

# DERECHO DE LIBERTAD RELIGIOSA Y ESTABLECIMIENTO DE CENTROS DE CULTO. A PROPÓSITO DE SU DESARROLLO LEGAL EN CATALUÑA

MARÍA DEL MAR MARTÍN GARCÍA

I. INTRODUCCIÓN.—II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA NORMATIVA CATALANA DESDE UNA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL.—III. ANÁLISIS DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY CATALANA DE CENTROS DE CULTO.—IV. LEGITIMIDAD DE LA RESERVA DE ESPACIOS PARA USO RELIGIOSO EN LAS ORDENACIONES URBANÍSTICAS.—V. REQUISITOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE CENTROS DE CULTO.—VI. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS.

## I. INTRODUCCIÓN

Toda regulación de los centros de culto pone en relación el hecho religioso y el urbanismo. Esto supone, desde una perspectiva jurídica, que entran en juego el derecho de libertad religiosa y un sector del derecho público tan técnico y reglamentado como es el derecho urbanístico. Su incidencia práctica es indudable, pues no se trata de una simple cuestión teórica en la que quepa únicamente debatir aspectos de la laicidad o de la igualdad religiosa. Ciertamente, la gestión diaria del hecho religioso que incide en el ámbito de lo público va a estar protagonizada, en parte, por la posibilidad real que tengan las confesiones religiosas de establecer y ser titulares de centros de culto para la satisfacción de sus fines.

Naturalmente, de esa posibilidad de las confesiones religiosas dependerá también, en buena medida, el libre ejercicio del culto por parte de los individuos, que es, como es sabido, parte nuclear, aunque no exclusiva, de su libertad religiosa. En ese sentido, se puede recordar cómo el artículo 16 de la Constitución española de 1978 (a partir de ahora CE) recoge el reconocimiento de la libertad religiosa junto con el reconocimiento de la libertad de culto, además

del reconocimiento de la libertad ideológica. Ahora bien, acerca de la interpretación de esta aparente dualidad de libertades —libertad religiosa y libertad de culto— puede aportar luz lo señalado por González del Valle, según el cual esta distinción carece de relevancia en la actualidad, aunque históricamente tuvo su importancia (1). El Tribunal Supremo, por su parte, no ha dejado de señalar la relación entre la libertad de culto y la libertad religiosa en términos que, si bien no vienen a identificarlas, sí que incluyen aquella en la más amplia noción de libertad religiosa (2).

Será interesante el acercamiento a una normativa que, por primera vez, contempla de manera especial en nuestro país los centros de culto para el conocimiento y análisis del hecho religioso en general en España. Es el caso de la legislación autonómica catalana. De la necesidad de entrar en profundidad en el contenido de la normativa catalana a la que se ha hecho referencia, es buena muestra el que ya van existiendo algunos posicionamientos al respecto al ir pronunciándose distintos estudiosos sobre algunas de estas cuestiones (3).

Para situarnos en la reciente normativa catalana que regula los centros de culto hay que hacer mención, principalmente, de la Ley 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto (4) y del Decreto 94/2010, de 20 de julio, de desarrollo de la Ley 16/2009, de 22 de julio, de centros de culto (5). Asimismo hay que indicar el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo catalana (6), donde se enmarca la legis-

---

(1) Cfr. GONZÁLEZ DEL VALLE (2005): 131. Véase, también, MARTÍNEZ DE PISÓN CAVERO (2000): 293.

(2) En efecto, la STS de 18 de junio de 1992, resolviendo un conflicto planteado a propósito de un local perteneciente a la Iglesia Evangélica de Filadelfia, señala en su Fundamento de Derecho número 3 que la libertad religiosa (art. 16.1 CE) es también libertad de culto, en la que se comprenden los derechos a exteriorizar y practicar externamente, tanto individual como comunitariamente las creencias religiosas, abarcando, por tanto, la libertad de reunirse públicamente para manifestar las creencias de quienes profesen un mismo credo. Reitera el Tribunal Supremo esta doctrina en las SSTs de 14 de octubre de 1996 (FD 3) y de 10 de febrero de 1997 (FD 2).

(3) Entre otros, caben destacar: GUARDIA HERNÁNDEZ (2010); *IDEM* (2011); LLAQUET DE ENTRAMBASAGUAS (2011); MORENO ANTÓN (2008); PONCE SOLÉ (2005); *IDEM* (2010); RODRÍGUEZ GARCÍA (2009); SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO (2006); *IDEM* (2010).

Por otra parte, deben ser mencionadas dos monografías, anteriores, que resultan útiles para enjuiciar la actual normativa catalana: RODRÍGUEZ BLANCO (2000) y RODRÍGUEZ GARCÍA (2003).

(4) A partir de ahora Ley catalana de centros de culto. Boletín Oficial del Estado, número 198, de 17 de agosto de 2009.

(5) A partir de ahora reglamento catalán de centros de culto. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, número 5676, de 22 de julio de 2010.

(6) Boletín Oficial del Estado, número 218, de 8 de septiembre de 2010.

lación sobre edificación de nuevos centros de culto, y mantenimiento o reforma de los ya existentes.

## II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA NORMATIVA CATALANA DESDE UNA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL

La Ley catalana de centros de culto señala que su finalidad es la de garantizar la aplicación real y efectiva del derecho de las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas a establecer centros de culto (7). Finalidad en cierto modo altisonante, pero que no deja de ser obligada al tratarse de la regulación de uno de los más importantes aspectos de un derecho fundamental reconocido en la CE. Concreta aún más la norma al señalar que tiene por objeto prever suelo donde se admita o se asigne el uso religioso, de acuerdo con las necesidades y la disponibilidad del municipio. Pero, en realidad, como muestra Rodríguez Blanco, esto ya estaba previsto, en el caso de Cataluña, en los artículos 23.2.1.d) y 25.2.b) del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprobaba el Texto Refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística (8). A su vez, debe hacerse mención del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña (9), que dispone que el sistema urbanístico de equipamientos comunitarios comprende los centros públicos, *los equipamientos de carácter religioso*, cultural, docente, deportivo, sanitarios, asistenciales, de servicios técnicos y de transporte y los otros equipamientos que sean de interés público o de interés social. A la vez, se regulan las condiciones técnicas y materiales mínimas que se deben garantizar para la seguridad de las personas y las condiciones adecuadas de salubridad de los centros de culto (10).

Habría que enmarcar esta finalidad de garantizar la aplicación real y efectiva del derecho de las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas a establecer centros de culto, además, en la necesidad más general de hacer un uso sostenible del suelo urbano, pues entran en juego otros intereses de los que los poderes públicos no pueden desentenderse. A ese respecto conviene recordar que el artículo 47 CE, tras reconocer el derecho de los españoles a una vivienda digna y adecuada, establece que los poderes públicos regularán la utilización del suelo de acuerdo con los intereses generales, promoviendo las condiciones

(7) Artículo 1 de la Ley catalana de centros de culto.

(8) Cfr. RODRÍGUEZ BLANCO (2000): 196.

(9) Aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto. Boletín Oficial del Estado, número 218, de 8 de septiembre de 2010.

(10) Artículo 1 de la Ley catalana de centros de culto.

necesarias para hacer efectivo el derecho antedicho. Y señala Ponce Solé que la idea de desarrollo sostenible sintetiza bien el hecho de que las preocupaciones de los operadores jurídicos deben asociarse no sólo al impacto económico del derecho, sino también, y en el mismo nivel, al impacto ambiental y social. Además, señala el autor, apoyándose en Menéndez Rexach y Piñar Mañas, que la idea de desarrollo sostenible ha pasado a constituir, en nuestro ordenamiento, un principio general del derecho (11). Por su parte, Ramallo López muestra, más recientemente, cómo el desarrollo urbano sostenible está transformándose en algo más que en un principio inspirador de las políticas de suelo; de modo que está configurándose como un principio que debe tornarse en un auténtico derecho subjetivo que atendería a la necesidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en el presente y en el futuro, y que se apoyaría en tres pilares: el derecho al medio ambiente urbano saludable, al desarrollo económico equilibrado y a la integración social en la ciudad (12).

Este es el caso, por ejemplo, de la conveniencia de evitar el surgimiento o mantenimiento de condiciones de marginación de determinados grupos de personas; necesidad más urgente si se tiene en cuenta el fenómeno inmigratorio y los integrismos que se apoyan en una falsa interpretación de las religiones y de las ideologías. A pesar de su importancia, la Ley catalana de centros de culto no hace referencia expresa a este punto en su articulado. Sí que, en el último párrafo del Preámbulo, al describir la laicidad como *respeto a todas las opciones religiosas y de pensamiento y a sus valores, como principio integrador y marco común de convivencia*, se puede interpretar, un poco forzosamente, que ese marco común de convivencia incluye también una integración de la pluralidad social reflejada en el urbanismo (13).

Hablar de la finalidad de una normativa que regule los centros de culto supone aludir a diversos y complejos factores que le inciden y que postulan un

---

(11) Cfr. PONCE SOLÉ (2005): 16.

Sobre desarrollo sostenible y urbanismo véanse, también, el artículo 3 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña y el último párrafo del número II de la Exposición de Motivos del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del suelo.

(12) Cfr. RAMALLO LÓPEZ (2011): 438.

(13) En cuanto al concepto de laicidad ahí reflejado hubiera sido más acertado señalar simplemente que, en el tratamiento de lo religioso, la postura de los poderes públicos debe ser neutra y limitada a garantizar el ejercicio real de la libertad religiosa de las personas individual y colectivamente consideradas. Esto incluye, a la vista del artículo 16.3 CE, el cooperar con los agentes sociales —las confesiones religiosas y sus entidades— para conseguir dicho cometido, sin vulnerar obviamente la igual titularidad y contenido del derecho de libertad religiosa de todas las personas y grupos.

análisis de la nueva realidad social. Esta realidad social nueva está necesitada, indudablemente, de un posicionamiento tanto por parte de los operadores jurídicos, como de la entera sociedad. Precisamente, el territorio es lugar de encuentro entre distintas esferas de poder (14); y, más allá de posibles encuentros entre esas distintas esferas de poder, en este ámbito del urbanismo se da un necesario reflejo del respeto y garantía hacia distintos derechos fundamentales, como es el caso del derecho de libertad religiosa que nos ocupa.

Entre los complejos factores que inciden en la necesidad de nuevos centros de culto —y que, en buena medida, han provocado la promulgación de la normativa catalana al respecto— hay que mencionar el creciente y novedoso carácter multicultural de la sociedad, en general en España y, en particular, en Cataluña (15).

Ciertamente, los cambios habidos en la sociedad española, y, en particular, en la catalana, van a crear nuevas necesidades colectivas, que requerirán un correlativo reflejo en el diseño de la ciudad. El cambio al que se está aludiendo es, como se ha dicho, fundamentalmente la creciente pluralidad cultural y religiosa de la sociedad española. En efecto, la libertad que el pueblo español quiso para sí cuando se configuró políticamente como Estado social y democrático de Derecho, facilitó una progresiva presencia pública de la diversidad cultural y religiosa. Presencia pública que, en cierto modo, ya había sido facilitada, aunque no muy generosamente, por la Ley de Libertad Religiosa de 1967. Ahora bien, esta diversidad cultural y religiosa ha empezado a tener una importancia cuantitativa y cualitativa real con la recepción en España de inmigrantes. Como se ha señalado ya, es la propia Ley catalana de centros de culto la que afirma, después de constatar que la realidad religiosa catalana es cada día más plural, que esa pluralidad se debe, en parte, al fenómeno de la inmigración. A la vez sostiene que entre las confesiones que conviven en su territorio hay algunas con una gran diversidad interna (16).

En concreto, la pluralidad religiosa ha provocado la necesidad de proveer de centros de culto para el ejercicio de la libertad religiosa de muchas personas. Y

---

(14) Cfr. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (2007): 38.

(15) A este factor se refiere paladinamente el Preámbulo de la Ley catalana de centros de culto.

(16) En la doctrina, y a modo de ejemplo, véase también PONCE SOLÉ (2005): 14, y MARTÍN (2010): 27 y sigs. Por su parte, señala FONT I LLOVET que, aunque la coexistencia de una pluralidad de religiones no es un fenómeno ligado necesariamente al movimiento migratorio, es evidente que la notoria dimensión de este fenómeno alcanzada en los últimos años se debe a la llegada masiva a Europa occidental de ciudadanos procedentes de otros países en los que son mayoritarias religiones distintas a las que lo son en el oeste europeo. Cfr. FONT I LLOVET (2010): 11.

hay que hacer notar que esta necesidad se hace sentir especialmente respecto a confesiones religiosas que, hasta fechas relativamente recientes, prácticamente no estaban presentes en Europa occidental.

Por otra parte, entendiendo el urbanismo como planificación del espacio y de las actividades que en él se pueden desarrollar (17), conviene remarcar que hoy en día constituye una función pública indeclinable, y no, por tanto, una simple derivación del poder de disposición correlativo a la titularidad de la propiedad de unos terrenos (18). Por otro lado, no está de más considerar que la utilización del suelo en España en el último medio siglo, sobre todo en lo referido al sector de la construcción, ha incidido, no siempre para bien, tanto en la fisonomía de las ciudades y en la integración de los distintos sectores de la sociedad, como en la situación económica del país y de las familias. Ello pone al urbanismo en el punto de mira del legislador, como no podía ser de otro modo. A esto se le une la señalada pluralidad religiosa y cultural de la sociedad actual, que, como se ha dicho, configura nuevas necesidades colectivas que marcarán el diseño de los núcleos poblacionales. La consecuencia es que va a haber una progresiva intervención de la autoridad pública en lo que respecta a la utilización concreta del suelo, tanto por parte de los ciudadanos como por parte de distintas instituciones, entre las que estarán las confesiones religiosas, que podrá afectar, como es el supuesto de los centros de culto, al ejercicio de los derechos fundamentales. Y es que la relación entre urbanismo y libertad religiosa es clara en el sentido de que la manifestación de la religiosidad tanto de modo individual, como sobre todo de modo colectivo, va a necesitar de espacios físicos adecuados y preparados para tal fin (19).

Es claro, por otra parte, que en este concreto ámbito, la respuesta del legislador ha de estar en consonancia con lo previsto por el ordenamiento jurídico español para el tratamiento del hecho religioso cuando éste adquiera relevancia civil. Sentado que el ordenamiento reconoce la libertad religiosa como derecho fundamental de los especialmente protegidos, hay que considerar la importancia que, en la regulación de este derecho, tiene la consideración del Estado español

---

(17) El urbanismo en la actualidad sería la perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo. Cfr., entre otros, FERNÁNDEZ (2006): 16.

(18) Como es sabido, en España, este cambio de entendimiento del urbanismo fue consecuencia del cambio legislativo propiciado por la Ley del Suelo de 1956. Al respecto, véase, entre otros, *ibidem*: 22 y sigs.

(19) Se ha llegado a afirmar que el ejercicio de la libertad religiosa previsto en el artículo 16 de la CE está de una manera o de otra determinado por la regulación que existe del uso del suelo y por las decisiones públicas en relación al mismo. Cfr. PONCE SOLÉ (2010): 79.

como laico o aconfesional, y la relevancia, concretamente, del mandato constitucional, de que son destinatarios los poderes públicos, de tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y de cooperar con las confesiones. Pues bien, dicho en general, a la hora de regular la incidencia del hecho religioso en el ámbito urbanístico, habrá de tenerse en cuenta una doble exigencia: la de respeto al derecho fundamental de libertad religiosa, y la de respeto a un ámbito, el religioso, que, si es fiel a su laicidad, el Estado es incompetente para regular en su propia especificidad. En ese sentido, por una parte, será necesario ser especialmente escrupuloso a la hora de respetar las exigencias formales que para la regulación y desarrollo del contenido de los derechos fundamentales se contienen en el ordenamiento jurídico. Por otra parte, será importante no confundir la dimensión religiosa de la sociedad y de la persona con otros ámbitos en los que, si bien es importante el reconocimiento de la libertad de los individuos y grupos, no cabe considerarlos ajenos a las competencias propias de los poderes públicos, como sí que ocurre con el hecho religioso en sí mismo considerado. Habrá que plantearse, por ello, que, respecto a algunas manifestaciones de la libertad religiosa, como son las de reunión o manifestación, quizás baste, operativamente, regular algunos de sus aspectos de forma similar a como se regulan en el supuesto de los comunes derechos de reunión o manifestación, pero no será admisible que se haga de una forma más restrictiva, si bien quepa un tratamiento específico (20).

### III. ANÁLISIS DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY CATALANA DE CENTROS DE CULTO

Conforme a su artículo 2, la Ley catalana de centros de culto se aplicará a los centros de culto de concurrencia pública incluidos en el ámbito de aplicación de la LOLR. Y también a los equipamientos o espacios de titularidad pública no destinados habitualmente a dichas finalidades. A su vez, se declaran excluidos del ámbito de aplicación de la ley los lugares de culto situados en centros hospitalarios, asistenciales y educativos, cementerios, tanatorios y centros penitenciarios y aquellos situados en espacios de titularidad pública o privada destinados a otras actividades principales.

---

(20) Acerca de la cuestión sobre cuándo se aplica la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (a partir de ahora, LOLR), o la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, en su redacción dada por la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, y por la Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril, véase, entre otros, GONZÁLEZ PÉREZ (2002): 90-91.

Habrá de entenderse, pues, que la ley se refiere a los centros de culto de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas a las que la LOLR reconoce, como contenido de su derecho de libertad religiosa, el derecho, entre otros, a establecer lugares de culto (21). Pero la LOLR no hace referencia a que las iglesias, confesiones y comunidades religiosas deban estar inscritas en el Registro de Entidades Religiosas (a partir de ahora, RER), aunque es cierto que sólo reconoce la plena autonomía y la posibilidad de establecer normas propias de organización, régimen interno y régimen de su personal a las confesiones inscritas (22). En cambio, la Ley catalana de centros de culto s  exige —en su Disposición Adicional segunda— la inscripción en el RER, tanto para poder solicitar las licencias necesarias —las urbanísticas y la municipal de apertura y uso creada por la propia ley—, como para la cesión o autorización de uso de equipamientos y espacios públicos, de uso privativo del dominio público, de ocupación temporal de la vía pública o de uso de bienes patrimoniales para llevar a cabo actividades esporádicas de carácter religioso. Esta contradicción entre ambas normas hace poner en duda la legitimidad de esta exigencia ulterior de la Ley catalana —se trata de una ley ordinaria— para restringir, sutil pero eficazmente, el ejercicio de la libertad religiosa para determinadas actuaciones importantes como son las relativas al establecimiento y titularidad de centros de culto (23). Por otra parte, en el caso de que se tratara de centros de culto que no sobrepasaran el aforo al que se refiere el artículo 9.4 de la Ley catalana, parece que no les será aplicable lo establecido en su Disposición Adicional segunda.

En cuanto a las iglesias, confesiones y comunidades religiosas a cuyos centros de culto se les aplicará la ley, hay que hacer algunas distinciones. Por una parte, estarán las inscritas, que son las únicas a las que se les reconoce su plena autonomía (24), y las no inscritas. No es una cuestión baladí porque precisa-

---

(21) Cfr. artículo 2.2 de la LOLR.

Por otra parte, la LOLR, en su Disposición Transitoria Segunda se refiere, no a los centros de culto, sino a los bienes inmuebles de los que fueran propietarias las Asociaciones religiosas al solicitar su reconocimiento legal conforme a la derogada Ley 44/1967, de 28 de junio, de Libertad Religiosa. No parece planteable, en cualquier caso, entender que la Ley catalana de centros de culto se refiera a dichos bienes inmuebles.

(22) Cfr. artículo 6.1 de la LOLR.

(23) La doctrina científica ha llamado ya la atención sobre esta cuestión. Cfr., entre otros, GUARDIA HERNÁNDEZ (2010): 111, e *IDEM* (2011): 313. También alude veladamente a esta cuestión FONT I LLOVET (2010): 15, y PONCE SOLÉ (2010): 27.

(24) Sin profundizar en este trabajo en la distinción de estatuto jurídico entre la Iglesia católica y otras iglesias, confesiones o comunidades religiosas, y sin ignorar la cuestión, no siempre fácil, de la aplicabilidad o no —y en qué medida— de la LOLR a la Iglesia católica y sus entidades, téngase a la Iglesia católica incluida, a nuestros efectos, entre las confesiones inscritas. Ello a pesar de que, como es sabido, ni la Iglesia católica propiamente, ni sus entidades de mayor grado

mente lo que hay que juzgar a la hora de analizar una normativa que regule los centros de culto es precisamente su respeto a la autonomía propia de la iglesia, confesión o comunidad religiosa.

Relacionado con este tema está también el de la noción de centro de culto que se tome en consideración. Para la Ley catalana de centros de culto se van a reconocer como tales aquellos edificios o locales de concurrencia pública, de titularidad pública o privada, reconocidos, declarados o certificados por la respectiva iglesia, confesión o comunidad religiosa reconocida legalmente de acuerdo con la LOLR, y destinados principal y permanentemente al uso colectivo de actividades de culto (25). Pero sobre esta noción legal autonómica de centros de culto se pueden hacer dos observaciones. En primer lugar, que el reconocimiento legal con acuerdo a la LOLR, de iglesias, confesiones o comunidades religiosas no debería entenderse referido, como hemos visto, a las que estén inscritas, sino a todas las existentes en el territorio (catalán, a efectos de la Ley que nos ocupa).

En segundo lugar, que, como ha sido puesto de relieve por algunos autores, en este punto va a haber una distinción importante entre las iglesias, confesiones o comunidades religiosas a las que les sean aplicables los Acuerdos de 1992 del Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (a partir de ahora, FEREDE), la Federación de Comunidades Judías de España (a partir de ahora, FCJ) y la Comisión Islámica de España (a partir de ahora, CIE) y las demás iglesias, confesiones y comunidades religiosas —inscritas o no—. El motivo de esta distinción es que en dichos Acuerdos se ofrece ya una noción legal de centro de culto. De ese modo, serán, a todos los efectos, centros de culto de las Iglesias pertenecientes a la FEREDE 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 (26). Paralelamente, se puede dar el mismo concepto de centro de culto en el supuesto de las comunidades pertenecientes a la FCJ y a la CIE. Pero hay que señalar que en el Acuerdo con la FCJ se incluye, entre las funciones, la de formación; y en el Acuerdo con la CIE, además de incluirse la función de formación, se alude a la práctica habitual de la oración en lugar de a la función de culto (27). Señala Rodríguez Blanco acertadamente que, en el caso de los centros del culto que nos ocupan, en lo referente

---

de eclesiasticidad, necesitan la inscripción en el RER para que les sea reconocida personalidad jurídica en el ordenamiento español.

(25) Cfr. artículo 3 de la Ley catalana de centros de culto.

(26) Cfr. artículo 2.1 del Acuerdo con la FEREDE.

(27) Cfr., respectivamente, los artículos 2.1 de los Acuerdos con la FCJ y con la CIE.

al tipo de relación entre el ordenamiento estatal y los confesionales, estaríamos en un supuesto en el que opera la técnica del presupuesto, dado que el Estado no es competente para determinar lo que es un lugar de culto (28). Se puede decir, pues, que la Ley catalana de centros de culto es respetuosa, en este punto, con el tratamiento que se le debe a los ordenamientos confesionales, ya que remite a ellos a la hora de identificar los centros de culto. Ahora bien, no por ello dejan de ser aplicables, para las iglesias, confesiones y comunidades integradas en la FEREDE, FCJ o CIE, sus respectivos Acuerdos de cooperación, los que, como se ha dicho, contienen una poco congruente noción legal de centro de culto. No es una cuestión menor, pues, como hace caer en la cuenta Rodríguez Blanco, supone una diferencia de trato en el sentido de que, por ejemplo, con respecto al culto católico, el ordenamiento estatal identificará sus centros de culto conforme al Derecho Canónico, mientras que habrá de estar al Derecho pacticio cuando se trate del culto de las iglesias, confesiones o comunidades integradas en la FEREDE, FCJ o CIE (29). Abundando un poco más, señala Nieto Núñez que, mientras la certificación de una confesión sin acuerdo en la que se indique que un determinado inmueble es un lugar de culto tiene fuerza probatoria directa, pues gozaría de una presunción de veracidad a su favor, las certificaciones que emitan las confesiones minoritarias con acuerdo no gozarían de esta presunción, porque en los acuerdos ya se define lo que es un lugar de culto (30). Ha de entenderse, en todo caso, que la incongruencia es del texto de los Acuerdos, no de la Ley catalana de centros de culto, si bien el artículo 2.1 del reglamento sí que remite a la normativa pacticia a efectos de la noción de centro de culto.

Respecto al alcance real de la normativa, hay que observar que el artículo 9.4 de la Ley catalana de centros de culto prevé que la licencia de apertura y uso se sustituya por una comunicación previa en los supuestos de locales que no superen un determinado aforo (31). Hay que tener en cuenta que, posiblemente, los centros de culto que están en el origen de la nueva regulación catalana en muchas ocasiones no superen ese mínimo aforo, para el que no será necesaria

---

(28) Cfr. RODRÍGUEZ BLANCO (2000): 26-34, especialmente 33. Los datos ahí ofrecidos por el autor permiten confrontar otras opiniones doctrinales.

El Tribunal Supremo, por su parte, se ha expresado en el mismo sentido. Así, por ejemplo, en la ya citada Sentencia de 18 de junio de 1992, Fundamento de Derecho número 2, en la que claramente afirma 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, y, congruentemente, de manifestar cuáles son los que ostentan dicho carácter. Asimismo STS de 10 de febrero de 1997, Fundamento de Derecho número 2.

(29) Cfr. *ibidem*: 35.

(30) Cfr. NIETO NÚÑEZ (2004): 51, nota a pie de página número 3.

(31) O en otros supuestos que se determinen, continúa la norma.

la licencia municipal, y, en cambio, en la mayoría de las ocasiones, esa licencia sea necesaria para los centros de culto católicos, que habitualmente superarán ese aforo mínimo, y para los que no parece que pueda estimarse que hubiera necesidad de la ley.

#### IV. LEGITIMIDAD DE LA RESERVA DE ESPACIOS PARA USO RELIGIOSO EN LAS ORDENACIONES URBANÍSTICAS

Para la reserva de espacios de uso religioso en las ordenaciones urbanísticas municipales, señala la Ley catalana de centros de culto que han de preverse las necesidades existentes en relación con la construcción de lugares de culto (32). En la norma, esa explicable necesidad de previsión se relaciona con el reconocimiento del derecho a participar en el proceso de formulación del planeamiento urbanístico que tienen las iglesias, confesiones y comunidades religiosas, a través de los programas de participación ciudadana. Ahora bien, el reglamento catalán de centros de culto establece que las memorias de los planes de ordenación urbanística municipal tienen que contener una evaluación y justificación de las necesidades cuantitativas y de localización de suelo para la implantación de centros de culto en el municipio (33). Y añade que, para la determinación de las necesidades municipales de suelo relativas a la implantación de estos centros, se tomarán en consideración, aparte de los estudios específicos que se elaboren en la fase de preparación de los planes de ordenación urbanística municipal, las sugerencias o alegaciones que a tal efecto formulen las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas en el transcurso del proceso de participación ciudadana que se desarrolle con motivo de la formulación de aquellos planes y en el trámite o trámites del procedimiento de aprobación general.

El que una memoria de un plan de ordenación urbanística municipal, en el caso de que efectivamente reserve uno o varios espacios de equipamiento público para uso religioso, contenga información que justifique tal reserva —y especialmente la petición o peticiones motivadas de las iglesias, confesiones o comunidades religiosas interesadas— no tiene, en principio, cosa alguna que objetar. Distinta es la exigencia de que esta memoria contenga una *evaluación y justificación de las necesidades cuantitativas y de localización del suelo para la implantación de centros de culto en el municipio* (34). En realidad, esta última

(32) Cfr. artículo 5.2 de la Ley catalana de centros de culto.

(33) Cfr. artículo 3 del Reglamento catalán de centros de culto.

(34) Se entiende que únicamente en el caso de que se haga la reserva de espacio para uso religioso, porque, si no es así, carece de sentido.

exigencia otorga, en cierto modo, una función de determinación de las necesidades religiosas en su municipio a las autoridades públicas que han de aprobar el plan de ordenación urbanística. Función que es discutible en cuanto que no parece acoplarse con la autonomía que el ordenamiento reconoce a las confesiones religiosas. A este respecto, comentando la intervención parlamentaria del diputado Sr. Miquel Àngel Estradé, representante de uno de los partidos impulsores de la Ley catalana de centros de culto, del día 15 de julio de 2009, afirma acertadamente Guardia Hernández que se confunde la necesidad de ordenar el espacio con el control del mismo. Y lo califica como del mismo tipo de excesivo intervencionismo existente bajo la vigencia de la Ley de Libertad Religiosa de 1967 (35).

No se quiere poner en tela de juicio la previsión de espacios de equipamientos públicos para uso religioso, y señaladamente, para la construcción de centros de culto, pues en sí misma considerada no empaña la laicidad de los poderes públicos. Pero eso no significa que todas las formas de reglamentar esa previsión sean igualmente respetuosas. No parece que lo sea, en efecto, que el poder público sea quien programe las necesidades religiosas de la población. En ese sentido no parece que sea sostenible la tesis según la cual, refiriéndose a España, se viene a afirmar que es un verdadero Estado laico y neutral en el ámbito religioso que quiere, además, respetar el principio de igualdad religiosa sin basarse en el criterio sociológico (36). Para salvar la tesis, se podría pensar que el autor se refiere a que se debe respetar el principio de igualdad sin basarse *exclusivamente* en el criterio sociológico; sería una interpretación forzada, ya que eso no lo dice el autor, pero que haría planteable su postura. De otro modo, hay que pensar que tras ella se esconde una idea errónea de igualdad, más propia de un laboratorio en el que se trabaje con hipótesis no radicadas en la realidad, que de una noción verdaderamente jurídica. Por el contrario, es cierto que habrán de tenerse en cuenta determinadas circunstancias sociológicas para la reserva de suelo público para uso religioso, pero habrá de hacerse de un modo respetuoso con el carácter laico de los poderes públicos, que no significa otra cosa que su exigible neutralidad a la hora de regular el hecho religioso cuando cobre dimensión civil, como es el caso del urbanismo y la necesidad de espacios físicos para funciones de culto.

Además, ha de tomarse en consideración que, conforme al artículo 16.2 CE, nadie puede ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias. Es ésta una norma que va en garantía de la libertad religiosa e ideológica y de la

---

(35) Cfr. GUARDIA HERNÁNDEZ (2011): 308-309.

(36) Cfr. RODRÍGUEZ GARCÍA (2003): 152.

intimidad de las personas; y justamente hace notoria la dificultad —y contradicciones inherentes— para encontrar mecanismos que ayuden a recabar los datos que hicieran posible esa previsión de necesidades de construcción de centros de culto encomendada por la Ley catalana a la Administración Pública.

El tema es importante y para su resolución hay que tener en cuenta, también, la legislación y la jurisprudencia supranacional, pues, como bien señala Ponce Solé, una regulación urbanística nacional puede llegar a vulnerar el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, reconocedor de la libertad religiosa (37). Concretamente, la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) *Vergos c. Grecia* de 24 de junio de 2004, comentada también por este autor, puede resultar ilustrativa en esta cuestión, pues a primera vista avalaría sin más el criterio cuantitativo —y, por lo tanto, sociológico— a la hora de admitir o no un espacio de uso religioso. La decisión del TEDH en este caso niega la vulneración de la libertad religiosa del demandante, que pretendía construir una casa de oración en terreno de su propiedad, pretensión que le venía siendo reiteradamente denegada; por otro lado, se daba la circunstancia de que no constaba la existencia en el municipio de más fieles de la misma institución religiosa que el propio demandante. Pero el TEDH no basa su decisión directamente en criterios cuantitativos, si no que la basa en la vigencia de una legislación urbanística interna anterior, neutra. En efecto, el TEDH hace referencia, en su sentencia, a la postura del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, que distingue, en su jurisprudencia sobre libertad religiosa, una categoría de leyes (en nuestro caso sería la legislación urbanística preexistente) que no pretenden regular directamente una práctica religiosa, pero que pueden tener efectos limitativos del ejercicio de la libertad de culto. Estas leyes (*facially neutral laws*) serían aplicables, pues, según esta jurisprudencia, el derecho al libre ejercicio de la religión nunca sustrae al individuo de su obligación de acatar una ley válida y neutra de aplicación general debido a que dicha ley proscribiera o prescribe un comportamiento que su religión prescribe o proscriba. Sólo después de constatar que, para haber admitido la pretensión del demandante, era necesario modificar un plan de ordenación del territorio, basado en la susodicha legislación anterior, el TEDH toma en cuenta el criterio sociológico y concluye, en ese sentido, que la medida recurrida por el demandante estaba justificada por su principio y era proporcional al fin perseguido. Señala la Sentencia cómo el TEDH constataba que el criterio admitido por el Consejo de Estado no podía tacharse de arbitrario. En efecto, la autorización de modificar el plan de ordenación del territorio no podría acordarse sino para la construcción de un edificio

---

(37) Cfr. PONCE SOLÉ (2010): 87.

de utilidad pública. Ahora bien, era razonable pensar que, en tal hipótesis, las necesidades de la comunidad religiosa podían jugar un rol. Era evidente que el interés público de ordenación racional del territorio no podía suplantarse por las necesidades de culto de un único fiel de los COV (Cristianos Ortodoxos Verdaderos) cuando existía en la ciudad vecina una casa de oración que cubría las necesidades de dicha colectividad en la región.

Así pues, no parece quedar justificada una función de la Administración Pública consistente en la determinación de las necesidades religiosas de la sociedad. Y fácilmente se la puede entender otorgada si se exige una evaluación y justificación de las necesidades cuantitativas y de localización del suelo por parte de la autoridad para la implantación de centros de culto en un municipio. Lo cual no significa negar que el Estado deba facilitar que la libertad religiosa sea efectiva, y, para ello, deba atender a la demanda social (por ejemplo, en la organización y configuración de la asistencia religiosa en hospitales públicos, etc.). A la postre, pues, los criterios cuantitativos —y sociológicos en general— sí tendrán que ser tenidos en cuenta; ahora bien, estos criterios deben ser aplicados siempre que sean proporcionados y no supongan una ilegítima limitación de derechos fundamentales.

En ese sentido, llama la atención la opinión de Rodríguez García, en la que, comentando el artículo 4 de la Ley catalana de centros de culto, se posiciona a favor de establecer un uso denominado *cívico-asociativo* que, independientemente del tamaño del municipio, respondería a un centro pluriconfesional para dar respuesta a todas las necesidades religiosas de los habitantes de todos los municipios. Según el autor, esta propuesta sí respetaría el principio de laicidad y no conllevaría ningún tipo de discriminación, además, entre creyentes y no creyentes (38). Pero no se puede compartir esta opinión toda vez que implica una serie de presupuestos erróneos que llevan a entender que es el Estado el que, anulando el protagonismo de los agentes sociales, debe diseñar la ciudad, además, proveyendo de todas las necesidades religiosas a los habitantes de todos los municipios. Y esto independientemente, además, de la extensión y población del municipio, por lo que a primera vista parece que daría igual, a la hora de prever la construcción de un centro pluriconfesional, que en un determinado municipio el total de la población fuera de religión musulmana, por ejemplo, o que lo fuera católica. No se ve la conexión con la realidad y podría incluso interpretarse como un intento de construir una especie de religión laica —y sincrética— con la que el Estado podría satisfacer todas las necesidades religiosas de los ciudadanos. Por otra parte, muy probablemente, las necesida-

---

(38) Cfr. RODRÍGUEZ GARCÍA (2009): 421-422.

des y preferencias de las confesiones que se vieran más afectadas no avalarían dicho uso.

Se ha hecho referencia a que no empaña la laicidad del Estado el que se permita o se prevea que los planes urbanísticos puedan reservar espacios de equipamientos públicos para uso religioso. Como señala Seglers Gómez-Quintero, los equipamientos comunitarios comprenden todos aquellos centros que, para servicio de los ciudadanos, se destinan a usos administrativos, comerciales, culturales, docentes, sanitarios, asistenciales, funerarios y religiosos (39). Cabe añadir que esos espacios de uso rotacional que tienen por finalidad proveer lo necesario para la satisfacción de servicios públicos o de servicios de utilidad o interés social, pueden ser, en realidad, de titularidad pública o privada, aunque aquí nos interesan más los de titularidad pública, por ser los más sensibles a un posible desajuste con la necesaria neutralidad consecuyente al Estado laico. Ahora bien, se podría argumentar que los equipamientos urbanísticos no deben prever espacios para uso religioso por no poder ser calificado el culto de servicio público en un Estado aconfesional. Pero, como recuerda Guardia Hernández, el suelo de dominio público puede estar destinado a *un uso general* o a *un servicio público* (40), y es importante, al respecto, no confundir ambas nociones porque entrañaría una inadecuada apreciación de lo que significa que el aparato estatal está al servicio de la sociedad (41). En esa línea, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de febrero de 1987, resolviendo una cuestión atinente a equipamientos públicos de tipo religioso, es muy clara cuando señala textualmente, en el argumento cuarto de su Fundamento de Derecho núm. 1, que

«se sostiene también por el apelante que el Plan Especial combatido, al querer equipamientos de tipo religioso de titularidad pública incurre en inconstitucionalidad por resultar contradictorio con el art. 16-3 de la Constitución, en cuanto garantiza la neutralidad y no intervención de los poderes públicos en materia religiosa. Esta alegación tampoco puede prosperar. Como se indica en la sentencia apelada, del dato de que ninguna confesión religiosa tenga carácter estatal no puede seguirse que la Administración, dado que el precepto referido señala que los poderes públicos “*tendrán en cuenta* las creencias religiosas de la sociedad española, no puede ni debe atender las necesidades religiosas de la sociedad española, no puede ni debe atender las necesidades religiosas de los ciudadanos. Por otro lado, como señala igualmente la referida sentencia, no aparece que el acto

(39) Cfr. SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO (2006): 8-9.

(40) Cfr. GUARDIA HERNÁNDEZ (2010): 61-62.

(41) Resulta interesante, al respecto, el comentario que hace GUARDIA HERNÁNDEZ a la crítica de RODRÍGUEZ GARCÍA al Plan General de Ordenación Urbana de Valencia. Cfr. *ibidem*: 142-146.

administrativo impugnado establezca alguna discriminación por razones ideológicas; [...]».

Por otra parte, una perspectiva interesante para enfocar esta cuestión es la de entender —como sugiere acertadamente Guardia Hernández— las reservas de suelo dotacional público calificado de equipamiento como un instrumento para acercar la gestión de la ciudad a los ciudadanos (42).

## V. REQUISITOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE CENTROS DE CULTO

Para nuestro análisis se ha de diferenciar la licencia de apertura y uso de centro de culto —creada por la Ley catalana— y las distintas licencias de urbanismo. Tanto una como las otras se configuran como obligatorias.

Las licencias urbanísticas son exigidas en el artículo 12 de la Ley catalana de centros de culto, que viene desarrollado en el artículo 21 de su reglamento. Asimismo, el artículo 13 de la Ley señala que los centros de culto estarán afectos a otras autorizaciones establecidas por la normativa sectorial que corresponda respecto a otras actividades concretas que se puedan llevar a cabo en ellos, pero se exceptúan las conferencias, conciertos, el canto coral y las actividades de ocio y tiempo libre.

En relación con la exigencia de licencias urbanísticas a los centros de culto, la normativa catalana no aporta prácticamente novedades. En realidad, la más señalada se refiere a la licencia de apertura y uso, que no es urbanística, sino que es propia de la función de policía de las entidades locales, pero cuyo otorgamiento se antepone a las licencias urbanísticas que sean exigibles. En efecto, el artículo 21.2 del reglamento catalán de centros de culto señala que esta licencia es previa a la licencia urbanística y al resto de autorizaciones o licencias que sean preceptivas de acuerdo con la legislación de régimen local o sectorial, en función de las actividades complementarias que hayan de realizarse en el inmueble. Y añade el artículo 21.3 que si la eficacia de esta licencia se condiciona al otorgamiento de la licencia urbanística, no se puede iniciar la actividad de culto hasta la conclusión de las obras amparadas por dicha licencia urbanística o la obtención de la licencia de primera utilización.

La gran novedad de la Ley catalana de centros de culto es, por lo tanto, la creación de una licencia obligatoria de apertura y uso. La doctrina ha sido cautelosa, en general, al pronunciarse al respecto antes de la publicación del

---

(42) Cfr. *ibidem*: 62.

reglamento de la ley. Es ilustrativo lo que señala Ponce Solé, según el cual es obvio, en cualquier caso, que la intervención administrativa en relación a determinadas actividades conectadas con la práctica religiosa, no es mala *per se* ni debe ser rechazada *a priori*. Y añade que, en el caso de la libertad religiosa, ésta se ejerce en lugares que pueden tener problemas de seguridad para las personas o problemas de salubridad. Por ello, para servir al interés general, que demanda tanto que se pueda practicar la propia religión como el poder hacerlo sin riesgo para la propia seguridad, los poderes públicos pueden y deben ejercer sus potestades y competencias. Y advierte el autor que eso no significa que el ejercicio de las potestades para proteger el orden público no pueda devenir en un ardid para dificultar o incluso impedir la práctica religiosa mediante trabas urbanísticas; pero en ese caso, concluye acertadamente, se estaría ante una patología jurídica, controlable por los medios habituales, entre ellos, destacadamente, la desviación de poder a que hace referencia el artículo 63.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (43).

Es, pues, razonable afirmar, respecto a la licencia de apertura y uso de centros de culto, que es función de la autoridad la de velar por las condiciones de seguridad y salubridad de los centros de culto de pública concurrencia, así como de otros cualesquiera espacios del mismo carácter, aunque no tengan una finalidad cultural. Esta función en nada empaña, de principio, la laicidad de los poderes públicos. Ahora bien, distinto es que sea necesaria una normativa específica para tal finalidad y, claro está, que esa normativa específica respete la debida proporcionalidad entre la necesidad que tenga una realidad, como la de los centros de culto, de tener una regulación contemplada en una legislación específica y el peligro de menoscabar la legítima autonomía confesional.

La necesidad de una regulación específica para los centros de culto puede justificarse a la vista de la nueva realidad social, marcada por la pluralidad religiosa y cultural, a la que se ha hecho reiterada referencia. Lo que no convence es que se entienda necesaria una regulación que, aunque en línea teórica viene a dar respuesta a las nuevas necesidades culturales surgidas en cierta medida por la inmigración (44), va a afectar más incisivamente, en la práctica, a centros de culto ya existentes o a los que confesiones religiosas no especialmente necesitadas de esta regulación puedan crear en el futuro. El motivo es doble: por una parte, aunque la normativa se anunciaba como respuesta a la necesidad de los centros de culto de nueva implantación, se prevé un plazo máximo de cinco años para que todos los centros de culto ya existentes se amolden a las

---

(43) Cfr. PONCE SOLÉ (2005): 38-39.

(44) Cfr. los preámbulos respectivos de la Ley catalana de centros de culto y su reglamento.

condiciones exigidas en la normativa. No obstante, habría que hacer una serie de matizaciones, pues, además de que se debe tener en cuenta tanto el aforo como el hecho de que el inmueble forme parte o no del patrimonio histórico, habría menores exigencias que en el caso de los centros de culto de nueva implantación. Por otra parte, es previsible que la mayoría de centros de culto de nueva implantación que surgen como consecuencia en gran medida del fenómeno inmigratorio —centros de culto que, a fin de cuentas, vienen a ser la justificación de la nueva normativa, como se ha dicho— podrán fácilmente soslayar tanto la licencia municipal de apertura y uso como las condiciones que se exigen en el reglamento para concederla, limitando su aforo a menos de cien personas.

Es interesante, en este punto, considerar lo señalado por Rodríguez García (45), aunque hay que advertir que el autor escribía sus consideraciones a la vista, únicamente, del texto de la Ley catalana de centros de culto, no del reglamento, que aún no se había publicado. Comentando el artículo 8 de la Ley, se pregunta el autor si esa licencia es congruente con la LOLR y con la laicidad, y si el Parlamento de Cataluña puede crear este tipo de licencias. En su opinión, el Parlamento catalán no es competente para regular *ex novo* este tipo de licencias y no lo es, según me parece entender, por varias razones.

En primer lugar, al exigirse esa licencia sólo en Cataluña el sistema iría en contra de la debida igualdad, pues se haría más gravoso abrir un centro de culto en esta Comunidad Autónoma que en el resto. Hay que señalar, por una parte, que el autor parte de que toda licencia limita el ejercicio de los derechos fundamentales (46). Ahora bien, posteriormente, comentando la naturaleza de las licencias urbanísticas, señala que la licencia no quita ni otorga derechos, sino que se limita a permitir su libre ejercicio a quienes ya los tuviera (47). Al margen de que la primera de las afirmaciones —que toda licencia limita el ejercicio de derechos fundamentales— se refiriera sólo a licencias no urbanísticas, me parece que hay que recordar que, aunque no hay ningún derecho, ni siquiera de entre los fundamentales, que sea ilimitado, una licencia, sea urbanística o no, ha de considerarse, de principio y en un Estado de Derecho, delimitadora de derechos y no limitadora. Obviamente es distinto que sea inconstitucional la norma que exija una determinada licencia para el ejercicio de un derecho fundamental, o el que la autoridad pública utilice una concreta licencia con abuso de poder. Rodríguez Blanco, por su parte, menciona la clarificadora distinción

---

(45) Cfr. RODRÍGUEZ GARCÍA (2009): 429-437.

(46) Cfr. *ibidem*: 429.

(47) Cfr. *ibidem*: 431.

entre normas limitadoras de un derecho fundamental y normas delimitadoras de un derecho fundamental que precisan su ámbito material (48). Por otra parte, recuerda Rodríguez García el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> CE (49) y la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, y sugiere que en la anunciada en varias ocasiones (a lo largo de la última legislatura socialista) nueva Ley de Libertad Religiosa, debería incluirse una regulación que garantice las condiciones básicas en relación con la uniformidad en la exigencia de licencias urbanísticas, de apertura, de actividades y ambientales por parte de las entidades locales a la hora del establecimiento de lugares de culto (50).

En segundo lugar, según el autor, esa licencia de apertura y uso de centros de culto vulnera la neutralidad en tanto que no se contempla esa licencia para el caso de edificios o lugares de reunión con fines de carácter ideológico en general (51).

En tercer lugar, el autor no considera necesario acudir a esta nueva licencia no urbanística pues bastaría el sometimiento de los centros de culto a las licencias urbanísticas de instalación y de funcionamiento de actividades (52). En ese sentido es ilustrativo el segundo motivo con el que argumenta en contra de la opinión de Rodríguez Blanco, el cual se posicionó a favor de exigir licencia de apertura a los lugares de culto (53): en opinión de Rodríguez García, siempre se van a exigir las licencias urbanísticas de instalación de actividad y de primera ocupación o cambio de uso, por lo que considera innecesaria la licencia de apertura al cubrirse con las anteriores licencias las exigencias de control de seguridad, tranquilidad y salubridad, entre otras cuestiones (54).

En relación con la primera de las razones esgrimidas por Rodríguez García —sobre la incompetencia del legislador autonómico para regular la creación de una licencia de apertura y uso de centros de culto, en la medida en

---

(48) Cfr. RODRÍGUEZ BLANCO (2000): 109-110.

(49) Según el cual, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos es una de las competencias exclusivas del Estado español.

(50) Cfr. RODRÍGUEZ GARCÍA (2009): 430-431.

(51) Cfr. *ibidem*: 431.

(52) Cfr. *ibidem*: 433.

(53) Cfr. RODRÍGUEZ BLANCO (2000): 208-218, especialmente págs. 211-212 y págs. 213-214. Este autor no se refería, no obstante, a una licencia de apertura de centros de culto, entonces inexistente, sino a las licencias del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y a las licencias del Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. Se debe entender que RODRÍGUEZ GARCÍA se refería a estas últimas, pues, entre otras cosas, remite a las págs. 213-214 de la obra de RODRÍGUEZ BLANCO, que son las que contienen sus comentarios sobre ellas.

(54) Cfr. RODRÍGUEZ GARCÍA (2009): 436.

que afecta a las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos—, parece razonable estimar, con el autor, que la creación de centros de culto de pública concurrencia por parte de las confesiones religiosas ha de ser considerada como parte de las condiciones básicas del ejercicio de la libertad religiosa (55). Seglers Gómez-Quintero considera, por el contrario, que la ley es legítima a ese respecto en tanto que niega que la misma desarrolle el contenido esencial de la libertad religiosa (56). Si acudimos a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de urbanismo, encontramos dos sentencias especialmente relevantes y que pueden aportar luces a nuestra cuestión: la ya citada STC 61/1997, de 20 de marzo, y la STC 164/2001, de 11 de julio (57). Pues bien, en la actualidad, en materia de urbanismo es clara la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (58); no obstante, el Estado tiene otras competencias exclusivas con las que las competencias autonómicas han de coexistir, habida cuenta de que la actuación estatal puede condicionar, lícitamente, la competencia de aquellas (STC 61/1997, FD 5). Ciertamente, según el artículo 149.1.1.º CE, es competencia exclusiva del Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. La cuestión está en si se puede entender que el sometimiento o no a una nueva licencia para la apertura de centros de culto puede considerarse dentro de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de la libertad religiosa (derecho de libertad incluido, ciertamente, dentro de la categoría de derechos constitucionales mencionada en el art. 149.1.1.º CE), y que es el aquí afectado. Por otro lado, y al margen de que se considere o no que la Ley catalana de centros de culto desarrolla lo que es contenido esencial del derecho de libertad religiosa, es importante la precisión que realiza la mencionada STC 61/1997 en su Fundamento de Derecho núm. 7, según la cual las condiciones básicas no equivalen ni se identifican con el contenido esencial de los derechos: tanto el legislador

---

(55) LEAL ADORNA, por su parte, comentando el entonces proyecto de Ley catalana de centros de culto, centra el debate en si el establecimiento, apertura, reforma, etc., de un lugar de culto afecta o no a las condiciones básicas del ejercicio de la libertad religiosa para ver si la competencia para regularlo es autonómica o estatal, aunque no resuelve la cuestión. Cfr. LEAL ADORNA (2009): 366.

(56) Cfr. SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO (2010): 233.

(57) Para una aproximación a la doctrina constitucional establecida en estas sentencias véase, entre otros, SANTOLAYA MACHETTI (2007): 109-127.

(58) Véase el artículo 148.1.3.º CE y los respectivos estatutos autonómicos.

estatal como el autonómico deben respetar ese contenido esencial (59). De esa forma, pienso que se puede entender que esa competencia estatal de igualdad básica en el régimen de ejercicio y cumplimiento de derechos y deberes constitucionales del artículo 149.1.1.º CE puede permitir (no obligar) al Estado a crear una licencia para la apertura de centros de culto, pero se lo prohíbe al legislador autonómico (60).

No parece sostenerse tanto la segunda de las razones de Rodríguez García —que la licencia que nos ocupa vulneraría la neutralidad en tanto que no se la contempla para el caso de edificios o lugares de reunión con carácter ideológico en general—. El motivo es que el no creyente no tiene una necesidad de un espacio físico de concurrencia pública para llevar a cabo actividades de culto, porque éstas no existirán, y de lo que aquí se está tratando es, precisamente, de la conveniencia o no de someter a licencia de apertura no a cualesquiera espacios de concurrencia pública, sino a centros de culto (61). No obstante, aun sin compartir el fondo de su argumento, coincido en entender que, en cualquier caso, las condiciones que se exijan para el ejercicio de la libertad religiosa no deben ser más restrictivas que las condiciones que se exijan para otras libertades, entre ellas la ideológica, y, en su caso, pueden ser las mismas.

Por lo que respecta a la tercera de las razones —que la nueva licencia no sería necesaria pues bastaría el sometimiento de los centros de culto a las licencias urbanísticas que correspondiesen—, resulta acertada. En efecto, y dada la necesidad de ser comedidos a la hora de regular el ejercicio del derecho de libertad religiosa, parece razonable reducir posibles discrecionalidades de las autoridades públicas en este ámbito. En ese sentido, parece que las posibles

---

(59) Al respecto, véase, entre otros, MORENO ANTÓN (2008): 16-18.

(60) Por su parte, la STC 164/2001, en su Fundamento de Derecho número 18, señala al respecto que esa competencia de igualdad permite al Estado distinguir varios grupos o clases de derechohabientes (se refiere a distintas clases de suelo) e igualar el régimen jurídico de quienes se integran en un mismo grupo. Y señala la sentencia que lo relevante, desde la perspectiva competencial del artículo 149.1.1.º CE es la igualdad básica, en toda España, de los propietarios de una misma clase de suelo. Parece razonable aplicar esta doctrina, *mutatis mutandis*, a los titulares del derecho de libertad religiosa en lo relativo a la apertura de nuevos centros de culto.

(61) Se entra así en la interesante cuestión de la distinción entre libertad religiosa e ideológica. Sin ánimo de agotar el tema, pues nos saldríamos del ámbito de interés de este trabajo, no está de más afirmar, como hace PORRAS RAMÍREZ al comentar la compleja fórmula que utiliza el artículo 16.1 CE, que se trata de dos derechos, de carácter autónomo, y rango igualmente fundamental. Distinción que no impedirá admitir el vínculo estrecho que media entre ambos. Eso vínculo se manifiesta en la existencia de indudables analogías en la conformación de su régimen jurídico, y es fruto de su común surgimiento histórico. Cfr. PORRAS RAMÍREZ (2011): 20-21.

discrecionalidades van a reducirse al mínimo en el supuesto de que únicamente se exijan licencias urbanísticas y no otras licencias municipales, máxime cuando las exigibles garantías de seguridad y salubridad puedan quedar suficientemente satisfechas con aquellas. Ya con anterioridad, Combalía, refiriéndose al concepto estricto de seguridad en relación con la libertad religiosa, había dejado constancia, al hilo de unos comentarios sobre la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 1992, de que no puede utilizarse tal concepto de modo arbitrario, sino que debe interpretarse de modo que el peligro para la seguridad aparezca probado y sea cierto (62). Por su parte, Ferreiro se había posicionado en contra de la posibilidad de someter a los centros de culto a licencias de apertura (63).

Por otra parte, hay que reparar en la contradicción que supone que el legislador no entre —o no deba entrar— a definir lo que es un centro de culto, y remita, acertadamente, a los ordenamientos confesionales (64), y sin embargo tenga una idea lo suficientemente nítida de la materialización de las actividades de culto de las respectivas confesiones religiosas como para una determinación tan detallada de las condiciones de seguridad y salubridad exigibles a la generalidad de centros de culto. Parecería más acertado, en ese sentido, que las condiciones fueran mucho más básicas. Además, en el supuesto de que se viera la necesidad de esta nueva licencia —al considerar, por ejemplo, que, al no haber una normativa clara aplicable se daría el peligro de una discrecionalidad aún mayor—, sería conveniente una regulación fruto de previas negociaciones con las distintas confesiones religiosas. Esta vía parece más congruente con el principio de cooperación del Estado con las confesiones, que subyace en el tratamiento de lo religioso en nuestro ordenamiento jurídico, y que se alza como criterio necesario para una correcta interpretación de la laicidad de los poderes públicos, a tenor del artículo 16.3 CE (65). Este principio de cooperación viene reflejado con nitidez en el mandato constitucional a los poderes públicos de mantener relaciones de cooperación con las confesiones religiosas; y es este mandato justamente el que legitima la opción del legislador de atribuir un régimen jurí-

(62) Cfr. COMBALÍA (1994): 494-495.

(63) Cfr. FERREIRO GALGUERA (1998): 210.

(64) Con la salvedad de los respectivos artículos 2.1 de los Acuerdos con la FEREDE, FCE y CIE y el artículo 2.1 del Reglamento catalán de centros de culto.

(65) Aunque el contexto donde el autor hace estas afirmaciones es distinto al que nos ocupa —acerca de unos supuestos de objeción de conciencia fundamentados en convicciones religiosas— resulta interesante la afirmación de BARRERO ORTEGA, según la cual el ordenamiento español tiene previsto un cauce normativo especial, hábil para legítimar esas pretensiones, precisamente se trata de los acuerdos de cooperación entre el Estado y la confesiones que gozan de arraigo en la sociedad. Cfr. BARRERO ORTEGA (2011): 32.

dico diferenciado a la libertad religiosa y de culto (66). Consiguientemente, se llegaría a una regulación de carácter mínimo aplicable a los centros de culto de todas las confesiones religiosas, y, si fuera el caso, al establecimiento de unas condiciones más específicas de carácter pacticio con las confesiones que se vieran en la necesidad de ellas.

## VI. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

La reciente Ley catalana de centros de culto, junto con su desarrollo reglamentario, constituye una novedad que procura cubrir una laguna que se dejaba sentir en el Derecho público español. Se carecía de una normativa específica sobre centros de culto lo que provocaba algunos inconvenientes: por ejemplo, la diversidad de criterios con los que las autoridades locales resolvían la demanda de nuevos centros de culto, con la consiguiente inseguridad jurídica; la falta de condiciones mínimas de salubridad y seguridad en algunos centros de culto existentes, en ocasiones en funcionamiento sin las oportunas licencias urbanísticas; etc. Además, en los últimos años se ha agravado la situación con la recepción en España de inmigrantes, quienes han hecho surgir la necesidad de centros de culto de nueva implantación, en muchos casos de confesiones minoritarias.

En ese sentido, se puede afirmar que el legislador catalán se ha adelantado a intentar solventar una problemática real. Esta problemática es difícil y compleja pues tiene como objeto una materia muy sensible, punto de confluencia entre dos ámbitos del ordenamiento: la protección del ejercicio de un derecho fundamental como es el de la libertad religiosa, y el urbanismo, de cuya regulación los poderes públicos no pueden declinar su responsabilidad. Parece claro, por lo demás, que la respuesta que diseñe el legislador para colmar la laguna normativa sobre centros de culto debe estar en consonancia con lo que el ordenamiento jurídico español prevé para el tratamiento del hecho religioso cuando éste adquiera relevancia civil, como es el supuesto que nos ocupa.

La solución aportada por esta reciente normativa catalana presenta, sin embargo, una serie de cuestiones que, posiblemente, deban ser revisadas. Por una

---

(66) Señala PORRAS RAMÍREZ que en el mandato programático —que califica de polémico— dirigido a los poderes públicos, en orden a mantener relaciones de cooperación con la Iglesia católica y demás confesiones reside la única habilitación que legítimamente se halla a fin de permitir que el legislador opte, si tal es su deseo, por atribuir un régimen jurídico diferenciado a la garantía de la libertad religiosa y de culto. Cfr. PORRAS RAMÍREZ (2011): 21, en cuyo contexto el autor argumenta sobre la distinción entre la libertad religiosa y la ideológica. Véase, también con un cierto sentido crítico, BARRERO ORTEGA (2009): 223-235.

parte, es dudoso que sea el legislador autonómico el competente para regular una materia que no es aventurado afirmar que incide en las condiciones básicas del ejercicio de la libertad religiosa. Además, puede considerarse que el exigir una nueva licencia para la creación o el uso de un centro de culto, o limitar la posibilidad de establecimiento o titularidad de centros de culto únicamente a confesiones religiosas inscritas en el RER, supone añadir condiciones al ejercicio de un derecho fundamental por lo que debería utilizarse la vía de una ley orgánica y no una ley ordinaria.

Por otra parte, crea cierta perplejidad el que la ley establezca que las memorias de los planes de ordenación urbanística municipal deban contener una evaluación y justificación de las necesidades cuantitativa y de localización de suelo para la implantación de centros de culto en el municipio. Es aquella una materia muy sensible en el sentido de que cualquier extralimitación puede vulnerar la laicidad que debe acompañar a toda actuación de los poderes públicos. Sin que los poderes públicos declinen de su responsabilidad en el diseño urbanístico, hay que hacer notar que la valoración de las necesidades religiosas de la sociedad sólo podrán hacerla de modo indirecto y a demanda —sin duda proporcionada y debidamente justificada— de las confesiones religiosas. En ese sentido, llama también la atención tanto la reglamentación, exigente y exhaustiva, de las condiciones para otorgar la licencia, como el que no se haya acudido a una normativa pacticia, o, al menos, consiguiente y consecuente a una previa negociación con las confesiones religiosas más directamente afectadas.

El principal acierto de la ley es, en cualquier caso, dar la posibilidad de un debate sobre una cuestión necesitada de una respuesta por parte de los operadores jurídicos tanto como de la sociedad en general.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARRERO ORTEGA, Abraham (2009): «Apuntes críticos a la implementación legislativa de la dimensión social de la libertad religiosa en el ordenamiento jurídico español», en BARRERO ORTEGA, Abraham, y TEROL BECERRA, Manuel (coords.): *La libertad religiosa en el Estado social*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 221-238.
- (2011): «Multiculturalismo y libertad religiosa», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 27, págs. 21-38.
- COMBALÍA, Zoila (1994): «Los límites del derecho de libertad religiosa», en AAVV, *Tratado de Derecho Eclesiástico*, Pamplona, Eunsa, págs. 469-510.
- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón (2006): *Manual de derecho urbanístico*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados.

- FERREIRO GALGUERA, Juan (1998): *Protección jurídico penal de la religión*, La Coruña, Servicio de Publicaciones de la Universidad de la Coruña.
- FONT I LLOVET, Tomás (2010): «Prólogo», en PONCE SOLÉ, Juli (coord.): *Ciudades, Derecho urbanístico y libertad religiosa. Elementos comparados de Europa y Estados Unidos*, Barcelona, Fundación Carles Pi i Sunyer, págs. 11-16.
- GONZÁLEZ DEL VALLE, José M.<sup>a</sup> (2005): *Derecho eclesiástico español*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (2002): *Derecho de reunión y manifestación*, Madrid, Civitas.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (2007): *Urbanismo y ordenación del territorio*, Pamplona, Aranzadi.
- GUARDIA HERNÁNDEZ, Juan José (2010): *Libertad religiosa y urbanismo. Estudio de los equipamientos religiosos en España*, Pamplona, Eunsa.
- (2011): «La relación entre urbanismo y libertad religiosa en Cataluña: Llei 16/2009 dels centres de culte», *Ius Canonicum*, núm. 51, págs. 277-328.
- LEAL ADORNA, Mar (2009): «Los edificios destinados al culto en el ordenamiento jurídico español: ¿violación del derecho fundamental de la libertad religiosa?», en BARRERO ORTEGA, Abraham, y TEROL BECERRA, Manuel (coords.): *La libertad religiosa en el Estado social*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 341-366.
- LLAQUET DE ENTRAMBASAGUAS, José Luis (2011): «Normativa catalana sobre centros de culto (I): La LLei», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 27, págs. 1-57.
- MARTÍN, María del Mar (2010): «La libertad religiosa de los inmigrantes pertenecientes a minorías religiosas», en MARTÍN, María del Mar, y RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel (coords.): *El pluralismo religioso y su gestión en el ámbito local y autonómico. Especial referencia a Andalucía*, Granada, Comares, págs. 27-36.
- MARTÍNEZ DE PISÓN CAVERO, José (2000): *Constitución y libertad religiosa en España*, Madrid, Dykinson.
- MORENO UNIÓN, María (2008): «El tratamiento urbanístico de los lugares de culto o de reunión con fines religiosos», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 17, págs. 1-44.
- NIETO NÚÑEZ, Silverio (2004): «Interpretación por los tribunales de justicia de la legislación urbanística y municipal en relación a los lugares de culto», en CORRAL SALVADOR, Carlos (coord.): *La urbanística del culto*, Madrid, Universidad Pontificia Comillas de Madrid, págs. 47-74.
- PONCE SOLÉ, Juli (2005): «Una reflexión desde el derecho urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesionales», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 215, págs. 11-67.
- (2010): «Introducción. Derecho, apertura de lugares de culto y libertad religiosa» y «Derecho urbanístico y libertad religiosa en España: aspectos competenciales y materiales. La Ley catalana 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto», en PONCE SOLÉ, Juli (coord.): *Ciudades, Derecho urbanístico y libertad religiosa. Elementos comparados de Europa y Estados Unidos*, Barcelona, Fundación Carles Pi i Sunyer, págs. 17-27 y 77-153.

- PORRAS RAMÍREZ, José María (2011): «La libertad religiosa como derecho fundamental, en perspectiva estatal, internacional y europea», en *IDEM* (coord.): *Derecho y factor religioso*, Madrid, Tecnos, págs. 19-59.
- RAMALLO LÓPEZ, Fátima M. (2011): «El principio de desarrollo urbano sostenible. Un nuevo paradigma en la planificación urbanística», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 150, págs. 391-440.
- RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel (2000): *Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico de los lugares de culto*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio (2003): *Urbanismo y confesiones religiosas*, Madrid, Montecorvo.
- (2009): «La Ley catalana de centros de culto y la laicidad», *Laicidad y libertades*, núm. 9, págs. 403-441.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo (2007): «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el urbanismo y en el régimen de la vivienda», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 31, págs. 109-127.
- SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, Álex (2006): «Urbanismo y libertad religiosa: el proyecto de ordenanza tipo de la Generalitat de Catalunya para regular los lugares de culto», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 10, págs. 1-21.
- (2010): «La nuova legge catalana sui luoghi di culto», *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, núm. 18/I, págs. 227-236.

#### RESUMEN

El trabajo trata del establecimiento de centros de culto a la luz del reconocimiento de la libertad religiosa en el artículo 16 de la Constitución española de 1978. Lo hace al hilo de la reciente normativa catalana al respecto. Es una materia muy sensible, pues en ella confluyen dos importantes ámbitos del Ordenamiento: la protección de la libertad religiosa y el urbanismo. En tanto que la respuesta del legislador debe estar en consonancia con lo previsto por el ordenamiento jurídico español para el tratamiento del hecho religioso cuando éste tenga relevancia civil, se estudian los puntos más conflictivos que parece presentar la nueva normativa. Su principal acierto es, en cualquier caso, dar la posibilidad de un debate sobre esta delicada cuestión.

*PALABRAS CLAVE:* centros de culto; derecho urbanístico; libertad religiosa.

#### ABSTRACT

This work deals with the matter of religious buildings through the point of view of the constitutional religious freedom's Spanish regulation. It is a very sensitive matter due to the fact that two important areas of the law are implicated: the religious freedom

protection and the urban development. As the legislators' response ought to respect what is ordered by the Spanish law when the religious fact becomes relevant in civil society, this work studies the most conflicting issues that the new Catalan regulation seems to introduce in this area. It's principal success is opening, somehow or other, the possibility of a public debate about this delicate matter.

*KEY WORDS:* religious buildings; urban development; religious freedom.

