

URBANISMO Y LIBERTAD RELIGIOSA EN EUSKADI. LA INFLUENCIA DE LA LEGISLACIÓN CATALANA EN EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CENTROS DE CULTO DEL PAÍS VASCO

Por

JUAN J. GUARDIA HERNÁNDEZ
Profesor Asociado Departamento de Derecho Público
Facultad de Derecho
Universitat de Girona

jguaher@gmail.com

Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado 31 (2013)

RESUMEN: La Generalitat de Catalunya aprobó en 2009 la ley de centros de culto. Esta iniciativa tenía singular importancia, en la medida que pudiera influir en futuras normas análogas en otras CCAA. A finales del 2011 el Gobierno Vasco ha aprobado un anteproyecto de ley sobre los lugares de culto análogo al catalán. El estudio de sus similitudes y sus diferencias, objeto del presente trabajo, evidencian las últimas tendencias del incipiente movimiento de leyes autonómicas sobre los equipamientos de uso religioso en España.

PALABRAS CLAVE: País Vasco; Centros de Culto; Urbanismo; Libertad de culto.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. I. DIRECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL GOBIERNO VASCO. – II. COMENTARIO AL PREÁMBULO. –1. Motivación de una nueva ley: la pluralidad religiosa. 2. Concepto de centro de culto. a) Inexistencia de definición legal orgánica genérica sobre lugar de culto. b) La pública concurrencia. c) Vinculación finalista de los lugares de culto 3. Estándares urbanísticos. a) Génesis de los estándares. b) Estándar urbanístico religioso. c) De la propuesta de un estándar mínimo religioso. d) Estándar mínimo religioso en la legislación catalana 4. Laicidad positiva III. COMENTARIO AL ARTICULADO. – 1. Marco normativo de aplicación común. 2. Principios, derechos y límites. 3. Obligaciones de los poderes públicos vascos. 4. Cierre, sin carácter sancionador. 5. Relaciones institucionales con las confesiones religiosas: la comisión de carácter consultivo. 6. Licencia municipal de apertura y uso de centros de culto. 8. Protección contra la contaminación acústica. 7. Condiciones materiales y técnicas sobre seguridad y salubridad. 9. Expediente administrativo único. – IV. REFLEXIONES FINALES. 1. Falta de precisión jurídica. 2. Escasa relevancia sociológica de la pluralidad religiosa en Euskadi. 3. Ausencia de valoración democrática de los grupos sociales en relación con la faceta institucional de la libertad religiosa.

ABSTRACT: In 2009 the local Government (Generalitat) of Catalunya passed a law regulating the place of religious worship (ley de centros de culto). This legal initiative may be very influential, insofar as it will presumably become a reference for other local governments (Comunidades Autónomas) considering to regulate the matter. At the end of 2011, the Basque Government approved a draft law with similar nature and characteristics. The aim of this study is to examine the likenesses and differences between these two legal initiatives. Our analysis makes ultimately manifest the latest trends of the emerging regional legislation to regulate the use of holy places in Spain.

INTRODUCCIÓN

A diferencia de otras ramas del derecho, donde la actividad legislativa parece incansable, nuestro Derecho Eclesiástico del Estado ha gozado de una gran estabilidad tanto en sus fuentes pacticias, como unilaterales. Más bien, las novedades han venido al hilo de las resoluciones judiciales o constitucionales que de iniciativas parlamentarias estatales o autonómicas, ciertamente con las lógicas excepciones que confirman la regla¹. Y quizás ello no sea necesariamente un rasgo negativo.

Sea como fuere, parece que esta característica está empezando a cambiar por obra de las CCAA. Como es conocido el Parlament de Catalunya aprobó en 2009 una polémica norma, denominada *Llei 16/2009, del 22 de juliol, dels centres de culte* (en adelante LCAT)², y su reglamento de desarrollo de julio de 2010. Estas iniciativas eran del todo singulares, pues no encontraban precedentes en la historia democrática de nuestro país, ni ejemplos análogos en el resto de Europa. En su momento, resaltábamos su importancia en la medida que pudiera influir en futuras normas similares en otras regiones de España³. No ha tardado mucho en cumplirse este pronóstico, pues a finales de noviembre de 2011 el Gobierno Vasco aprobó un anteproyecto de ley sobre los lugares de culto (en adelante APLCAV) muy parecido –como veremos– al catalán⁴.

Creemos que un estudio detallado de sus similitudes y sus diferencias puede evidenciar las últimas tendencias del incipiente movimiento de leyes autonómicas sobre los equipamientos de uso religioso en España. Y este es, precisamente, el objeto de este trabajo.

Es necesario aludir, en este punto, a las elecciones al Parlamento Vasco de 2012 (X Legislatura 2012-2016) que, como es sabido, han llevado a la formación política

¹ Por poner un ejemplo novedoso de la normativa pacticia, podemos aludir al Intercambio de Notas entre la Nunciatura Apostólica en España y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación referidas a los acuerdos sobre asignación tributaria a favor de la Iglesia Católica de 2006, o –en cuanto a las fuentes unilaterales– el Real Decreto 1159/2001, de 26 de octubre, por el que se reguló la Comisión Asesora de Libertad Religiosa.

² Cfr. J.L. LLAQUET DE ENTRAMBASAGUAS, «Normativa catalana sobre centros de culto (I)», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 27 (2011). También J.A. RODRÍGUEZ GARCIA, *El régimen jurídico de los centros de culto en Cataluña: ¿un ejemplo a seguir?* Ministerio de Justicia. Madrid 2011.

³ Cfr. J.J. GUARDIA HERNÁNDEZ, «La relación entre urbanismo y libertad religiosa en Cataluña: *Llei 16/2009 dels centres de culte*», en *Ius Canonicum*, 101 (2011) p. 279.

⁴ Cfr. Orden de 25 de noviembre de 2011, de la Consejera de Justicia y Administración Pública por la que se aprueba con carácter previo el anteproyecto de Ley de Centros de Culto de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

redactora del APLCAV a la oposición, mientras que el nuevo ejecutivo Vasco, por el momento, no se ha pronunciado sobre el destino de este anteproyecto. Todo ello podría suponer que el interés por esta hipotética norma hubiera menguado, sin embargo –a nuestro juicio– es aún merecedor de estudio habida cuenta las recientes iniciativas urbanísticas del Ayuntamiento de Bilbao con respecto a los lugares de culto.

En efecto, es notorio que esa corporación municipal está gobernada por el mismo partido político que ha asumido la *Eusko Jaurjaritza* (Gobierno Vasco) por lo que una actuación en ese sector puede adelantar acontecimientos. En este sentido, tiene indudable trascendencia que el citado ente local aprobó inicialmente el 24 de octubre de 2012 una modificación puntual de su Plan General de Ordenación Urbana consistente en introducir una nueva regulación para la apertura de centros de culto⁵. Esta reforma aún no ha sido aprobada definitivamente, pero la memoria de la misma es muy ilustrativa para valorar en su justa medida la importancia del análisis del APLCAV.

En lo relativo a la justificación de la renovada regulación municipal se recuerda que:

«Debe, no obstante, completarse el marco donde se ha movido la intervención municipal, con una referencia expresa a lo que, en un momento posterior, ha sido otro factor determinante a la hora de abordar el cambio normativo en cuestión, y no es otro que el Anteproyecto de Ley sobre Centros de Culto elaborado en su día por el Gobierno Vasco y trasladado, entre otros, al Ayuntamiento de Bilbao».

Hasta este momento no se introduce nada que ya no sepamos, pero a continuación se añade que:

«Evidentemente, cualquier normativa municipal (...) no podía elaborarse a espaldas de una eventual futura regulación autonómica, y si bien es cierto que el Anteproyecto aludido ha decaído con la finalización de la legislatura, los criterios contenidos en él no deben ser olvidados sin más, pues reflejan, sin lugar a dudas, un estado de opinión jurídica, susceptible de convalidarse y plasmarse en una nueva iniciativa legislativa»

De alguna manera, se anuncia una futura norma legal vasca sobre la materia, cuyo contenido o alcance no conoce (o no se desvela)⁶, pero que –en todo caso– el texto ya

⁵ BO de Bizkaia, núm. 215, 9 de noviembre 2012.

⁶ Ello se manifiesta de modo más evidente cuando se reitera que «el último apartado establece, asimismo de forma inequívoca, el carácter temporal, de la nueva regulación a la espera –de ahí su brevedad– de que pueda promulgarse en el futuro una legislación estatal o autonómica y, a la vista de sus respectivos textos finales, se decida sobre la procedencia o necesidad de modificar aquélla, o, en su caso, de redactar una Ordenanza Local con este último objetivo».

elaborado por el anterior ejecutivo vasco (y ahora objeto de nuestro análisis) funda un precedente que ya ha influido en la capital de Vizcaya, como reconoce el propio consistorio Bilbaíno, y que constituirá una referencia obligada si finalmente se decide tramitar una nueva norma legal al respecto.

Con estos precedentes creemos que enjuiciar jurídicamente los aciertos y los aspectos mejorables del APLCAV, teniendo en cuenta la experiencia catalana, puede suponer una contribución al debate científico sobre necesidad, la oportunidad y la calidad de este tipo de iniciativas legislativas. Con esta finalidad organizaremos nuestra exposición en cuatro momentos, correspondientes a los epígrafes en que están divididas las líneas que siguen.

En el epígrafe primero analizaremos el ente administrativo autonómico vasco encargado de la redacción de la APLCAV y su comparación con la análoga catalana y estatal. El segundo epígrafe estudia el preámbulo de APLCAV y las bases sociológicas de Euskadi que justifican (o no) el anteproyecto. El tercer epígrafe, por su parte, realizará un largo comentario al articulado del APLCAV, comparando sus soluciones con las catalanas. Por último realizaremos unas reflexiones destacando aquellos aspectos que nosotros no compartimos, o que pueden ser mejorados. Acompañamos tres anexos que, a nuestro juicio, constituyen un valor añadido a cuanto hemos expuesto. Se trata (ANEXO I) de la transcripción literal de la Orden de la Consejera de Justicia y Administración Pública, que inicia el procedimiento de elaboración del APLCAV, del Preámbulo del citado APLCAV (ANEXO II) y, lo que nos parece muy ilustrativo para nuestras intenciones, en columnas comparativas (ANEXO III) el articulado de la ley de centros de culto de Catalunya, y el repetido anteproyecto del País Vasco.

I. DIRECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL GOBIERNO VASCO

La Orden de la Consejera de Justicia y Administración Pública, de 3 de noviembre de 2011 inició el procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley que es objeto de nuestro estudio.

Su redacción recayó, por razón de la materia, en la Dirección de Derechos Humanos.

La Comunidad Autónoma vasca no ha constituido un órgano administrativo especializado de relación con las confesiones religiosas y de tutela de la libertad religiosa, como así se hecho en Catalunya. Recordemos que, en ese sentido, desde el año 2000 esta última Comunidad Autónoma articula sus políticas públicas en relación

con el art. 16 CE a través de la *Secretaria d'Afers Religiosos*⁷, elevada al rango de *Direcció General* en el año 2004. Podemos añadir que la voluntad política para ampliar el protagonismo de la Generalitat en este ámbito se ha visto ratificado en el vigente (y constitucional) art. 161 del Estatuto de Autonomía de 2006⁸, precepto que avoca la competencia exclusiva en materia de entidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Catalunya a la administración autonómica. Con todo, no está cerrado el debate doctrinal sobre la distribución territorial del poder en España y la libertad religiosa, es decir el alcance y los límites de legislación autonómica en lo relativo a la tutela de la libertad religiosa. Todo ello respetando la reserva de Ley Orgánica del art. 81 CE y la competencia estatal (ex art. 149.1.1^o CE) para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Ciertamente es una cuestión interesante, pero por economía de espacio no nos es posible tratar ahora⁹.

Sea como fuere, de alguna manera el Gobierno vasco ya adelantó su intención de no erigir un órgano *ex novo* dos meses antes de la aprobación de la referida orden, sino más bien aumentar las competencias de uno ya existente.

«Una nueva normativa y un nuevo ámbito de actuación. ¿Habrá un nuevo departamento en el Gobierno vasco, como el que existe en Cataluña?

– Estamos inmersos en restricciones presupuestarias y hay que buscar el ahorro. No se entendería que aumentásemos el volumen de la Administración.

⁷ Creada por el art. 5.3 del Decreto 184/2000, de 29 de mayo, de *reestructuració del Departament de la Presidència*, en «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» núm. 3152, de 1 de junio de 2000. Conforme al art. 13 de este Decreto, las competencias de la citada *Secretaria de Relacions amb les Confessions Religioses*, eran: «sens perjudici de les funcions que sobre la matèria corresponguin a altres òrgans, té les funcions següents: a) L'atenció a les diferents entitats religioses establertes a Catalunya. b) L'aplicació dels acords del Govern amb els òrgans representatius de les diferents confessions religioses a Catalunya i vetllar pel seu compliment. c) L'exercici de la representació ordinària de la Generalitat davant les entitats religioses. d) L'elaboració d'estudis i informes en matèria d'afers religiosos. e) L'establiment i el manteniment de relacions amb els responsables institucionals per a temes de l'àmbit religiós. f) L'exercici de qualsevol altra funció que sobre la matèria li encarregui el titular o el secretari general del Departament de la Presidència».

⁸ Art 161. Relacions amb les entitats religioses: «1. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'entitats religioses que acompleixen llur activitat a Catalunya, que inclou, en tot cas, la regulació i l'establiment de mecanismes de col·laboració i cooperació per a l'acompliment de llurs activitats en l'àmbit de les competències de la Generalitat».

⁹ En todo caso, recomendamos. Cfr. S. BUENO SALINAS, *Relacions entre confessions religioses i regions o nacionalitats*, en V. REINA BERNÁLDEZ, MA. FÉLIX BALLESTA, «Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias. Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado», Madrid 1996, pp. 261–281. Y también: A. SEGLERS GÓMEZ–QUINTERO, *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa en el marco autonómico estatal. Balance y propuestas de futuro*, en «Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado» 19 (2009), en www.iustel.com

Creo que todo esto se podrá gestionar desde la Dirección de Derechos Humanos¹⁰».

Y, en efecto, así ha sido. Este último órgano administrativo, entre otras funciones, desarrolla las políticas públicas de recuperación de la memoria histórica, de reconocimiento de las víctimas de vulneraciones de Derechos Humanos y de gestión de la diversidad Religiosa en Euskadi.



¹⁰ EL CORREO, 17.07.2011, p. 21. Esta cuestión no pasó desapercibida, y de nuevo en ese mismo rotativo, escasamente ocho días después de la aludida Orden de la Consejera de Justicia y Administración Pública, añade que «El anteproyecto de ley de centros de culto prevé la constitución de una comisión específica para asuntos religiosos que velará por el cumplimiento de la normativa y asesorará en cada momento en caso de conflicto (...). En la comisión estarán representados las Diputaciones, los ayuntamientos y los distintos credos y entre sus miembros habrá expertos en esta materia. Enviados del Gobierno vasco ya se han reunido con portavoces de la comunidad musulmana y la próxima semana celebrarán un encuentro con el obispo de Bilbao, Mario Içeta. La Generalitat catalana cuenta ya con una comisión de estas características, que asesora a la Dirección de Asuntos Religiosos, *un departamento que en Euskadi, a día de hoy, no se cree necesario*»: cfr. EL CORREO, 14.11.2011, p. 14. La cursiva es nuestra.

Diversidad Religiosa



Asumimos en la **Dirección de Derechos Humanos del Gobierno Vasco** el reto de **dar respuesta a la demanda de respeto y garantía del ejercicio de la pluralidad religiosa en Euskadi**. Lo hacemos desde un principio institucional de laicidad abierta, tolerante y favorecedora de cuantas expresiones religiosas y espirituales acepten el marco de convivencia compartido.

Documentos de consulta:

- [Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa](#) (126 Kb · PDF)
- [Pluralidades Latentes. Minorías Religiosas en el País Vasco](#) (1,24 Mb · PDF)
- [Estudio sociológico sobre la diversidad y tolerancia religiosa](#) (2,17 MB - PDF)
- [Manual para la gestión de la diversidad religiosa](#) (3320 KB -PDF)
- [Convenio Marco de colaboración entre el Observatorio de Pluralismo Religioso en España y la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco.](#)

Cursos/seminarios organizados:

Gestión Pública de la Diversidad Religiosa. Este curso que presentamos, y que se celebró en Bilbao los días 10 y 11 de noviembre de 2011, abordó una serie de temas clave y de especial interés relacionados con la gestión de la diversidad religiosa desde el ámbito local así como los principios ordenadores de la gestión pública, el análisis de las competencias, así como el conocimiento de modelos de gestión.

[Consulta el programa](#)

Diversidad religiosa y políticas públicas en el País Vasco. La Dirección de Derechos Humanos del Gobierno Vasco organizó el Seminario sobre Diversidad Religiosa y Políticas Públicas en el País Vasco en Alhóndiga Bilbao (Sala Lounge Bastida) el 27 de mayo de 2011. Una treintena de personas, en su mayoría expertos en inmigración y derechos humanos que se extenderendieron en sus respectivos ámbitos el debate suscitado, asistieron como espectadores a este foro de conocimiento y diálogo sobre la creciente y dinámica pluralidad religiosa.

La presencia en la sociedad vasca de esa diversidad, hasta hace poco invisibilizada, conlleva la necesidad de replantear algunos aspectos de las políticas públicas. Esta realidad hace necesario que los responsables políticos, administrativos o judiciales conozcan los debates y propuestas que se plantean al respecto en otras sociedades de nuestro entorno. En particular, se hace preciso actualizar los significados de la idea de igualdad en un marco de mayor pluralidad de identidades.

[Consulta el programa](#) (417 Kb · PDF)

Enlaces de interés:



Fecha de la última modificación: 31/10/2012

Nota: Detalle de la captura de pantalla de la sede electrónica de la Dirección de Derechos Humanos.

Fuente: <http://www.jusap.ejgv.euskadi.net/> (fecha captura: 29.III.2012)

Justamente, al amparo del art. 14 del Decreto 472/2009, de 28 de agosto¹¹, por el que se estableció la estructura del Departamento de Justicia, se confió a la referida Dirección de Derechos Humanos la redacción y tramitación del APLCAP¹². Su actividad no se ha limitado a esta tarea, de modo que durante los últimos años la tutela de la libertad religiosa se ha articulado a través de la misma. Entre otras acciones podemos destacar el Convenio de colaboración con el Observatorio del Pluralismo Religioso del Ministerio Justicia (noviembre de 2011)¹³. El punto tercero de este acuerdo recoge el compromiso del Observatorio de incluir el logotipo de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco en el sobrepié de su portal web¹⁴. Por su parte el Gobierno Vasco insertará un link del Observatorio en su página web, circunstancia que a la fecha de cierre de este trabajo aún acaece¹⁵, como se puede comprobar en la imagen que ya hemos reproducido.

Podemos agregar también su intervención en la Fundación pública estatal *Pluralismo y Convivencia*¹⁶ tras la modificación de los Estatutos de la Fundación en 2009 que, entre

¹¹ Decreto 472/2009, de 28 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Justicia y Administración Pública, en BO. del País Vasco, núm. 17, de 7 septiembre de 2009: «A la Dirección de Derechos Humanos le corresponde (...) el ejercicio de las siguientes funciones: a) Impulsar una política pública de promoción de los Derechos Humanos y de fomento de una cultura de Paz y Convivencia. b) Coordinar las acciones de los distintos Departamentos del Gobierno en materia de Derechos Humanos, Paz y Convivencia. c) Promover acciones de sensibilización y formación en el ámbito de la Comunidad Autónoma en los asuntos relacionados en los apartados precedentes».

¹² Hoy confirmado y vigente en virtud del art. 6.1 del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, en BO. del País Vasco, núm. 243 de 17 diciembre de 2012: «Artículo 6.1. Al Departamento de Administración Pública y Justicia le corresponden las siguientes funciones y áreas de actuación (...) s) Promoción de los Derechos Humanos».

¹³ Convenio Marco de Colaboración entre el Observatorio del Pluralismo Religioso en España y la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través del Departamento de Justicia y Administración Pública, 30 de noviembre de 2011, en Resolución 34/2012, de 18 de mayo, de la Directora de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación de los convenios celebrados por el Gobierno Vasco, en BO. del País Vasco, núm. 160, de 17 de agosto de 2012.

¹⁴ Cfr. <http://www.observatorioreligion.es/>. En la actualidad no aparece ese enlace con la web del Gobierno Vasco (última visita, 29.I.2013).

¹⁵ Cfr. <http://www.jusap.ejgv.euskadi.net/>

¹⁶ Fundación aprobada por el Consejo de Ministros en octubre de 2004 a propuesta del Ministerio de Justicia. Su fecha de constitución fue el 25 de enero de 2005 y se inscribió en el Registro de Fundaciones el 8 de marzo de 2005: cfr. Orden ECI/935/2005, de 8 de marzo, por la que se

otros extremos, creó un Comité Asesor cuya composición es mixta: se incluyen tanto representantes de las CCAA, como entidades que trabajen en el ámbito de acción de esta institución o, incluso, personalidades de reconocido prestigio. El art. 22.4 de esos Estatutos señala que: «El Comité Asesor elegirá un representante en el Patronato de entre sus miembros representantes de las Comunidades Autónomas que tendrá la condición de Patrono». Para esta función se designó precisamente a la titular de la Dirección de Derechos Humanos del Gobierno Vasco, lo que subraya el papel de este órgano como administración territorial autonómica vasca competente en materia religiosa¹⁷.

No es ocioso resaltar que, en este punto, la estructura del Gobierno Vasco se asemeja a la Administración General del Estado en la que –tradicionalmente, y hoy en día– las cuestiones religiosas y de relación con las confesiones religiosas, residen en el Ministerio de Justicia.

En nuestra tradición histórica, como en general en aquellos estados que fueron confesionalmente católicos, por influencia francesa que se remonta a los inicios de la Monarquía Borbónica, las relaciones de las confesiones religiosas se han encauzado principalmente a través del Ministerio de Justicia. La razón de esta distribución competencial radicó en que –en su día– los tribunales eclesiásticos tenían una gran relevancia. No existía el divorcio, y la vía procesal oportuna para la petición de nulidad de un matrimonio era la jurisdicción canónica. A ello se añadía la existencia del fuero eclesiástico, por el cual las causas civiles y criminales de los clérigos eran competencia de los tribunales de la Iglesia. En esta situación, las confesiones minoritarias ostentaban (en el supuesto más favorable) un régimen de mera tolerancia, por lo que la competencia sobre las mismas recaía en el Ministerio del Interior, en cierta medida porque se trataban de actividades sospechosas, cuando no ilegales¹⁸.

La primera ley de libertad religiosa de España empezó a modificar esta situación. En efecto, la Ley 44/1967 de Libertad Religiosa, constituye un punto de inflexión pues se introduce un reconocimiento (mitigado) de este derecho fundamental, permitiéndose a las confesiones no católicas constituirse en asociaciones confesionales, con capacidad

inscribe en el Registro de Fundaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, en BOE núm. 88 de 13 abril 2005.

17

Cfr.

http://www.pluralismoyconvivencia.es/quienes_somos/organos_de_gobierno/comite_asesor.html (última visita 30. I. 2013). A la fecha de cierre de este artículo, sin embargo, el nuevo Gobierno vasco no ha nombrado al titular de la Dirección de Derechos Humanos tras las elecciones de octubre de 2012 (X legislatura 2012–2016).

¹⁸ Cfr. J.M. GONZÁLEZ DEL VALLE, «confesiones religiosas», en J. FERRER ORTIZ (coord.), *Derecho Eclesiástico del Estado español*, Pamplona, 1993, p. 260. Recomendamos también a A. MOTILLA, *La Administración española en materia religiosa (1808–1977)*, Granada 2009.

para participar en el tráfico jurídico, y a la apertura de lugares de culto sin trabas discrecionales. La competencia sobre las mismas se desplazó al Ministerio de Justicia, si bien (aún) con cierta intervención del Ministerio del Interior.

La LOLR hace desaparecer todas las competencias del Ministerio del Interior, de modo que Dirección General del Ministerio de Justicia, que hasta entonces se llamaba de asuntos eclesiásticos, pasó a llamarse Dirección General de asuntos religiosos, lo que subrayaba así que su competencia no se refería exclusivamente a la Iglesia Católica¹⁹.

En la actualidad, el Ministerio de Justicia, a través de la Secretaría de Estado de Justicia, desempeña sus funciones en materia religiosa desde la Dirección General de Cooperación Jurídica internacional y Relaciones con las Confesiones, y dentro de ella, específicamente en la Subdirección General de Relaciones con las Confesiones²⁰. A pesar de ello parte de las políticas públicas estatales que se han desempeñado en los últimos años se han realizado la Fundación Pluralismo y Convivencia, perteneciente al sector público estatal, al amparo del art. 44 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones²¹.

No obstante, no es la única de las opciones posibles. En Catalunya, por ejemplo, la *Direcció General d' Afers religiosos* en la actual legislatura (2010–2014) depende del *Departament de Governació i relacions institucionals*²². Es necesario precisar que este ente administrativo es heredero de la *Secretaria d'Afers Religiosos*, creada en el año 2000 (VI legislatura 1999–2003), y elevada al rango de Dirección General en el 2004 adscrita a la *Vicepresidència de la Generalitat* (VII legislatura 2003–2006)²³.

En el derecho comparado, podemos encontrar otras posibilidades. Por ejemplo, en aquellos estados donde existían *Iglesias nacionales*, hijas de la reforma protestante, en las que el cristianismo se instauró como religión de Estado. En estos países el príncipe

¹⁹ Cfr. J.M. GONZÁLEZ DEL VALLE, «confesiones religiosas»..., cit. p. 261.

²⁰ Cfr. Real Decreto 453/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, en BOE núm. 56, de 6 de marzo de 2012.

²¹ Cfr. Estatutos Fundación Pluralismo y Convivencia, disponible en <http://www.pluralismoyconvivencia.es> (última visita 9 de mayo de 2012).

²² Cfr. Decreto 21/2011, de 4 de enero, *d'estructuració del Departament de Governació i Relacions Institucionals*, en DO. de la Generalitat de Catalunya núm. 5792 de 10 de enero de 2011.

²³ *Memòria de la Direcció General d' Afers religiosos. 2004–2010*, Barcelona, 2010. Sobre la Génesis y competencia de este órgano autonómico único en España, cfr. I. BRIONES MARTÍNEZ, *El factor religioso y las Autonomías*, Granada 2011, pp. 235–239.

temporal fue investido de la suprema autoridad, incluida la episcopal²⁴, y se entendió el culto como un servicio público. Por lo tanto, como recuerda González del Valle, de acuerdo con la concepción protestante, existía un específico *Ministerio de asuntos religiosos*, en la que los clérigos de la Iglesia nacional eran, en sentido propio, funcionarios públicos²⁵.

En los países de tradición separatista, es el *Ministerio del interior* el competente en relación con las confesiones religiosas, quizás por que se las observa desde la óptica del orden público interno. En este sentido, resulta paradigmática la Republica Francesa.

Así pues, podemos concluir que opción competencial vasca se asemeja a la estatal, sin importar en este punto soluciones de otros estados, ya que radica la materia religiosa en la administración autonómica vasca análoga al Ministerio de Justicia, pero sin crear un órgano específico para relación con las confesiones religiosas.

II. COMENTARIO AL PREÁMBULO

El Preámbulo del APLCAV tiene 1.456 palabras, y –sin duda– es la parte de esta iniciativa que más se aparta de su homólogo catalán. Expondremos solo cuatro cuestiones que nos han merecido mayor interés, sin perjuicio que en ulteriores ocasiones podamos ampliar nuestro comentario a otros aspectos.

1. Motivación de una nueva ley: la pluralidad religiosa

Como es habitual, el preámbulo detalla cuáles son los motivos para la promulgación de una nueva ley. En síntesis se enuncian los siguientes:

El primer lugar se asevera que en las sociedades próximas a Euskadi, los fenómenos religiosos han experimentado importantes transformaciones. En segundo lugar, esta evolución del hecho religioso se debe a la diversificación de creencias, así como al proceso de secularización. En tercer –y último– lugar, en el ámbito específico de la sociedad vasca se afirma que la diversidad religiosa no constituye una novedad radical en términos históricos, pero sí constituye un elemento cada vez más relevante socialmente. Todo ello justifica, a juicio de los redactores, una renovada gestión pública de la nueva diversidad.

Este preámbulo detalla cuáles son las raíces de esta creciente pluralidad, y subraya que los recientes movimientos migratorios han contribuido a ampliar el panorama de tradiciones religiosas presentes en el País Vasco o a consolidar el previamente

²⁴ Cfr. M. RHONHEIMER, *Cristianismo y laicidad*, Madrid 2009 pp. 74–79.

²⁵ Cfr. J.M. GONZÁLEZ DEL VALLE, «confesiones religiosas»..., cit. p. 260.

existente. Igualmente se alude a la mayor posibilidad de interrelación social entre grupos diferenciados que deriva de las nuevas formas de comunicación o interacción, los avances tecnológicos y comunicativos y –por ende– la mayor oferta social de experiencias vitales.

Concluye el preámbulo en lo relativo a este aspecto que «En definitiva, la sociedad vasca, como otras sociedades europeas desarrolladas, presenta hoy un panorama de creciente pluralidad religiosa que posiblemente sea un fenómeno definitivo e irreversible».

Hasta este momento, en apretada síntesis, hemos expuesto el contenido del Preámbulo, por lo tanto nos corresponde ahora, una valoración jurídica del mismo. En efecto, debemos concordar que, ciertamente, es innegable el aumento de la población inmigrante en España, no obstante en el caso concreto del País Vasco, el impacto de este fenómeno demográfico –como veremos a continuación– no resulta tan relevante, o por lo menos no parece que lo sea del modo en que se ha redactado el referido preámbulo.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de 2010²⁶, en nuestro país había 47.021.031 habitantes, de los cuales 5.708.940 eran inmigrantes, es decir, el 12,14% de la población. La realidad vasca es diferente. En esa misma fecha la provincia de Vizcaya tiene 1.153.724 habitantes, que incluye a 69.023 extranjeros (5,982%). En la provincia de Álava son 317.352 personas, con 28.010 extranjeros (8,826%) y, por último en Guipúzcoa ascienden a 707.623, de los que corresponden 42.196 no españoles (5,963%). Por lo tanto, la población total vasca ascendía a 2.178.699 habitantes, de los cuales 139.229 eran extranjeros (6,4%). El siguiente gráfico refleja bien el mapa de la inmigración en nuestro país:



²⁶ Información disponible en www.ine.es (última consulta 1.V.2012).

Fuente: INE www.ine.es

Elaboración: www.lainformación.com²⁷

Como se observa, las cifras de Euskadi son muy diferentes a la media de extranjeros del Estado (12,14%). Por poner algunos ejemplos, en la provincia de Barcelona el porcentaje llega al 14,57%, y en la de Girona al 21,44%.

Dadas estas premisas, no alcanzamos a ver que el aumento de la inmigración en Euskadi sea tan relevante como se dice. Y si ello es así, sospechamos que la pluralidad religiosa no será tan importante como se afirma.

En esta línea el Gabinete de prospección sociológica dependiente de la Presidencia del Gobierno Vasco publicó en mayo del 2012 un informe sobre la diversidad religiosa de Euskadi, del cual se desprenden los siguientes datos: alrededor de un 73% de los entrevistados se autodefine como católicos (practicantes o no practicantes), un 2% se declara creyente de otra religión y, finalmente, un 25% se considera ateo, agnóstico o no creyente. Queremos añadir que –según este estudio– el 0,26% de la población sería musulmana, por lo que si aceptamos esos resultados, y los aplicamos a la población del 2011 (2.184.606²⁸), supone alrededor de 5.680 musulmanes en Euskadi.

La media española según el informe del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de Noviembre de 2010 era la siguiente:

- El 71% se define como católico.
- El 16.7% como no creyente (ateo, agnóstico).
- El 2.4% como miembro de otras religiones

Por lo que se colige que la pluralidad religiosa en Euskadi está por debajo de la media nacional. Así pues tampoco encontramos convincente el meritado preámbulo de la ley cuando alude a que en el País Vasco la pluralidad «supone un elemento cada vez más relevante socialmente, lo que justifica y requiere en medida creciente una adecuada gestión pública de tal diversidad».

2. Concepto de centro de culto

²⁷ Agradecemos a Juan Bosco Martín Algarra, subdirector de [lainformación.com](http://www.lainformación.com), la cesión de este gráfico, que ilustra cuanto estamos exponiendo.

²⁸ Cifra oficial de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2011, en <http://www.ine.es>

El preámbulo afirma que la legislación estatal define como lugares de culto a «aquellos “edificios o locales” destinados “de forma exclusiva” a la práctica habitual de la oración, formación o asistencia religiosa. El carácter o la naturaleza de centro de culto no se obtienen sólo por el cumplimiento de las finalidades señaladas legalmente, sino que se requiere además una “certificación” específica expedida por las autoridades religiosas de cada confesión».

a) *Inexistencia de definición legal orgánica genérica sobre lugar de culto*

No obstante, hasta la fecha, no existe ninguna definición legal orgánica genérica sobre qué ha de entenderse por lugar de culto. El legislador postconstitucional optó por no recoger en LOLR este extremo. Esta ausencia, ciertamente, no es jurídicamente irrelevante.

A este respecto Rodríguez Blanco sostuvo que en virtud de los principios de libertad religiosa y aconfesionalidad del Estado, por el cual los poderes públicos son incompetentes para entrar a regular lo religioso en cuanto tal, y del silencio sobre esta cuestión en el art. 2.2 de la LOLR se deriva que la determinación de lo que es o no un lugar de culto compete única y exclusivamente a las confesiones religiosas²⁹. Por lo tanto estamos ante un ejemplo paradigmático de cuestiones determinadas por los ordenamientos confesionales que tienen relevancia en el derecho estatal. Este último autor considera que el supuesto que estamos considerando opera la técnica jurídica del presupuesto; es decir, la figura por la cual se tienen en cuenta conceptos de origen confesional como supuesto de hecho de las normas estatales. Por lo tanto, si la definición de qué es un lugar de culto forma parte de lo religioso en cuanto tal, esa definición está vedada a los poderes públicos y, por lo tanto, el silencio de la LOLR es totalmente coherente.

Ahora bien, como bien recoge Rodríguez Blanco, los tres Acuerdos de 1992, con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas, la Federación de Comunidades Judías y la Comisión Islámica de España, rompen con el marco jurídico establecido al respecto en la CE y la LOLR en esta cuestión, ya que en ellos sí se reproduce una definición legal de centro de culto. En síntesis en aquellas normas se establecieron cuatro elementos definitorios concurrentes:

²⁹ Cfr. M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Libertad religiosa y confesiones: el régimen jurídico de los lugares de culto*, Madrid 2000, pp. 28–30. De todas maneras, si hemos entendido bien, parece introducir algunos matices en «Problemática actual del ejercicio de la libertad religiosa por los inmigrantes pertenecientes a minorías religiosas», en M. MARTÍN GARCIA y M. RODRÍGUEZ BLANCO, *El pluralismo religioso y su gestión en el ámbito local y autonómico. Especial referencia a Andalucía*. Granada 2010, pp. 75–76.

1. Debe tratarse de edificios o locales.
2. Destinado a funciones de culto, formación o asistencia religiosa.
3. Destinado de forma permanente y exclusiva a esas funciones.
4. Certificado por la confesión religiosa que se trata de un lugar de culto.

Su similitud induce a pensar que el APLCAV ha extrapolado el concepto de lugar de culto de los Acuerdos de 1992 con las citadas comunidades Evangélicas, Judías y Musulmanas, a una definición estatal general (inexistente en sentido estricto) para este tipo de inmuebles³⁰.

El APLCAV podría, quizás, no añadir nada más al respecto, pero no ha sido la opción escogida habida cuenta que el APLCAV nos ofrece una definición propia de lo que es un centro de culto, con todo no se concreta cuál es el tipo de relación jurídica que ha de tener con la presunta definición estatal (que, como hemos expuesto, no es tal). Es decir, si la desplaza o la complementa. Como se puede observar las dudas que genera esta cuestión no son pocas.

Sea como fuere, podemos continuar señalando que la aludida definición “vasca” de centros de culto se haya en el art. 4 y por tal entiende el «edificio, local o dependencia aneja, sea cual fuere su titularidad, pública o privada, destinado de forma permanente y exclusiva a la práctica del culto, la realización de reuniones de finalidad religiosa, y la formación o la asistencia de tal carácter, siempre y cuando haya sido reconocido expresamente como tal centro por la correspondiente iglesia, confesión o comunidad religiosa con personalidad jurídica de acuerdo con lo establecido en la orgánica de libertad religiosa».

Este artículo imita al art. 3 de la LCAT que también define qué ha de entenderse por centro de culto en Catalunya, pero «a los efectos de lo establecido por la presente ley y las disposiciones normativas que la desarrollen». El APLCAV omite esta delimitación y realiza una definición de centro de culto *in genere*. La ley catalana, pues, tiene una redacción más prudente, para evitar eventuales impugnaciones de inconstitucionalidad por motivos competenciales. En cuanto a su contenido material, podemos comprobar que ambas definiciones poseen diferencias que resultan útiles resaltar.

b) *La pública concurrencia*

³⁰ Cfr. Existen algunas pequeñas diferencias entre las definiciones de centros de culto en las tres leyes que aprueban los citados convenios. Creemos que no tienen relevancia a estos efectos: Cfr. M. MARTÍN GARCIA, «Derecho de libertad religiosa y establecimiento de centros de culto. A propósito de su desarrollo legal en Cataluña», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 94, enero-abril (2012), p. 247.

La ley catalana incluye como característica del centro de culto que sea de «concurcencia pública», locución que repite diez veces en toda la ley (incluyendo esta). No obstante, la redacción vasca omite este rasgo. No sabemos bien por qué. Si esta ausencia tiene el propósito de ampliar el ámbito de aplicación a lugares de culto sin concurrencia pública, tal como son en Derecho Canónico las capillas, y –en cierto modo– los oratorios, por poner un ejemplo de la Iglesia Católica, no se entiende bien cuál es el propósito de esta futura norma de rango legal. Estaríamos –sin lugar a dudas– ante una regulación invasiva de la libertad religiosa, en la medida que se sometería a una autorización administrativa el mero hecho de rezar de modo privado, o incluso en solitario.

En cuanto a la materialidad del inmueble, la LCAT enumera el «edificio y local». El APLCAV añade, por su parte, «dependencia aneja». La RAE incluye en la quinta acepción de este último sustantivo la «Oficina pública o privada, dependiente de otra superior», y en la séptima «cada habitación o espacio dedicados a los servicios de una casa». Parece, pues, que su significado es análogo a «locales», por lo que no está claro qué novedad introduce. Quizás pretende subrayar la posibilidad de lugares de culto en suelo cuyo uso principal sea el residencial. Pero no podemos acertar por el momento, a la espera del anunciado desarrollo reglamentario, cuál es la intención de los redactores.

c) Vinculación finalista de los lugares de culto

En cualquier caso, podemos añadir que el LCAT subraya que los centros de culto han de ser destinados «principalmente y de forma permanente al ejercicio colectivo de actividades de culto». La redacción vasca análoga, sin embargo, matiza más y exige que esté «destinado de forma permanente y exclusiva a la práctica del culto». A nuestro juicio la LCAT contiene, en ese punto, un concepto más avanzado de centro de culto, en la medida que junto a la afectación principal cultural, algunas confesiones acatólicas tienen una concepción multifuncional de los lugares de culto, pues los emplean para fines polivalentes, como reuniones o conciertos, o incluso lugar de encuentro social, entre otras³¹. Por ello entendemos que es poco realista que se exija una afección cultural «permanente y exclusiva».

El art 3. LCAT exige que la confesión que certifica un lugar de culto haya sido «reconocida legalmente de acuerdo con la Ley orgánica de libertad religiosa». El art 4 del APLCAV, por su parte, entiende que para considerar un inmueble como lugar de culto, debe haber sido certificado explícitamente como tal «por la correspondiente iglesia,

³¹ Cfr. M. RODRÍGUEZ BLANCO, «Libertad religiosa y confesiones...», cit., pp. 21-22.

confesión o comunidad religiosa con personalidad jurídica de acuerdo con lo establecido en la Ley orgánica de libertad religiosa».

La ley catalana emplea la categoría de “reconocimiento de la confesión religiosa” y el anteproyecto vasco, usa la de “adquisición de la personalidad jurídica”. ¿Estamos ante dos figuras distintas? Creemos que sí.

Es cierto que el reconocimiento y la adquisición de la personalidad jurídica suelen usarse como sinónimos, en la medida que el primero va implícito en el segundo. Ahora bien, técnicamente son distintos. En efecto, como recuerda López-Alarcón «el reconocimiento recae, no solo sobre la adquisición de la personalidad jurídica, es decir, la creación de un ente que tiene como base una comunidad, sino también sobre la naturaleza de la confesión como ordenamiento jurídico primario³²», usando la categoría propuesta por Santi Romano. En otras palabras, la adquisición de personalidad jurídica es una de las consecuencias del reconocimiento, pero no la única. El Estatuto jurídico de las confesiones reconocidas en el Derecho Español no se limita al conjunto de derechos (y deberes) genéricos de toda persona jurídica, habida cuenta que se no se pueden reducir, sin más consideraciones, al derecho común³³. Podemos recordar que existe un derecho especial –el Derecho Eclesiástico del Estado– con garantías reforzadas, que tutela la autonomía interna y de autoorganización de las confesiones, que la hace intangible a los poderes públicos, incluidos los jurisdiccionales (lo que lo diferencia sustancialmente de las meras asociaciones), además declara la inviolabilidad de los lugares de culto y de los archivos religiosos, entre otros rasgos posibles de enunciar.

Por lo tanto, una redacción más precisa y exacta del referido art. 4 del APLCAV debería incluir ambos conceptos, señalando que se consideran centros de culto aquellos que sean declarados como tales por las confesiones reconocidas o con personalidad jurídica civil. Por otra parte, es cierto que una solución más simple podría ser asumir sin cambios la redacción catalana.

Todo ello nos lleva a otra consideración. Del tenor literal del referido art. 4 APLCAV, cabe preguntarse qué ocurre con los centros de culto de las confesiones sin personalidad jurídica, o con una personificación distinta de la establecida en la LOLR. Entendemos que la CE y la legislación orgánica de desarrollo reconocen a todas las comunidades de base religiosa el derecho, entre otros, a establecer lugares de culto. Y

³² M. LÓPEZ ALARCON, «Confesiones y Entidades religiosas», en J. FERRER ORTIZ (coord.), *Derecho Eclesiástico del Estado español*, Pamplona, 2010, pp. 246-247.

³³ Como es conocido, la personalidad civil puede adquirirse por varias vías: A) Inscripción en el Registro de Entidades Religiosas. B) Notificación al Ministerio de Justicia, sin necesidad de inscripción, según lo dispuesto en el art. 1.2 Acuerdo Jurídico para las entidades orgánicas de la Iglesia Católica. C) Por ministerio de la Ley, sin necesidad de notificación ni inscripción, a la Iglesia Católica por aplicación directa del art. 16.3 CE.

ello tengan o no personalidad jurídica, estén o no inscritos en el Registro de Entidades Religiosas, se hayan materializado (o no) para el Derecho Estatal efectivamente como confesiones religiosas, o se hayan configurado con otro tipo de ente jurídico (pe.: asociación). Por el contrario, tanto la LCAT como el APLCAV son más restrictivos. Supeditan al reconocimiento o a la adquisición de la personalidad jurídica, tanto el poder solicitar las autorizaciones administrativas municipales, como la posibilidad de 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 aporía entre la norma orgánica, y las citadas normas autonómicas, nos lleva a dos lugares comunes en la reflexión jurídica; el de las consecuencias en la actitud del Estado aconfesional sobre el factor religioso, y el de las restricciones de los derechos fundamentales³⁴.

En cuanto a la primera, Viladrich señaló, de modo acertado que no corresponde al Estado «supuesta la rectitud democrática de su inspiración laica, la tarea de elaborar y sostener, de nuevo con el pretexto de la necesidad de la regulación jurídica de la materia, una concepción filosófica o política de lo religioso, una especie de teodicea oficial de Estado o del partido en el poder, a la que vendrían obligadas a remodelarse las manifestaciones y actividades de los ciudadanos y de las confesiones para obtener así carta de legalidad»³⁵. De algún modo, obligar a las confesiones a asumir una determinada organización jurídica, para poder ejercer sus derechos, podría suponer un neojurisdiccionalismo, poco acorde con nuestra Carta Magna.

En cuanto a la segunda, podemos acudir a la clásica distinción en la doctrina entre «delimitación» y «restricción» de los derechos fundamentales. Con el primer concepto se alude a aquellas intervenciones legislativas tendentes a completar la indeterminación del texto constitucional, fijando hasta dónde llega un derecho. Con la segunda, se designa aquellas medidas legales que reducen el ámbito de aplicabilidad de un derecho fundamental. La delimitación no constituye necesariamente una limitación, dado que cabe la posibilidad que, efectivamente, complete un enunciado constitucional pero

³⁴ Cfr. M. MARTÍN GARCIA, «Derecho de libertad religiosa y establecimiento de centros de culto...», cit., p. 246: «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».

³⁵ P-J. VILADRICH, *Los principios informadores del Derecho Eclesiástico Español*, en J.M. GONZÁLEZ DEL VALLE... [et al.] *Derecho eclesiástico del Estado español*, Pamplona 1980, p. 239

ampliando su sentido original, no reduciéndolo³⁶, al contrario de lo que supone toda restricción.

Dicho lo cual, ahora debemos dilucidar si el referido art. 4 del APLCAV constituye una *delimitación* o más bien una *restricción*. Ello no es un mero ejercicio académico (academicista, diríamos con más precisión) pues tiene consecuencias jurídicas relevantes en el campo competencial, dada la reserva de ley orgánica del art. 81 CE en lo relativo al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas

El TC afirma que la reserva de ley orgánica del art. 81 CE comprende aquellas regulaciones que entrañen un «desarrollo directo» de un derecho fundamental, y también aquellas que, sin desarrollar ese derecho de manera sistemática, inciden sobre «aspectos consustanciales» del mismo; y, paralelamente, quedan fuera de la reserva las regulaciones que simplemente «afecten a elementos no necesarios sin incidir sobre el ámbito y los límites» del derecho en cuestión. En este sentido la STC 135/2006, relativa a la ley catalana de asociaciones afirma que se «requiere Ley Orgánica únicamente la regulación de un derecho fundamental o de una libertad pública que desarrolle la Constitución de manera directa y en elementos esenciales para la definición del derecho fundamental, ya sea en una regulación directa, general y global del mismo o en una parcial o sectorial, pero, igualmente, relativa a aspectos esenciales del derecho, y no, por parcial, menos directa o encaminada a contribuir a la delimitación y definición legal del derecho»; esto es, «lo que está constitucionalmente reservado a la Ley Orgánica es la regulación de determinados aspectos esenciales para la definición del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas».

Por lo tanto, solo los elementos esenciales de un derecho fundamental (titularidad, facultades, garantías y límites) son de competencia exclusiva del Estado. Otros posibles contenidos son susceptibles de desarrollo autonómico, siempre en el bien entendido que la comunidad autónoma que lo pretenda ostente competencia sobre la materia objeto de regulación.

En nuestra opinión, lo establecido en la ley catalana y el anteproyecto vasco relativo al “reconocimiento de la confesión religiosa “o la “adquisición de la personalidad jurídica” como condición para la apertura de un lugar de culto, constituye una restricción del derecho fundamental de libertad religiosa, no una mera delimitación³⁷. Si esto es así, estamos ante una legislación que incide en aspectos sustanciales de ese derecho, lo

³⁶ Cfr. L.M. DIEZ-PICAZO, Sistema de Derechos Fundamentales, Madrid 2008, p.115.

³⁷ Todo ello sin prejuzgar si toda delimitación puede ser realizada por los parlamentos autonómicos, cuestión que excede el ámbito de este trabajo.

cual –como hemos dicho– debe ser regulado, en su caso, mediante ley orgánica, no ley autonómica. De todo ello concluimos que esos aspectos pueden ser inconstitucionales por violación del art. 81 CE.

3. Estándares urbanísticos

El preámbulo afirma que «hasta el momento no se han fijado estándares específicos para este tipo de “equipamientos religiosos” en las correspondientes normativas urbanísticas del Estado o de las Comunidades Autónomas, con la excepción de «la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto».

Los redactores del APLCAV están haciendo referencia a una institución de uso habitual en el planeamiento urbanístico en España desde 1976 hasta hoy, pero que fuera de él es poco conocida. Por ello creemos legítimo realizar una breve digresión sobre qué se ha de entender por *estándares urbanísticos*.

a) Génesis de los estándares

La Ley del suelo de 1956 dio plena libertad a la administración pública para establecer la ordenación urbanística que entendiera más oportuna. No se constituía ninguna vinculación concreta, ni a la densidad de viviendas, ni a las dimensiones de las dotaciones.

El resultado de esta regulación –o más bien ausencia de regulación– podría, quizás, haber sido satisfactorio; sin embargo, en el sentir mayoritario de la doctrina administrativista, esta inexistencia de exigencias concretas facilitó un urbanismo deficiente³⁸.

Como respuesta a esta situación, el legislador mediante el TRLS de 1976³⁹ implantó los denominados *estándares urbanísticos*, es decir, unos requisitos mínimos obligatorios que las administraciones competentes han de respetar al formular y aprobar el planeamiento, actuando como verdaderas limitaciones a la discrecionalidad administrativa: un mínimo de espacios libres destinados a parques públicos y zonas

³⁸ Por todos, cfr. F. LOPEZ RAMÓN, *Introducción al Derecho urbanístico*, Madrid 2009, pp. 94-98, y T-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Manual de derecho urbanístico*, Madrid 2011, pp. 49-50: «La experiencia de veinte años mostró los graves inconvenientes que de tal postura se derivaban, y movió al legislador a rectificarla introduciendo en el propio texto legal unos determinados criterios materiales de ordenación que los planes (...) están obligados a respetar en todo caso, con la cual la Ley aseguraba *ab initio* un mínimo inderogable de calidad de vida en el espacio urbano».

³⁹ Para ser exactos, los estándares aparecen en la efímera Ley 19/1975 de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 2 mayo, luego recogidos –al cabo de un año– en el TRLS de 1976, y posteriormente en el Reglamento de Planeamiento de 1978.

verdes; mínimo de equipamientos para centros culturales y docentes, así como para templos, centros asistenciales, sanitarios y demás servicios de interés social, todo ello en proporción al número de habitantes. Y también se establecía límites en cuanto al máximo, es decir, un límite a la densidad de viviendas.

Hoy en día todas las legislaciones urbanísticas incorporan esta técnica aunque, eso sí, con parámetros concretos variables entre unas y otras.

b) *Estándar urbanístico religioso*

En todas las CCAA los equipamientos religiosos carecen de estándar urbanístico independiente y preciso, siendo incluidas en otras categorías más generales de equipamientos. Esta configuración deja un cierto margen de discrecionalidad al planificador para determinar con más precisión dentro de cada ámbito qué equipamientos se requieren, atendiendo a la realidad sociológica de la población, y a las demandas que en este sentido hayan sido presentadas por las distintas entidades representativas de la sociedad civil. A nuestro juicio estamos ante una cláusula neutra, de la que se puede hacer un uso ajustado a derecho, pero de la que también cabe la posibilidad de desviación del poder.

P este carácter neutro podría ser violentado cuando por parte de las corporaciones locales no se calificara ningún solar para uso religioso, es decir, cuando de alguna manera se entendiera que este uso no va a tener demanda en las nuevas zonas de la ciudad, o que no es necesario implantarlo en el suelo urbano semiconsolidado que suele tener una situación de infradotaciones de equipamientos. De modo hipotético, también habría una aplicación contraria a derecho, si se calificara un exceso de suelo para finalidades religiosas, pero esta coyuntura parece una tesis “de laboratorio” del que probablemente no existan muchos ejemplos en 56 años de urbanismo moderno.

No obstante cabe apreciar en no pocas ocasiones una divergencia entre la finalidad asignada por el ordenamiento jurídico a la actuación administrativa municipal en el ámbito urbanístico y la finalidad realmente perseguida por algunos Ayuntamientos durante la realización de dicha actividad. Martín–Retortillo, con elocuentes palabras, apuesta por una reforma legal que refuerce la obligación de las poderes públicos locales y autonómicos competentes en esta materia. En concreto afirma que: «Desde mi experiencia personal como miembro de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, del Ministerio de Justicia, recordaré que el tema aflora de manera intermitente en las reuniones de trabajo, sobre todo a la vista de las dificultades efectivas de que se quejan algunos grupos para poder instalar sus lugares de culto o de reunión. Por eso, de una forma u otra, se viene insistiendo, desde hace tiempo, en el seno de la Comisión, en la conveniencia de que alguna ley estatal, con fuerza en todo el territorio nacional,

recordara de forma precisa, con carácter general, a Comunidades Autónomas y ayuntamientos, que la efectividad de la libertad religiosa (...) implica la previsión de que los instrumentos urbanísticos contemplen sin falta la posibilidad de instalación de lugares de culto y de reunión⁴⁰».

c) *De la propuesta de un estándar mínimo religioso*

Ante esta situación, hay autores que entienden que sería positivo la inclusión de un estándar mínimo para uso religioso. Ponce Solé postula que «la técnica legislativa en este ámbito puede depurarse más, orientando la necesaria discrecionalidad local mediante el uso de técnicas como, por ejemplo, los estándares referidos específica y precisamente a equipamientos religiosos, en la línea, salvando claro las distancias, de los ya existentes hoy en día en nuestro ordenamiento en relación con viviendas de protección pública»⁴¹.

Este último autor, ante la realidad legislativa vigente, apuesta por un estándar municipal aprobado por las propias corporaciones locales, en el que se limiten su propia discrecionalidad administrativa: «la ausencia de estándares urbanísticos concretos en la legislación no impide, en absoluto, que el propio municipio decida autovincularse, mediante su regulación urbanística, diseñando una política pública coherente (...), que quedara plasmada en el planeamiento urbanístico y en sus ordenanzas y en la que se especificara de qué modo se va a intentar hacer efectivo el derecho del art. 16 CE (...). De tal modo que podría pensarse en la elaboración de específicos estándares municipales en este ámbito, supliéndose así la laguna legal»⁴².

d) *Estándar mínimo religioso en la legislación catalana*

Se ha afirmado, no sin cierta imprecisión, que la LCAT estableció un estándar mínimo religioso para Catalunya. No ha sido exactamente así. En el preámbulo de la LCAT

⁴⁰ L. MARTÍN-RETORTILLO BÁQUER, *Libertad religiosa, construcción de templos y exigencias urbanísticas (Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos "Vergos c. Grecia", de 24 de junio de 2004)*, en AA.VV., *El derecho urbanístico del siglo XXI: libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, Vol. 2, 2008 (Ordenación del territorio y urbanismo), pp. 391-428.

⁴¹ J. PONCE SOLÉ, *Una reflexión desde el derecho urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesionales*, en «Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente», núm. 215 (2005), p. 63, y reiterado en IDEM, «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 *Ciudades, derecho urbanístico y libertad religiosa. Elementos comparados de Europa y Estados Unidos*, Barcelona 2011, pp. 77-154.

⁴² IBIDEM, pp. 44-45. No obstante, pensamos que, propiamente, no existe tal laguna en la legislación urbanística, más bien la ausencia (bien podríamos decir *la laguna*) de voluntad política en este sentido.

podemos leer que, efectivamente, se va a exigir un mínimo de suelo para uso religioso a los entes locales. En concreto se expone que: «L'aportació d'aquesta llei a la garantia de l'exercici del dret de llibertat de culte consisteix a establir que els plans d'ordenació urbanística municipal prevegin sols amb la qualificació de sistema d'equipament comunitari on s'admetin els usos de caràcter religiós. L'obertura de locals de culte és un dret pel qual han de vetllar les administracions»⁴³

Ahora bien, no se establecieron dimensiones concretas, como es tradicional en la regulación de los estándares. En su día, pensábamos que, quizás, se remitía esta cuestión al posterior desarrollo reglamentario, como se hizo en 1978⁴⁴ con el TRLS 1976. No ha sido así. La norma que completa la LCAT no establece parámetros concretos.

No compartimos, pues, la afirmación del preámbulo del APLCAV según la cual existen estándares urbanísticos de equipamientos religiosos en Catalunya. Se puede comprobar que, como tal, esta locución no aparece ni en la Ley, ni en el reglamento⁴⁵. Y que en ambas no se estipula unas dimensiones concretas de suelo para ese uso.

4. Laicidad positiva

Con una redacción correcta, pero un tanto confusa, se afirma que la «materialización de esa igualdad y libertad en la esfera religiosa se consigue a través de la práctica y garantía de lo que el Tribunal Constitucional ha denominado “laicidad positiva” y que incumbe con la misma intensidad a todos los poderes públicos de orden estatal, autonómico, foral o local». Este párrafo contiene una de las novedades que, a nuestro juicio, resultan más relevantes del APLCAV.

Esta locución, en contra de lo que se ha escrito en alguna ocasión, no es un (feliz) hallazgo en España del TC, sino que podemos encontrar precedentes en nuestra doctrina eclesiasticista. Entre otros, cabe destacar a Hervada que ya en 1979, en un sugestivo artículo titulado *Pensamientos sobre la sociedad plural y dimensión religiosa*, afirmaba «Cancelada la época en la que los derechos humanos eran entendidos como

⁴³ Llei 16/2009, del 22 de juliol, dels centres de culte, en DO. de la Generalitat de Catalunya, núm. 5432 de 30 juliol de 2009. Se concreta más en el artículo 4 que afirma: «1. Els plans d'ordenació urbanística municipal han de preveure sols amb la qualificació de sistema d'equipament comunitari on s'admetin els usos de caràcter religiós de nova implantació, d'acord amb les necessitats i les disponibilitats dels municipis. A aquest efecte, s'han de tenir en compte la informació i les dades contingudes en aquests plans».

⁴⁴ Nos referimos al *Reglamento de Planeamiento*, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 junio, el *Reglamento de Gestión Urbanística*, aprobado por Decreto 3288/1978, de 25 de agosto y el *Reglamento de Disciplina*, aprobado por el Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio.

⁴⁵ En el art. 10 del Reglamento de desarrollo se alude a estándares técnicos, en relación a aforo máximo de un lugar de culto, pero ello nada tiene que ver con los estándares urbanísticos.

meras libertades formales, hoy se afirma unánimemente que los derechos humanos deben ser reconocidos como derechos sustanciales, es decir, realmente ejercibles por poseer el sujeto los bienes necesarios para ello. De ahí una consecuencia importante: ya no basta que el Estado reconozca formalmente estos derechos, sino que se pide de él la ayuda necesaria para su real ejercicio y una política que favorezca *positivamente* el uso y disfrute de los bienes que son su objeto⁴⁶».

Dadas estas premisas, ante la nueva etapa de nuestra historia que se abría tras la Carta Magna de 1978⁴⁷, este autor concluyó: «Trasladando esto al derecho de libertad religiosa, es claro que el Estado debe adoptar, ante el bien que es su objeto la religión, una *actitud positiva* de reconocimiento, garantía y ayuda. El Estado aconfesional debe reconocer la práctica religiosa como un bien personal y social –los bienes objeto de los derechos humanos tienen ambas dimensiones–, que debe ser garantizado y fomentado»⁴⁸.

El intérprete de nuestra Norma Fundamental empezó a usar esta expresión en 2001, en la Sentencia de 15 febrero⁴⁹. El Alto Tribunal afirmó en aquella ocasión que en nuestro ordenamiento jurídico la libertad religiosa constituye tanto una protección frente a injerencias públicas en el ámbito individual e institucional de este derecho, como también una «actitud positiva, desde una perspectiva que pudiéramos llamar asistencial o prestacional» de las administraciones públicas.

Por el momento, y hasta donde tenemos noticia, existen ya otras ocho SSTC que la emplean. En lo que ahora nos interesa, queremos aludir ahora a la STC 38/2007, de 15 febrero de 2007, que tiene el valor añadido que la magistrada ponente era la (entonces) presidenta del Tribunal⁵⁰. En ella puede leerse que se «exige de los poderes públicos una actitud positiva respecto del ejercicio colectivo de la libertad religiosa (STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4)», para añadir después que:

«En este punto es de recordar que el contenido del derecho a la libertad religiosa no se agota en la protección frente a injerencias externas de una esfera

⁴⁶ J. HERVADA, «Pensamientos sobre la sociedad plural y dimensión religiosa», en *Ius Canonicum*, 38 (1979), pp. 63-76.

⁴⁷ Subráyese la fecha de publicación del mencionado artículo, cuya redacción –lógicamente– sería anterior a la misma.

⁴⁸ IBIDEM. La cursiva es nuestra.

⁴⁹ STC 46/2001 de 15 febrero, BOE núm. 65, de 16 marzo 2001.

⁵⁰ BOE núm. 63 de 14 marzo de 2007 (ponente: Casas Baamonde). La cursiva es nuestra. El resto de sentencias son: SSTC 46/2001, FJ.4; 128/2001, FJ.2 *in fine*; 154/2002, FJ.6 y 101/2004, FJ.3, 128/2007, de 4 de junio de 2007, y las más recientes SSTC 34/2011, de 28 de marzo de 2011, FJ. 3, 51/2011, de 14 de abril de 2011, FJ. 3.

de libertad individual o colectiva que permite a los ciudadanos actuar con arreglo al credo que profesen (SSTC 19/1985, de 13 de febrero, 120/1990, de 27 de junio, y 63/1994, de 28 de febrero, entre otras), pues también comporta una dimensión externa que se traduce en la posibilidad de ejercicio, inmune a toda coacción de los poderes públicos, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso, asumido en este caso por el sujeto colectivo o comunidades, tales como las que enuncia el art. 2 de la Ley Orgánica de libertad religiosa (LOLR) y *respecto de las que se exige a los poderes públicos una actitud positiva, de naturaleza asistencial o prestacional*, conforme a lo que dispone el apartado 3 del art. 2 LOLR, según el cual «[p]ara la aplicación real y efectiva de estos derechos [los que se enumeran en los dos anteriores apartados del precepto legal], los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar (...) la formación religiosa en centros docentes públicos».

Con estos antecedentes doctrinales y –sobre todo– constitucionales, ya en su día manifestamos que la ausencia de mención de la *laicidad positiva* en la LCAT (y en su posterior proyecto de reforma de 2011⁵¹), constituía una omisión poco comprensible⁵². En ese sentido, nos parece muy acertado que el APCAV haya acogido esta línea jurisprudencial, que evita un exégesis de corte laicista de nuestro ordenamiento jurídico, perspectiva –como es conocido– muy ajena a la intención de nuestros constituyentes en 1978⁵³. Si se promulgan nuevas leyes autonómicas sobre estas cuestiones, creemos que en este punto el APCAV resulta técnicamente más perfecto que su predecesora catalana.

III. COMENTARIO AL ARTICULADO

1. Marco normativo de aplicación común

El art. 5. APLCAV enumera las fuentes a las que acudir en esta materia: «El ejercicio de las actividades de culto y de naturaleza religiosa reguladas en la presente Ley se llevará a cabo respetando el marco normativo establecido por el artículo 16 de la Constitución, la Legislación orgánica sobre libertad religiosa, los Acuerdos suscritos por

⁵¹ Cfr. J.J. GUARDIA HERNÁNDEZ, «Comentarios al proyecto de ley de reforma de la ley de centros de culto de Cataluña», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 28 (2012), en www.iustel.com

⁵² IDEM, «La relación entre urbanismo y libertad religiosa en Cataluña...», cit., p. 292.

⁵³ Para una visión de esta cuestión en la actualidad, cfr. F.J. CONTRERAS PELÁEZ, «¿Por qué los tratados europeos evitan mencionar el cristianismo?», en *Ius Canonicum*, 102 (2011), pp. 507-530.

el Estado con las diferentes confesiones religiosas, los tratados internacionales ratificados por el Estado español en materia de derechos fundamentales, igualdad y libertad religiosa, así como las disposiciones de esta Ley y su desarrollo reglamentario».

Tiene su equivalente en el art. 7 LCAT, que es más escueto. Es interesante que el APLCAV no se refiera a la LOLR, sino a la «Legislación orgánica sobre libertad religiosa». No sabemos si esa redacción responde a aquellos planteamientos doctrinales según los cuales es necesario superar el marco definido por la LOLR de 1980, mediante una Ley orgánica de Libertad de conciencia y religiosa, que evite los presuntos privilegios y discriminaciones por razón de convicciones y creencias al excluir de su ámbito las denominadas «opciones de conciencia no religiosa»⁵⁴. Sea como fuere, quizás no hay intención alguna en ese sentido. Se puede añadir que la mención de «tratados internacionales ratificados por el Estado español en materia de derechos fundamentales, igualdad y libertad religiosa» evita aludir de modo expreso a los acuerdos entre el Estado Español y la Santa Sede. Ciertamente este circunloquio nada quita, ni nada pone a la efectividad de aquellos, pero no deja de ser una deficiente técnica jurídica, motivada –quizás– por la sospecha de un trato privilegiado a la Iglesia mayoritaria en España. En todo caso, si el art. 5 tiene pretensiones de exhaustividad, podría mencionar –cosa que no hace– las fuentes de derecho eclesiástico del Estado de la Unión Europea que no pueden ser reducidas al Derecho Internacional Público. El Derecho de la UE constituye un sistema jurídico supraestatal y supranacional, pero que constituye un auténtico derecho interno de los Estados de la Unión, y que prevalece sobre el derecho nacional de los mismos. En ese sentido, podría hacerse referencia al Tratado de la Unión Europea de Maastricht (1992), y sus sucesivas modificaciones, hasta su versión consolidada en la actualidad, que establece que los derechos fundamentales garantizados en el Convenio de Roma de 1950, y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes de los Estado miembros, forman parte del derecho de la Unión como principios generales⁵⁵. Igualmente, pensamos que completaría el artículo la mención a los convenios que la Comunidad Autónoma Vasca suscriba con las confesiones, o –incluso– los que las administraciones forales o municipales pueden a su vez contraer. No olvidemos que el ámbito urbanístico es muy propicio para las soluciones acordadas.

⁵⁴ Para una valoración de la vigencia de la LOLR: cfr. S. CAÑAMARES ARRIBAS, «La Ley Orgánica de Libertad Religiosa: oportunidad y fundamento de una reforma», en *Ius Canonicum*, 100 (2010) pp. 477-515.

⁵⁵ Cfr. P. LOMBARDÍA y J. FORNÉS, «Fuentes del Derecho Eclesiástico Español», en J. FERRER ORTIZ, (coord.), *Derecho Eclesiástico del Estado español*, Pamplona, 2010, p. 63.

2. Principios, derechos y límites

Sin lugar a dudas, el art.2 del APLCAV es el precepto más original de cuantos hemos encontrado. Se autodenomina «Principios y Derechos», y no tiene paralelo en la ley catalana. Se enumeran cuatro principios que deben inspirar la ley y su aplicación. Expresados de modo sintético, éstos serían:

- La garantía efectiva del ejercicio individual y colectivo de la libertad religiosa y de culto dentro del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sin más limitaciones que las exigidas por la seguridad, el orden público, la salud pública y el respeto a un medio ambiente adecuado.
- La garantía efectiva del ejercicio individual y colectivo de la libertad religiosa en el País Vasco.
- La garantía y fijación de unas condiciones óptimas de seguridad y salubridad de los espacios destinados al culto.
- El derecho de las diferentes religiones a disponer de lugares vinculados al culto.

En cuanto a la técnica jurídica, quizás no se delimite bien qué es un principio, y qué es un derecho. Díez-Picazo, siguiendo una distinción muy generalizada, recuerda que las normas jurídicas pueden, por su estructura, presentarse como reglas o como principios. Las reglas responden a la idea tradicional de norma jurídica, como enunciado que consta de un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica. Los principios, en cambio, serían mandatos de optimización de un determinado valor o bien jurídico; es decir, son normas que ordenan que el valor o bien jurídico por ellas contemplado sea realizado en la mayor medida posible.

Esta distinción aplicada a la regulación de los derechos fundamentales en general, y a la libertad religiosa en particular, hace que muy a menudo tengan una formulación normativa abierta. Es decir, «Por expresarlo con propiedad, las normas que declaran derechos fundamentales suelen tener una estructura principal⁵⁶». Obsérvese que en los principios no hay un supuesto de hecho en sentido técnico, pues no hay una definición mínimamente precisa de un tipo de situación en que pueden hallarse personas y cosas; y tampoco hay una consecuencia jurídica propiamente dicha, pues la norma no establece con claridad qué debe hacerse⁵⁷.

⁵⁶ IBIDEM. p. 46.

⁵⁷ Cfr. L.M. DIEZ-PICAZO, *Sistema de Derechos Fundamentales...*, cit., pp.46-49.

La técnica de aplicación de los principios es distinta de la técnica de aplicación de las reglas. Estas últimas se aplican según la conocida «técnica de la subsunción», consistente en determinar si un determinado caso real encaja o no dentro del supuesto de hecho⁵⁸. Por el contrario la aplicación de los principios se realiza mediante la «técnica de la ponderación». Se trata de optimizar el valor o bien jurídico y, por ello, de darle la máxima efectividad posible en función de las circunstancias del caso.

Algunas normas constitucionales tienen una estructura de reglas. Por ejemplo, el art. 18.3 CE que garantiza el secreto de las comunicaciones, salvo resolución judicial, o el art. 20 que tutela la libertad de expresión y de información, prohíbe la censura previa (art. 20.2 CE) y establece la reserva de jurisdicción del secuestro de publicaciones (art. 20.5 CE).

Ahora bien, son mucho más frecuentes las normas sobre derechos fundamentales con estructura de principios: «los españoles son iguales ante la ley» (art. 14 CE), «todos tienen derecho a la vida» (art. 15 CE), «se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen» (art. 18 CE), «Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades» (art. 16.1 CE) «todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales» (art. 24 CE).

Dicho todo lo cual, nos parece excesivo calificar como «principio» la garantía de unas condiciones arquitectónicas óptimas de seguridad y salubridad. No estamos ante un valor o bien jurídico que vincula a la administración a plasmar en la mayor medida posible. No es, en realidad, un mandato de optimización, sino un mandato sin adjetivos o modulaciones. Y la seguridad de las cosas y de las personas no parecen idóneas con la técnica de la ponderación.

En cuanto al denominado derecho a «disponer de lugares destinados al ejercicio de la libertad religiosa y de culto», no queda claro si estamos ante un principio, o un derecho.

Por otra parte, pensamos que, además, este artículo adolece de otras imprecisiones jurídicas. Se alude a la garantía efectiva del ejercicio individual y colectivo de la libertad religiosa, que podemos reconducir al principio de libertad religiosa. Es acertado mencionar que se trata de una libertad con dos dimensiones (la personal, y la comunitaria), aunque si se hubiera querido llegar a una formulación más exacta, entendemos que habría que añadir la dimensión institucional u organizativa⁵⁹ como, por

⁵⁸ Dicho en términos más generales, tratándose de reglas, debe aplicarse la consecuencia jurídica si se da el supuesto de hecho y, por consiguiente, la operación aplicativa se plantea en términos de sí o no.

⁵⁹ Cfr. P. LOMBARDÍA y J. FORNÉS, *El Derecho Eclesiástico*, en J. FERRER ORTIZ (coord.), *Derecho Eclesiástico del Estado español*, Pamplona 2007, p. 27.

otra parte, la misma ley hace en el art. 16.3 al mandar que se cree un «órgano de diálogo y colaboración institucional de la Comunidad Autónoma con las diferentes confesiones y comunidades religiosas». Sea como fuere, hasta este momento, este artículo no presenta ningún aspecto (o alguna ausencia) netamente contraria al ordenamiento jurídico español. No obstante a continuación se enumeran los límites a la libertad religiosa, y en ellos encontramos elementos dudosos: «Las limitaciones a estos derechos solo podrán estar justificadas por la seguridad, el orden público, la salud pública y el respeto a un medio ambiente adecuado». Esta última cláusula no se compagina bien con el art. 3.1 de la LOLR que afirma: «El ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática».

En otras palabras, se añade un nuevo límite desconocido en la legislación estatal, tal como «respeto a un medio ambiente adecuado», y se omiten otros como «moralidad pública».

a) *El respeto a un medio ambiente adecuado*

El límite al ámbito objetivo de ley orgánica se encuentra en la definición del derecho fundamental y en su delimitación, es decir, tanto en el desarrollo de las facultades que lo integran, como en el establecimiento de restricciones al mismo. La reserva no incluye, por tanto, toda la regulación posible del ejercicio de la libertad religiosa, de modo que sí existe un espacio para el legislador autonómico⁶⁰. En ese sentido se puede afirmar que el establecimiento de límites a los derechos fundamentales define su contenido esencial, por lo que debe ser regulado por ley orgánica. Si aceptamos cuanto decimos, a nuestro juicio, la cláusula «respeto a un medio ambiente adecuado» es inconstitucional por invasión de las competencias estatales. Se crea por parte de la Comunidad Autónoma Vasca una restricción o límite que solo el Estado central puede instituir.

b) *Sobre la moralidad pública*

Es cierto que la locución «moralidad pública» constituye un concepto jurídico indeterminado, cuyo contenido es de difícil precisión. Como hemos recordado, en el

⁶⁰ Así lo afirmamos ya en el pasado: cfr. J.J. GUARDIA HERNÁNDEZ, «La relación entre urbanismo y libertad religiosa en Cataluña...» cit. pp. 312-313.

ámbito del reconocimiento y desarrollo de los derechos fundamentales las normas jurídicas suelen ser formuladas habitualmente como principios, más que como reglas. De tal manera que lo habitual es encontrar mandatos constitucionales o legales de optimización de un determinado valor o bien jurídico. Se interpela a los poderes públicos para que el valor o bien jurídico contemplado sea realizado en la mayor medida posible. Con otras palabras, VILADRICH afirma que «Este derecho no tiene otros límites que los propios del derecho fundamental, entre los cuales no está una actitud ante la fe –sea cual fuere su signo– asumida por el Estado. Al ser el principio el de *la fe es libre del Estado*, el Estado no es límite del derecho de libertad de sus ciudadanos, sino por el contrario principio de su máxima extensión. De esta manera, el principio de libertad religiosa permite el axioma de «la mayor libertad posible y la mínima restricción necesaria»⁶¹.

La tarea del operador jurídico ante los principios, en ocasiones, no es fácil, puesto que las dificultades interpretativas son frecuentes. Los métodos hermenéuticos comunes (literal, histórico, sistemático, teleológico) tan útiles en otras ocasiones, no consiguen dar una respuesta satisfactoria. En este punto, Díez–Picazo alude a lo que el denomina «apertura al debate moral»⁶².

Ante la necesaria delimitación sobre qué debe optimizarse, y hasta dónde debe llegar esa optimización, este autor afirma que «hay que dar la mayor efectividad posible, habida cuenta de las circunstancias del caso, al valor o bien jurídico protegido por el derecho fundamental en Juego⁶³». Ciertamente, para ello es necesario identificar cuál es el valor que cada derecho fundamental protege, lo que no siempre es evidente ni pacífico. «Esta necesidad de identificar valores o bienes jurídicos trae consigo, a su vez, una apertura del razonamiento jurídico a la filosofía política y moral⁶⁴». Desde esa perspectiva la alusión, por etérea que pueda parecer, a la «moralidad pública» no es superflua, ni redundante, y enraíza en los fundamentos últimos de nuestro orden social. Su omisión, pues, no es del todo acertada.

Por otra parte, también desde el punto de vista de la tutela internacional de la libertad religiosa, esta ausencia llama la atención. Recordemos que el art. 9.2 del Convenio de

⁶¹ P.J. VILADRICH, *Los principios informadores del Derecho Eclesiástico Español...*, cit., p. 273

⁶² L.M. DIEZ–PICAZO, *Sistema de Derechos Fundamentales...*, cit., p. 49.

⁶³ IBIDEM, p. 50.

⁶⁴ IBIDEM, p. 50. No es ahora el momento de aportar nuevos elementos a esta cuestión, sirva al menos para observar que la supresión de la referencia a la «moralidad pública» en el APLCAV no es irrelevante. De algún modo aproxima el texto de la futura ley a las posiciones doctrinales defendidas por Hans KELSEN y Herbert HART, según las cuales es improcedente acudir al auxilio de conceptos y argumentos morales, para colmar las lagunas e imprecisiones existentes en el ordenamiento jurídico, por lo que todo se reduce a la discrecionalidad de los operadores jurídicos.

Roma, señala que: «La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la *moral públicas*, o la protección de los derechos o las libertades de los demás⁶⁵».

En conclusión, evidentemente la ausencia del límite en la «moralidad pública» no invalida el artículo comentado, en la medida que la LOLR es de aplicación directa e inmediata, ahora bien es una ausencia premeditada que nos deja una redacción deficiente.

3. Obligaciones de los poderes públicos vascos

El art. 8 afirma que se adoptarán en la planificación urbana las medidas oportunas para garantizar la actividad cultural «facilitando los espacios necesarios para el establecimiento de equipamientos destinados al culto u otras actividades religiosas». Se añade, por otro parte, y de modo más técnico que la ley catalana, que se llevará a cabo «sin que pueda producirse discriminación directa o indirecta, o restricción arbitraria en su ejercicio».

No obstante, este artículo adolece, creemos, de alguna imprecisión. Se usa el término «facilitando» que es excesivamente vago. ¿Qué es facilitar? ¿Una concesión administrativa? ¿Mediante un canon anual o de modo gratuito? ¿Un derecho de superficie? ¿Una cesión de la titularidad dominical o del uso de un bien patrimonial? En este último caso, ¿a título oneroso, o gratuito? ¿Trámite un concurso, o mediante adjudicación directa? ¿Se puede acudir al Patrimonio Municipal del suelo? ¿Es causa suficiente para tramitar un expediente de desafectación de un bien de dominio público para que sea calificado como bien patrimonial?

Como se observa, el APLCAV contiene algunas lagunas que limitan su eficacia.

4. Licencia municipal de apertura y uso de centros de culto

Los artículos 9 a 12 del APLCAV crean la «licencia municipal de apertura y uso de centros de culto (y otros espacios destinados a uso religioso)», de modo análogo a como lo hacen los artículos 8 a 11 de la LCAT. Ya hemos tenido ocasión de valorar –de modo crítico– la oportunidad y calidad técnica de esta solución⁶⁶. Se confunde la necesidad de

⁶⁵ La cursiva nuestra.

⁶⁶ Cfr. J.J. GUARDIA HERNÁNDEZ, «La relación entre urbanismo y libertad religiosa en Cataluña...», cit., pp. 277–328, y J. OTADUY, «Crónica de legislación 2009. Derecho Eclesiástico

ordenar el espacio, con el control del mismo. El denostado intervencionismo estatal tantas veces denunciado en la precedente etapa preconstitucional parece volver a resurgir entre nosotros.

Sea como fuere, nos llama la atención que el aludido art. 9.1 del APLCAV al referirse a la apertura de un nuevo centro de culto, añada «de concurrencia pública», característica que, de modo inexplicable, no aparece en la definición de centro de culto del art. 3 de ese texto, lo que refuerza la idea que aquella definición legal es poco exacta. En este sentido encontramos que art. 10.3 añade: «En ningún caso se impondrá a los centros regulados en la presente ley condiciones de seguridad e higiene más estrictas que las exigidas, con carácter general a los *establecimientos abiertos al público*⁶⁷», se observa, pues, que esa característica se reitera.

Dicha licencia, se añade, no podrá ser denegada por la administración competente, una vez comprobado que se cumplen por la entidad religiosa solicitante todos los requisitos urbanísticos y técnicos. Lógicamente, *Nihil novum sub sole*.

Este artículo implanta un periodo máximo a los ayuntamientos para resolver de 6 meses, con silencio administrativo positivo en caso de ausencia de respuesta. La legislación catalana es parecida, pero con algún pequeño matiz: el art. 29.2 del Reglamento de desarrollo de la LCAT estableció que el órgano competente disponía de 4 meses para resolver y notificar, contados desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro de entrada municipal. Ahora bien, a continuación (art. 29.3) prevé que se podrá acordar motivadamente, justificando la excepcionalidad, la ampliación de ese plazo, siempre que no sea superior a 2 meses. El agotamiento del plazo máximo sin haber sido notificada la resolución, como en el APLCAV, conllevará tener otorgada la licencia por silencio administrativo positivo, con una excepción, si el centro de culto se pretende instalar en suelo de titularidad pública, en cuyo caso se entenderá desestimada la petición.

5. Condiciones materiales y técnicas sobre seguridad y salubridad

El art. 10 APLCAV, equivalente al art. 8 de la LCAT, recuerda que los centros de culto de acceso público deben reunir las condiciones necesarias para garantizar la seguridad de los fieles (de los *usuarios*, según su tenor literal) y evitar molestias a terceras

Español», en *Ius Canonicum*, 100 (2010), p.721: «En realidad, el núcleo de la ley se concentra en la licencia municipal de apertura y uso de centros de culto, artículos 8–11; el resto es más bien aparato, para dotar de una pretendida «sistematicidad» a estas normas de nueva creación, que son las que al legislador interesan».

⁶⁷ La cursiva es nuestra.

personas. Indudablemente ningún derecho fundamental justifica un uso abusivo del mismo.

Para evitar una potencial aplicación excesiva de esa norma, la versión catalana (art. 8.1) la matizó con estos términos: «Estas condiciones deben ser adecuadas y proporcionadas, para no impedir ni dificultar la actividad que se lleva a cabo en dichos centros». El art. 10.1 APLCAV, por su parte, reproduce esa cláusula de un modo un poco redundante: «todo caso, estas condiciones deben ser adecuadas y proporcionadas a la finalidad para la que han sido establecidas, y en ningún caso podrán impedir ni dificultar de forma arbitraria o injustificada la actividad que se lleva a cabo en dichos centros».

Creemos que ha de valorarse positivamente en ambos artículos la inclusión de la categoría de «proporcionalidad», muy apropiada para dilucidar el uso o abuso de los derechos.

Como es conocido, el principio de proporcionalidad no está expresamente previsto por nuestra Carta Magna. Sin embargo, el TC la ha usado con cierta frecuencia (SSTC 76/1990, 66/1991, 151/1997, 37/1998). Tiene su génesis en el Derecho Público alemán como instrumento apto para controlar cualquier acto emanado de los poderes públicos (leyes, reglamentos, actos administrativos) que incidan en los derechos e intereses de los particulares. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha hecho uso de él con frecuencia en el razonamiento de sus resoluciones.

Siguiendo a Díez-Picazo⁶⁸, se reputará proporcionado y, por tanto, válido aquellos actos que respeten simultáneamente tres requisitos:

A) Que la *intervención sea adecuada* para alcanzar el fin que se propone.

B) Que *la intervención sea necesaria*, en cuanto que no quepa una medida alternativa menos gravosa para el interesado.

C) Que sea *proporcionada* en sentido estricto o, en otras palabras, que en ningún caso suponga un sacrificio excesivo del derecho o interés sobre el que se produce la intervención pública. No es suficiente que la medida sea adecuada y necesaria, sino que ha de valorarse si conlleva el vaciamiento del derecho o interés en juego, en cuyo caso, es inaplicable.

En otras palabras, «El principio de proporcionalidad, en suma, es una técnica tendente a que la consecución de los intereses públicos no se haga a costa de los

⁶⁸ L.M. DIEZ-PICAZO, *Sistema de Derechos Fundamentales...*, cit., p.122

derechos e intereses de los particulares, sino que se busque un punto de equilibrio entre ambos⁶⁹».

Por lo tanto, los requisitos que pueda exigir el anunciado reglamento a los centros de cultos sobre condiciones técnicas y materiales, debe modularse con el referido principio de proporcionalidad, de modo que si un aspecto conlleva una restricción que no es idónea para alcanzar el propósito que se persigue (salvaguardia integridad de los fieles, y ausencia de molestias a terceros), ese requisito para ese caso concreto no es aplicable por expreso mandato legal. En el mismo sentido, si cabe una posibilidad diferente más favorable a la libertad religiosa, la medida más gravosa no es proporcional, y también ha de rechazarse. Y, por último, las condiciones técnicas no pueden suponer una restricción excesiva de la libertad religiosa, es decir, no puede producir una falta de equilibrio entre los bienes que se pretende tutelar, y la apertura (o continuación) de un lugar de culto.

En definitiva, el principio de proporcionalidad resulta muy adecuado para la tutela de la libertad religiosa, tanto por lo que supone de límite a la discrecionalidad administrativa, como a las manifestaciones accesorias de la libertad religiosa.

Por otra parte, el art. 10.2 APLCAV añade que se tendrá en cuenta el tamaño y la ubicación del lugar de culto, matiz inexistente en la LCAT. En todo caso, sí podemos encontrar consecuencias prácticas sobre estos elementos en el reglamento de desarrollo de la LCAT, que –quizás– puedan influir en el reglamento análogo que ha de aprobarse en el futuro en el País Vasco.

A modo de ejemplo, En cuanto al *tamaño* el art. 7 en relación a los centros de culto catalanes de gran capacidad –entendiendo como tal a aquellos que tengan una superficie construida superior a 1000 m² o un aforo previsto para más de 1500 personas– se les exige en la documentación urbanística una justificación sobre su idoneidad y conveniencia. Del mismo modo, en ese caso, debe contener un estudio de la movilidad generada y de las necesidades de plazas de aparcamiento de la nueva implantación y el planteamiento de las soluciones contempladas para garantizar la corrección de los posibles déficits generados. Igualmente podemos recordar que el aforo es el criterio que se usa para determinar en el art. 14 del reglamento de la LCAT cuántos servicios sanitarios ha de disponer el lugar de culto, y qué instalaciones mínimas han de contar. También el aforo tiene implicaciones en la licencia municipal de apertura y uso de centros de culto. El art. 19.2 del referido Reglamento catalán se sustituye por una

⁶⁹ IBIDEM, p. 122

comunicación previa en los supuestos de centros de cuando los espacios útiles para el culto no superen los 100 m² y el aforo previsto no supere las noventa personas⁷⁰.

En cuanto a la *situación*, en el art. 15 del Reglamento citado no estableció con carácter general limitaciones a la implantación de centros de culto por esta razón. Con todo, se establece que en viales de una anchura no superior a 6 m sólo se admitirá la apertura de centros de culto con un aforo inferior a 100 personas.

En fin, por último, el art. 10.2 APLCAV incluye otra cláusula sin equivalente claro en la legislación catalana. Se afirma que «La inobservancia de estos criterios y condiciones por una corporación municipal, o la pasividad de ésta a la hora de dar respuesta a las peticiones de las comunidades religiosas, implicará la mediación del Gobierno Vasco, que podrá realizarse en el marco de la Comisión asesora recogida en esta misma ley⁷¹».

Este precepto quiere salir al encuentro de hipotéticas actuaciones municipales obstruccionistas, sea por la denegación de la correspondiente licencia, sea por la ausencia de una respuesta a una previa solicitud. Ante las mismas la confesión religiosa afectada, o alguno de sus fieles, pueden acudir sin más preámbulos a la jurisdicción contencioso-administrativa. No es este un recurso superfluo en la medida que la mediación del Gobierno Vasco no interrumpe el plazo legal para presentar la correspondiente acción judicial. Y ello es importante dado que en el caso del procedimiento para la protección de los derechos fundamentales, conforme al art. 115.1 de la ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, tienen tan solo 10 días desde la notificación del acto, su publicación o transcurso del plazo fijado para la resolución, para interponer el correspondiente recurso.

Hemos de tener en cuenta que existen otros modos de terminación del proceso distintos a la sentencia, que pueden ser útiles en esas circunstancias. En efecto, el art. 74 de la ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa prevé como motivo de finalización de la causa, el desistimiento del actor (la confesión religiosa, o alguno de sus

⁷⁰ Con posterioridad, el Gobierno Vasco (IX legislatura) anunció que los lugares de culto con un aforo menor a 300 personas podrán abrir sin autorización previa municipal, mediante una declaración responsable, conforme a la Directiva europea de Servicios (*Directiva Bolkestein*) cfr. EL CORREO, 5.V.2012, p.18.

⁷¹ Advertimos que este artículo no respeta las últimas modificaciones ortográficas de la RAE en lo relativo a la eliminación de la tilde diacrítica en los pronombres demostrativos. Como es conocido, las reglas ortográficas anteriores prescribían el uso de la referida tilde en los pronombres demostrativos para distinguirlos de los determinantes demostrativos, cuando en un mismo enunciado eran posibles ambas interpretaciones y podían producirse casos de ambigüedad. Sin embargo, ese empleo tradicional de la tilde no cumple el requisito fundamental que justifica el uso de la tilde diacrítica, que es el de oponer palabras tónicas o acentuadas a palabras átonas o inacentuadas formalmente idénticas, ya que los demostrativos son siempre palabras tónicas en cualquiera de sus funciones. La RAE establece que se podrá prescindir de la tilde en estas formas incluso en casos de ambigüedad. (www.rae.es, última consulta de 14.V.2012). La cursiva es nuestra.

fieles), el reconocimiento por parte de la administración demandada en vía administrativa de las pretensiones del demandante (art. 76) o incluso el acuerdo extrajudicial (art. 77.2). Todo ello hace aconsejable interponer el correspondiente recurso, para –a continuación– buscar una solución con las administraciones públicas implicadas. Lo contrario, puede suponer la caducidad de los plazos para recurrir, por lo que –por seguridad jurídica– la actuación municipal devendrá inatacable.

6. Protección contra la contaminación acústica

El art. 11 del APLCAV exige que se habrán de cumplir con las disposiciones normativas ambientales sobre contaminación acústica contenidas en la regulación estatal y autonómica, así como en las ordenanzas municipales aprobadas con esa finalidad.

El art. 10 de la LCAT es algo diferente. Efectivamente se afirma que los centros de culto deben cumplir con las disposiciones de la legislación de protección contra la contaminación acústica, pero se añade que «Las limitaciones acústicas de los centros de culto se regulan por reglamento». Este ulterior desarrollo se efectuó en el (largo) art. 17 de la anunciada norma que complementa la LCAT. Las condiciones de protección acústica que se exigen son las siguientes:

- a) Paredes, fachadas o elementos delimitadores que no tengan contacto con otros recintos o locales: 37 dB (A).
- b) Paredes y elementos delimitadores separadores respecto a otros locales o edificios en contacto: 55 dB (A). En este caso, si el elemento delimitador incorpora puertas o ventanas que abren a espacios comunes del edificio, estas tendrán un aislamiento de 30 dB (A).

A continuación (art. 17.2) se aclara que los centros de culto que, para el desarrollo de las actividades dispongan de aparatos de amplificación electrónica, deben contar obligatoriamente con dispositivos limitadores de potencia que impidan un nivel de emisión sonora de estos aparatos de más de 90 dB (A).

Se añade (art. 17.3) que los centros de culto situados en ámbitos urbanos con presencia de usos de vivienda, residenciales y hospitalarios que estén situados a una distancia mínima de 100 m de estos, han de incrementar los niveles mínimos de aislamiento acústico hasta ajustarse a las limitaciones de inmisión máxima que resulten del correspondiente mapa de sensibilidad acústica del municipio.

Además (art. 17.4) los centros de culto situados en edificios donde se desarrollen otros usos o actividades, o en edificios adyacentes a otros, deben adoptar las medidas de aislamiento y protección necesarias para impedir la propagación de ruido mediante

vibraciones a través de elementos estructurales. A este respecto, el nivel global de presión de ruido de impacto en un recinto habitable que afronte en vertical u horizontal o que tenga una arista en común con el centro de culto no puede superar los 60 dB.

En todo caso, para evitar la propagación estructural de ruido, (art, 17.5) los altavoces de las salas de culto deben ser independizados de los elementos estructurales mediante la disposición de soportes o anclajes antivibratorios.

Finalmente, en el art. 17.6 se excluye de las referidas condiciones de protección acústica a las campanas ubicadas en los centros de culto. Esta decisión se fundamenta atendiendo a los usos que les han sido atribuidos tradicionalmente.

El APLCAV no se remite a un reglamento específico a desarrollar por la administración vasca con posterioridad, sino que se alude a la normativa general que sobre esta materia exista y, en todo caso, a las potenciales ordenanzas municipales que se puedan aprobar. Quizás el ejecutivo vasco al redactar este anteproyecto de ley, tiene en mente la Ley 3/1998, de 27 de febrero de Protección del Medio Ambiente del País Vasco⁷², y se contenta con las prescripciones que en él se hallan sobre la protección acústica. Con independencia de otras consideraciones, la normativa vasca no prevé trato específico alguno a los campanarios de las Iglesias Católicas, como sí lo hace el comentado art. 17.6 de Reglamento de desarrollo de la LCAT⁷³.

7. Cierre, sin carácter sancionador

El art. 12.1 recoge la posibilidad de cierre, sin carácter sancionador, de un centro de culto, si incumple las condiciones reglamentarias de apertura. Se establece que el órgano competente es el pleno de la corporación municipal, a diferencia de la ley catalana que reside esta posibilidad en el alcalde. Otra novedad en este procedimiento es que se debe consultar «la Comisión específica para asuntos religiosos». Suponemos que se refiere al órgano de diálogo y colaboración institucional de carácter consultivo, del que se habla en el art. 16.2 del APLCAV.

Se añade, acertadamente, en el art. 12.2 que se podrá sustituir la clausura del lugar de culto, por el precinto de parte de aquel, siempre y cuando quede garantizada la seguridad de las personas, tal como se recoge en el art. 11.2 de la LCAT. Por último, en

⁷² BO. País Vasco, núm. 59 de 27 marzo 1998.

⁷³ Cfr. Decreto 213/2012, de 16 de octubre, de contaminación acústica de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en BO. País Vasco, núm. 222, 16 de noviembre de 2012. Para ser exactos, el desarrollo reglamentario contempla exclusivamente la posibilidad de una autorización administrativa temporal de suspensión de los límites de ruido con motivo de un evento de proyección social, política, cultural, deportiva, *religiosa* o de naturaleza análoga. No aprecia elemento alguno específico o peculiar del sonido de las campanas, que justifique un trato diferente.

el art. 12.3 se afirma que estas medidas deberán orientarse exclusivamente a la preservación de los derechos fundamentales y la salvaguarda de la seguridad de las personas, lo cual es muy correcto, no obstante se añade un último requisito que, como ya hemos tenido ocasión de señalar, nos produce cierta extrañeza, cual es «la preservación de un medio ambiente adecuado».

8. Expediente administrativo único

También tienen lugar en el APLCAV algunas medidas de simplificación administrativa. El artículo 15.1 recoge con más detalle una determinación del art. 14 de la ley catalana según la cual la licencia urbanística que corresponda y la licencia de apertura de centros de culto deberán tramitarse en un expediente único.

De esta manera se evitan gestiones administrativas paralelas que puedan ser contradictorias, en perjuicio de los ciudadanos. No estamos ante una cuestión baladí. Recientemente, precisamente, por no existir este artículo, una comunidad musulmana de Bilbao ha visto como le ha sido imposible la construcción de un oratorio en esa ciudad.

En efecto, hasta hace poco, en la capital de Vizcaya existían dos lugares de culto islámicos, sin embargo entre el 2010 y el 2011 se solicitaron al consistorio bilbaíno la apertura de dos nuevos oratorios en aquella localidad, uno en *Bilbao La Vieja*,⁷⁴ y otro en el barrio de Basurto. Tras diversos avatares, que no son del caso, el Ayuntamiento de Bilbao anunció que iba a elaborar una ordenanza que regularía específicamente los espacios de culto⁷⁵, de tal forma que a partir de ese momento y hasta la aprobación definitiva de la norma, se suspendería la concesión de licencias de apertura de centros religiosos para evitar decisiones que pudieran contravenir la futura ordenanza⁷⁶.

Ciertamente, se creó una situación de inseguridad jurídica. ¿Qué pasaría con las dos únicas licencias de este tipo que estaban en tramitación? El Ayuntamiento, finalmente, decidió otorgar todas las autorizaciones a la mezquita de *Bilbao La Vieja*⁷⁷. En cambio, rechazó la apertura en el barrio de Basurto, que deberá esperar a la aprobación de la nueva ordenanza, y en su caso, adaptarse a esa nueva regulación⁷⁸.

⁷⁴ Cfr. DEIA, 14.V.2011, p.30

⁷⁵ Cfr. EL CORREO 14.X.2011, p.5.

⁷⁶ Cfr. DEIA, 2.X.2011, p. 10. No queremos extendernos sobre la legalidad de la exigencia de una licencia de actividad, fundada en la función de policía administrativa, para la apertura de centros de culto. Para esta cuestión, cfr. M. MARTÍN GARCIA, *Derecho de libertad religiosa y establecimiento de centros de culto...*, cit., p. 254-261.

⁷⁷ cfr. EL CORREO, 20.IV.2011.

⁷⁸ Cfr. EL CORREO, 8.XI.2011, p. 6. Lo más probable es que con los nuevos requisitos no sea posible la instalación de ese oratorio en el local que se había propuesto.

La diferencia de trato, precisamente, radica en la licencia de obras necesaria para acondicionar los locales. Los promotores del oratorio de *Bilbao La Vieja* solicitaron los dos permisos al mismo tiempo, en mayo de 2010, mientras que los del barrio de Basurto no solicitaron la licencia de obras. Por ello, en opinión del Ayuntamiento, les afecta de lleno la suspensión de licencias que entró en vigor a principios noviembre de 2011 y que se mantendrá durante un año⁷⁹. A este respecto, el concejal de Urbanismo de aquella corporación municipal declaró a los medios de comunicación que «si hubieran pedido las dos licencias a la vez, algo bastante habitual, se le habrían dado. Hemos resuelto lo que nos han solicitado, y nadie puede decir que no conocía nuestras intenciones porque yo lo adelanté personalmente en el pleno de septiembre»⁸⁰.

Por otra parte, es interesante resaltar que el art. 15.2 del APLCAV afirma que «La entidad interesada solicitará las dos licencias a las que se refiere el apartado anterior en una sola instancia (...)», ya que el precepto análogo catalán no se refiere a «entidad», sino a «persona interesada». Creemos que ambas redacciones, en última instancia, son válidas, al fin y al cabo, toda persona jurídica actúa a través de una persona física. El referido art. 15.2 es, pues, coherente con el art.4 del APLCAV, el cual entiende que para considerar un inmueble como lugar de culto, debe haber sido reconocido expresamente como tal por una confesión con personalidad jurídica de acuerdo con lo establecido en la LOLR. Así pues, una comunidad religiosa sin personalidad jurídica, o actuando en el tráfico jurídico mediante una figura distinta a la de confesión (p.e: asociación cultural), no podría solicitar la apertura de un lugar de culto, lo cual deja algunas dudas sobre la constitucionalidad de este precepto.

El art. 15.3, precisa que las certificaciones, informes u otros documentos previos que procedan u obren en poder de la entidad local a la que se solicita la licencia, actuará de oficio y la solicitará a la oficina en que se encuentre, es decir, se exonera de su presentación al solicitante. Esta regla tiene su origen en el art. 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que enumera los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas. En concreto en la letra f) de este

⁷⁹ Cfr. IDEM

⁸⁰ No opina de la misma manera Redouan El Farah, secretario de Onda Euskadi, una de las asociaciones que ha promovido ese centro de culto islámico, en sus declaraciones recogidas en DEIA, 08.XI.11: «Cuando fuimos al Ayuntamiento para solicitar información de los requisitos que eran necesarios para abrir un centro de estas características, recuerda Redouan, nos dijeron que no pasaba nada si pedíamos primero la licencia de actividad y cuando nos la concedieran, que pidiéramos la de obra. Por eso, Redouan no acaba de entender el argumento municipal».

último precepto se constituye el derecho «A no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante».

9. Relaciones institucionales con las confesiones religiosas: la Comisión de carácter consultivo

El art. 16.1 APLCAP recuerda que las confesiones religiosas pueden participar en los procedimientos administrativos relativos a espacios reservados a lugares de culto y equipamientos religiosos, a través de los canales de información pública y colaboración ciudadana previstos en la legislación urbanística. El equivalente catalán lo constituye el art. 5, sin ninguna diferencia destacable.

En cambio el art. 16.2 presenta alguna novedad. Se prevé la constitución de una Comisión con carácter consultivo para el asesoramiento e informe en aquellas iniciativas y decisiones de los poderes públicos del País Vasco que puedan afectar de forma específica al ejercicio de la libertad religiosa. En esta Comisión estarán representadas las Diputaciones Forales, los Ayuntamientos, expertos y otras asociaciones de ciudadanos con interés cualificado en la aplicación de la futura ley. No queda claro, sin embargo, si también deben pertenecer algunos representantes de las confesiones presentes en Euskadi⁸¹. En la medida que este órgano se crea para facilitar el diálogo y colaboración institucional, parece que la presencia de las confesiones es obligada. Con todo, una redacción más clara podría evitar dudas. El contenido de este artículo se asemeja a la legislación catalana, habida cuenta que el Decreto 326/2011, de 26 de abril erigió en Catalunya el denominado *Consell Assessor per a la Diversitat Religiosa*, organismo no previsto en la LCAT. El *Consell* está integrado por un número máximo de 15 miembros nombrados por el titular de la Conselleria de la que dependa (hoy el *Departament de Governació i Relacions Institucionals*⁸²). No se prevé ninguna cuota de representantes de las diversas confesiones religiosas presentes en Catalunya, ni de las administraciones públicas. A fecha de hoy han sido nombrados 11 expertos.

Como es conocido, en la legislación estatal es diferente. El Real Decreto 1159/2001, de 26 de octubre, reformó la regulación de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa. Ejerce como Presidente el Director general de Asuntos Religiosos (ahora el Subdirector

⁸¹ En todo caso, en noviembre de 2011 se trasladó a la sociedad civil que así sería, pero lo cierto es que el APLCAP no incluye a representantes de las confesiones en el Consejo Asesor: EL CORREO, 14.11.2011, p. 14.

⁸² DECRET 326/2011, de 26 d'abril, de reestructuració del Departament de Governació i Relacions Institucionals, en Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 5867 de 28 abril de 2011.

General de Relaciones con las Confesiones) y como vocales 9 representantes de distintos Ministerios, 9 vocales de las confesiones religiosas, designados por el Ministro de Justicia, 9 personas de reconocida competencia en el campo de la libertad religiosa, designadas por acuerdo del Consejo de Ministros.

Según algunas declaraciones recogidas por los medios de comunicación vascos, si finalmente esta nueva comisión se crea, dependerá de la ya existente Dirección de Derechos Humanos⁸³.

Finalmente cabe reseñar que es necesaria la consulta (no vinculante) a esta comisión en virtud del art. 12 APLCAV en el supuesto de un expediente municipal de clausura de un lugar de culto por incumplimiento de la normativa técnica. Esta cláusula no existe en la LCAT, y supone una acertada medida garantista añadida.

IV. REFLEXIONES FINALES

Tras comparar tanto el texto del Anteproyecto de Ley de centros de culto de la comunidad autónoma del país vasco, con la vigente *Llei 16/2009, del 22 de juliol, dels centres de culte de la Generalitat de Catalunya*, y de su Reglamento de desarrollo de julio de 2010, concluimos que el Gobierno vasco ha aprovechado la experiencia adquirida en Catalunya a este respecto, y ha importado al citado anteproyecto el nervio de la regulación catalana, añadiendo –eso sí– algunos matices.

Resulta interesante, en este sentido, la comparación en columnas paralelas que acompañamos como Anexo III. Su estudio evidencia la importante influencia de la legislación catalana en la vasca. Buena prueba de ello es que podemos encontrar artículos o epígrafes del APLCAV que son transcripción literal de la LCAT, o con meras modificaciones de estilo o de orden. A modo de ejemplo todo el contenido del artículo 8 LCAT aparece en el art. 10 ALCV; en términos análogos el artículo 12 LCAT y 13 ALCV, el art. 13 LCAT y 14 ALCV. Y, por último los artículos 14, 15 y la disposición adicional segunda de ambos textos.

La ley catalana tiene una extensión de 2.265 palabras (14 artículos), sin contar el preámbulo. El anteproyecto vasco llega a 3526 palabras (16 artículos). Una extensión que, no obstante, no se corresponde con un contenido mayor o sustancialmente diferente.

Los motivos de crítica que ya en su día vertimos en relación con LCAT, son en su mayor parte reproducibles aquí. Pese a ello queríamos añadir unas nuevas consideraciones:

⁸³ Cfr. EL CORREO, 17.VII.11, p.20.

1. Falta de precisión jurídica

El APLCAV no es fruto de la investigación y trabajo de los eclesiasticistas españoles. Tampoco de los autores radicados en las universidades vascas. Como hemos puesto de manifiesto en las anteriores páginas, a lo largo del articulado se advierte una cierta falta de precisión jurídica, habida cuenta la confusión existente en cuanto a la definición legal de lugar de culto, o a la ausencia del mismo del rasgo de «pública concurrencia». Nos parece llamativo que el preámbulo del anteproyecto afirme que existe una definición estatal de lugar de culto, extrayendo esa conclusión de los acuerdos con las comunidades evangélicas, judías y musulmanas. Recordemos que las confesiones minoritarias sin acuerdo no tienen por qué compartir la definición realizada por las anteriores, y que la Iglesia Católica tiene un preciso concepto sobre qué es para ella un lugar de culto conforme al CIC.

Concorre en esta idea la ausencia de mención explícita de los Acuerdos del Estado Español con la Santa Sede, y con las confesiones minoritarias. Da la impresión que los redactores del APLCAV contemplan a las confesiones religiosas y a los lugares de culto como objeto de regulación normativa por parte del Estado.

2. Escasa relevancia sociológica de la pluralidad religiosa en Euskadi

Pese a la retórica empleada en el preámbulo del APLCAV, análoga a la catalana, lo cierto es que –como hemos puesto de manifiesto con los datos demográficos que hemos aportado– la relevancia sociológica de la pluralidad religiosa en Euskadi es escasa, por debajo de la media española. Valoración análoga se puede hacer de la inmigración en el País Vasco. Por todo ello, es difícil conformarse una opinión fundada sobre la oportunidad de una ley de estas características cuando la motivación que se nos ofrece no concuerda bien con la realidad social.

Se puede resaltar también, a este respecto, que no se alude en el citado preámbulo, ni en las declaraciones a la prensa de los responsables públicos, a centros de culto que causen molestias a terceros, por ruidos, concentración de personas o invasión de calzada pública. Todo ello en el bien entendido que no podemos jurídicamente reputar como tales las quejas vecinales por unas hipotéticas futuras incomodidades, no fundadas en ningún dato objetivo, y que probablemente radiquen más en un miedo cultural, que por una real amenaza al descanso y la tranquilidad ciudadana. No hemos hallado a lo largo de nuestra investigación ningún informe o estudio oficial que cifre el número (o al menos la mera existencia) de centros religiosos irregulares en Euskadi, dedicados al culto al margen de todo procedimiento administrativo. Si existen, no sabemos por qué no se alude a ellos. Si no existen, nos cuestionamos si realmente es

necesario arbitrar todo un procedimiento administrativo especial para los lugares de culto, y dotarlo –además– de carácter retroactivo.

3. Ausencia de valoración democrática de los grupos sociales en relación con la faceta institucional de la libertad religiosa

Viladrich expresó de manera atinada cuál es la relación del principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas en la gestión del bien común en un estado democrático como el configurado en 1978⁸⁴. Nuestra Constitución apostó por una extensa participación en el proceso normativo por parte de los miembros de la sociedad civil, de manera que interviniesen lo más directamente posible en la *res publica*, y en la elaboración –precisamente– de las normas jurídicas que van a regir su posición y su actuación: «Bajo esta luz, el principio de cooperación entre el Estado y las confesiones responde a la inspiración democrática de que los grupos sociales afectados –en nuestra materia las confesiones religiosas– participen habitual y normalmente en la elaboración y aplicación de su status jurídico, evitándose en el orden de la libertad religiosa todo criterio o concepción sobre el papel de los poderes públicos que condujera a una antidemocrática incomunicación entre éstos y las bases sociales específicamente afectadas –las confesiones– y provocase, en consecuencia, un divorcio entre lo que necesitasen en justicia tales grupos específicos y la configuración que impositivamente quisiera aplicarles el Estado»⁸⁵.

Una manifestación de cuanto decimos podría haber sido una apuesta por las fuentes pacticias para regular esta situación. No ha sido así. Es cierto que en la redacción del articulado del APLCAV se han tenido contactos con las confesiones religiosas, pero –por el momento– su influencia en el contenido no está siendo muy relevante, habida cuenta de la similitud con la ley catalana. Si este articulado o uno análogo que le sustituya llegara a convertirse en Ley, existiría el riesgo de convertir esta norma en una disposición unilateral de la Comunidad Autónoma, sin haber consensuado su contenido con las confesiones afectadas.

⁸⁴ P–J. VILADRICH, *Los principios informadores del Derecho Eclesiástico Español...*, cit., p.304:« Nuestra Constitución acoge también en materia eclesiástica aquella línea de perfectibilidad del ideal democrático, que se halla en las raíces mismas de las grandes revoluciones modernas y constituye una característica de la evolución política contemporánea, según la cual conviene superar la concentración de poder en la cúspide de la pirámide social que atribuye a un monarca, caudillo, jefe o al Estado el monopolio de toda autoridad y de toda la producción normativa a modo de *dominus legum atque legibus solutus*».

⁸⁵ IBIDEM

ANEXO I. – Orden de la Consejera de Justicia y Administración Pública, de 3 de noviembre de 2011, por la que se inicia el procedimiento de elaboración del proyecto de Ley de Centros de Culto de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

ANEXO II. – Preámbulo del Anteproyecto de Ley de centros de culto de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

ANEXO III. – Columnas comparativas del articulado de la ley de centros de culto de Catalunya, y el anteproyecto del País Vasco.

ANEXO I. – ORDEN DE LA CONSEJERA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, DE 3 DE NOVIEMBRE DE 2011, POR LA QUE SE INICIA EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE CENTROS DE CULTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

Durante siglos la Comunidad Autónoma del País Vasco se ha presentado como una sociedad más bien homogénea en cuanto a las expresiones religiosas, hoy en día muestra, sin embargo, un paisaje diversificado y plural, tanto en lo que se refiere a la presencia de diversas tradiciones religiosas o de distintas formas de articulación. La creciente diversidad religiosa que caracteriza hoy a la sociedad vasca deriva de distintos factores sociales. Los recientes movimientos migratorios han contribuido a ampliar el panorama de tradiciones religiosas presentes en el País Vasco o a consolidar el previamente existente.

No obstante, el ordenamiento jurídico vigente no dota a las instituciones públicas de instrumentos normativos suficientes para gestionar un buen número de cuestiones y demandas que surgen en la práctica social por la presencia de esta nueva realidad plural. Esta carencia de concreción normativa o de principios de gestión política se proyecta, entre otros elementos, sobre la cuestión de los centros o espacios de culto, que suponen en muchas ocasiones parámetros necesarios para el ejercicio adecuado del derecho a la libertad de religión en su vertiente externa o colectiva. La Ley Orgánica de 5 de julio de 1980, de Libertad Religiosa, garantiza en su artículo segundo el derecho de las Iglesias, Confesiones y comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, como una parte inherente de aquella libertad fundamental. En este sentido, la legislación estatal define como lugares de culto a aquellos “edificios o locales” destinados “de forma exclusiva” a la práctica habitual de la oración, formación o asistencia religiosa. El carácter o la naturaleza de centro de culto no se obtienen sólo por el cumplimiento de las finalidades señaladas legalmente, sino que se requiere además una “certificación” específica expedida por las autoridades religiosas de cada confesión.

Sin embargo, hasta el momento no se han fijado estándares específicos para este tipo de “equipamientos religiosos” en las correspondientes normativas urbanísticas del

Estado o de las Comunidades Autónomas, con la excepción de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto. En efecto, ni la Ley estatal 8/2007, del Suelo, ni la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo, establecen reglas concretas de aplicación para la ordenación y apertura de los lugares de culto. Esta última recoge únicamente una previsión vinculante para la Administración encargada del diseño urbanístico de establecer obligatoriamente en la red de sistemas generales una reserva sobre “equipamientos colectivos privados, tales como centros de carácter comercial, religioso (...)” (art. 45.2e). Del mismo modo, la norma incluye entre los elementos necesarios de la red rotacional de los sistemas locales unos “equipamientos privados dedicados a (...) uso religioso” (art. 57.2.e).

Se hace necesario, por tanto, dotar a nuestra Comunidad Autónoma de una regulación específica relativa a los espacios y centros de culto, que permita proteger el derecho a la libertad religiosa de aquellas comunidades de tal carácter que deseen disponer de dichos espacios, así como dotar a las administraciones públicas de criterios adecuados y consistentes de gestión para la administración de las demandas relacionadas con los mismos en el marco del planeamiento urbanístico en general.

La Comunidad Autónoma del País Vasco dispone de amplias competencias en materia urbanística, así como en otras materias que pueden tener un perfil de naturaleza religiosa, tales como sanidad, asistencia social, educación, medios de comunicación, medio ambiente o patrimonio histórico y cultural. Así, el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía señala el compromiso de los poderes públicos vascos para, en el ámbito de sus competencias, velar y garantizar por el “adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos”, lo que se traduce en el deber de adoptar “aquellas medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales”. La materialización de esa igualdad y libertad en la esfera religiosa se consigue a través de la práctica y garantía de lo que el Tribunal Constitucional ha denominado “laicidad positiva”, y que incumbe con la misma intensidad a todos los poderes públicos de orden estatal, autonómico, foral o local. Por otro lado, el artículo 16 de la Constitución de 1978 encomienda, en forma de mandato u obligación, la cooperación con el conjunto de confesiones religiosas por parte de todos los poderes públicos.

Todo esto implica, que los poderes públicos vascos tienen la obligación de adoptar medidas positivas, incluyendo las de carácter normativo como sería el caso de la regulación que nos ocupa, para asegurar el ejercicio de los derechos fundamentales en su territorio, lo que abarca desde luego la libertad religiosa. Medidas que deben adoptarse en plena armonía con un principio de no discriminación y con respeto a los

principios operativos del ordenamiento jurídico, entre los que destaca el de seguridad jurídica. Todo ello justifica la necesidad de la adopción de una normativa específica sobre la apertura de centros o espacios de culto que pueda responder de modo efectivo a estas obligaciones que derivan de una lectura actualizada del Estatuto de Autonomía.

RESOLVEMOS:

Primero. – Objeto de la Orden y competencia para ordenar la iniciación del procedimiento.

1. – El objeto de la presente Orden es ordenar el inicio del procedimiento para la elaboración de la Ley de Centros de Culto de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2. – La competencia para ordenar la iniciación del referido procedimiento, viene atribuida a la Consejera de Justicia y Administración Pública en virtud de lo establecido en el artículo 4.1 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General y en los artículos 9.1b), 9.1g) 9.1i) y 15.1d) del Decreto 4/2009, de 8 de mayo, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos.

Segundo. – Viabilidad jurídica y material de la norma.

La norma es perfectamente viable tanto jurídica como materialmente por cuanto la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencias en materia urbanística, así como en otras materias que pueden tener un perfil de naturaleza religiosa, tales como sanidad, asistencia social, educación, medios de comunicación, medio ambiente o patrimonio histórico y cultural, en virtud de lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

Tercero. – Objeto y finalidad de la Ley.

El objeto y la finalidad de la Ley es garantizar el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa de las diferentes iglesias, confesiones y comunidades religiosas que desarrollan su actividad en el seno de la sociedad vasca, mediante la apertura y funcionamiento de centros de culto y otros espacios de carácter religioso, y sin que pueda producirse ninguna discriminación entre las diferentes confesiones y comunidades religiosas.

Cuarto. – Repercusión en el ordenamiento jurídico.

El proyecto de Ley respeta el marco normativo establecido en el artículo 16 de la Constitución, la Legislación orgánica sobre libertad religiosa, los Acuerdos suscritos por el Estado con las diferentes confesiones religiosas y los tratados internacionales ratificados por el Estado español en materia de derechos fundamentales, igualdad y libertad religiosa.

Quinto. – Incidencia presupuestaria

Los gastos que derivan de la entrada en vigor de la citada Ley serán con cargo a los créditos presupuestarios del Departamento de Justicia y Administración Pública.

Sexto. – Trámites e informes procedentes.

1. – La redacción de la disposición normativa se efectuará atendiendo al contenido de esta Orden, teniendo en cuenta las opciones que mejor se acomoden a los objetivos perseguidos, y al resultado de las consultas que se estimen convenientes para garantizar el acierto y legalidad de la regulación prevista.

2. – Una vez redactado el proyecto de Ley se someterá a aprobación previa de la Consejera de Justicia y Administración Pública.

3. – Se solicitarán los informes preceptivos y dictámenes de los órganos consultivos en el momento y en la forma que determinen las disposiciones que regulan dicho trámite, con arreglo al vigente procedimiento de elaboración de disposiciones normativas, incluidos los relativos al control normativo interno. No se aprecia la necesidad de ningún trámite ante la Unión Europea.

4. – Se incorporará al expediente la presente Orden de iniciación, toda la documentación correspondiente, los estudios y consultas evacuados, una Memoria económica y una Memoria sucinta de todo el procedimiento, con el contenido que señala el artículo 10.2 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, y a los efectos de la aprobación final por el Consejo de Gobierno de la Ley en los términos que señala el artículo 12 de la referida Ley.

Séptimo. – Remisión de la presente Orden.

Esta Orden se remitirá a la Dirección de Derechos Humanos.

En Vitoria–Gasteiz, a 3 de noviembre de 2011.

La Consejera de Justicia y Administración Pública

Fdo.: IDOIA MENDIA CUEVA

ANEXO II. – PREÁMBULO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE CENTROS DE CULTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

Preámbulo

Todos los ordenamientos jurídicos democráticos, así como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, reconocen el derecho de toda persona a la libertad religiosa y de culto como un derecho fundamental, dotado de las máximas garantías jurídicas. La libertad de religión se reconoce también en el artículo 16 de la Constitución de 1978 y ha sido objeto de desarrollo mediante la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, y de los acuerdos de cooperación que el Estado ha concluido con diferentes Iglesias y entidades religiosas. En el ámbito europeo, debe recordarse la protección que

otorga a este derecho el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, así como los artículos 10 y 22 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Al mismo tiempo, los fenómenos religiosos han experimentado, durante las últimas décadas, importantes transformaciones en las sociedades de nuestro entorno. Con carácter general, puede señalarse que esta evolución del hecho religioso se debe a la diversificación de creencias o de pertenencias, así como a los procesos de secularización que afectan a una parte importante de nuestras sociedades. Y en el ámbito específico de la sociedad vasca, la diversidad religiosa, aunque no constituye una novedad radical en términos históricos, supone un elemento cada vez más relevante socialmente, lo que justifica y requiere en medida creciente una adecuada gestión pública de tal diversidad. Si bien durante varios siglos el País Vasco se ha presentado fundamentalmente como una sociedad más bien homogénea en cuanto a las expresiones religiosas, hoy en día muestra, sin embargo, un paisaje diversificado y plural, tanto en lo que se refiere a la presencia de diversas tradiciones religiosas o de distintas formas de articulación. La creciente diversidad religiosa que caracteriza hoy a la sociedad vasca deriva de distintos factores sociales. Los recientes movimientos migratorios han contribuido a ampliar el panorama de tradiciones religiosas presentes en el País Vasco o a consolidar el previamente existente. Igualmente, otros procesos sociales también deben ser tenidos en cuenta; así, por ejemplo se encuentra, la mayor posibilidad de interrelación social entre grupos diferenciados que deriva de las nuevas formas de comunicación o interacción, los avances tecnológicos y comunicativos y la mayor oferta social de experiencias vitales. En definitiva, la sociedad vasca, como otras sociedades europeas desarrolladas, presenta hoy un panorama de creciente pluralidad religiosa que posiblemente sea un fenómeno definitivo e irreversible.

Esto no obstante, el ordenamiento jurídico vigente no dota a las instituciones públicas de instrumentos normativos suficientes para gestionar un buen número de cuestiones y demandas que surgen en la práctica social por la presencia de esta nueva realidad plural. Esta carencia de concreción normativa o de principios de gestión política se proyecta, entre otros elementos, sobre la cuestión de los centros o espacios de culto, que suponen en muchas ocasiones parámetros necesarios para el ejercicio adecuado del derecho a la libertad de religión en su vertiente externa o colectiva. La Ley Orgánica de 5 de julio de 1980, de Libertad Religiosa, garantiza en su artículo segundo el derecho de las Iglesias, Confesiones y comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, como una parte inherente de aquella libertad fundamental. En este sentido, la legislación estatal define como lugares de culto a aquellos “edificios o locales” destinados “de forma exclusiva” a la práctica habitual de la oración, formación o asistencia religiosa. El carácter o la naturaleza de centro de culto no se obtienen sólo por

el cumplimiento de las finalidades señaladas legalmente, sino que se requiere además una “certificación” específica expedida por las autoridades religiosas de cada confesión.

Sin embargo, hasta el momento no se han fijado estándares específicos para este tipo de “equipamientos religiosos” en las correspondientes normativas urbanísticas del Estado o de las Comunidades Autónomas, con la excepción de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto. En efecto, ni la Ley estatal 8/2007, del Suelo, ni la Ley vasca 2/2006, de 30 de Junio, de suelo y urbanismo, establecen reglas concretas de

aplicación para la ordenación y apertura de los lugares de culto. Esta última recoge únicamente una previsión vinculante para la Administración encargada del diseño urbanístico de establecer obligatoriamente en la red de sistemas generales una reserva sobre “equipamientos colectivos privados, tales como centros de carácter comercial, religioso (...)” (art. 54.2e). Del mismo modo, la norma incluye entre los elementos necesarios de la red dotacional de los sistemas locales unos “equipamientos privados dedicados a (...) uso religioso” (art. 57.2.e).

Se hace necesario, por tanto, dotar a nuestra Comunidad Autónoma de una regulación específica relativa a los espacios y centros de culto, que permita proteger el derecho a la libertad religiosa de aquellas comunidades de tal carácter que deseen disponer de dichos espacios, así como dotar a las administraciones públicas de criterios adecuados y consistentes de gestión para la administración de las demandas relacionadas con los mismos en el marco del planeamiento urbanístico general.

La Comunidad Autónoma Vasca dispone de amplias competencias en materia urbanística, así como en otras materias que pueden tener un perfil de naturaleza religiosa, tales como sanidad, asistencia social, educación, medios de comunicación, medio ambiente o patrimonio histórico y cultural. Así, el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía señala el compromiso de los poderes públicos vascos para, en el ámbito de sus competencias, velar y garantizar por el “adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos”, lo que se traduce en el deber de adoptar “aquellas medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales”. La materialización de esa igualdad y libertad en la esfera religiosa se consigue a través de la práctica y garantía de lo que el Tribunal Constitucional ha denominado “laicidad positiva”, y que incumbe con la misma intensidad a todos los poderes públicos de orden estatal, autonómico, foral o local. Por otro lado, el artículo 16 de la Constitución de 1978 encomienda, en forma de mandato u obligación, la cooperación con el conjunto de confesiones religiosas por parte de todos los poderes públicos.

Todo esto implica que los poderes públicos vascos tienen la obligación de adoptar medidas positivas, incluyendo las de carácter normativo como sería el caso de la regulación que nos ocupa, para asegurar el ejercicio de los derechos fundamentales en su territorio, lo que abarca desde luego la libertad religiosa. Medidas que deben adoptarse en plena armonía con un principio de no discriminación y con respeto a los principios operativos del ordenamiento jurídico, entre los que destaca el de seguridad jurídica. Todo ello justifica la necesidad de la adopción de una normativa específica sobre la apertura de centros o espacios de culto que pueda responder de modo efectivo a estas obligaciones que derivan de una lectura actualizada del Estatuto de Autonomía.

En este marco, la presente Ley prevé las medidas necesarias para que se establezcan por las administraciones competentes las reservas de suelo necesarias, y se fijen las condiciones técnicas y materiales imprescindibles para la apertura y utilización de espacios destinados al culto u otras finalidades de naturaleza religiosa. La ley tiene ante todo el objetivo de facilitar el ejercicio del derecho a la libertad de religión, pero también de dotar a las administraciones públicas vascas, en particular las locales, de criterios de referencia para asegurar este derecho y garantizar las condiciones adecuadas de los espacios de culto, respetando así cualesquiera otros derechos de terceras personas. Una contribución fundamental de esta norma consiste, así, en la obligación de que los planes de ordenación urbanística municipal prevean reserva de suelos destinados a equipamientos comunitarios para usos religiosos. Al mismo tiempo, las licencias a las que se refiere la presente ley no implican en modo alguno la autorización de las actividades religiosas que derivan del ejercicio de un derecho fundamental, sino garantizar condiciones dignas y adecuadas a los locales en los que aquéllas se ejercen, salvaguardando los derechos de terceras personas. La implantación de una licencia específica de apertura de lugares de culto servirá así para precisar y concentrar el procedimiento administrativo aplicable, propiciando coherencia administrativa en las decisiones de los municipios y, por ende, seguridad jurídica en las comunidades religiosas afectadas. En definitiva, la ley pretende ofrecer una respuesta normativa coherente, viable y plenamente conforme con los principios de nuestro ordenamiento a una realidad social emergente e íntimamente ligada al ejercicio de un derecho fundamental, cumpliendo de esta manera el mandato estatuyente de facilitar la igualdad real y efectiva de todos los ciudadanos y de los grupos en los que éstos se integran en el ejercicio de sus derechos dentro de una sociedad simultáneamente democrática y plural.

ANEXO III. – Columnas comparativas del articulado de la Ley de centros de culto de Catalunya, y el anteproyecto del País Vasco

TÍTULO PRELIMINAR. Disposiciones generales

ARTÍCULO 1. OBJETO

La finalidad de la presente ley es garantizar la aplicación real y efectiva del derecho de las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas a establecer centros de culto, y tiene por objeto prever suelo donde se admita o se asigne el uso religioso, de acuerdo con las necesidades y la disponibilidad de los municipios, así como regular las condiciones técnicas y materiales mínimas que deben garantizar la seguridad de las personas y las condiciones adecuadas de salubridad de dichos centros.

ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN

1. La presente ley se aplica a los centros de culto de concurrencia pública incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa, así como al uso esporádico con finalidades religiosas de equipamientos o espacios de titularidad pública no destinados habitualmente a estas finalidades.

2. Quedan fuera del ámbito de aplicación de la presente ley los lugares de culto situados en centros hospitalarios, asistenciales y educativos, cementerios, tanatorios y centros penitenciarios y los situados en espacios de titularidad pública o privada destinados a otras actividades principales.

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1. OBJETO

La finalidad de la presente ley es garantizar el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa de las diferentes iglesias, confesiones y comunidades religiosas que desarrollan su actividad en el seno de la sociedad vasca, mediante la regulación específica de la apertura y funcionamiento de centros de culto y otros espacios de carácter religioso, y sin que pueda producirse ninguna discriminación entre las diferentes confesiones y comunidades religiosas. Con vistas a la consecución del anterior objetivo, la presente Ley prevé las medidas necesarias para que las Administraciones competentes del País Vasco establezcan en los correspondientes instrumentos de ordenación urbanística las reservas de suelo necesarias, y fijen las condiciones técnicas y materiales exigibles para la apertura y utilización de espacios destinados al culto u otras finalidades de naturaleza religiosa.

ARTÍCULO 2. PRINCIPIOS Y DERECHOS

Los principios que inspiran la presente Ley son:

1. La garantía efectiva del ejercicio individual y colectivo de la libertad religiosa y de culto dentro del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las limitaciones a estos derechos solo podrán estar justificadas por la seguridad, el orden público, la salud pública y el respeto a un medio ambiente adecuado.
2. La garantía de igualdad de trato entre las diversas comunidades y confesiones religiosas presentes en la sociedad vasca, tanto por lo que se refiere a la apertura de centros de culto, como a los controles sobre su funcionamiento que resulten procedentes de acuerdo con esta ley y el reglamento que la desarrolla.
3. La garantía y fijación de unas condiciones óptimas de seguridad y salubridad en la apertura y utilización de los espacios destinados al culto y otras finalidades religiosas.
4. El derecho de las diferentes religiones, confesiones y comunidades religiosas presentes en el territorio de la Comunidad Autónoma a disponer de lugares destinados al ejercicio de la libertad religiosa y de culto

ARTÍCULO 3. ÁMBITO DE APLICACIÓN

1. La presente ley será aplicable a los centros de culto incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa, así como a todos aquellos espacios y equipamientos públicos que se destinen temporal o esporádicamente a una actividad de naturaleza religiosa.
2. La presente Ley se aplicará también a los cementerios de las diferentes confesiones y comunidades religiosas, así como a las reservas de espacio de enterramiento asignadas a ellas que pueda haber en los cementerios municipales, todo ello de conformidad con la legislación vigente en materia de sanidad mortuoria y régimen local.
3. Las previsiones de la presente Ley no serán aplicables a los lugares de culto situados en centros de titularidad pública hospitalarios, asistenciales y educativos, tanatorios y centros penitenciarios, que se regirán por la correspondiente normativa específica en la respectiva materia.

ARTÍCULO 3. DEFINICIÓN DE CENTRO DE CULTO

A los efectos de lo establecido por la presente ley y las disposiciones normativas que la desarrollen, se entiende por centro de culto el edificio o local de concurrencia pública, de titularidad pública o privada, reconocido, declarado o certificado por la respectiva iglesia, confesión o comunidad religiosa reconocida legalmente de acuerdo con la Ley orgánica de libertad religiosa, y destinado principalmente y de forma permanente al ejercicio colectivo de actividades de culto.

[Ver. art. 7]

TÍTULO I. DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA**ARTÍCULO 4. FIJACIÓN DE USOS RELIGIOSOS EN LOS PLANES DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA MUNICIPAL**

1. Los planes de ordenación urbanística municipal deben prever suelos con la calificación de sistema de equipamiento comunitario donde se admitan los usos de carácter religioso de nueva implantación, de acuerdo con las necesidades y disponibilidades de los municipios. A tal efecto, deben tenerse en cuenta la información y los datos contenidos en estos planes.

2. Las necesidades y disponibilidades municipales no pueden determinarse en ningún caso en función de criterios que puedan comportar algún tipo de discriminación por motivos religiosos o de convicción.

ARTÍCULO 5. ASIGNACIÓN DE USO RELIGIOSO Y PARTICIPACIÓN DE LAS CONFESIONES

1. Para la asignación del uso religioso a los suelos calificados de equipamiento comunitario, debe aplicarse la legislación urbanística vigente.

2. Las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas, con la finalidad de que se conozcan y puedan preverse las necesidades existentes en relación con la construcción de lugares de culto, tienen derecho a participar en el proceso de formulación del planeamiento urbanístico, mediante los canales que establecen los programas de participación ciudadana de los planes de ordenación urbanística municipal y con la participación en los plazos de información pública establecidos por la legislación urbanística para la tramitación del planeamiento urbanístico.

ARTÍCULO 4. DEFINICIÓN DE CENTRO DE CULTO

Se entiende por centro de culto el edificio, local o dependencia aneja, sea cual fuere su titularidad, pública o privada, destinado de forma permanente y exclusiva a la práctica del culto, la realización de reuniones de finalidad religiosa, y la formación o la asistencia de tal carácter, siempre y cuando haya sido reconocido expresamente como tal centro por la correspondiente iglesia, confesión o comunidad religiosa con personalidad jurídica de acuerdo con lo establecido en la ley orgánica de libertad religiosa.

ARTÍCULO 5. MARCO NORMATIVO DE APLICACIÓN COMÚN

El ejercicio de las actividades de culto y de naturaleza religiosa reguladas en la presente Ley se llevará a cabo respetando el marco normativo establecido por el artículo 16 de la Constitución, la Legislación orgánica sobre libertad religiosa, los Acuerdos suscritos por el Estado con las diferentes confesiones religiosas, los tratados internacionales ratificados por el Estado español en materia de derechos fundamentales, igualdad y libertad religiosa, así como las disposiciones de esta Ley y su desarrollo reglamentario.

CAPÍTULO PRIMERO. LIBERTAD DE CULTO EN EL MARCO DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA**ARTÍCULO 6. ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y OBLIGACIONES DE LOS PODERES PÚBLICOS DEL PAÍS VASCO EN RELACIÓN CON LOS LUGARES DE CULTO**

Las administraciones públicas del País Vasco adoptarán las medidas necesarias, dentro de los sistemas de planificación urbana, para garantizar el ejercicio de las actividades de naturaleza religiosa a las que se refiere la presente ley, facilitando los espacios necesarios para el establecimiento de equipamientos destinados al culto u otras actividades religiosas, sin que pueda producirse discriminación directa o indirecta, o restricción arbitraria en su ejercicio.

[Ver. art. 16]

ARTÍCULO 7. DETERMINACIÓN DE LOS USOS RELIGIOSOS POR LOS PLANES DE ORDENACIÓN URBANA

1. Para el cumplimiento de los fines de la presente Ley, los nuevos planes de ordenación urbana elaborados por los Ayuntamientos del País Vasco deberán contemplar, en función de la disponibilidad de suelo existente, una reserva de espacios suficiente para ser utilizados como lugares de culto y asistencia religiosa, de acuerdo a las necesidades y demandas que en esta materia que

existan en cada municipio.

2. En el cumplimiento de esta obligación los Ayuntamientos no podrán actuar con criterios que puedan producir una discriminación directa o indirecta, o una restricción arbitraria, en el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de cultos, en especial a la hora de decidir o asignar espacios reservados a dicha actividad a las diferentes confesiones y comunidades religiosas.

3. En todo caso, los Ayuntamientos podrán ejercer sus facultades urbanísticas para determinar los emplazamientos más adecuados de los equipamientos religiosos y lugares de culto salvaguardando el interés general de la comunidad y promoviendo la convivencia y la cohesión social, a través de decisiones y medidas respetuosas con el ejercicio de la libertad religiosa y de culto de las diferentes comunidades religiosas y con la dignidad y los derechos de todas las personas.

4. En el procedimiento de determinación y asignación del suelo destinado a usos religiosos se aplicará la legislación urbanística estatal y autonómica vigente, así como la normativa foral respectiva y las disposiciones reglamentarias y ordenanzas municipales que las desarrollen.

ARTÍCULO 6. USO ESPORÁDICO DE EQUIPAMIENTOS O ESPACIOS DE TITULARIDAD PÚBLICA CON FINALIDADES RELIGIOSAS

Las administraciones públicas deben garantizar a las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas un trato igualitario y no discriminatorio en las cesiones y autorizaciones 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.

ARTÍCULO 8. UTILIZACIÓN TEMPORAL O ESPORÁDICA DE EQUIPAMIENTOS O ESPACIOS DE TITULARIDAD PÚBLICA PARA FINES RELIGIOSOS

1. Las confesiones y comunidades religiosas presentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco tienen derecho a recibir, por parte de las administraciones públicas, un trato igual, real y efectivo, tanto en lo que se refiere a las cesiones y autorizaciones de uso y equipamientos y espacios públicos, como en lo que respecta a aquellas que puedan conllevar, para la realización esporádica de las actividades a las que se refiere la presente ley, usos privativos del dominio público, ocupación temporal de vías públicas, o cesión temporal de bienes patrimoniales.

2. A los efectos del uso privativo del dominio público a que se refiere el apartado anterior, los planes de ordenación urbana municipal podrán destinar lugares, locales o edificios de uso pluriconfesional para la realización esporádica de las actividades a que se refiere esta ley, siempre y cuando la ocupación del bien de dominio público tenga lugar con instalaciones desmontables o con bienes muebles.

TÍTULO II. DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LOS CENTROS DE CULTO

CAPÍTULO I. MARCO NORMATIVO

ARTÍCULO 7. MARCO NORMATIVO DE APLICACIÓN COMÚN

El establecimiento y el inicio de actividades de un centro de culto quedan sujetos a lo establecido por los capítulos II, III y IV del presente título, en el marco definido por la Ley orgánica de libertad religiosa y por el Artículo 16 de la Constitución.

[Ver art. 5]

CAPÍTULO II. LICENCIA MUNICIPAL DE

APERTURA Y USO DE CENTROS DE CULTO

ARTÍCULO 8. CONDICIONES MATERIALES Y TÉCNICAS DE OBLIGADO CUMPLIMIENTO PARA LOS CENTROS DE CULTO

1. Los centros de culto de concurrencia pública deben tener las condiciones materiales y técnicas necesarias para garantizar la seguridad de los usuarios y la higiene de las instalaciones, y evitar molestias a terceras personas. Estas condiciones deben ser adecuadas y proporcionadas, para no impedir ni dificultar la actividad que se lleva a cabo en dichos centros.
2. El Gobierno debe establecer por reglamento las condiciones técnicas y materiales mínimas de seguridad, salubridad, accesibilidad, protección acústica, aforo, evacuación y para evitar molestias a terceros que deben cumplir los lugares de culto de concurrencia pública.
3. Las condiciones establecidas por reglamento no pueden ser en ningún caso más estrictas que las ya establecidas para los locales de concurrencia pública.

ARTÍCULO 9. OTORGAMIENTO DE LA LICENCIA MUNICIPAL DE APERTURA Y USO DE CENTROS DE CULTO

1. Para iniciar las actividades de un nuevo centro de culto de concurrencia pública debe obtenerse previamente una licencia municipal de apertura y de uso de centros de culto de naturaleza reglada.
2. Siempre que en un local que haya obtenido la licencia municipal de apertura y uso de centros de culto se realice cualquier acción considerada una obra mayor que requiera licencia urbanística, debe solicitarse de nuevo la licencia municipal de apertura y uso de centros de culto o, de forma simultánea, esta licencia adaptada a la nueva configuración resultante de la obra.
3. En caso de que los locales sometidos a licencia municipal de apertura y uso de centros de culto, de conformidad con la presente ley, requieran a su vez licencia urbanística, la persona peticionaria o promotora, en nombre de la correspondiente iglesia, confesión o comunidad religiosa, debe solicitar ambas licencias en una sola instancia. La instancia debe acompañarse de un proyecto único que acredite el cumplimiento de la normativa urbanística de aplicación.
4. La licencia de apertura y uso de centros de culto, de acuerdo con lo que establezca el reglamento, se sustituye por la comunicación previa en el supuesto de locales que no superen un determinado aforo o en otros supuestos que se determinen.

CAPÍTULO SEGUNDO. LICENCIA DE APERTURA DE CENTROS DE CULTO (Y OTROS ESPACIOS RELIGIOSOS)

[Ver art. 10]

ARTÍCULO 9. LICENCIA MUNICIPAL DE APERTURA Y USO DE CENTROS DE CULTO (Y OTROS ESPACIOS DESTINADOS A USO RELIGIOSO)

1. La apertura y funcionamiento de un nuevo centro de culto de concurrencia pública requerirá, con carácter previo, la concesión de una licencia municipal que tendrá en todo caso carácter reglado. Dicha licencia no podrá ser denegada por la administración competente, una vez comprobado que se cumplen por la entidad religiosa solicitante todos los requisitos urbanísticos y técnicos exigibles para la apertura de un centro religioso. Se establecerá un periodo máximo de 6 meses para el trámite de la licencia, transcurrido el mismo el silencio administrativo se entenderá favorable al solicitante.
2. Será también necesario solicitar licencia de apertura y uso de centros de culto, siempre que se proyecte acometer en ellos reformas que vengán consideradas como de obra mayor y cuya realización exija, en consecuencia, obtener la correspondiente licencia. Ambas licencias podrán solicitarse de manera simultánea.
3. En el caso de que, de conformidad con la presente ley, los locales sometidos a licencia municipal de apertura y uso de centros de culto, requieran a su vez licencia urbanística, la persona peticionaria o promotora, en nombre de la correspondiente iglesia, confesión o comunidad religiosa, debe solicitar ambas licencias en una sola instancia. La instancia debe acompañarse de un proyecto único que acredite el cumplimiento de la normativa urbanística que resulte de aplicación.
4. La solicitud de licencia de apertura y uso de centros de culto, podrá ser sustituida por la exigencia de una comunicación previa en el caso de locales que no sobrepasen el aforo que reglamentariamente se determinen, siempre que cumplan las demás condiciones de seguridad de las personas, salubridad, accesibilidad y de inmisiones y molestias a terceras personas.

[Ver. art. 8]

ARTÍCULO 10. PROTECCIÓN CONTRA LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

Los centros de culto deben cumplir con las disposiciones de la legislación de protección contra la contaminación acústica. Las limitaciones acústicas de los centros de culto se regulan por reglamento.

ARTÍCULO 11. MEDIDAS SIN CARÁCTER SANCIONADOR

1. El alcalde del municipio correspondiente, sin perjuicio de lo establecido por la disposición transitoria tercera y con la única finalidad de preservar la seguridad y la salubridad públicas, y en casos de peligro inminente, debe ordenar, mediante una resolución y previa audiencia de la persona interesada, el cierre y desalojo de los locales de concurrencia pública que no disponen de licencia municipal de apertura y uso de centros de culto o que incumplen su contenido, o que infringen las normas sobre el local o las instalaciones exigidas para garantizar la seguridad y la salubridad del local, hasta que se rectifiquen los defectos observados o se cumplan los requisitos legales o reglamentarios exigidos. En el supuesto de incumplimiento o infracción normativa se concede el plazo que se establezca reglamentariamente para subsanar las deficiencias. Si no hay subsanación de las deficiencias se procede al cierre del centro.

2. El alcalde del municipio puede ordenar la sustitución de la medida de cierre del establecimiento a la que se refiere el apartado 1 por el precinto de parte de las instalaciones, siempre y cuando quede garantizada la seguridad

ARTÍCULO 10. CONDICIONES MATERIALES Y TÉCNICAS SOBRE SEGURIDAD Y SALUBRIDAD DE OBLIGADO CUMPLIMIENTO PARA LOS CENTROS DE CULTO

1. Los centros de culto de acceso público deberán reunir las condiciones materiales y técnicas necesarias para garantizar la seguridad de los usuarios y la higiene de las instalaciones, así como para evitar molestias a terceras personas. En todo caso, estas condiciones deben ser adecuadas y proporcionadas a la finalidad para la que han sido establecidas, y en ningún caso podrán impedir ni dificultar de forma arbitraria o injustificada la actividad que se lleva a cabo en dichos centros.

2. El Gobierno vasco establecerá por reglamento las condiciones técnicas y materiales mínimas de seguridad, salubridad, accesibilidad, protección acústica, aforo, evacuación, así como las destinadas a evitar molestias a terceros, que deben cumplir los lugares de culto de acceso público, teniendo en cuenta su tamaño y ubicación, velando los entes locales por su cumplimiento.

La inobservancia de estos criterios y condiciones por una corporación municipal, o la pasividad de ésta a la hora de dar respuesta a las peticiones de las comunidades religiosas, implicará la mediación del Gobierno Vasco, que podrá realizarse en el marco de la Comisión asesora recogida en esta misma ley.

3. En ningún caso se impondrá a los centros regulados en la presente ley condiciones de seguridad e higiene más estrictas que las exigidas, con carácter general a los establecimientos abiertos al público.

ARTÍCULO 11. PROTECCIÓN CONTRA LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

Los centros de culto habrán de cumplir en todo caso con las disposiciones normativas ambientales sobre contaminación acústica contenidas en la regulación estatal y autonómica, así como en las ordenanzas municipales aprobadas con esa finalidad.

ARTÍCULO 12. MEDIDAS, SIN CARÁCTER SANCIONADOR, CONTRA EL INCUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES REGLAMENTARIAS DE APERTURA DE CENTROS DE CULTO

1. El pleno de la corporación municipal del municipio correspondiente podrá exigir el cumplimiento de las condiciones técnicas y materiales previstas en la presente Ley, cuando sea imprescindible para asegurar la seguridad y la salubridad públicas del centro de culto. En caso de no ser atendido este requerimiento, previa audiencia de la entidad religiosa afectada y con consulta a la Comisión específica para asuntos religiosos, se podrá proceder por la Corporación municipal al cierre y desalojo de los locales de concurrencia pública que no dispongan de licencia municipal de apertura y uso de centros de culto, o bien de aquellos que, disponiendo de licencia, incumplan el contenido de ésta, o infrinjan las normas exigidas para garantizar la seguridad y la salubridad del local, hasta que no se obtenga la preceptiva licencia municipal o se proceda a subsanar los defectos e irregularidades contrarios a los requisitos legales o reglamentarios exigidos. Para la subsanación de esos defectos e irregularidades se otorgará un plazo adecuado y suficiente de conformidad con las previsiones reglamentarias y con las características y

de las personas.

3. Las medidas establecidas por el presente Artículo no tienen carácter de sanción.

CAPÍTULO III. LICENCIAS URBANÍSTICAS Y OTRAS AUTORIZACIONES

ARTÍCULO 12. LICENCIAS URBANÍSTICAS

1. Los locales de culto deben someterse al régimen general que regula las licencias urbanísticas.

2. Las licencias urbanísticas deben otorgarse de acuerdo con la legislación vigente en materia de urbanismo, con el planeamiento urbanístico y con las ordenanzas municipales. Por lo tanto, los municipios deben someter a licencia urbanística, en los términos establecidos por la normativa vigente en materia de licencias urbanísticas, por el planeamiento urbanístico y por las ordenanzas municipales correspondientes, las siguientes actuaciones:

- a) Las obras de construcción y edificación de nuevos centros de culto, así como las de ampliación, reforma, modificación o rehabilitación de edificios, construcciones e instalaciones preexistentes.
- b) La primera utilización y ocupación de los edificios destinados a locales de culto.
- c) El cambio de uso de los edificios y de las instalaciones, si el establecimiento del lugar de culto se realiza en una edificación preexistente, destinada al ejercicio de otras actividades.
- d) Cualquier actuación que, de conformidad con la legislación urbanística o las ordenanzas municipales, requiera la licencia mencionada.

3. El procedimiento y la competencia para otorgar o denegar las licencias urbanísticas debe ajustarse a lo establecido por la normativa de régimen local.

ARTÍCULO 13. OTRAS AUTORIZACIONES

Los centros de culto, en cuanto a otras actividades concretas que puedan llevarse a cabo en los mismos, deben disponer de las autorizaciones establecidas por la normativa sectorial de aplicación. Se exceptúan de estas autorizaciones las conferencias, los conciertos, el canto coral y las actividades de ocio y de tiempo libre.

condiciones técnicas de las obras necesarias, transcurrido el cual, sin que se hayan resuelto las deficiencias y salvadas las irregularidades, se podrá proceder por la Corporación municipal al cierre del centro.

2. No obstante, y para garantizar el ejercicio de la libertad de cultos, la corporación municipal podrá acordar mediante resolución motivada, siempre y cuando quede garantizada la seguridad de las personas, la sustitución de la medida de cierre del establecimiento a la que se refiere el apartado 1 por el precinto de parte de las instalaciones.

3. Ninguna de las medidas que se lleguen a adoptar en cumplimiento de este precepto tendrá un carácter sancionador. Su finalidad deberá orientarse exclusivamente a la preservación de los derechos fundamentales, la salvaguarda de la seguridad de las personas, así como la preservación de un medio ambiente adecuado.

CAPÍTULO TERCERO. LICENCIAS URBANÍSTICAS Y OTRAS AUTORIZACIONES

ARTÍCULO 13. LICENCIAS URBANÍSTICAS

1. Los locales de culto y demás equipamientos religiosos estarán sometidos al régimen general aplicable a las licencias urbanísticas relativas a la apertura y funcionamiento de los centros de culto.

2. Las licencias urbanísticas deberán otorgarse por los ayuntamientos de acuerdo con la legislación vigente en materia de urbanismo, con el planeamiento urbanístico y con las ordenanzas municipales, sin que en ningún caso pueda producirse discriminación por motivos religiosos.

Las actuaciones que necesitan licencia urbanística, de acuerdo con el planeamiento urbanístico y las ordenanzas municipales, correspondientes serán las siguientes:

- a) Las obras de construcción y edificación de nuevos centros de culto, así como las de ampliación, reforma, modificación o rehabilitación de edificios, construcciones e instalaciones preexistentes.
- b) La primera utilización y ocupación de los edificios destinados a locales de culto.
- c) El cambio de uso de los edificios y de las instalaciones, siempre que el establecimiento del lugar de culto se realice en una edificación preexistente, destinada al ejercicio de otras actividades.
- d) Cualquier actuación que, de conformidad con la legislación urbanística o las ordenanzas municipales, requiera la licencia mencionada.

3. El procedimiento para otorgar o denegar las licencias urbanísticas debe ajustarse a lo establecido por la normativa de régimen local y respetar la distribución competencial vigente en materia urbanística entre las administraciones común, foral y municipal.

ARTÍCULO 14. OTRAS AUTORIZACIONES

Los centros de culto, en cuanto a otras actividades concretas que puedan llevarse a cabo en los mismos, deben disponer de las autorizaciones establecidas por la normativa sectorial de

CAPÍTULO IV. DISPOSICIONES COMUNES SOBRE PROCEDIMIENTO

ARTÍCULO 14. EXPEDIENTE ÚNICO

1. La licencia urbanística correspondiente y la licencia municipal de apertura y uso de centros de culto debe tramitarse, en su caso, en un solo expediente, sin perjuicio de que deba presentarse la documentación técnica correspondiente a cada licencia.
2. La persona interesada debe solicitar las dos licencias a las que se refiere el apartado 1 en una sola instancia, presentando la correspondiente documentación técnica, que puede ser objeto de unificación en un solo expediente.
3. Si para otorgar una licencia hay que contar con certificaciones, informes u otros documentos previos que proceden de la misma entidad local, la oficina que tramita el expediente principal debe solicitarlos directamente y debe comunicarlo a la persona interesada.

[Ver art. 5]

aplicación. En todo caso, quedarán exentas de la exigencia de autorización las conferencias y cualesquiera otras actividades culturales o recreativas.

CAPÍTULO CUARTO. DISPOSICIONES COMUNES SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, DE APERTURA Y URBANÍSTICO

ARTÍCULO 15. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO ÚNICO

1. La licencia urbanística que corresponda según los casos, así como la licencia municipal de apertura y funcionamiento de centros de culto, deberán tramitarse en un expediente único, sin perjuicio de que deba presentarse la documentación técnica que resulte exigible para cada licencia.
2. La entidad interesada solicitará las dos licencias a las que se refiere el apartado anterior en una sola instancia, a la que se acompañará la correspondiente documentación técnica, que asimismo puede ser objeto de unificación en un solo expediente.
3. En todos los casos en los que la tramitación de la licencia exija contar con certificaciones, informes u otros documentos previos que procedan u obren en poder de la misma entidad local, la oficina que tramita el expediente principal debe solicitarlos directamente, comunicándolo a la entidad interesada.
4. Las administraciones públicas del País Vasco, en lo que se refiere al establecimiento de centros de culto, no exigirán más licencias o autorizaciones que las establecidas taxativamente en la presente ley.

CAPÍTULO QUINTO. PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES RELIGIOSAS EN LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA DETERMINACIÓN DE LUGARES RELIGIOSOS Y DE CULTO

ARTÍCULO 16. PARTICIPACIÓN DE LAS CONFESIONES Y COMUNIDADES RELIGIOSAS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS RELATIVOS A LA UTILIZACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS DESTINADOS AL CULTO U OTRAS ACTIVIDADES RELIGIOSAS

1. Las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas participarán en el procedimiento de determinación y asignación de los espacios reservados a lugares de culto y equipamientos religiosos, a través de los canales de información pública y colaboración ciudadana previstos en la legislación urbanística.
- 2.- Como órgano de diálogo y colaboración institucional de la Comunidad Autónoma con las diferentes confesiones y comunidades religiosas se creará una Comisión de carácter consultivo, para el asesoramiento e informe en aquellas iniciativas y decisiones de los poderes públicos del País Vasco que puedan afectar de forma específica al ejercicio de las libertades religiosa y de culto. En esta Comisión estarán representados igualmente las Diputaciones Forales, los Ayuntamientos, expertos y otras asociaciones de ciudadanos con interés cualificado en la aplicación de la presente ley.

DISPOSICIONES ADICIONALES

PRIMERA. ACUERDOS CON LA SANTA SEDE Y CON LAS IGLESIAS, LAS CONFESIONES Y LAS COMUNIDADES RELIGIOSAS

Lo establecido por la presente ley se entiende sin perjuicio de los acuerdos suscritos con la Santa Sede y de las normas con rango de ley que aprueban los acuerdos de cooperación firmados con las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas.

SEGUNDA. ACREDITACIÓN PARA LA OBTENCIÓN DE LICENCIAS

Las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas que cumplen su actividad en Cataluña, para poder solicitar la licencia urbanística y la licencia municipal de apertura y uso de centros de culto o la cesión o autorización para el uso esporádico al que se refiere el Artículo 6, deben acreditar que están inscritas en el registro estatal de entidades religiosas, directamente o, si procede, mediante el órgano competente de la Administración de la Generalidad, sin perjuicio de lo dispuesto por el Artículo 1.2 del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos.

TERCERA. AYUDAS PARA LA ADAPTACIÓN DE LOCALES

El Gobierno, de acuerdo con sus disponibilidades, puede otorgar ayudas, de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, destinadas a adaptar los locales existentes a las prescripciones de la presente ley y a su desarrollo reglamentario.

CUARTA. LIMITACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PARA EXIGIR LICENCIAS

Las administraciones, en lo que se refiere al establecimiento de centros de culto, no pueden exigir más licencias que las que establece la presente ley.

DISPOSICIONES ADICIONALES

PRIMERA. ACUERDOS CON LA SANTA SEDE Y OTRAS IGLESIAS, CONFESIONES Y COMUNIDADES RELIGIOSAS

Lo establecido por la presente ley se entiende sin perjuicio de los acuerdos suscritos con la Santa Sede, y de las normas con rango de ley que aprueban los acuerdos de cooperación firmados por el Estado con las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas.

SEGUNDA. ACREDITACIÓN PARA LA OBTENCIÓN DE LICENCIAS

Sin perjuicio de lo que se dispone en el artículo 1.2 del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos, las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas que desarrollen su actividad en la Comunidad Autónoma del País Vasco, para poder solicitar la licencia urbanística y la licencia municipal de apertura y uso de centros de culto o la cesión o autorización para el uso esporádico a la que se refiere los artículos 9 y 13, habrán de acreditar su inscripción en el registro estatal de entidades religiosas o en cualquier otro instrumento registral de naturaleza análoga que se pueda crear en la Comunidad Autónoma.

TERCERA. DISCRIMINACIÓN DIRECTA E INDIRECTA EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE CULTO

Se produce discriminación directa cuando una iglesia, confesión o comunidad religiosa recibe, en algún aspecto relacionado con la apertura y funcionamiento de lugares o espacios de culto, un trato diferente del recibido por otra iglesia, confesión o comunidad en una situación análoga, siempre que la diferencia de trato no tenga una finalidad legítima que la justifique objetiva y razonablemente y los medios utilizados para alcanzar dicha finalidad sean adecuados y necesarios.

Se produce discriminación indirecta cuando un plan de ordenamiento urbanístico municipal, una licencia o una concesión, un criterio o una práctica aparentemente neutros ocasionan una desventaja particular a una iglesia, confesión o comunidad religiosa respecto a otras en el derecho a disponer de un lugar o espacio para el culto. No existe

discriminación indirecta si la actuación tiene una finalidad legítima que la justifica objetiva y razonablemente y los medios para alcanzar esta finalidad son adecuados y necesarios.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA. PLANES DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA MUNICIPAL

1. La exigencia establecida por el Artículo 4 es aplicable a los planes de ordenación urbanística municipal que en el momento de la entrada en vigor del título I estén en tramitación o en proceso de revisión y aún no hayan sido objeto de resolución definitiva.

2. En los municipios sin un plan de ordenación urbanística municipal adaptado a las determinaciones del Artículo 4, las modificaciones del planeamiento urbanístico que se aprueben inicialmente después de la entrada en vigor del título I deben cumplir lo dispuesto por el mencionado Artículo, si por el contenido de la modificación es factible hacerlo.

3. Los municipios deben adecuar su planeamiento general al contenido del Artículo 4 en el plazo de diez años.

SEGUNDA. LEGISLACIÓN APLICABLE A LOS CENTROS INCLUIDOS EN EL INVENTARIO DEL PATRIMONIO CULTURAL CATALÁN

1. Los centros de culto incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural Catalán se rigen por lo establecido por la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del patrimonio cultural catalán. La presente ley no es aplicable a estos centros.

2. El régimen establecido por el apartado 1 se aplica también a los centros de culto que se incluyan en el inventario mencionado en el plazo al que se refiere la disposición transitoria tercera.

TERCERA. CENTROS NO INCLUIDOS EN EL INVENTARIO DEL PATRIMONIO CULTURAL CATALÁN

Los centros de culto de concurrencia pública existentes en el momento de la aprobación de la presente ley, no incluidos en el inventario al que se refiere la disposición transitoria segunda, deben cumplir las condiciones básicas de seguridad que establezca el reglamento al que se refiere el artículo 8. La adaptación debe hacerse en el plazo de cinco años a partir de la aprobación del reglamento. A tales efectos, los titulares de los centros deben comunicar a los ayuntamientos que cumplen los requisitos mencionados.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA. ADAPTACIÓN A LA LEY DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA MUNICIPAL

1. La exigencia establecida por el ARTÍCULO 7 es aplicable a los planes de ordenación urbana municipales que, estando en tramitación o en proceso de revisión en el momento de la entrada en vigor de la presente ley, no hayan sido objeto de resolución definitiva.

2. Aquellos municipios que carezcan de un plan de ordenación urbanística municipal adaptado a las determinaciones del artículo 7, deberán adaptarlo a ellas, en la primera de las modificaciones del planeamiento urbanístico que se apruebe tras la entrada en vigor de la presente Ley.

3. Los municipios deben adecuar, en todo caso, su planeamiento general al contenido del artículo 4 de la presente Ley en el plazo de 5 años desde la entrada en vigor. Una vez cumplido dicho plazo sin que se haya producido la reforma y adaptación del planeamiento urbanístico, las entidades religiosas, y los ciudadanos podrán exigir la adecuación en vía jurisdiccional.

SEGUNDA. LEGISLACIÓN APLICABLE A LOS CENTROS INCLUIDOS EN EL INVENTARIO DE LA LEY 7/1990, DE 3 DE JULIO, DE PATRIMONIO CULTURAL VASCO.

1. Los centros de culto incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural Vasco se rigen por lo establecido en la Ley 7/1990 del Patrimonio Cultural Vasco. La presente ley no es aplicable a estos centros.

2. La Ley 7/1990, del Patrimonio Cultural Vasco será igualmente de aplicación exclusiva a aquellos centros de culto que queden incluidos en el Inventario dentro del plazo al que se refiere la disposición transitoria tercera.

TERCERA. CENTROS NO INCLUIDOS EN EL INVENTARIO DEL PATRIMONIO CULTURAL VASCO

Los centros de culto acceso público existentes en el momento de la aprobación de la presente ley, no incluidos en el inventario al que se refiere la disposición transitoria segunda, deberán cumplir los requisitos básicos de seguridad, salubridad y condiciones ambientales que se establezcan reglamentariamente en desarrollo de la presente Ley. La adaptación habrá de realizarse en el plazo de cinco años a partir de la aprobación del reglamento. A tales efectos, los titulares de los centros vienen obligados a comunicar a los ayuntamientos el cumplimiento de los requisitos mencionados.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA. PERIODO DE ADAPTACIÓN A LAS CONDICIONES TÉCNICAS Y MATERIALES DE LOS CENTROS DE CULTO

Los centros de culto que, a la entrada en vigor de la presente Ley, no cumplan con los requisitos materiales y técnicos mínimos mencionados en el

artículo 10 y que se establezcan en el reglamento dispondrán de un periodo máximo de 5 años para adaptarse a los mismos.

DISPOSICIONES FINALES

PRIMERA. APROBACIÓN DEL REGLAMENTO

El Gobierno, en el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor de la presente ley, debe aprobar el reglamento al que se refiere el artículo 8.

SEGUNDA. ENTRADA EN VIGOR

1. El título preliminar y el título I entran en vigor al cabo de veinte días de la publicación de la presente ley en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

2. El título II entra en vigor al día siguiente de la publicación en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya del reglamento que debe aprobar el Gobierno.

DISPOSICIONES FINALES

DISPOSICIÓN APROBACIÓN DEL REGLAMENTO

El Gobierno vasco, en el plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor de la presente ley, debe aprobar el Reglamento de desarrollo de la misma.

SEGUNDA. ENTRADA EN VIGOR

1. La presente Ley entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.