

# EL LUGAR DE CULTO EN EL SUELO DE TITULARIDAD PÚBLICA EN ESPAÑA\*

JUAN JOSÉ GUARDIA HERNÁNDEZ

SUMARIO. INTRODUCCIÓN. I. LA APTITUD DEL SUELO DE DOMINIO PÚBLICO PARA EL USO RELIGIOSO. 1. *Legislación sobre bienes de dominio público*. 2. *Legislación urbanística*. a) Castilla-La Mancha. b) Castilla y León. c) Aragón. d) Murcia. e) Cantabria. f) Comunidad Valenciana. g) Extremadura. h) Cataluña. i) Navarra. j) Del resto de CCAA. 3. *Carácter abierto del concepto de dotación pública*. 4. *La Sentencia del Tribunal Supremo de 4 febrero de 1987*. II. DEL PRINCIPIO DE LAICIDAD DEL ESTADO Y EL USO DE SUELO DOTACIONAL PÚBLICO PARA LUGARES DE CULTO. 1. *La tutela de la libertad religiosa y el urbanismo en la doctrina española*. 2. *Modelo francés de promoción de lugares de culto*. III. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA. ÍNDICE DE LA TESIS DOCTORAL.

## INTRODUCCIÓN\*\*

La relación entre el urbanismo y los distintos derechos y libertades fundamentales es muy estrecha. Es evidente que la planificación del espacio y de las

\* Excerptum de la a Tesis Doctoral dirigida por el Prof. Joaquín Calvo-Álvarez. Título: *Libertad religiosa y urbanismo. Estudio de los equipamientos de uso religioso en España*. Fecha de defensa: 27 de marzo de 2009

\*\* Tabla de siglas y abreviaturas:

Ar.	Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi
Art.	Artículo
BO	Boletín Oficial de las Comunidades Autónomas
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española de 1978
DO	Diario Oficial
LOLR	Ley Orgánica de libertad religiosa 7/1980, de 5 de julio
LPAP	Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas 33/2003, de 3 de noviembre
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TS	Tribunal Supremo

actividades que en el mismo se pueden desarrollar, se puede convertir fácilmente en un instrumento de poder, desde el momento en que es posible confundir la necesidad de ordenar el espacio con el control del mismo<sup>1</sup>. En este orden de ideas, parece clara la decisiva influencia que la legislación y el planeamiento urbanístico puede tener en la efectiva satisfacción de muy diversos derechos, como el derecho a una vivienda digna (art. 47 CE<sup>2</sup>), el de libertad de enseñanza (especialmente en la creación de centros docentes, art. 27.6 CE<sup>3</sup>), el de libertad de empresa (art. 38 CE<sup>4</sup>), entre otros.

La libertad religiosa, proclamada en el art. 16 de nuestra Carta Magna, tampoco es una excepción. En efecto, esta libertad no solo constituye un derecho personal o individual, sino que también tiene una dimensión colectiva o comunitaria, así como una dimensión institucional u organizativa<sup>5</sup>, en relación con las distintas confesiones y comunidades religiosas.

La meritada dimensión institucional tiene necesidad de un lugar físico (iglesia, mezquita, sinagoga...) para los actos culturales propios, así como de las actividades complementarias propias de cada credo y para la sede de sus órganos de gobierno. Con acierto lo señala el art. 2.2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa<sup>6</sup> al afirmar que la libertad religiosa y de culto garantizada por la Constitución comprende el derecho de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas a *establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos*. En este sentido Rodríguez Blanco afirma que «la apertura de inmuebles para destinarlos al culto forma parte del contenido esencial del derecho fundamental de libertad religiosa. Es un derecho de las confesiones religiosas que no está sometido a ningún tipo de autorización discrecional por parte de la Administración»<sup>7</sup>.

Es decir, como señala acertadamente Ponce Solé, el real ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa previsto en el art. 16 de nuestra Constitu-

1. Cf. A. PRECEDO LEDO, *Urbanismo, sociedad y libertad*, en «Persona y Derecho» 11 (1984) 361-380.

2. Art. 47 CE: «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación».

3. Art. 27.6 CE: «Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales».

4. Art. 38 CE: «Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación».

5. Cf. P. LOMBARDÍA, J. FORNÉS, *El Derecho Eclesiástico*, en J. FERRER ORTIZ (coord.), *Derecho Eclesiástico del Estado español*, Pamplona 2007, 6a ed., p. 27.

6. Ley Orgánica 7/1980, de Libertad Religiosa, de 5 de julio, en BOE de 24 julio de 1980.

7. M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Manifestaciones del derecho fundamental de libertad religiosa*, en A. CORSINO ÁLVAREZ CORTINA y M. RODRÍGUEZ BLANCO (coord.), *La libertad religiosa en España: XXV años de vigencia de la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio: (comentarios a su articulado)*, Granada 2006, p. 85.

ción está condicionado –de uno u otro modo– por la regulación existente del uso del suelo<sup>8</sup>.

Ciertamente un análisis pormenorizado de toda la legislación urbanística española, tanto estatal como autonómica, en relación con el hecho religioso, constituye una empresa que excede el ámbito de este trabajo. Nuestra intención, dada la anterior premisa, es restringir las consideraciones que siguen exclusivamente a una sola cuestión que, no obstante, entendemos de capital importancia.

En efecto, nos proponemos valorar, a la luz de los principios informadores de Derecho Eclesiástico Español, la aptitud jurídica del suelo de titularidad pública para acoger un lugar de culto o, más genéricamente un centro religioso. O dicho en la terminología al uso en el ámbito urbanístico de nuestro país, la posibilidad de destinar un solar calificado como dotacional público para equipamiento<sup>9</sup> de uso religioso.

Hemos de precisar, sin embargo, que no serán objeto de análisis las técnicas urbanísticas o los instrumentos jurídicos que nuestro derecho administrativo posee para articular una cooperación de esta naturaleza. Siendo éste un aspecto importante, entendemos que se ha de tratar en un estudio monográfico sobre los mismos. Más en concreto, dejamos para otra ocasión la relación de la libertad religiosa con el régimen jurídico de la concesión administrativa, del derecho de superficie y de la cesión temporal o definitiva de los bienes patrimoniales de la administración pública.

Por lo tanto, a los efectos de esta investigación no vamos a proceder a una detallada exposición del régimen jurídico de los bienes y derechos que integran el patrimonio de las Administraciones públicas. Solamente vamos a permitirnos considerar la clásica distinción iusadministrativista –recogida en la legislación vigente– entre los bienes del dominio público (o demaniales)<sup>10</sup> y los que siendo también de las Administraciones públicas son de dominio privado (o patrimoniales)<sup>11</sup>.

8. J. PONCE SOLÉ, *Una reflexión desde el derecho urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesionales*, en «Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente», 215 (2005) 11-68. En este sentido también, M. L. JORDÁN VILLACAMPA (dir.), *Multiculturalismo y movimientos migratorios: las minorías religiosas en la Comunidad Valenciana*, Valencia 2003, p. 27, que afirma: «El tipo de política religiosa que asume un país repercute en la enseñanza, en el tratamiento económico y fiscal de los grupos religiosos, en la *política urbanística* incidiendo en la erección de templos, seminarios, lugares de culto y escuelas». La cursiva es nuestra.

9. La categoría urbanística de *equipamiento* ha sido definida como «todos aquellos centros al servicio de toda la población determinados a usos administrativos, comerciales, culturales y docentes, sanitarios, asistenciales, *religiosos*, cementerios y cualesquiera otros que se consideren necesarios para el mejor desarrollo de los intereses comunitarios», en M. Á. DEL ARCO TORRES y M. PONS GONZÁLEZ, *Diccionario de derecho urbanístico*, Granada 1998, p. 155. La cursiva es nuestra.

10. Son bienes demaniales –según el art. 5.1 de la Ley 33/2003, de 3 noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, en adelante LPAP– los afectados al uso general o al servicio público, o aquellos a los que una ley otorga expresamente este carácter.

11. Son bienes patrimoniales –art. 7.1 de la LPAP– los que, siendo de titularidad de las Administraciones Públicas, no tengan el carácter de demaniales. Los bienes patrimoniales o de propios

Y lo hacemos, porque nos interesa especialmente el denominado suelo demanial. Los terrenos que formen parte de los bienes patrimoniales requieren una atención que aconseja remitirse a publicaciones más específicas.

En efecto, con carácter general podemos afirmar que el suelo calificado por los instrumentos de planeamiento urbanístico para dotaciones públicas, está llamado a adquirir la condición de bien demanial, una vez que las administraciones públicas actuantes hayan asumido su titularidad<sup>12</sup>, por cuanto todo bien o derecho de titularidad pública, afectado a un uso general o a un servicio público<sup>13</sup>, tiene esta consideración.

Nos ocuparemos, pues, exclusivamente de la posible previsión en los instrumentos de planeamiento de suelo calificado como dotacional público para equipamientos de uso religioso.

Con todo, esta elección metodológica tiene fundamento en la praxis urbanística de España. En efecto, la inmensa mayoría de los edificios de culto construidos en nuestro país desde 1956 –fecha de la primera Ley del Suelo en sentido propio en España– hasta hoy, se instalan en suelo demanial procedente de la gestión urbanística, por ello obviar el suelo patrimonial –como hemos anunciado que haremos– no es excesivamente relevante. Y por ello, no permitir que el suelo de dominio público pueda albergar centros religiosos, acarrearía importantes consecuencias.

Para finalizar, no queríamos dejar de aludir al (largo) debate doctrinal en torno a los principios informadores de Derecho Eclesiástico Español. Como es conocido, no existe unanimidad entre los eclesiasticistas en lo relativo a los principios de esa disciplina, ni en cuanto a su número, ni su denominación ni su contenido. Por nuestra parte, manifestamos nuestra apuesta por la postura realizada al respecto por Viladrich en el ya lejano año 1980<sup>14</sup>, en la que se identificaban cuatro principios: el principio de libertad religiosa, el de laicidad del Estado, el de igualdad ante la ley y el de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas.

En nuestra opinión, estos principios enriquecen la perspectiva de la ciencia urbanística, que no puede construirse y desarrollarse de espaldas a la sociedad a la cual sirve. La realidad sociológica española exige lugares de culto para las distintas confesiones religiosas. La Constitución de 1978, en su art. 16.3,

son propiedad de una Administración pública como si fuera un privado; por tanto, no están destinados necesariamente a uso o servicio público.

12. Somos conscientes de que existen muchas técnicas urbanísticas para que las corporaciones locales incorporen efectivamente a su patrimonio este suelo; no obstante, para evitar digresiones que nos alejan del núcleo de este trabajo, nos remitimos a MORENO LÓPEZ, J. L., *Dotaciones, equipamientos urbanísticos: el sustrato de la urbanística social*, Madrid 1999, pp. 207-220.

13. Cf. art. 5 de la LPAP. Igualmente los artículos 79 a 83 de la Ley 7/1985, de 2 abril, de Bases del Régimen Local; el art. 74 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local y –por último– los artículos 3 y 4 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

14. Cf. AA.VV., *Derecho Eclesiástico del Estado español*, Pamplona 1980, pp. 211-317.

establece la cooperación de los poderes públicos con la Iglesia Católica y con el resto de confesiones, para que sea realidad la libertad religiosa; libertad que necesita poder manifestarse en el ámbito público, y que necesita centros religiosos.

Pensamos que, tras las consideraciones anteriores, hemos delimitado con precisión el objeto de estas líneas. Ahora solo nos queda poner en diálogo las distintas instituciones jurídicas que hemos mencionado, de modo que se susciten soluciones, basadas en criterios de justicia, para los problemas técnico-urbanísticos relacionados con el tratamiento jurídico del factor religioso en España.

Para dar respuestas satisfactorias a este propósito, entendemos que –en primer lugar– debemos analizar qué contempla a este respecto el régimen jurídico del vigente derecho administrativo<sup>15</sup>, sin olvidar la eficacia directa que los preceptos constitucionales tienen en todas las ramas de derecho, y por tanto, también en el derecho fundamental de libertad religiosa. En segundo lugar, entablaremos un diálogo con la doctrina eclesiasticista que se ha pronunciado sobre estas cuestiones<sup>16</sup>, sin dejar de exponer nuestra opinión. En tercer, y último lugar, expondremos las conclusiones a las que hayamos llegado tras el examen de la legislación y la doctrina desde una perspectiva constitucional.

## I. LA APTITUD DEL SUELO DE DOMINIO PÚBLICO PARA EL USO RELIGIOSO

Para dilucidar si el derecho administrativo prevé la posibilidad del uso religioso en suelo de dominio público, debemos acudir a legislación sectorial sobre los bienes públicos, y a las propias del derecho urbanístico. Estudiaremos por separado ambas normativas.

Además, este análisis nos llevará a estudiar las resoluciones recaídas sobre esta cuestión en la jurisprudencia del TS, los distintos acuerdos significativos que –a este respecto– se han suscrito por parte de algunas CCAA con las confesiones religiosas y, lógicamente, también la opinión de la doctrina más cualificada.

### A. *Legislación sobre bienes de dominio público*

La legislación específica sobre los bienes de dominio público contempla el uso religioso. Esta posibilidad se contiene en la vigente Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas<sup>17</sup> a la hora de regular las concesiones demaniales sobre

15. Vid. I. *La aptitud del suelo de dominio público para el uso religioso*.

16. Vid. II. *Del principio de laicidad del Estado y el uso de suelo dotacional público para lugares de culto*.

17. Ley 33/2003, de 3 noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, en BOE 264, de 4 noviembre 2003.

esta clase de bienes. En concreto, la clave de esta regulación, en lo que ahora nos interesa, se encuentra en el art. 93 de este cuerpo legal.

Este precepto constituye legislación básica<sup>18</sup>, por lo que es aplicable y vincula a todas las entidades que integran la Administración local, a las CCAA, a la Administración General del Estado y, por último, también a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ellas<sup>19</sup>.

La alusión a este artículo queda, pues, plenamente justificada, sobre todo al ser aplicable a los entes locales, que son a quienes corresponde –en la generalidad de los casos– el suelo dotacional público que se genera en el proceso urbanizador, y quienes están llamados más directamente a satisfacer las necesidades de equipamientos de los ciudadanos<sup>20</sup>.

Dicho lo anterior, procede analizar el contenido del referido art. 93 LPAP que, en lo que ahora nos interesa, señala:

«1. El otorgamiento de concesiones sobre bienes de dominio público se efectuará en régimen de concurrencia. No obstante, podrá acordarse el otorgamiento directo en los supuestos previstos en el artículo 137.4 de esta Ley, cuando se den circunstancias excepcionales, debidamente justificadas, o en otros supuestos establecidos en las leyes».

Este reenvío legal, constituye al meritado art. 137.4 en legislación básica<sup>21</sup>, por lo que resulta obligado su análisis:

«art. 137.4. Se podrá acordar la adjudicación directa en los siguientes supuestos:  
(...)

b) Cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro, declarada de utilidad pública, o una iglesia, confesión o comunidad religiosa legalmente reconocida».

Es decir –y este dato es importante– se puede afirmar que la legislación estatal prevé con carácter básico y sin excepciones la posibilidad de que cualquier

18. Este carácter básico se desprende del art. 2 en relación con la disposición final segunda punto 5º de la referida ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y se justifica en el art. 149.1 18ª de la CE.

19. Un ejemplo de este carácter básico lo encontramos en el art. 81 de la Ley 5/2006, de 17 noviembre, del Patrimonio de Euskadi, BO País Vasco 11 diciembre 2006, núm. 234: «El otorgamiento de concesiones sobre bienes de dominio público se efectuará en régimen de concurrencia. No obstante, podrá acordarse el otorgamiento directo en los supuestos a los que se refiere el apartado 1 del artículo 93 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas».

20. Cf. M. J. REDONDO ANDRÉS y M. LANUSSE ALCOVER, *Autonomía local y Libertad Religiosa: en torno a las relaciones de las entidades locales con las confesiones religiosas*, en AA.VV., *Presente y futuro de la Constitución Española de 1978*, Valencia 2005, pp. 709-735.

21. Cf. F. C. CASTILLO BLANCO, *El Patrimonio de las entidades locales tras la aprobación de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas*, en J. F. MESTRE DELGADO (dir.), *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas: comentarios a la Ley 33/2003, de 3 noviembre*, Madrid 2004, p. 78, nota 128.

Administración pública española pueda otorgar una concesión administrativa sobre un suelo de dominio público a favor de una confesión religiosa<sup>22</sup>.

Además, esta posibilidad se constituye en uno de los supuestos en los que la Administración pública puede acudir a la adjudicación directa, sin necesidad de un trámite de pública concurrencia, lo cual parece razonable en la medida en que no existe –y quizás no deba existir– un mercado inmobiliario de lugares de culto ya que, en última instancia, lo que prima es la satisfacción de un derecho fundamental de los ciudadanos, no el lucro que pueda obtener una Administración pública. Nos parece que la dimensión asistencial y de promoción que el TC predica de la acción política estatal con respecto a los derechos fundamentales, encuentra aquí un ejemplo paradigmático. En efecto, facilitar suelo para la construcción de lugares de culto es, en definitiva, tutelar y facilitar un derecho fundamental, por lo que merece especial aprobación que la LPAP comprenda esta actividad como merecedora de una especial protección.

Asimismo algunas leyes reguladoras del patrimonio autonómico, recogen esta regulación estatal con mención expresa de las confesiones religiosas. Este es el supuesto de las comunidades autónomas de Canarias, Cantabria y la Comunidad Foral de Navarra. En concreto:

- Canarias: art. 77.1 en relación con el 40.5 b) de la Ley 6/2006, de 17 julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias<sup>23</sup>.
- Cantabria: el art. 122 en relación con el art. 63 de la Ley 3/2006, de 18 abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Cantabria<sup>24</sup>.
- Navarra: art. 90 en relación con el art. 37.3 de la Ley Foral 14/2007, de 4 abril, del Patrimonio de Navarra<sup>25</sup>.

22. Como se observa, no se vincula a *lugares de culto* o usos afines, sino a favor de confesiones religiosas, por lo que cabe pensar que se podría dedicar a usos no estrictamente culturales, tales como sede de sus órganos de gobierno o funciones asistenciales o caritativas, pues *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*.

23. Ley 6/2006, de 17 julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias. BO Canarias 21 julio 2006, núm. 141: «Art. 40. Formas de enajenación. 1. La enajenación de los inmuebles podrá realizarse mediante concurso, subasta o adjudicación directa. (...) 5. Se podrá acordar la adjudicación directa en los siguientes supuestos: (...) b) Cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro declarada de utilidad pública o de interés público, o una *iglesia, confesión o comunidad religiosa legalmente reconocida*».

24. Ley 3/2006, de 18 abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Cantabria, BO Cantabria 27 abril 2006, núm. 81: «Art. 63. Formas de enajenación. (...) 4. El órgano competente para la aprobación del expediente de venta podrá acordar la adjudicación directa en los siguientes supuestos:

b) Cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro, declarada de utilidad pública, o una *iglesia, confesión o comunidad religiosa legalmente reconocida*».

25. Ley Foral 14/2007, de 4 abril, del Patrimonio de Navarra. BO Navarra 23 abril 2007, núm. 50: «art. 37. Formas de enajenación de bienes inmuebles y derechos inmobiliarios. (...)

3. Se podrá acordar la enajenación directa en los siguientes supuestos:(...)

b) Cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro o una *iglesia, confesión o comunidad religiosa legalmente reconocidas*, y el bien o derecho vaya a destinarse a fines de interés general».

En lo que respecta a la comunidad Autónoma Vasca, se opta por una regulación análoga. No se alude expresamente a las confesiones religiosas, pero el art. 81.1 de la Ley 5/2006, de 17 noviembre, del Patrimonio de Euskadi, se remite al art. 93.1 de la referida LPAP, precepto legal que, como ya hemos aludido, remite –a su vez– al art. 137.4 de este último cuerpo legal, el cual sí hace mención de las confesiones religiosas.

También la Comunidad de Madrid ha articulado de un modo parecido esta cuestión. La Ley 3/2001, de Normas reguladoras del patrimonio de la Comunidad de Madrid<sup>26</sup>, señala en su art. 34.5 que: «El otorgamiento de concesiones sobre bienes de dominio público se efectuará en régimen de concurrencia. No obstante, podrá aprobarse el otorgamiento directo en los supuestos previstos en el art. 137.4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas»<sup>27</sup>.

Análogamente, en la Comunidad de Castilla y León se señala expresamente que el otorgamiento y el régimen económico de las concesiones administrativas sobre bienes de dominio público, se determinará siguiendo el procedimiento establecido por las normas básicas del Estado<sup>28</sup>, es decir, se remite a lo previsto en la LPAP.

En el resto de CCAA, su legislación sobre patrimonio, sin embargo, no hace referencia explícita a las confesiones religiosas en lo que respecta a la concesión administrativa sobre un bien demanial autonómico<sup>29</sup>, no obstante, en nuestra opinión, esta ausencia no tiene excesiva trascendencia por cuanto la referida LPAP –en los aspectos que ahora nos interesan– tiene carácter básico, y por cuanto que en algunas de ellas se contempla un concepto amplio de «Entidades sin ánimo de lucro». A modo de ejemplo, se expresa que son aptas para obtener una concesión administrativa sobre suelo de dominio público:

- Comunidad Valenciana: «Una entidad sin ánimo de lucro y (que) el bien vaya a ser destinado a fines de utilidad pública o interés social»<sup>30</sup>.

26. Ley 3/2001, de 21 junio, de Normas reguladoras del patrimonio de la Comunidad de Madrid, en BO Comunidad de Madrid, núm. 156, de 3 julio 2001.

27. Apartado 5 añadido por art. 9.4 de Ley 2/2004, de 31 mayo, de Medidas Fiscales y Administrativas, en BO Comunidad de Madrid, de 1 junio 2004, núm. 129.

28. Artículos 63 y 64 de la Ley 11/2006, de 26 octubre, de Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León, en BO Castilla y León, 30 octubre 2006, núm. 209.

29. Sin perjuicio de que en alguna de ellas sí se contemple la cesión gratuita de suelo patrimonial autonómico para lugares de culto, cf. art. 83 del Reglamento de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia, aprobado por Decreto 50/1989, de 9 marzo, DO Galicia, 13 abril 1989, núm. 71.

30. Art. 66 en relación con el art. 61.2 a) de la Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana, DO Generalitat Valenciana, 11 abril 2003, núm. 4479. Con todo, también la ley valenciana se remite al modelo estatal, por cuanto en su artículo 2 señala expresamente que «el patrimonio de la Generalitat se registrará por esa Ley, la *legislación básica estatal*, por sus reglamentos de ejecución y desarrollo, y por las normas de derecho público y privado aplicables según la clase de bienes».

- Comunidad Autónoma de La Rioja: «Cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro, declarada de utilidad pública y el bien vaya a ser destinado a fines de utilidad pública o interés social»<sup>31</sup>.

## B. *Legislación urbanística*

Dejando de lado las normas de derecho administrativo especial sobre el patrimonio de las administraciones públicas, y atendiendo ahora específicamente a la legislación urbanística, encontramos ejemplos explícitos de cuanto estamos señalando.

En efecto, en cuanto a la normativa histórica estatal, el Texto Refundido de la Ley del Suelo 1992<sup>32</sup> recogía la posibilidad del uso religioso en suelo público en el art. 72.3 d) que señalaba, entre otros aspectos, que el Plan General de Ordenación Urbana determinará en suelo urbano:

«d) Emplazamientos reservados para templos, centros docentes, asistenciales y sanitarios, y demás servicios de interés social, señalando su carácter público o privado<sup>33</sup>».

Igualmente, el art. 83.2.e) del citado Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, establecía que en el suelo urbanizable, los planes parciales deberán contener, entre otras cuestiones: «e) Emplazamientos reservados para templos, centros asistenciales y sanitarios y demás servicios de Interés público y social». Este mismo artículo, en lo que respecta a la titularidad, completa lo anterior, y fija que:

«3. Respecto de las dotaciones señaladas en las letras c), d) y e) del número anterior, el Plan Parcial expresará su carácter público o privado con observancia, en su caso, de los mínimos públicos requeridos».

En cuanto a la legislación de aplicación supletoria, es decir, el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976<sup>34</sup>, los artículos 12.2 d) y 13.2 d) recogen para el Plan General de Ordenación Urbana y el Plan parcial, respectivamente, la necesidad de que se prevea suelo para el emplazamiento de templos.

31. Art. 91.1 en relación con el art. 105. 3 e) de la Ley 11/2005, de 19 octubre, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, BO La Rioja, 25 octubre 2005, núm. 141.

32. Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 junio, BOE núm. 156, de 30 junio 1992.

33. Art. 72.3 d) del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, BOE núm. 156, de 30 junio 1992. La cursiva es nuestra.

34. Texto Refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 abril, BOE núm. 144, de 16 junio 1976.

En desarrollo de este último Texto Refundido, el art. 45.1 del Reglamento de Planeamiento de 1978<sup>35</sup> señalaba que «1. Los Planes Parciales contendrán las siguientes determinaciones: (...) e) Emplazamientos reservados para templos, centros asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés público y social». Esta determinación se completa en el art. 48.2 de este mismo reglamento en el que se exige que el Plan Parcial deberá precisar «el destino público o privado de los terrenos que resulten edificables, de los que se destinen a dotaciones y de los correspondientes a espacios libres, así como de los usos de las edificaciones e instalaciones previstas en estos últimos». Por tanto, en esta norma se considera expresamente que los «Templos» constituyen equipamientos de servicios de interés público y social, y nada obsta para que sean ubicados en suelo dotacional público<sup>36</sup>.

De igual modo, se puede afirmar que en ocho legislaciones urbanísticas autonómicas, se admite expresamente el suelo dotacional público para uso religioso. Estas son: Castilla-La Mancha, Castilla y León, Aragón, Murcia, Cantabria, Comunidad Valenciana, Extremadura, Cataluña y la Comunidad Foral de Navarra:

### 1. *Castilla-La Mancha*

El anexo I del Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998 de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, regula los distintos usos del suelo<sup>37</sup>. Cuando llega al suelo dotacional, especifica que los equipamientos de uso Cultural-Deportivo «comprende las actividades destinadas a la formación intelectual, cultural, *religiosa* o a la expansión deportiva de las personas, pudiendo tener titularidad pública o privada».

Como se puede apreciar, la legislación en la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha, prevé expresamente que el uso religioso puede acogerse en el dotacional público o privado.

### 2. *Castilla y León*

Por su parte, el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León del 2004<sup>38</sup>, en su Disposición adicional única, procede a definir algunos conceptos usados en esa

35. Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 junio, BOE 15 septiembre 1978, núm. 221.

36. En un modo análogo los artículos 29.1 e) y 45.1 e) del citado Reglamento de Planeamiento de 1978.

37. Decreto 248/2004, de 14 septiembre. DO Castilla-La Mancha 28 septiembre 2004, núm. 179, que aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4-6-1998 de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (Declarado vigente por disposición derogatoria 2ª del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 diciembre). La cursiva es nuestra.

38. Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 enero, de la Consejería Fomento. BO Castilla y León, 2 febrero 2004, núm. 21. La cursiva es nuestra.

norma. En lo relativo a los equipamientos señala que constituyen «instalaciones y espacios asociados que se destinan a la prestación de servicios básicos a la comunidad, de carácter educativo, cultural, sanitario, asistencial, *religioso*, comercial, deportivo, administrativo, de ocio, de transporte, de seguridad y otros análogos (...). *Pueden ser de titularidad pública o privada*».

De nuevo podemos comprobar que nada obsta para que un equipamiento religioso se materialice en suelo dotacional público.

### 3. Aragón

El art. 34 de la Ley 5/1999, de 25 marzo, Normas reguladoras de la actividad urbanística de Aragón<sup>39</sup>, contempla en qué suelo consolidado el Plan General contendrá, entre otras, la: «b) Delimitación o emplazamiento de espacios verdes, libres, deportivos y de recreo, centros docentes y dotaciones o equipamientos ambientales, sanitarios, *religiosos*, educativos, culturales, asistenciales y demás servicios de interés social».

El Reglamento de desarrollo parcial de esta Ley<sup>40</sup>, establece en su art. 32, en relación con el suelo urbano consolidado, que el Plan General de Ordenación Urbana preverá, entre otros usos:

«d) Emplazamiento reservado para *templos*, centros docentes, centros culturales, ambientales, asistenciales, *religiosos* y sanitarios, *señalando en cada caso su carácter público o privado*, y demás servicios de interés público y social en proporción adecuada a las necesidades colectivas y a las características socioeconómicas de la población».

### 4. Murcia

El Decreto Legislativo 1/2005, de 10 junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia<sup>41</sup>, señala en su art. 98 que el Plan General Municipal de Ordenación definirá el modelo de desarrollo urbano y territo-

39. Ley 5/1999, de 25 marzo, Normas reguladoras de la actividad urbanística, BO Aragón, de 6 abril 1999, núm. 39.

40. El Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 2 de marzo de 1999, de Urbanística en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios, fue aprobado por Decreto 52/2002, de 19 febrero, del Departamento obras públicas, urbanismo y transportes, BO Aragón, 6 marzo 2002, núm. 28. La cursiva es nuestra.

41. Decreto Legislativo 1/2005, de 10 junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, BO Región de Murcia, 9 diciembre 2005, núm. 282. La cursiva es nuestra.

rial, conteniendo –entre otras determinaciones– el que denomina sistema general de equipamiento comunitario:

«Que estará constituido por las diferentes instalaciones colectivas al servicio general de la población, *distinguiendo las de titularidad pública y privada*, tales como sanitarias, asistenciales, educativas, culturales, sociales, *religiosas*, deportivas, recreativas, comerciales u otras análogas (...)».

### 5. Cantabria

Las Normas Urbanísticas Regionales de Cantabria<sup>42</sup> señalan en su art. 46 en relación con las determinaciones en suelo urbano consolidado que:

«el Plan General contendrá las siguientes determinaciones: (...)

c) Delimitación o emplazamiento de espacios libres, deportivos y de ocio, centros docentes, sanitarios, culturales, *religiosos* y demás servicios de interés social vinculados al ámbito objeto de la ordenación detallada, con *indicación, en su caso, de su carácter público o privado*».

### 6. Comunidad Valenciana

El art. 59.3 de la Ley Urbanística Valenciana<sup>43</sup> exige que los planes deberán determinar los usos del suelo dotacional público, distinguiendo las siguientes categorías: zona verde, deportivo-recreativo, educativo cultural, asistencial, servicio administrativo, servicio urbano-infraestructuras, red viaria, aparcamiento y áreas peatonales. Sin embargo, no define qué se debe entender comprendido en cada una de estas categorías de usos<sup>44</sup>.

En desarrollo de esta ley, el art. 132.1 del Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística<sup>45</sup>, sí ejemplifica los distintos usos dotacionales públicos posibles y, en lo que ahora nos interesa, se señala en la letra c) que:

«c) Asistencial (TD): son los servicios sanitarios, los de asistencia y bienestar social, *o los de carácter religioso*».

42. Normas Urbanísticas Regionales aprobadas por Decreto 57/2006, de 25 mayo del Consejo de Gobierno de Cantabria, BO Cantabria, 26 mayo 2006, núm. 9-extraordinario. La cursiva es nuestra.

43. Ley 16/2005, de 30 de diciembre, DO Generalitat Valenciana, 31 diciembre 2005, núm. 5167.

44. Art. 59.3 de la Ley urbanística Valenciana: «Los Planes deberán especificar el uso previsto para cada reserva de uso dotacional público distinguiendo entre zona verde, deportivo-recreativo, educativo cultural, asistencial, servicio administrativo, servicio urbano-infraestructuras, red viaria, aparcamiento y áreas peatonales».

45. Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, aprobado por Decreto 67/2006, de 12 mayo de la Conselleria de territorio y vivienda. DO Generalitat Valenciana de 23 mayo 2006, núm. 5264-bis.

## 7. Extremadura

El anexo I del Reglamento de Planeamiento de Extremadura<sup>46</sup> realiza una definición de los usos según sus características funcionales. Al llegar al uso dotacional señala que el uso cultural-deportivo «comprende las actividades destinadas a la formación intelectual, cultural, *religiosa* o a la expansión deportiva de las personas, *pudiendo tener tanto titularidad pública como privada*».

## 8. Cataluña

En esta comunidad autónoma, encontramos numerosas referencias al uso religioso. El art. 34.5 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo<sup>47</sup>, sobre Sistemas urbanísticos generales y locales, señala que:

«5. El sistema urbanístico de equipamientos comunitarios comprende los centros públicos, los *equipamientos de carácter religioso*, cultural, docente, deportivo, sanitario, asistencial, de servicios técnicos y de transporte y los otros equipamientos que sean de interés público o de interés social».

Igualmente aparece un mención en la Ley catalana 22/1998, por la que se aprueba la Carta Municipal de Barcelona, ya que en su art. 65. 2 d) se prevé la posible reserva de emplazamientos para «templos» de forma explícita<sup>48</sup>.

Sin embargo, en estos dos últimos cuerpos legales no se aclara si los *equipamientos de carácter religioso* pueden estar sitios también en suelo dotacional público. Es cierto que tampoco se explicita estas cuestiones sobre titularidad para el uso docente o sanitario (entre otros) que son –de modo indudable– usos que sí pueden estar sitios en suelo de titularidad pública, por lo que parece que no habría ningún obstáculo para prever el uso religioso. A esta interpretación contribuye el *Conveni marc* suscrito entre la Generalitat de Catalunya y el *Consell Evangèlic de Catalunya*<sup>49</sup>, que en su art. 3 afirma que:

46. Reglamento de Planeamiento de Extremadura, aprobado por Decreto 7/2007, de 23 enero de la Presidencia de Junta DO Extremadura, 30 enero 2007, núm. 12.

47. Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 26 julio, en DO Generalitat de Catalunya, núm. 4436, de 28 julio 2005.

48. Art. 65.3 d) de la Carta Municipal de Barcelona: «2. Además de las determinaciones de carácter general, los planes generales, en suelo urbano, deben contener las siguientes:

d) Las ubicaciones reservadas para centros docentes, públicos y privados, asistenciales y sanitarios, *templos*, grandes instalaciones hoteleras, gasolineras, equipamientos de medio ambiente y otros servicios o actividades públicas o privadas para las que sea necesario reservar suelo por razones de desarrollo económico-social, cultural, de ocio, u otras de interés general».

49. *Conveni Marc entre el Consell Evangèlic de Catalunya i la Generalitat de Catalunya*, de 21 de mayo de 1998; que se puede localizar en «Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado» 14 (1999) 886. La cursiva es nuestra.

«Artículo 3. La Generalitat ha de tenir en compte les necessitats d'accés a *sòl públic* per a la construcció de llocs de culte, d'acord amb la normativa vigent en cada moment».

### 9. Navarra

El art. 15 del Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 10/1994 que regula la ordenación del territorio y urbanismo de Navarra<sup>50</sup> señala que tendrán la consideración de dotaciones de un sector de suelo urbanizable, entre otros usos, el equipamiento destinado a usos sanitarios, asistenciales y de bienestar social, docentes, culturales, deportivos, recreativos, comerciales, administrativos u otros servicios públicos y, finalmente, *religiosos*.

En relación con el anterior precepto, el art. 42 de este reglamento señala que la documentación de los planes parciales que se redacten en la comunidad foral, entre otras cuestiones, deben constar de unos planos de ordenación que reflejarán:

«Espacios libres, zonas verdes y dotaciones, con expresión de la titularidad y usos *públicos o privados* de las mismas».

### 10. Del resto de CCAA

En la legislación del resto de CCAA no se hace referencia explícita a los lugares de culto y centros complementarios entre los equipamientos públicos. Ahora bien, ello no significa que en todas estas legislaciones urbanísticas se obvie absolutamente la mención del uso religioso en el suelo de las administraciones públicas. A modo de ejemplo, en la Comunidad Canaria se contempla en la enajenación de bienes inmuebles pertenecientes al patrimonio público del suelo<sup>51</sup>, que puedan ser «permutados directamente o cedidos en uso a *entidades religiosas* o benéfico-sociales oficialmente reconocidas cuando su destino sea sociosanitario, educativo o de *culto*»<sup>52</sup>.

En este mismo sentido, el art. 104.4 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de

50. Reglamento de desarrollo de Ley Foral 10/1994, de 4.VII.1994, que regula la ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por Decreto Foral 85/1995, de 3 abril, del Gobierno de Navarra, BO de Navarra, 31 mayo 1995, núm. 69.

51. El *Patrimonio Público del Suelo* es considerado como un instrumento de intervención en el mercado inmobiliario en manos de los poderes públicos que tiene un estatuto jurídico particular.

52. Art. 234 del Reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 183/2004, de 21 diciembre, de la Consejería Medio Ambiente y Ordenación Territorial, BO Canarias, 26 enero 2005, núm. 17. La cursiva es nuestra.

Asturias<sup>53</sup>, por cuanto en el sistema de gestión urbanística por expropiación declara que «4. Serán expropiables los terrenos y edificios destinados en el plan al establecimiento de servicios públicos o a la *construcción de templos*, mercados, centros culturales, docentes, asistenciales y sanitarios, zonas deportivas y otros análogos con fines no lucrativos».

Sea como fuere –en nuestra opinión– no resulta obstáculo alguno que los distintos ordenamientos urbanísticos autonómicos no hagan mención expresa del equipamiento religioso para que pueda destinarse a este uso, cuestión que por su importancia tratamos específicamente en el epígrafe siguiente.

### C. *Carácter abierto del concepto de dotación pública*

En efecto, entendemos que las legislaciones de las CCAA que no contemplan explícitamente el equipamiento religioso, usan términos suficientemente amplios al referirse a la utilización de las dotaciones públicas, como para que quede englobado todo uso de utilidad pública o interés social que sea demandado por la sociedad.

Así lo entiende Motilla, que afirma: «En el derecho español las normas urbanísticas –estatales o de las Comunidades Autónomas– contienen la previsión de reserva de suelo para el emplazamiento de lugares de culto, bien designándolos expresamente o considerándolos incluidos en la fórmula de “dotaciones, equipamientos y demás servicios de interés general”<sup>54</sup>».

También comparte este punto de vista Rodríguez Blanco, que señala que ante esa ausencia de referencias expresa a las reservas de emplazamientos para lugares de culto «no quiere decir que no sean posibles estas determinaciones en los distintos planes, pues las disposiciones legales suelen adoptar una formulación general»<sup>55</sup>.

La cooperación de los poderes públicos y de las confesiones religiosas, exigida en el art. 16.3 CE, encuentra aquí numerosas posibilidades. A modo de ejemplo, el art. 17.1 2ª de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía<sup>56</sup>

53. Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 22 abril, BO del Principado de Asturias, 31 mayo 2004, núm. 131.

54. A. MOTILLA, *Ministros y lugares de culto*, en I. C. IBÁN, L. PRIETO SANCHÍS y A. MOTILLA, *Manual de Derecho Eclesiástico*, Madrid 2004, pp. 206-209. También en A. MOTILLA, *La protección de los lugares de culto islámicos*, en A. MOTILLA (dir.), *Los musulmanes en España: libertad religiosa e identidad cultural*, Madrid 2004, p. 95.

55. M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Libertad religiosa y confesiones: el régimen jurídico de los lugares de culto*, Madrid 2000, p. 196. En un sentido análogo, cf. S. NIETO NUÑEZ, *Interpretación por los Tribunales de Justicia de la legislación urbanística y municipal en relación a los lugares de culto*, en C. CORRAL SALVADOR (coord.), *La urbanística del culto: libro-homenaje al Prof. Dr. José Mª Urteaga Embil*, Madrid 2004, p. 62.

56. Ley 7/2002, de 17 diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, BO Junta de Andalucía, 31 diciembre 2002, núm. 154.

enumera como dotaciones públicas «Las reservas para dotaciones, tales como parques y jardines, centros docentes, sanitarios o asistenciales, equipamiento deportivo, comercial, cultural o social, y aparcamientos...». Este precepto, como se puede apreciar, no enuncia expresamente el uso religioso, sin embargo, se puede entender incluido en alguna de las genéricas categorías usadas. A este respecto, es interesante el Convenio Urbanístico<sup>57</sup> entre el Ayuntamiento de Córdoba y el Obispado de esa localidad para la construcción de una iglesia en una parcela dotacional municipal de servicios de Interés Público. Mediante este convenio se acuerda ceder el uso (no la propiedad) del mismo a la diócesis para la construcción de una Parroquia.

Abundando en esta Comunidad Autónoma, podemos hacer referencia al acuerdo del pleno del Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz) de 29 marzo de 2007<sup>58</sup>, por el que se procede a la adjudicación gratuita de una concesión administrativa por 75 años a la diócesis de Cádiz sobre una parcela de dominio público en suelo urbano consolidado, cuya calificación urbanística es de equipamiento comunitario de uso público. El tenor literal del acuerdo, en lo que ahora nos interesa es el siguiente:

«Aprobar la adjudicación directa de la concesión administrativa sobre la parcela resultante de segregarse los 1845 m<sup>2</sup> de la finca registral 7860, en la forma arriba indicada, en favor del Obispado de Cádiz y Ceuta, para la construcción de un complejo Parroquial y su posterior uso privativo, con las condiciones establecidas en las cláusulas administrativas redactadas».

Es interesante, que en el cuerpo de este acuerdo se haga referencia explícita a los citados artículos 93 y 131.4 de la LPAP, para acudir a la adjudicación directa.

Otro ejemplo lo encontramos en la Comunidad Autónoma de Madrid, cuya Ley del suelo<sup>59</sup> tampoco señala expresamente el uso religioso entre los equipa-

57. *Convenio Urbanístico de colaboración entre la Gerencia Municipal de Urbanismo y el Obispado de Córdoba para la construcción de una Iglesia en parcela de uso dotacional en el Sector Plan Parcial E-1*. Se puede localizar en el «Boletín Oficial de la Diócesis de Córdoba» (2003) 129-131, y también en el «Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba» num. 85, de 20 junio de 2003.

58. Acuerdo adoptado, por otra parte, por unanimidad de los miembros de la Corporación Municipal.

59. Ley 9/2001, de 17 julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, BO Comunidad de Madrid, 27 julio 2001, núm. 177, núm. 245. En realidad, para ser exactos, esta norma *sí* contempla expresamente el uso religioso, aunque solo en un supuesto excepcional, eliminando una duda que, al respecto, podría existir. En efecto, el art. 27.1 letra a) 2ª en relación con las actuaciones excepcionales posibles en suelo urbanizable no sectorizado –que de ordinario está excluido de toda edificación hasta que no se apruebe el planeamiento de desarrollo adecuado– se menciona, entre otros, el equipamiento social de uso religioso. En los supuestos ordinarios –es decir, el suelo urbano y el urbanizable sectorizado– no se alude expresamente a los lugares de culto, pues se engloban dentro

mientos, pero que sí usa conceptos amplios —en especial en su art. 36— para definir el suelo dotacional, lo que permite incluir el uso religioso en esta categoría. A modo de ejemplo, por la Orden 75/2007 de aprobación definitiva de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Alcorcón, a propuesta de este ayuntamiento, se procede a una redistribución y cambio de usos de distintos elementos dotacionales de ese término municipal. Entre otras cuestiones, se aprueba que una superficie de 2410 m<sup>2</sup> calificada como dotación local, pase a «uso de Equipamiento Local, que permita la instalación de un centro de culto religioso que (...) se llevará a cabo mediante concesión administrativa»<sup>60</sup>.

Igualmente, en esta última Comunidad Autónoma, existe un convenio marco de colaboración con la *Unión de Comunidades Islámicas de España*<sup>61</sup>, en la que se afronta la cuestión de los lugares de culto de esta confesión religiosa. En concreto, en la cláusula tercera, letra d), la Administración madrileña se compromete a:

«Promover la cesión de *terreno público* para erigir mezquitas y lugares de culto islámico en la comunidad de Madrid».

Por último, aunque ya hemos hecho referencia a la vigente regulación urbanística valenciana —que sí contempla el uso religioso— resulta interesante resaltar, en este orden de ideas, que la anterior Ley Valenciana Reguladora de Actividad Urbanística —vigente desde 1994 hasta 2006— y sus reglamentos de desarrollo, no mencionaban este uso, pero la formulación general de su regulación, permitía a las corporaciones locales que calificaran y concedieran suelo de dominio público para ubicar en el mismo equipamientos religiosos.

En ese sentido, el Acuerdo de 16 de abril de 2003 de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia, que aprueba un modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Alzira, a propuesta de este consistorio, sobre una parcela dotacional pública de 80.131 m<sup>2</sup>, calificada como dotación deportiva, de modo

de las categorías genéricas. Cf. T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho urbanístico de Madrid*, Madrid 2004, pp. 56-57.

60. Orden 75/2007, de 31 enero de 2007 del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de aprobación definitiva de la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Alcorcón, para la redistribución entre zonas verdes y espacios libres con zonas de uso dotacional público, en «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid», núm. 40, de 16 febrero de 2007.

61. *Convenio marco de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Madrid y la Unión de Comunidades Islámicas de España*, de fecha 3 marzo de 1998, aprobado por Resolución de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, de 12 marzo de 1998. La cursiva es nuestra. Puede accederse al texto en «Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado», núm. 15 (1999) p. 896. Es destacable que este convenio se realiza solo con una de las Federaciones que componen la Comisión Islámica de España. No hay convenio análogo con la *Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas*.

que se varía la calificación de 1.552 m<sup>2</sup> de la misma, dándose como nuevo uso a esta superficie el de *comunitario religioso*<sup>62</sup>.

#### D. *La Sentencia del Tribunal Supremo de 4 febrero de 1987*

La jurisprudencia española también ha tenido ocasión de pronunciarse sobre este asunto. En efecto, entre las resoluciones recaídas hasta la fecha merece especial atención la STS de 4 febrero de 1987 (Ar. 2067) en la medida en que, precisamente, el objeto litigioso era la reserva, en los planes urbanísticos, de suelo dotacional público que permita construir sobre los mismos equipamientos de uso religioso. Dada la relevancia de esta sentencia, entendemos oportuno realizar un comentario específico, completando los antecedentes jurídicos y fácticos contenidos en el fallo judicial, con otros elementos obtenidos directamente del expediente administrativo del que trae causa el acto impugnado.

En lo que ahora nos interesa, debemos mencionar en primer lugar el acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de Barcelona de 14 de julio de 1976, por el que se aprobó el Plan General Metropolitano de Ordenación Urbana, cuyo objeto era la regulación urbanística del territorio que integraba la Corporación Metropolitana de Barcelona<sup>63</sup> (también denominada *Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona*), hoy desaparecida<sup>64</sup>. Este plan urbanístico sigue, con numerosas modificaciones, vigente hoy en día, y ha sido completado ampliamente por otros instrumentos de desarrollo, entre otros, por el que es objeto de examen en la referida STS de 4 febrero de 1987.

En efecto, las Normas Urbanísticas del citado Plan<sup>65</sup>, entre otras cuestiones, preveían que en el plazo de dos años se debía especificar el uso (docente, sanitario, cultural, religioso, deportivo, entre otros<sup>66</sup>) al que debía quedar afecto cada parcela destinada a equipamiento.

62. DO de la Generalitat Valenciana, núm. 4512, de 2 de junio 2003.

63. Cf. Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto, por el que se crea la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, BOE núm. 204, de 26 de agosto de 1974.

64. Supresión operada por la Ley 7/1987, de 4 de abril, de la Generalitat de Catalunya, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la «conurbación» de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa, BOE núm. 100, de 27 de abril de 1987.

65. En concreto el art. 214. 1 de las Normas Urbanísticas del Plan General Metropolitano de Ordenación Urbana, señala: «En el termini de dos anys, a comptar des de l'aprovació d'aquest Pla General, la Corporació Metropolitana elaborará un o diversos Plans Especials, per a la seva aprovació definitiva per l'organisme competent, als quals es determinarà de manera detallada el tipus d'equipament a què s'afecta cada parcel·la reservada genèricament aquesta finalitat», en MANCOMUNITAT DE MUNICIPIS DE L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA, *Normativa Urbanística Metropolitana*, Barcelona 2006.

66. Cf. Art. 212.1 del Plan General Metropolitano de Ordenación Urbana.

Así pues, se remitía esta operación jurídica al planeamiento de desarrollo, en concreto a los denominados *Planes Especiales*.

Resta por añadir que entre los equipamientos que el Plan Especial debía concretar, se encontraban los equipamientos religiosos, lo cual guarda plena coherencia con la legislación del suelo entonces vigente, es decir, con el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976<sup>67</sup>.

El objeto del recurso contencioso-administrativo resuelto definitivamente por el TS en la sentencia ya citada consistía —precisamente— en un Plan Especial de los prescritos en el referido art. 241 de la Normas Urbanísticas. En concreto se trataba del acuerdo de la Corporación Metropolitana de Barcelona, de fecha 21 de diciembre de 1981<sup>68</sup>, que aprobó definitivamente el «*Plan Especial para la determinación de la titularidad pública y concreción del tipo de equipamiento a que se destina el sector calificado de 17-7, situado en las manzanas limitadas por las calles del Guinardó Fresser, de la Industria, y la Avda. San Antonio María Claret de la Ciudad Condal*»<sup>69</sup>.

La memoria de este Plan Especial, afirma que «se pretende determinar el tipo de equipamiento al que se afecta la finca objeto del mismo y su titularidad pública, para consiguientemente legitimar su expropiación de acuerdo con la legislación vigente»<sup>70</sup>. Así pues, entre los usos admitidos por las Normas Urbanísticas del Plan General Metropolitano de Barcelona, «se afecta el sector objeto ordenación al tipo de equipamientos culturales y religiosos del señalado por la normativa del P.G.M. en el art. 212-1 c), y determinándose la titularidad pública del mismo»<sup>71</sup>. Asimismo, se prevé que el sistema de actuación sea el de expropiación. Todo ello en concordancia tanto con el art. 55.1 c) en relación al art. 55.2 de esas normas<sup>72</sup>.

67. En este sentido, el art. 1.3 de las citadas Normas Urbanísticas señala que «La referència a la Llei del sòl, feta tant en aquest article com en els successius, ha d'entendre's que remet a la Llei sobre règim del sòl i ordenació urbana, text refós, aprovat pel Reial Decret 1346/1976, de 9 d'abril». Cf. MANCOMUNITAT DE MUNICIPIS DE L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA, *Normativa Urbanística Metropolitana*, Barcelona 2006.

68. En lo que respecta a la fecha del acuerdo, tanto la mencionada STS, como el oficio de la Corporación Metropolitana de Barcelona al Ayuntamiento de Barcelona comunicando la aprobación definitiva, señalan el día 21 de diciembre de 1981, sin embargo según otra documentación a la que hemos tenido acceso, la fecha habría sido el 17 de diciembre de 1981: cf. diligencia del secretario de la comisión permanente de la Corporación Metropolitana de Barcelona, en la *Proposta de la direcció de Serveis de Planejament Urbanístic*. Ciertamente, esta diferencia de fechas es irrelevante, y parece más bien un sencillo error material.

69. Publicado en «Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona» núm. 23, de 27 enero de 1982.

70. Memoria del Plan Especial para la determinación de la titularidad pública y concreción del tipo de equipamiento a que se destina el sector calificado de 17-7 de Barcelona, p. 1

71. *Ibidem*, p. 2

72. «article 55. Destinació del sòl en l'ordenació.

»1. El sòl, per la seva destinació en l'ordenació del territori, s'afecta en aquest Pla General a algun dels objectius següents: (...)

»c. Equipaments comunitaris i centres públics. (...)

En cuanto a la gestión del suelo dotacional destinado a equipamientos, el referido Plan Metropolitano recoge la posibilidad –que tampoco es novedosa, pues ya aparecía con carácter general en la legislación sobre patrimonio– de la concesión administrativa. En concreto el art. 26 señalaba que:

«Sobre el sòl destinat a equipaments comunitaris que l'Administració hagi adquirit per qualsevol títol de dret civil o administratiu, inclosa la cessió obligatòria gratuïta, l'administració titular podrà atorgar una concessió perquè aquest sòl sigui destinat a l'equipament comunitari previst al Pla. Aquesta concessió no podrà, en cap cas, tenir una durada superior a cinquanta anys, ni conferir cap dret de renovació al concessionari».

Con las anteriores consideraciones, entendemos que hemos establecido el marco jurídico exacto desde el que el TS debía resolver, lo que nos permite juzgar con más precisión el supuesto de hecho de esta sentencia.

La parte recurrente de la meritada resolución judicial discrepaba de la calificación urbanística como suelo dotacional otorgada a una parcela de su propiedad. El actor solicita que se le mantuviera en su precedente régimen urbanístico. En realidad, esta petición no es infrecuente en los foros judiciales, y el caso que estamos estudiando no constituye una excepción. En efecto, también otros muchos titulares de suelo impugnaron el referido Plan General Metropolitano y su planeamiento de desarrollo por las misma razón: rechazo a ver convertido un suelo lucrativo, en suelo dotacional (deportivo, docente, administrativo, cultural...) con el consiguiente potencial menoscabo económico que ello supone si esta carga no es repartida entre toda la comunidad o si se encuentran a la espera de ser expropiados sin una fecha determinada por la Administración pública<sup>73</sup>.

El TS desestimó todos estos recursos contencioso-administrativos<sup>74</sup>, avalando la legalidad urbanística de la actuación, por cuanto las calificaciones realizadas constituían parte del *Ius variandi* de la potestad de planeamiento, todo ello –en nuestra opinión– sin perjuicio de las indemnizaciones que se pudieran generar ante una vinculación urbanística singular o el recurso a la expropiación por ministerio de la ley, cuestiones éstas que ni fueron objeto de los recursos, ni ahora resulta relevante profundizar en los mismos<sup>75</sup>.

»2. La concreció de la destinació del sòl reservat a equipaments, a què es refereix l'apartat c), s'efectuarà d'acord amb el que es determina a la secció 2a del capítol 4t del títol III».

73. Todo ello sin perjuicio de que, como permitían las Normas urbanísticas, y concurría en el supuesto que estamos analizando, se podía continuar con los usos y actividades presentes en el suelo calificado como dotacional, hasta que se procediera a la expropiación.

74. Por todas, cf. Sentencia Tribunal Supremo de 24 octubre 1990 (Ar. 8331): «PRIMERO.- Una vez más se trae a este Tribunal, por la vía del recurso de apelación, la impugnación del acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de Barcelona de 14 de julio de 1976, que aprobó definitivamente el Plan General Metropolitano de Ordenación Urbana de dicha capital (...)».

75. Cf. R. VICENTE DOMINGO, *Las alteraciones del planeamiento urbanístico: el control judicial de la ordenación del suelo*, Madrid 1994.

En ese proceso judicial, el recurrente alegó diversos motivos de nulidad para justificar la improcedencia de la conversión del solar de su propiedad en suelo dotacional público. En lo que ahora nos interesa, debemos estudiar el último de ellos, que sostiene que:

«El Plan Especial combatido, al querer equipamientos de tipo religioso de titularidad pública incurre en inconstitucionalidad por resultar contradictorio con el artículo 16.3 de la Constitución, en cuanto garantiza la neutralidad y no intervención de los poderes públicos en materia religiosa».

Se plantea, pues, la cuestión que está siendo objeto de estudio en este momento, es decir, la conformidad con nuestra Constitución de la existencia de equipamientos de uso religioso en suelo dotacional de titularidad pública. La respuesta del TS fue:

«Esta alegación tampoco puede prosperar. Como se indica en la sentencia apelada, del dato de que ninguna confesión religiosa tenga carácter estatal no puede seguirse que la Administración, dado que el precepto referido señala que los poderes públicos «tendrán en cuenta» las creencias religiosas de la sociedad española, no puede ni debe atender las necesidades religiosas de la sociedad española, no puede ni debe atender las necesidades religiosas de los ciudadanos».

Como se puede comprobar, el TS apela al mandato contenido en el reiterado art. 16.3 CE para desestimar la pretensión anulatoria por infracción constitucional. En efecto, la dicción de ese artículo es muy elocuente: «Los poderes públicos *tendrán en cuenta* las creencias religiosas de la sociedad española». Entendemos que el TS viene a decir que no se instala, pues, entre nosotros un estado de indiferencia religiosa en la actuación de las administraciones públicas, pues los poderes públicos *tendrán en cuenta* el hecho religioso tal y como se dé en la sociedad española. Por ello reitera por dos ocasiones que la laicidad del Estado («que ninguna confesión religiosa tenga carácter estatal», dice textualmente) no supone que no pueda atender las necesidades religiosas de la sociedad y de los ciudadanos españoles.

Siguiendo este orden argumentativo, se podría añadir que propugnar un modelo diferente de actuación ante el derecho de libertad religiosa, en realidad, supone no respetar la protección reforzada que nuestra Carta Magna le reserva. En efecto, ¿ante qué derecho fundamental cabe por parte del Estado social, democrático y de derecho una actitud inhibicionista o de mero espectador? ¿Cómo se puede defender la ausencia de tutela y promoción de la libertad religiosa siendo una de las libertades básicas del hombre?

Sea como fuere, esta sentencia no ha pasado desapercibida por la doctrina. Ya ha sido comentada por ARECES PIÑOL, quien realiza algunas reflexiones sobre el alcance de esta decisión que resulta interesante reflejar.

Esta autora, en una primera consideración, entiende que tras la expropiación forzosa de los terrenos litigiosos, éstos fueron cedidos «a una determinada

confesión religiosa para que construyese los equipamientos necesarios para fines religiosos, creemos que en ningún caso se podría hablar de inconstitucionalidad por vulnerar la laicidad o aconfesionalidad del Estado (...)»<sup>76</sup>, pues estaríamos ante un clásico supuesto de tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad por parte de los poderes públicos. Por ello afirma:

«Este es el supuesto, a nuestro modo de entender, que se plantea el Tribunal Supremo en la sentencia que estamos estudiando. Y en consecuencia, no existirá inconstitucionalidad, ya que se estará aplicando el principio de laicidad en sentido positivo; es decir, “no porque no exista una confesión que tenga carácter estatal, significa que los poderes públicos no puedan ni deban atender las necesidades religiosas de los ciudadanos”»<sup>77</sup>.

Ahora bien, en un segundo momento de su reflexión, entiende que puede existir una lectura de la citada sentencia que sí puede contravenir la debida aconfesionalidad del Estado. En efecto, en cuanto a la locución empleada por el recurrente de «equipamiento de tipo religioso de titularidad pública»<sup>78</sup>, señala que vendría a significar que o bien los equipamientos de tipo religioso los construirá la Administración, y serán de titularidad pública, o bien que dichos equipamientos los construirá la confesión religiosa pero serán de titularidad pública.

Si estuviésemos es este supuesto –se afirma– nos encontraríamos ante una confusión de los fines religiosos con lo fines estatales, según conocida expresión del TC<sup>79</sup>.

Es decir –reitera– «los equipamientos que se constituyan en los terrenos afectados siempre serán de titularidad pública; incluso los de tipo religioso. Este supuesto a nuestro modo de ver, es el que se da en la sentencia del Tribunal Supremo (...) por este motivo creemos que el Tribunal Supremo debía haber estimado, en parte, el recurso planteado».

Como sabemos, la CE establece que no hay ninguna confesión estatal –situación que, en realidad, nunca ha acaecido en España– por lo que, si el citado Plan Especial significara la asunción del culto como un servicio que deba prestar la propia Administración –cosa que tampoco sucedía ni en la precedente etapa de estado confesional–, es decir como un servicio público en el sentido iusadministrativista estricto, parece razonable la crítica de Areces Piñol a esta sentencia. Con todo, en nuestra opinión, consultados los antecedentes de la actuación urbanística que estamos estudiando, entendemos que no estamos ante un ejemplo de invasión

76. M. T. ARECES PIÑOL, *El principio de laicidad en las jurisprudencias española y francesa*, Lleida 2003, p. 150.

77. *Ibidem*, p. 151.

78. Locución que, en propiedad, no aparece en el expediente administrativo, pues en la memoria del Plan Especial se habla de «equipamientos culturales y religiosos del señalado por la normativa del P.G.M en el art. 212-1c), y determinándose la titularidad pública del mismo», en *Memoria del Plan Especial para la determinación de la titularidad pública y concreción del tipo de equipamiento a que se destina el sector calificado de 17-7 del Barcelona*, p. 1

79. Cf. STC 24/1982 de 13 de mayo, en BOE núm. 137, de 6 septiembre de 1982.

de lo estatal en lo religioso, por cuanto no se desprende que se pretendiera establecer un lugar de culto de Estado, sino más bien facilitar suelo para las confesiones religiosas mediante la expropiación forzosa, y –por ejemplo– ceder su uso trámite una concesión administrativa, conforme al mencionado art. 26 de las Normas urbanísticas del Plan Metropolitano.

Entendemos que, si lo que se pretendiese fuera una «concesión de servicio público», en vez de una «concesión de uso privativo de un inmueble de propiedad municipal», efectivamente, se estaría infringiendo uno de los principios que rigen nuestro derecho eclesiástico, el principio de laicidad del Estado. No obstante, como ya hemos señalado, no parece que fuera la intención de las administraciones públicas recurridas.

Sea como fuere, esta sentencia ha suscitado más comentarios en otros autores. En este sentido, Rodríguez García ha aludido a esta resolución judicial, señalando que –en su opinión– la doctrina que contiene no puede ser considerada como jurisprudencia consolidada del TS. Aduce, en este sentido, que la doctrina sentada por la repetida STS de 4 febrero de 1987 no ha sido reiterada por el TS y, por lo tanto, conforme al art. 1.6 del código Civil, no constituye jurisprudencia<sup>80</sup>. Este autor concluye, pues, que no se podría afirmar que el TS avalase la existencia del uso religioso en el suelo de dominio público.

Ciertamente, las resoluciones judiciales sobre estas cuestiones no han sido –y aún no son– muy abundantes. En cierto modo, este dato por sí solo también es significativo. Tiempo ha habido desde la aprobación de la Constitución Española de 1978 hasta la actualidad (31 años) para que se discutiera en los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa supuestos análogos al contenido en la comentada STS de 4 febrero de 1987. No ha sido así. Quizás a ello contribuya la redacción del art. 16 de la CE, y la laicidad positiva establecida por nuestra carta Magna. Quizás también contribuya que, en la práctica urbanística y en la legislación sobre esta materia, ha sido pacíficamente aceptado el uso religioso entre los posibles equipamientos que se podían ubicar en el suelo dotacional público. En realidad, en la vida diaria del urbanismo en este país no se ha creado problema alguno por la reserva o calificación de suelo religioso. Tanto el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976, como el de 1992 (promulgado por un gobierno nada sospechoso de cripto-confesionalismo) lo preveían. En igual sentido la doctrina administrativista<sup>81</sup>

80. Cf. J. A. RODRÍGUEZ GARCÍA, *A vueltas con «Urbanismo y Confesiones Religiosas»*, en M. MORENO REBATO (coord.), *Estudios jurídicos de derecho urbanístico y medioambiental: libro-homenaje al profesor Joaquín M<sup>o</sup> Peñarrubia Iza*, Madrid 2007, p. 182 nota 119.

81. Por todos, J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la ley del suelo*, Madrid 1981; IDEM, *Comentarios a la Ley de reforma del Régimen urbanístico y valoraciones del suelo*, Madrid 1991; IDEM, *Comentarios a la ley del suelo: Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Madrid 2007. Antes bien, a este respecto señala en *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid 1990 [5a ed., reimp.], p. 183: «Consagrada la libertad religiosa en el art.16 de la Constitución, es indudable que la reserva para templos que prevé el art. 12.2.1.d) LS ha de referirse a lugares destinados al culto de cualquier religión. No obstante, no puede desconocerse que todavía la mayoría de los españoles profesan la religión católica, por lo

tampoco hacía problema de esta cuestión, ni en la jurisprudencia aparecen dudas al respecto<sup>82</sup>.

Con todo, no compartimos con Rodríguez García que la doctrina contenida en la STS de 4 febrero de 1987, no haya sido sostenida en otras resoluciones judiciales del Alto Tribunal. Pensamos que hay motivos para pensar que el TS sí avala la existencia de lugares de culto en el suelo público.

En este sentido, podemos aludir a la sentencia del Tribunal Supremo de 16 julio 1982 (Ar. 5445), que comparte estrechos vínculos con la resolución judicial que estamos comentando, por cuanto se impugna precisamente otro acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de Barcelona, en este caso de fecha 14 julio 1976, también por la calificación de unos terrenos como de uso dotacional. En esta ocasión el TS afirmó:

«2.º) Que la exigencia del interés público en las zonas previstas para equipamientos comunitarios, se halla en cuanto a la legitimación de la expropiación condicionada a la determinación del tipo de equipamiento, sea éste de naturaleza pública o privada, art. 214 núm. 5 de las Normas de Actuación Urbanística del Plan en relación con el 65, núm. 3 de la Ley del Suelo; por el que se declaren expropiables los terrenos y edificios destinados en el Plan al establecimiento de servicios públicos, o a la construcción de *templos*, mercados, centros culturales, docente, asistenciales y sanitarios, zonas deportivas y otros análogos con fines no lucrativos; expropiación tendente a satisfacer una exigencia del interés público que se puede atender a través de un equipamiento comunitario que sea de titularidad *pública o privada* con el único condicionamiento de que no se trate de servicios privados con fines lucrativos según se explicita en el precepto citado de la Ley del Suelo al que hace expresa referencia el meritado art. 214 de las Normas Urbanísticas».

Como se puede apreciar, en esta sentencia aparece también la posibilidad de un equipamiento comunitario de uso religioso («templo», se dice conforme a la dicción literal de la ley del suelo entonces vigente) sobre suelo de titularidad pública.

Podemos citar igualmente la STS (Sala de lo Criminal) de 3 enero 1979 (Ar. 117) en la que se enjuicia un robo en el que concurre el agravante de haber sido cometido en un edificio destinado al culto –conforme al núm. 2 del art. 506 del Código Penal entonces vigente– y en el que era objeto de discusión la aplicación indebida de la referida circunstancia agravante.

En síntesis, el recurrente afirmaba que: «el hecho sancionado se realizó en edificio no destinado al culto, ya que (...) carece de tal consideración la Capilla de San Blas en la que se encontraba la imagen de la «Santina de Curia», de la que se

que al fijarse los emplazamientos reservados a templos habrá de tenerse en cuenta las necesidades de la Iglesia Católica».

82. Cf. SSTS de 28 marzo 1990 (Ar. 2265) y de 28 septiembre 1987 (Ar. 8263).

apoderó el inculpaado, dado su carácter de propiedad privada y de no celebrarse en ella, de manera continua y permanente, oficios religiosos».

El TS desestima el recurso, señalando que «si por edificio destinado al culto se entiende todo aquel, *cualquiera que sea su titularidad dominical (pública o privada)* y su denominación (templo, iglesia, capilla, oratorio, etc.), que se encuentra adscrito al menester de celebrar ceremonias religiosas con independencia de su periodicidad, por tal ha de tenerse al local en que se realizó el hecho que en la presente causa se enjuicia».

La *ratio decidendi* de esta resolución es, pues, que «ninguna trascendencia puede derivarse de ellas a los fines punitivos agravatorios del núm. 2º del art. 506 del C. P., porque (...) es claro que *ni la titularidad dominical pública o privada del inmueble*, ni la mayor o menor frecuencia de los actos de culto que en él se celebren, ni el que haya sido consagrado o no, lo desvinculan de su finalidad de prestar homenaje de amor y devoción a la Divinidad cuando a dicho menester se adscribe, único requisito, por otra parte, que en el precepto de referencia se impone».

Volviendo ahora a la sala de lo contencioso-administrativo del TS, podemos referirnos además a la Sentencia de 13 octubre de 1986 (Ar. 6423):

«Puede decirse que legalmente los usos docentes, culturales, religiosos, asistenciales, etc., incluidos o incluibles en una zona de equipamiento no exige necesariamente su asentamiento sobre suelo de titularidad pública porque como se ha dicho la afectación a un uso de equipamiento no exige «per se» el carácter demanial del suelo. Tanto la Ley del Suelo como el Reglamento de Planeamiento no cuestionan la posibilidad de la titularidad privada de los equipamientos, lo esencial es la disponibilidad de un suelo cuyo uso y destino sea el de contener un equipamiento comunitario de forma estable y adecuada».

En sentido análogo la STS de 29 noviembre de 1989 (Ar. 8370):

«CUARTO.- «Que el artículo 12.2.1.d) del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo dispone que los Planes Generales Municipales de Ordenación contendrán en suelo urbano, y entre otras especificaciones: “d) Emplazamientos reservados para templos, centros docentes, públicos o privados, asistenciales y sanitarios, y demás servicios de interés público y social”».

»QUINTO.- (...) el Plan está obligado a fijar, específicamente, los centros de finalidad religiosa, docente y asistencial-sanitaria, y además en forma genérica; deberá hacerlo con cualesquiera otros servicios de interés público y social. Sobre tal base, la doctrina puntualiza que la titularidad del suelo edificado para estos fines no es necesariamente pública, ya que los centros a edificar o mantener pueden ser privados, siempre que sean susceptibles de su consideración como de interés público y social».

Abundando en la jurisprudencia del TS, podemos mencionar otros pronunciamientos en los que, aunque la titularidad del suelo no era materia de controversia, no es menos cierto que ninguna dificultad parece plantearse al uso religioso.

A modo de ejemplo, la sentencia de 29 noviembre de 1989 (Ar. 8371), en la que se alude a la necesidad legal de un mínimo de equipamientos comunitarios públicos y privados para *templos*, centros docentes, asistenciales y sanitarios, y demás servicios de interés público y social.

En fin, hay elementos que nos inducen a afirmar que el destino para equipamientos religiosos de suelo dotacional de titularidad pública ha sido pacíficamente aceptado en el TS, sea de modo explícito, sea de modo implícito.

Por nuestra parte, coincidimos con SEGLERS en hacer una valoración positiva de la repetida STS de 4 febrero de 1987, como parte de una acción pública de promoción de la libertad religiosa: «más pronto que tarde los gestores públicos tendrán que abordar una política de fomento en conexión con los lugares de culto, siguiendo la línea abierta por la STS de 4 febrero de 1987, que entendió que los planes urbanísticos especiales podían destinar terrenos para equipamientos religiosos de titularidad pública, y que esa acción positiva no vulneraba la neutralidad del artículo 16.3 CE»<sup>83</sup>.

## II. DEL PRINCIPIO DE LAICIDAD DEL ESTADO Y EL USO DE SUELO DOTACIONAL PÚBLICO PARA LUGARES DE CULTO

Hemos analizado con precedencia la normativa de los bienes de dominio público, la legislación urbanística y la jurisprudencia del TS, y hemos llegado a la conclusión que desde la ciencia iusadministrativista ningún problema existe para que se instale un centro religioso en suelo de dominio público.

Ahora, dados estos antecedentes, nos vemos capacitados para entablar un diálogo con la doctrina eclesiasticista española sobre esta cuestión.

### A. *La tutela de la libertad religiosa y el urbanismo en la doctrina española*

En términos más generales se han pronunciado sobre esta cuestión autores como Seglers, que señala, en relación al suelo dotacional, que «en el encuadre material del urbanismo la proyección de la libertad religiosa alude sin dificultades al

83. À. SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, *Urbanismo y libertad religiosa: el proyecto de ordenanza tipo de la Generalitat de Catalunya para regular los lugares de culto*, en «Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado» 10 (2006), en [www.iustel.com](http://www.iustel.com). Y también J. PONCE SOLÉ, *Ciutat i llocs de culte*, en «*Multiculturalitat i dret de culte*», Diputació de Barcelona, Barcelona 2006, pp. 71-72: «de conformitat amb la STS de 4 de febrer de 1987 (Art. 2067), la reserva és possible i no vulnera l'art. 16 CE, atès que el fet que cap confessió no tingui caràcter estatal no impedeix que l'administració hagi de tenir en compte, ex art. 16 CE, les creences religioses de la societat i, en conseqüència, hagi d'atendre les necessitats religioses de la societat i dels ciutadans; cosa que, per cert, diversos plans d'urbanisme en algunes ciutats ja fan».

derecho a establecer lugares de culto, recibir sepultura digna, poseer cementerios confesionales y obtener reservas de parcelas en los de titularidad municipal»<sup>84</sup>.

También, Rodríguez Blanco, ya citado, incide sobre esta cuestión, y afirma:

«En la fase de ejecución de planeamiento urbanístico son habituales los convenios entre entidades administrativas y confesiones religiosas en los que se contempla *la cesión de terrenos públicos para construir lugares de culto*. En ellos se destaca la utilidad pública o interés social de los lugares e culto, y la entidad religiosa (...) asume el compromiso de mantener el inmueble destinado al culto público»<sup>85</sup>.

Motilla, por su parte, subraya que más allá de las garantías jurídicas de los distintos acuerdos con las confesiones religiosas para preservar el carácter sacro de los lugares de culto frente a agresiones externas, nuestro ordenamiento jurídico «contiene añadidamente medidas que comprometen a los poderes públicos a facilitar su radicación, su apertura y conservación. A la luz de nuestro sistema constitucional, el derecho de las confesiones a establecer lugares de culto (...) requiere también una acción de promoción, por parte de las autoridades públicas», todo ello ligado a los artículos 9 y 16.3 de la CE. Por lo que concluye que «el carácter promocional en el ámbito urbanístico se proyecta principalmente en las ayudas que los poderes públicos pueden conceder para la construcción y el mantenimiento de los lugares de culto. Un cauce importante, dada la escasez y el precio en muchas ciudades, es la reserva de suelo»<sup>86</sup>.

84. À. SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, *Libertad religiosa y estado autonómico*, Albolote (Granada) 2005, pp. 281-283. También en este sentido, cf. M. T. ARECES PIÑOL, *El principio de laicidad en las jurisprudencias española y francesa*, Lleida 2003, pp. 149-152; igualmente cf. J. LARENA BELDARRAIN, *La libertad religiosa y su protección en el derecho español*, Madrid 2002, pp. 197-199, el cual subraya que la cesión de terrenos o la subvención dirigida a la construcción de edificios religiosos, son «expresión clara de la labor oficial a favor de la libertad religiosa, por cuanto que son enmarcables en la actividad de fomento y consiguiente cooperación con las distintas confesiones religiosas». Finalmente, en un sentido análogo A. MARTÍNEZ BLANCO, *Derecho eclesiástico del Estado*, Madrid 1993, pp. 119-120.

85. M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Manifestaciones del derecho fundamental de libertad religiosa...*, cit., p. 85. La cursiva es nuestra. En este sentido, L. CASADO CASADO, *La intervención y el control municipal sobre la instalación y apertura de los centros de culto: licencias exigibles*, en «Revista Vasca de Administración Pública» 76 (2006) II, 97, nota 52.

86. A. MOTILLA, *Ministros y lugares de culto*, en I. IBÁN, L. PRIETO SANCHÍS, A. MOTILLA, *Manual de Derecho Eclesiástico*, Madrid 2004, pp. 206-207. Este mismo autor, en relación con los acuerdos con las confesiones minoritarias de 1992, considera que se debería introducir un nuevo párrafo en los mismos «que contemple la reserva, en los planes urbanísticos y en sus normativas de desarrollo, de suelo suficiente para la edificación de templos o lugares de culto, según y a tenor de las necesidades de las poblaciones. En la función del Estado de la promoción del derecho de libertad religiosa de los ciudadanos, es evidente la importancia de facilitar suelo suficiente para la construcción de templos con el fin de traspasarlo a las confesiones –por compraventa, cesión, permuta o cualquier otro medio– que cuenten con fieles en número suficiente en la zona». IDEM, *La reforma de los acuerdos de cooperación con las Federaciones Evangélica, Judía y Musulmana*, en J. MANTECÓN SANCHO (coord.), *Los acuerdos con las confesiones minoritarias: diez años de vigencia*, Ministerio

En nuestra opinión, en efecto, la colaboración de las administraciones públicas en general, y de las corporaciones locales en particular, para la instalación y apertura de nuevos lugares de culto, constituye una manifestación de un principio informador de nuestro Derecho Eclesiástico: el principio de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas<sup>87</sup>.

Como hemos detallado, la legislación sectorial aplicable acoge ampliamente la necesidad de lugares de culto que la sociedad demanda. La citada cooperación encuentra en la legislación urbanística muy diversos instrumentos para tutelar la libertad religiosa.

Con todo, no faltan autores para los que la cesión de suelo público para equipamientos religiosos resulte una cuestión problemática. En este sentido, Rodríguez García afirma que:

«Independientemente de la inclusión de los equipamientos de uso religioso dentro de la definición de sistema general o dotación local, lo que no cabe duda es que como criterio general dichos equipamientos religiosos serán de carácter privado y no público, salvo en el caso excepcional que sean propiedad de alguna de las administraciones públicas y su uso se halle cedido para el culto»<sup>88</sup>.

Igualmente, reitera:

«(...) teniendo en cuenta los principios de laicidad y de cooperación, hay que preguntarse si se puede incluir el equipamiento de uso religioso dentro del concepto de dotación pública. La respuesta a mi juicio es negativa»<sup>89</sup>.

No en balde este autor ha encontrado ya respuesta en la doctrina. Ponce Solé, en este sentido, critica esta postura en la medida en que –afirma– el art. 16 CE establece en España lo que se ha denominado una *aconfesionalidad* o *laicidad positiva*<sup>90</sup>.

de Justicia, Dirección General de Asuntos Religiosos, Madrid 2003, p. 35. En sentido análogo J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Diez años después. Sugerencias sobre una posible revisión de los acuerdos de 1992 con las federaciones evangélica, israelita e islámica*, en J. MANTECÓN SANCHO (coord.), *Los acuerdos con las confesiones minoritarias diez años de vigencia*, Ministerio de Justicia, Dirección General de Asuntos Religiosos, Madrid 2003, pp. 107-108. Concuerdar con este último autor, J. FORNÉS, *Observaciones, ibidem*, p. 141.

87. P. J. VILADRICH y J. FERRER ORTIZ, *Los principios informadores del derecho eclesiástico español*, en J. FERRER ORTIZ (coord.), *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, Pamplona 1996, 4ª ed., p. 133.

88. J. A. RODRÍGUEZ GARCÍA, *Urbanismo y confesiones religiosas: el Derecho urbanístico y los principios de laicidad y cooperación con las confesiones religiosas*, Madrid 2003, p. 138.

89. *Ibidem*, p. 177.

90. Cf. J. PONCE SOLÉ, *Una reflexión desde el derecho urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesionales...*, cit., p. 52. En concreto afirma: «En España tales políticas positivas de promoción son perfectamente posibles también, en mi opinión. En este sentido, disiento de los reparos que opone Rodríguez García, cuando señala, a propósito de diver-

Para ello, como muchos otros autores, acude a la relevante sentencia del Tribunal Constitucional<sup>91</sup> de 15 febrero de 2001, que afirma que la libertad religiosa es más que una mera protección frente a injerencias públicas (laicidad negativa), puesto que constituye también una «actitud positiva, desde una perspectiva que pudiéramos llamar asistencial o prestacional».

Esta perspectiva no es compartida, entre otros, por Llamazares<sup>92</sup> o por Rodríguez García, que «descarta, por tanto, la expresión “laicidad positiva” porque es una auténtica *contradictio in terminis*»<sup>93</sup>. Con posterioridad ha añadido que este concepto se puede convertir en una fuente de privilegios y de discriminaciones, pero que –matizando su opinión– «en todo caso, no se puede olvidar que el TC siempre que hace referencia a la perspectiva asistencial o prestacional de la libertad religiosa, la vincula al art. 2.3 LOLR (...). En este art. 2.3 la LOLR no se incluye la cesión gratuita de suelo para equipamiento religioso de las confesiones religiosas ni se menciona que la asistencia religiosa haga referencia a los equipamientos religiosos o los lugares de culto»<sup>94</sup>.

Los presupuestos axiológicos desde los que parte este autor le llevan, inexorablemente, a calificar de inconstitucional la posibilidad del uso del suelo público para una confesión religiosa como lugar de culto o de sus actividades auxiliares. No se puede negar que esta conclusión es coherente dentro del sistema eclesiástico en el que se enmarca.

Con todo, son ya seis pronunciamientos del TC en el que ha aparecido la locución «laicidad positiva» u otra análoga, siendo entre las últimas la STC 38/2007 de 15 febrero de 2007 (Pte: Casas Baamonde)<sup>95</sup>. En relación con el principio de cooperación del art. 16.3 CE, la citada STC afirma que: «Ese deber de cooperación 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 de libertad individual o colectiva que permite a los ciudadanos actuar con arreglo al credo que

son instrumentos jurídicos concretos que a continuación aludiremos, que el principio de laicidad podría verse comprometido con tales actuaciones públicas. Sin duda se trata de un tema delicado, difícil de despachar en un espacio breve, pero puede avanzarse que, desde la perspectiva de la laicidad positiva española, no alcanzo a ver mayores reparos en tal fomento público de la ubicación espacial de centros religiosos (...).

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

92. D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Derecho eclesiástico del Estado: derecho de la libertad de conciencia*, Madrid 1991, 2ª ed. rev., p. 265.

93. J. A. RODRÍGUEZ GARCÍA, *Urbanismo y confesiones religiosas...*, cit., p. 193, nota 223.

94. J. A. RODRÍGUEZ GARCÍA, *A vueltas con «Urbanismo y Confesiones Religiosas»...*, cit., p. 172, nota 78.

95. BOE núm. 63 de 14 marzo de 2007. La cursiva es nuestra. El resto de sentencias son: SSTC 46/2001, FJ.4; 128/2001, FJ.2 *in fine*; 154/2002, FJ.6; 101/2004, FJ.3 y 128/2007, FJ. 5.

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»<sup>96</sup>.

Con todo, esta perspectiva no es nueva entre nosotros. Podemos encontrar algunos autores que aludían –hace años– a esta nueva laicidad<sup>97</sup>. En este sentido, Hervada:

«La libertad religiosa debe ser tratada por el Estado –al menos– como un derecho humano que es; lo mínimo exigible es que reciba un tratamiento igual al resto de los derechos humanos. Pues bien, la posición del Estado respecto de los derechos humanos se centra en tres cosas: reconocerlos, garantizarlos y fomentarlos.

»Cancelada la época en la que los derechos humanos eran entendidos como 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 objeto.

»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 reconoci-

96. En este mismo sentido, la STC 46/2001, de 15 febrero, FJ 4: «Y como especial expresión de tal *actitud positiva* respecto del ejercicio colectivo de la libertad religiosa, en sus plurales manifestaciones o conductas, el art. 16.3 de la Constitución, tras formular una declaración de neutralidad (SSTC 340/1993, de 16 de noviembre, y 177/1996, de 11 de noviembre), considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener “las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”, introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva que “veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales”» (STC 177/1996). Puede leerse un comentario al respecto en A. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Principios y fuentes del derecho eclesiástico*, en M. JUSDADO RUIZ-CAPILLAS (dir.), *Derecho matrimonial canónico y eclesiástico*, Madrid 2006, pp. 228-230: «la consecuencia es que, en la actualidad, ha de ser rechazada la marginación de la religión al mero ámbito de lo privado y el concepto de la libertad religiosa como una libertad esencialmente negativa, como sucedía en la época liberal. En cambio, se confirma un comportamiento positivo de los poderes públicos hacia el fenómeno religioso (...) La laicidad es, por lo tanto, el principio que obliga al Estado a reconocer, garantizar y promover, a través de unas normas jurídicas que constituyen el Derecho Eclesiástico, el factor social del hecho religioso».

97. Cf. A. SCOLA, *Una nueva laicidad: Temas para una sociedad plural*, Madrid 2007.

miento, 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»<sup>98</sup>.

No deja de llamar la atención que hace ya 30 años, este autor realizase estas afirmaciones y que, en algunos de sus puntos, parece que la jurisprudencia constitucional citada la ha recogido, usando exactamente los mismos términos.

Entendida, pues, la aconfesionalidad o la laicidad de la Constitución Española de 1978 conforme a esta línea jurisprudencial sobre la laicidad positiva, se advierte que la actitud del Estado ante el hecho religioso no debe limitarse a ser un espectador o un agente pasivo, pues esto sería como reducir la libertad religiosa al claustro de la conciencia, ámbito que –ciertamente– también debe ser tutelado para evitar injustas injerencias, pero al que no es reducible la libertad religiosa<sup>99</sup>.

### B. *Modelo francés de promoción de lugares de culto*

El destino de suelo de titularidad pública para satisfacer el derecho de libertad religiosa, no es una cuestión –como es lógico– española. En el Derecho comparado podemos observar distintos modos de dar respuesta a esta necesidad. Las distintas soluciones planteadas están en dependencia directa del sistema de relación entre las confesiones religiosas y el Estado en cuestión que se haya establecido, y a la cultura urbanística del país. No nos vamos a referir ahora a los diversos modelos existentes en el mundo contemporáneo<sup>100</sup> pues ello supondría una digresión notable en nuestro discurso; con todo entendemos relevante hacer una excepción y aludir, aunque sea someramente, al estado de las cosas en un país de nuestro entorno cultural que ha ejercido tradicionalmente una notable influencia intelectual y jurídica en España.

En el debate contemporáneo en torno a estas cuestiones, es significativa la controversia que se ha suscitando en Francia acerca de los lugares de culto, principalmente en relación a la religión musulmana. En efecto, relevantes miembros

98. J. HERVADA, *Pensamientos sobre la sociedad plural y dimensión religiosa*, en «Ius Canonicum» 38 (1979) 63-76 y también en *Vetera et nova: cuestiones de Derecho canónico y afines (1958-2004)*, Pamplona 2005, p. 267.

99. J. MANTECÓN SANCHO, *Confesiones religiosas y registro*, en AA.VV., *La libertad religiosa en España a los veinte años de su Ley orgánica*, Madrid 1999, p. 81. Este autor señala que la CE «reconoce el derecho de libertad religiosa como un derecho humano fundamental, por lo que se compromete a facilitar su ejercicio. Obviamente, el despliegue de las virtualidades del ejercicio de un derecho fundamental no puede sino enriquecer la sociedad y contribuir a la fortaleza de un Estado, que se califica así mismo como social y democrático (...) En definitiva, el Estado valora positivamente el factor religioso desde el punto de vista social». La cursiva es nuestra.

100. Para una síntesis de los distintos sistemas de relación cf. P. LOMBARDIA, J. FORNÉS, *El Derecho Eclesiástico...*, cit., pp. 42-46.

de la clase política de ese país, sostienen que los poderes públicos, en concreto los entes locales, deberían proporcionar lugares de culto adecuados a los miembros de esta confesión religiosa. Ciertamente esta posición no es unánime, pero está encontrando importantes valedores.

El centro de la controversia se encuentra en la Ley de 1905 de separación de las Iglesias y del Estado, que prohíbe al Estado francés subvencionar a los grupos religiosos. No son objeto de discusión –no obstante lecturas superficiales de esa Ley– los recursos públicos destinados al mantenimiento de las iglesias católicas, sinagogas judías y templos protestantes construidos antes de 1905 –es decir los que fueron objeto de expropiación legislativa por aquella norma–, pues se permitía esta intervención pública. La polémica estriba en otras medidas de fomento fruto de reinterpretar la referida ley de 1905.

Ciertamente, merece que prestemos atención a la reflexión sobre la laicidad que se está suscitado en aquel país, prototipo de la tradición separatista entre Iglesia y Estado, puesto que su estudio revela que se ha permitido, durante décadas, políticas públicas de promoción de los lugares de culto.

En este sentido, tiene interés lo escrito por el actual presidente de la república francesa, Nicolas Sarkozy, quien expuso, ya antes de llegar a esta alta magistratura, algunas interesantes reflexiones sobre las relaciones entre el Estado francés y las distintas comunidades religiosas presentes en esa nación. En lo que respecta a los lugares de culto, señalaba:

«En cuanto a la financiación pública de los lugares de culto, tengo la convicción de que, dado que la ley de 1905 y la concepción francesa de la laicidad reconocen que la religión es un elemento importante y estructurante de la sociedad, y dado que la libertad de creer es una de las grandes libertades, el Estado debe plantear la cuestión de modo más ambicioso que en la actualidad. ¿Se considera natural que el Estado financie un campo de fútbol, una biblioteca, un teatro, una guardería, pero cuando se trata de las necesidades del culto, el Estado no debería dar un céntimo!»<sup>101</sup>.

A continuación, el actual presidente de la República francesa ofrecía algunas soluciones técnicas que –sin menoscabar la laicidad– facilitaban la construcción de lugares de culto. Señalaba la posibilidad de que el Estado y las colectividades locales avalasen los préstamos para la construcción de edificios religiosos, pues ya una ley del 29 de julio de 1961<sup>102</sup> lo autoriza en las nuevas ciudades. Areces Piñol explica esta modalidad señalando que el art. 11 de ese cuerpo legal, permitía a departamentos y municipios garantizar los préstamos contratados por las asociaciones culturales y por las asociaciones diocesanas para la construcción de nuevos

101. N. SARKOZY, *La República, las religiones, la esperanza*, Madrid 2006, pp. 137-138.

102. Loi de finances du 29 juillet 1961, en «Journal officiel de la République française» du 30 juillet. Se puede consultar esta norma en M. FLORES-LONJOU, *Les lieux de culte en France*, Paris 2001, anexo 4, p. 239.

edificios en barrios en vías de desarrollo, por razón de las necesidades de carácter religioso. Esta norma legal ha sido interpretada en un sentido amplio, posibilitando la garantía de préstamos para toda construcción de edificios religiosos<sup>103</sup>.

El presidente Sarkozy también sostiene la posibilidad de aumentar las ventajas fiscales para los fieles que contribuyan al sostenimiento del culto<sup>104</sup> y, además, redefinir el concepto de «trabajos de mantenimiento», dado que, por una parte, la mencionada ley de 1905 prohíbe a las colectividades públicas subvencionar los cultos, pero sin embargo, les autoriza a hacerse cargo de reparaciones de los edificios dedicados al culto aun cuando no sean de su propiedad.

Igualmente es también favorable a la posibilidad de la consolidación jurídica del recurso a los arrendamientos enfitéuticos (*bail emphytéotique*), que constituyen un tipo singular de arrendamiento de larga duración –de hasta 99 años– en que el alquiler es muy bajo porque el arrendatario se compromete a realizar los trabajos que corresponde al propietario en un arrendamiento de derecho común. Además, al finalizar éste, tanto el suelo como lo construido se incorporan al patrimonio del arrendador<sup>105</sup>. De este modo, el Estado o las colectividades locales, podrían facilitar terrenos para que las confesiones puedan construir lugares de culto. Sea como fuere, en realidad, esta fórmula no es tampoco novedosa, por cuanto en la década de 1930 y en el marco de la operación que se denominó «las obras del cardenal», en *Île-de-France*<sup>106</sup> se construyeron numerosas iglesias mediante esta institución jurídica<sup>107</sup>.

Asimismo Areces Piñol alude a otra modalidad pues, si bien es cierto que las entidades locales francesas no pueden subvencionar directamente la construcción de edificios de culto, nada obsta –señala– para que contribuyan a «proyectos mix-

103. Cf. M. T. ARECES PIÑOL, *El principio de laicidad...*, cit., p. 193, p. 202 y nota 420.

104. Areces Piñol añade que el Consejo de Estado Francés estimó el 15 de mayo de 1962 que estaba incluido en el concepto «obras u organismos de interés general» los gastos destinados a la construcción o sostenimiento de edificios destinados al culto. En concreto, afirmó que el art. 238 del Código General de Impuestos, que autoriza –dentro de un límite– a que los particulares deduzcan de sus impuestos las donaciones a obras u organismos de interés general, era aplicable a las asociaciones culturales en lo relativo a la construcción y mantenimiento de un lugar de culto. Además, señala que «las posibilidades de deducciones fiscales en beneficio de las asociaciones culturales han aumentado considerablemente. Esta materia está regulada por la ley de 23 de julio de 1987, llamada Ley de mecenazgo. Estas nuevas ventajas fiscales permiten considerar que las asociaciones culturales cumplen en cierto modo una función de interés público»: M. T. ARECES PIÑOL, *El principio de laicidad...*, cit., p. 202 y nota 421.

105. N. SARKOZY, *La República, las religiones, la esperanza...*, cit., p. 139.

106. *Île-de-France* estaba constituida por París y su área metropolitana.

107. Cf. M. T. ARECES PIÑOL, *El principio de laicidad...*, cit., p. 193. Esta autora señala que «este sistema fue instaurado en los años 1930 en los barrios de nueva creación (...) fue puesto en práctica por el Cardenal Verdier, quien lo había negociado con León Blum, presidente del Consejo de Estado. (...) En la década de 1960 fue así mismo utilizado para la construcción de sinagogas en la región de París, con motivo de la llegada de repatriados de origen sefardí a causa de la independencia de los países norteafricanos, especialmente de Argelia».

tos», en los que una parte del inmueble tenga una afectación cultural y otra tenga un uso distinto al religioso:

«Haciendo prevalecer el art. 1 de la Ley de 1905 (“la République assure la liberté de conscience...”) sobre el art. 2 de la misma, tanto el legislador como los jueces franceses han permitido una participación activa, pero indirecta, de las entidades locales en la edificación de lugares destinados a culto. Así la sentencia del Consejo de Estado francés de 12 febrero de 1988»<sup>108</sup>.

En el fondo de las consideraciones realizadas por Sarkozy, late el deseo de repensar el concepto de laicidad en Francia. De hecho, no ha dudado proponer en alguna ocasión una «laicidad positiva», empleando la misma expresión que el TC español –como ya hemos señalado– ha usado en algunas resoluciones judiciales. En este sentido, podemos aludir a un reciente discurso pronunciado en la Basílica de San Juan de Letrán<sup>109</sup>, en el que –entre otras cuestiones– expresaba su deseo del «advenimiento de una laicidad positiva, es decir, de una laicidad que, al mismo tiempo que vela por la libertad de pensar, de creer y de no creer, no considere que las religiones son un peligro, sino más bien una ventaja». Y añade que «No se trata de modificar los grandes equilibrios de la ley de 1905 (...) Se trata, en cambio, de buscar el diálogo con las grandes religiones de Francia y de tender por principio a facilitar la vida cotidiana de las grandes corrientes espirituales en vez de tratar de complicársela».

En fin, las opiniones favorables hacia una relectura –o incluso a una reforma– de la citada Ley de 1905 para la construcción, en cierto modo, de un Islam francés, parece que se va abriendo paso en el vecino país gallo. Con todo, el modo con que esta potencial reforma sea realizada, podría conllevar un notable agravio comparativo con el trato dispensado a la Iglesia Católica (y a las comunidades eclesiales nacidas de la Reforma) en ese país en los últimos 100 años desde el advenimiento de la III República, pues es obvio que una política pública de apoyo y subvención al Islam en Francia que se limitase a esa confesión, contrastaría con la separación estricta –*laïcité de combat*– mantenida por el Estado francés con respecto a las confesiones tradicionales durante largas décadas. En este sentido D’Onorio llega a afirmar que esta laicidad demuestra ser mucho más altiva con los cristianos que con los musulmanes, y que las propuestas de algunos de retocar

108. *Ibidem*, pp. 193-194. La resolución judicial a la que hace referencia es la Sentencia del Consejo de Estado, de 12 de febrero de 1988, *Association des résidents des quartiers, Portugal-Italie*, en L.P.A de 20 de mayo, n°61 p. 4: el Consejo de Estado consideró que un centro cultural islámico construido por la municipalidad de Rennes, presentaba el carácter de equipamiento público, ya que estaba formado, además de por una mezquita con un gran patio cuadrado y abierto, por una escuela coránica.

109. Discurso de Nicolas SARKOZY en la Basílica de San Juan de Letrán (Roma) de 20 de diciembre de 2007. Discours de Nicolas Sarkozy au Palais du Latran, en [www.la-croix.com](http://www.la-croix.com) (traducción en «Aceprensa» de 24 de diciembre de 2007).

la Ley de 1905 solo beneficiarían al Islam. Como dijo el cardenal Lustiger –arzobispo emérito de París, ya fallecido– «el Estado trata el Islam como si fuera una religión de Estado»<sup>110</sup>.

No obstante estas reservas, existen otros autores franceses para quienes este trato diferente a la Iglesia Católica –y en general al resto de confesiones religiosas tradicionales– es defendido en aras de una «acción positiva» en este campo.

Sea como fuere, el ejemplo francés de promoción de los lugares de culto, no es el único existente en Europa, aunque viniendo de un estado paradigma de la tradición separatista, tiene un valor, ciertamente, significativo. Nuestra exposición, todavía, sería insuficiente si no aludiésemos a los departamentos franceses concordatarios, en los que se mantiene la *fabrique d'église*, institución de derecho público existente también en Bélgica y en Quebec. Schouppe señala que, según la tradición imperial francesa, el derecho administrativo belga considera a la *fabrique d'église* una institución pública de carácter especial y autónoma, dotada de personalidad jurídica civil. Este carácter especial viene dado porque su finalidad es la de asegurar la conservación y las celebraciones de un edificio de culto, además de la administración de los bienes destinados al culto. La entidad pública que debe financiar las *fabriques* es el ayuntamiento<sup>111</sup>.

Para finalizar estas consideraciones sobre el modelo francés, no resulta ocioso señalar que las distintas soluciones técnico-urbanísticas que en aquel país se han desarrollado no son aplicables sin adaptación alguna a nuestro ordenamiento jurídico. Tenemos herramientas jurídicas tradicionales en nuestro derecho administrativo que pueden realizar una función análoga de tutela de la libertad religiosa. Con todo, el ejemplo francés, más que en las soluciones concretas, nos parece interesante en el orden de los principios. Nos muestra cómo se pueden adoptar políticas públicas de promoción de lugares de culto sin lesionar la paradigmática laicidad francesa.

Por lo tanto, no se entiende bien que en nuestro país desde algunos sectores se postule la prohibición –sin matices– de una colaboración del Estado con las distintas confesiones religiosas en una materia como es el urbanismo, cuando nuestra Constitución –a diferencia de la francesa– establece con el máximo nivel de protección y mandato, la cooperación del Estado con la Iglesia Católica y el resto de confesiones religiosas.

En este sentido, queremos aludir a las palabras del TC llamado recientemente a pronunciarse sobre la constitucionalidad del juicio de idoneidad del ordinario

110. Cf. J. B. D'ONORIO, *Le centenaire de la loi de séparation de 1905: inventaire ou autopsie?*, en J. B. D'ONORIO (dir.), *La Religion dans la République laïque*, Paris 2005, pp. 9-62.

111. Cf. J.-P. SCHOUPPE, *Derecho patrimonial canónico*, Pamplona 2007, p. 143 nota 151, con la bibliografía que allí se señala. Para Quebec, cf. ASSEMBLÉE DES ÉVÊQUES CATHOLIQUES DU QUÉBEC, *Guide canonique et pastoral au service des paroisses*, Montreal, 2006 capítulo XIV. También en versión inglesa: ASSEMBLY OF QUÉBEC CATHOLIC BISHOPS, *Canonical and pastoral guide for parishes*, Montreal, 2006.

diocesano para juzgar si alguien tiene aptitud para ser profesor de religión católica. En efecto, la STC 128/07, entre otras consideraciones, afirmó que:

«El *deber de cooperación* establecido en el art. 16.3 CE encuentra en la inserción de la religión en el itinerario educativo un cauce posible para la realización de la libertad religiosa en concurrencia con el ejercicio del derecho a una educación conforme con las propias convicciones religiosas y morales<sup>112</sup>».

Como es obvio, no nos interesa ahora la decisión final sobre esta cuestión (confirmatoria, por otra parte, de la constitucionalidad de ese requisito canónico para poder impartir esa disciplina), sino que se afirme sin ambigüedades que el art. 16.3 contiene un verdadero y propio *deber*, pues este es el sustantivo utilizado por la referida STC. Es relevante subrayar que esta afirmación se reitera en una segunda ocasión en la aludida resolución judicial, lo cual confirma que estamos ante una consideración dicha con pleno conocimiento de causa<sup>113</sup>.

So pena de ser repetitivos, nos preguntamos —una vez más—: si en un país como Francia, de conocida tradición separatista en la relaciones Iglesia y Estado, se promueven políticas públicas para facilitar la construcción de nuevos edificios religiosos, ¿qué dificultades pueden existir en España para estas políticas, cuando entre nosotros existe un deber propio y auténtico al máximo nivel constitucional de cooperación entre los Poderes Públicos y las confesiones religiosas?

### III. CONCLUSIONES

De las anteriores consideraciones podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. La legislación patrimonial de las administraciones públicas establece que el *dominio público* es adecuado para acoger el uso religioso. En concreto, este reconocimiento se encuentra en la regulación de las *concesiones* administrativas, dado que, entre los supuestos en los que cabe acudir al otorgamiento directo de la concesión, sin necesidad de suscitar el régimen de concurrencia, se encuentra que el adquirente sea una *iglesia, confesión o comunidad religiosa* legalmente reconocida (art. 137.4 LPAP).
2. La tradición urbanística española siempre ha reconocido el uso religioso como uno de los posibles en el suelo dotacional público.

112. STC 128/07, de 4 de junio, FJ. 5. En realidad, se transcribe la doctrina sentada en la anterior STC 38/2007, de 15 de febrero.

113. En efecto, el Alto Tribunal vuelve a afirmar que: «el derecho a la libertad religiosa y el principio de neutralidad religiosa del Estado implican que la impartición de la enseñanza religiosa asumida por el Estado en el marco de su *deber de cooperación con las confesiones religiosas* se realice por las personas que las confesiones consideren cualificadas para ello y con el contenido dogmático por ellas decidido».

3. La laicidad positiva que instaura la Constitución Española de 1978, comporta que los Poderes Públicos deben tutelar la libertad religiosa del mismo modo –al menos– que el resto de derechos fundamentales reconocidos en nuestra Carta Magna. El art. 9.2 CE exige una acción de promoción, por parte de las autoridades públicas, de todas las libertades, sin excepción alguna, y –por lo tanto– también sin excepción de la libertad religiosa. Dadas estas consideraciones, el TC ha puesto en conexión el mencionado precepto con el art. 16.3 CE, afirmando que, con respecto a esta libertad, *se exige de los poderes públicos una actitud positiva, de naturaleza asistencial o prestacional*. Además, no hemos de perder de vista que en nuestra Carta Magna, el bien constitucional de la religiosidad humana ocupa un lugar destacado entre los distintos objetos de los derechos fundamentales, trato específico del que no goza la ideología o propio pensamiento, como objeto de la libertad ideológica. En efecto, pese a las críticas que ha recibido, lo cierto es que el número 3 del art. 16 CE contiene un mandato en sentido propio dirigido a los poderes públicos de mantener relaciones de cooperación con la Iglesia católica y con el resto de confesiones religiosas, mandato que no se extiende a otras realidades sociales.

En este sentido, la colaboración de las Administraciones públicas en general, y de las corporaciones locales en particular, para la instalación y apertura de nuevos lugares de culto, constituye una manifestación de los principios contenidos en los citados artículos 9.2 y 16.3 CE.

4. La alusión, por breve que haya sido, al modelo francés (y más breve todavía al Belga) nos induce a pensar que la pretensión de vedar la posibilidad de destinar suelo de titularidad pública en España, para la implantación de los lugares de culto, en cierta manera, constituye una comprensión laicista de las relaciones entre el Estado y las distintas confesiones religiosas existentes en nuestro país, perspectiva que no es la contenida en la Constitución Española de 1978, sino más bien la de una *laïcité de combat* más propia de tiempos pretéritos, cuando no heredera de la III República Francesa.

5. En definitiva, la prohibición genérica del uso del suelo de dominio público para la construcción de nuevos equipamientos religiosos conllevaría importantes consecuencias sociales. La ausencia de lugares de culto propios de las confesiones religiosas en los nuevos barrios de las grandes ciudades, donde suelen fijar su residencia las familias recién formadas, y donde –lógicamente– el índice de natalidad es mayor, conllevaría una mengua de la influencia social de las grandes religiones en nuestro país, destacadamente de la confesión mayoritaria. Si esto acaeciera en la sociedad, debería ser consecuencia de la libre decisión de los ciudadanos, es decir, de la obediencia a los dictados de su propia conciencia, no de una premeditada acción pública que violaría gravemente la laicidad del Estado Español.

## BIBLIOGRAFÍA

AA.VV., *Derecho Eclesiástico del Estado español*, Pamplona 1980. ARECES PIÑOL, M. T., *El principio de laicidad en las jurisprudencias española y francesa*, Lérida 2003. CASADO CASADO, L., *La intervención y el control municipal sobre la instalación y apertura de los centros de culto: licencias exigibles*, en «Revista Vasca de Administración Pública» 76 (2006) II. CASTILLO BLANCO, F. C., *El Patrimonio de las entidades locales tras la aprobación de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas*, en MESTRE DELGADO, J. F. (dir.), *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas: comentarios a la Ley 33/2003, de 3 noviembre*, Madrid 2004. DEL ARCO TORRES, M. Á. y PONS GONZÁLEZ, M., *Diccionario de derecho urbanístico*, Granada 1998. D'ONORIO, J. B. *Le centenaire de la loi de séparation de 1905: inventaire ou autopsie?*, en D'ONORIO, J. B. (dir.), *Le Religion dans la République laïque*, Paris 2005. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Derecho urbanístico de Madrid*, Madrid 2004. FORNÉS, J., *Observaciones*, en *Los acuerdos con las confesiones minoritarias: diez años de vigencia*, Madrid: Ministerio de Justicia, Dirección General de Asuntos Religiosos, 2003. GALLARDO CASTILLO, M. J., *El derecho de bienes en las entidades locales: teoría y práctica jurisprudencial*, Madrid 2007. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la ley del suelo: Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Madrid 2007. IDEM, *Comentarios a la Ley de reforma del Régimen urbanístico y valoraciones del suelo*, Madrid 1991. IDEM, *Comentarios a la ley del suelo*, Madrid 1981. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, A., *Principios y fuentes del derecho eclesiástico*, en JUSDADO RUIZ-CAPILLAS, M. (dir.), *Derecho matrimonial canónico y eclesiástico*, Madrid 2006. HERVADA, J., *Pensamientos sobre la sociedad plural y dimensión religiosa*, en «Ius Canonicum» 38 (1979) 63-76. IDEM, *Vetera et nova: cuestiones de Derecho canónico y afines (1958-2004)*, Pamplona 2005. VILLACAMPA, M. L. (dir.), *Multiculturalismo y movimientos migratorios: las minorías religiosas en la Comunidad Valenciana*, Valencia 2003. LARENA BELDARRAIN, J., *La libertad religiosa y su protección en el derecho español*, Madrid 2002. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho eclesiástico del Estado: derecho de la libertad de conciencia*, Madrid 1991. LOMBARDÍA, P., FORNÉS, J., *El Derecho Eclesiástico*, en FERRER ORTIZ, J. (coord.), *Derecho Eclesiástico del Estado español*, Pamplona 2007. MANTECÓN SANCHO, J., *Confesiones religiosas y registro*, en AA.VV., *La libertad religiosa en España a los veinte años de su Ley orgánica*, Madrid 1999. MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *Diez años después. Sugerencias sobre una posible revisión de los acuerdos de 1992 con las federaciones evangélica, israelita e islámica*, en MANTECÓN SANCHO, J. (coord.), *Los acuerdos con las confesiones minoritarias diez años de vigencia*, Madrid, Ministerio de Justicia, Dirección General de Asuntos Religiosos, 2003. MORENO LÓPEZ, J. L., *Dotaciones, equipamientos urbanísticos: el sustrato de la urbanística social*, Madrid 1999. MOTILLA, A., *Ministros y lugares de culto*, en IBÁN, I., PRIETO SANCHÍS, L. y MOTILLA, A., *Manual de Derecho Eclesiástico*, Madrid 2004, pp. 206-209. IDEM, *La protección de los lugares de culto islámicos*, en MOTILLA, A. (dir.), *Los musulmanes en España: libertad religiosa e identidad cultural*, Madrid 2004. IDEM, *La reforma de los acuerdos de cooperación con las Federaciones Evangélica, Judía y Musulmana*, en MANTECÓN SANCHO, J. (coord.), *Los acuerdos con las confesiones minoritarias: diez años de vigencia*, Madrid Ministerio de Justicia, Dirección General de Asuntos Religiosos, 2003. NIETO NUÑEZ, S., *Interpretación por los Tribunales de Justicia de la legislación urbanística y municipal en relación a los lugares de culto*,

en CORRAL SALVADOR, C. (coord.), *La urbanística del culto: libro-homenaje al Prof. Dr. José M<sup>a</sup> Urteaga Embil*, Madrid 2004. OLLERO TASSARA, A., *Aconfesionalidad, laicidad y laicismo*, en *Llamados a la libertad. VII Congreso «Católicos y vida pública»*, Madrid 2006 t. II. PONCE SOLÉ, J., *Ciutat i llocs de culte*, en «*Multiculturalitat i dret de culte*». Diputació de Barcelona, Barcelona 2006. IDEM, *Una reflexión desde el derecho urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesionales*, en «*Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*» 15 (2005). PRECEDO LEDO, A., *Urbanismo, sociedad y libertad*, en «*Persona y Derecho*» (1984). REDONDO ANDRÉS, M. J. y LANUSSE ALCOVER, M., *Autonomía local y Libertad Religiosa: en torno a las relaciones de las entidades locales con las confesiones religiosas*, en AA.VV., *Presente y futuro de la Constitución Española de 1978*, Valencia 2005. RODRÍGUEZ BLANCO, M., *Libertad religiosa y confesiones: el régimen jurídico de los lugares de culto*, Madrid 2000. IDEM, *Manifestaciones del derecho fundamental de libertad religiosa*, en CORSINO ÁLVAREZ CORTINA, A., y RODRÍGUEZ BLANCO, M. (coord.), *La libertad religiosa en España: XXV años de vigencia de la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio: (comentarios a su articulado)*, Granada, 2006. RODRÍGUEZ GARCÍA, J. A., *Urbanismo y confesiones religiosas: el Derecho urbanístico y los principios de laicidad y cooperación con las confesiones religiosas*, Madrid 2003. IDEM, *A vueltas con «Urbanismo y Confesiones Religiosas»*, en MORENO REBATO, M. (coord.), *Estudios jurídicos de derecho urbanístico y medioambiental: libro-homenaje al profesor Joaquín M<sup>a</sup> Peñarrubia Iza*. Madrid 2007. SARKOZY, N., *La República, las religiones, la esperanza*, Madrid 2006. SCHOUPPE, J.-P., *Derecho patrimonial canónico*, Pamplona 2007. SCOLA, A., *Una nueva laicidad: Temas para una sociedad plural*, Madrid 2007. SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, À., *Libertad religiosa y estado autonómico*, Albolote (Granada) 2005. IDEM, *Urbanismo y libertad religiosa: el proyecto de ordenanza tipo de la Generalitat de Catalunya para regular los lugares de culto*, en «*Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*» 10 (2006). IDEM, *Urbanismo y libertad religiosa: el proyecto de ordenanza tipo de la Generalitat de Catalunya para regular los lugares de culto*, en «*Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*» 10 (2006). VICENTE DOMINGO, R., *Las alteraciones del planeamiento urbanístico: el control judicial de la ordenación del suelo*, Madrid 1994. VILADRICH, P. J. y FERRER ORTIZ, J., *Los principios informadores del derecho eclesiástico español*, en FERRER ORTIZ, J. (coord.), *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, Pamplona 1996.

## ÍNDICE TESIS DOCTORAL

ABREVIATURAS. ÍNDICE. INTRODUCCIÓN. CAPÍTULO I. PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y LIBERTAD RELIGIOSA. 1. Clasificación y calificación del suelo. A. Concepto de clasificación del suelo. B. Concepto de calificación del suelo. 2. Equipamientos de uso religioso. A. Sistema general de uso religioso. 1) Noción de sistema general. 2) El equipamiento religioso como sistema general. 3) Relativización de la distinción entre sistema general y dotación local. 4) Titularidad de sistemas generales. 5) Los destinatarios de los equipamientos religiosos. 6) Una posible solución. 7) La legislación urbanística. B. Equipamiento religioso en suelo de titularidad pública. 1) La aptitud del demanio para el uso religioso. 2) De la legislación urbanística. 3) Carácter abierto del concepto de dotación pública. 4) Del principio de laicidad del Estado y el uso de suelo dotacional público para lugares de culto. 5) Modelo francés de promoción de lugares de culto. 6) Consecuencias prácticas. C. La Sentencia del Tribunal Supremo de 4 febrero de 1987. 3. Participación de las confesiones religiosas en la elaboración de los planes urbanísticos. 4. El denominado «Centro interreligioso». A. La apuesta doctrinal y administrativa por la pluriconfesionalidad. B. Los centros interconfesionales y la neutralidad religiosa del Estado. 5. Reserva de suelo para grupos ideológicos. 6. Estándares urbanísticos. A. Noción. B. Estándar urbanístico religioso. C. El PGOU de Valencia. D. De la propuesta de un estándar mínimo religioso. CAPÍTULO II. GESTIÓN URBANÍSTICA Y LIBERTAD RELIGIOSA. 1. Suelo dotacional público. A. Concesión administrativa sobre suelo demanial para uso religioso. 1) Procedimiento. 2) Régimen económico de la concesión. 3) Extinción. 4) Un supuesto excepcional de extinción de la concesión de equipamiento de uso religioso: el rescate de la concesión, previa indemnización. B. De la cesión obligatoria de suelo dotacional público para uso religioso. 2. Suelo dotacional privado. A. El coeficiente corrector. B. Corrección en la cuota de urbanización. C. Una posible conclusión: el suelo dotacional privado no es solución. 3. La cesión de bienes patrimoniales de los entes locales. A. Requisitos del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. 1) Elemento subjetivo. 2) Elemento finalista. B. Procedimiento de cesión gratuita. 4. La cesión de bienes patrimoniales de la Administración General del Estado y de las CCAA. A. Administración General del Estado. 1) Enajenación por adjudicación directa. 2) Enajenación gratuita. B. Comunidades Autónomas. 5. Patrimonio Municipal del Suelo (PMS). A. Noción del PMS. B. El PMS y la libertad religiosa. C. Síntesis histórica del PMS. D. Función del PMS. 1) Una aclaración previa sobre la vinculación finalista del PMS en la ley estatal del suelo. 2) Otros usos de interés social. 3) Otros títulos habilitantes. E. Reservas de suelo para actuaciones públicas. 6. Derecho de superficie. CAPÍTULO III. DISCIPLINA URBANÍSTICA Y LIBERTAD RELIGIOSA. 1. Las autorizaciones urbanísticas de los equipamientos religiosos. A. Régimen general. B. Colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública. 1) Antecedentes históricos. 2) Régimen vigente. 2. Las autorizaciones no urbanísticas. A. Confesionalidad con tolerancia de los cultos no católicos (1939-1967). B. La primera Ley de libertad religiosa (1967-1978). C. La Constitución de 1978. 1) Régimen de plena libertad religiosa. 2) Licencia de apertura o de actividad. 3) *Llicència municipal d'activitats d'ús de centres de culte o de reunió amb fins religiosos*. 4) El oratorio o capilla privada. 5) Valoración final de la nueva legislación catalana de centros religiosos. Conclusiones. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA. ANEXO.