



# Prólogo

**L**os recientes movimientos migratorios experimentados en los últimos años han tenido como consecuencia la configuración de una sociedad mucho más plural, desde diversos puntos de vista; entre otros, desde el punto de vista religioso. A raíz de todo ello, desde hace tiempo se ha venido sintiendo la necesidad de regular la apertura de centros de culto, algo que se ha puesto de manifiesto en determinadas comunidades autónomas, especialmente en Cataluña, a raíz de la reacción de ciertos colectivos vecinales contra la instalación de nuevas mezquitas u oratorios islámicos, y del riesgo de eventuales denegaciones de permisos municipales, más o menos arbitrarias. Unas conductas, por otro lado, no siempre ajenas a intereses electorales (más o menos disimulados, pero siempre latentes, aunque no siempre se esté dispuesto a reconocer), de modo que el problema no puede resolverse satisfactoriamente aplicando el aforismo egoísta de *not in my back yard*; una especie de sí, pero aquí no, como ocurre, salvando las distancias, con la instalación de una planta incineradora y un cementerio o central nuclear. Son planteamientos hechos, a veces, sobre la base de la creencia errónea de pensar que su aceptación incrementaría la inseguridad ciudadana o la delincuencia, a causa de difusos prejuicios racistas y/o xenófobos, tan poco estéticos como fáciles de reconocer por ciertos sectores políticos y sociales de nuestra sociedad.

El estudio realizado por el Profesor LLAQUET DE ENTRAMBASAGUAS es, desde este punto de vista, especialmente oportuno, pues incide en el itinerario legislativo experimentado en Cataluña, que ha sido la comunidad autónoma que más ampliamente ha regulado esta materia, pues no debemos olvidar que las comunidades autónomas tienen competencia para legislar sobre urbanismo,

correspondiendo a las entidades locales la gestión del planeamiento. El conocimiento de dicho proceso legislativo es especialmente interesante para poder entender las diversas posiciones políticas en la materia y el ánimo subyacente detrás de dicha regulación, por lo que en este sentido estamos ante un estudio útil (y magníficamente documentado, por cierto), máxime si tenemos en cuenta, como muy bien afirma el autor, que Cataluña ha estado en primera línea en el desarrollo autonómico en materia religiosa, firmando acuerdos o convenios con diversas confesiones religiosas (algunas de las cuales, como la Comunidad Baha'í, carecen de algo semejante respecto al Estado central), e incluso con colectivos que tienen como fin afirmar el valor de la laicidad en la sociedad catalana, como es el caso de la *Lliga per la Laïcitat*.

A finales de 2003 se comienza a plantear desde la *Generalitat* la necesidad de crear un marco legal en materia de centros de culto y de reunión en Cataluña, al faltar una regulación específica en la materia; a las deficientes condiciones de algunos locales; a las polémicas vecinales suscitadas con motivo de la apertura de algunos centros de culto de las confesiones religiosas minoritarias, especialmente la comunidad musulmana; a las quejas de las propias confesiones por la falta de concreción del marco normativo, y a la necesidad de responder a las consultas realizadas por algunos municipios. Por todo ello, comenzaron a encargarse los primeros estudios técnicos, de cara a evaluar la situación real de los centros de culto en Cataluña.

El Profesor LLAQUET DE ENTRAMBASAGUAS estudia concienzudamente los antecedentes remotos y los diversos borradores que se manejaron (incluidas las interesantes consideraciones hechas por sus destinatarios), hasta la gestación de la *Llei 16/2009, del 22 de juliol, dels centres de culte*, así como las circunstancias que rodearon a la elaboración del *Decret 94/2010, de 20 de juliol, de desplegament de la Llei*, los borradores que se realizaron y los trámites de audiencia e información pública del mismo. Particularmente interesante nos ha resultado la lectura del apartado que el Profesor LLAQUET DE ENTRAMBASAGUAS dedica a los debates parlamentarios, en los que



quedan perfectamente definidas -de forma puntillosa y con una envidiable claridad expositiva por parte del autor- las distintas posiciones de los partidos políticos con representación parlamentaria y sus diversas sensibilidades en la materia. La Ley contó con un amplio consenso parlamentario, al tener 119 votos favorables (PSC, CiU, ERC, ICV-EUiA, Grupo Mixto), 13 votos en contra (PPC) y 1 abstención (Grupo Mixto). Y aunque CiU votó a favor, anunció su propósito de modificarla cuando llegara al poder.

Asimismo, es de gran interés el detalladísimo estudio que hace el Profesor LLAQUET DE ENTRAMBASAGUAS del expediente sobre el Proyecto de Decreto de desarrollo de la Ley, que finalmente se plasmaría en el *Decret 94/2010, de 20 de juliol*, en el que se hace una magnífica síntesis del proceso de elaboración del mismo, incluidas las observaciones efectuadas en los trámites de audiencia a los interesados e información pública, y que nos permite realizar un seguimiento milimétrico de todas las posiciones planteadas con motivo de la elaboración del mismo, por parte de todos los sectores sociales implicados. Es preciso decir que algunas de ellas contienen verdaderas perlas jurídicas que nos hace su lectura particularmente interesante.

La Ley de Cataluña 16/2009, de 22 de julio, de centros de culto, persigue dar respuesta al *crecimiento demográfico y urbanístico* de la sociedad catalana, así como a las consecuencias derivadas de su configuración *cada vez más plural, en parte debido al fenómeno de la migración*. Trata de superar el vacío legal previo en materia de apertura de centros de culto, que había provocado una indeseable disparidad de criterios por parte de los ayuntamientos a la hora de conceder licencias, que iba desde una aplicación rigurosa de la Ley de Cataluña 10/1990, de 15 de junio de policía del espectáculo, actividades recreativas y establecimientos públicos, hasta operar con la mayor flexibilidad por parte de los ayuntamientos, con ausencia total de exigencia de las mínimas condiciones de seguridad, siendo de este modo necesaria una cierta unificación de criterios. Establece una serie de pautas uniformes para los centros de culto sitios en Cataluña, en materia de urbanismo y policía municipal, evitando la



disparidad de criterios por parte de los ayuntamientos.

La dispersión normativa había sido criticada por CASTRO JOVER, cuando la norma catalana era un mero proyecto, por lo que, al haberse anticipado Cataluña a legislar en esta materia, se ha dejado escapar la oportunidad de promulgar una ley estatal en materia de lugares de culto que hubiera regulado las condiciones básicas que garantizaran el igual ejercicio de los derechos fundamentales de la ciudadanía, algo por lo que abogó esta autora cuando la norma catalana estaba en dicha fase de proyecto.

La Ley de Cataluña 16/2009 fue recibida de forma muy crítica por el episcopado catalán y algunos sectores sociales, por entender que pretendía regular *realidades muy diversas como las iglesias, sinagogas, mezquitas y otros centros con naturaleza, contenido y finalidades específicas*, de modo que una visita a las hemerotecas, repasando lo que por aquel entonces se dijo, podría causarnos hoy no sólo una cierta *sorpresa*, sino incluso algún *sonrojo*; como, por ejemplo, aquello de que *no se podrá celebrar misa ni reunirse para hablar de religión sin una licencia municipal*. El artículo 1 de la Ley de Cataluña 16/2009 señala que la finalidad de la misma consiste en garantizar la aplicación real y efectiva del derecho de la iglesias, confesiones y comunidades religiosas, a establecer centros de culto, *previendo suelo donde se admita o se asigne a usos religiosos, de acuerdo con la necesidad y la disponibilidad de los municipios*, así como regular las condiciones mínimas que han de garantizar la seguridad de las personas y el estado de salubridad de dichos centros.

El Proyecto de Ley de modificación de la Ley de Cataluña 16/2009, admitido el 27 de septiembre de 2011 a tramitación por la Mesa del Parlamento de Cataluña, prevé la modificación de dicho artículo, suprimiendo la parte señalada en cursiva. El Proyecto de reforma contempla la posibilidad que los planes de ordenación urbanística municipal no reserven suelo con la cualificación de equipamientos comunitarios donde se admitan usos de carácter religioso de nueva implantación, *en caso de que los municipios no hayan detectado la necesidad de implantar nuevos centros de culto en su territorio*. La justificación



RASCHE

–o *coartada*, según se mire, porque el tema admite ambas perspectivas– se da en base al *principio de autonomía local*. Además se elimina la obligación de adecuar el planeamiento general a las previsiones de la Ley en el plazo de 10 años, entendiendo que no es necesario imponer a los ayuntamientos una revisión forzosa de su planeamiento, *cuando no exista demanda o necesidad social previa*, dejándose a los propios ayuntamientos la apreciación de la existencia o no de dichas demandas o necesidades sociales. De este modo se abre, a nuestro juicio, una peligrosa puerta a la discrecionalidad de las corporaciones locales, en función de la *mayor o menor*, –y es aquí, en esto segundo, donde puede estar el verdadero problema–, *sensibilidad* de las mismas hacia el fenómeno de la diversidad religiosa, especialmente respecto a las confesiones religiosas minoritarias.

La normativa catalana contempla expresamente la participación de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas, en el proceso de formación del planeamiento urbanístico, a través de los programas de participación ciudadana de los planes de ordenación urbanística municipal (algo básico para que la administración municipal pueda conocer las necesidades reales de apertura de nuevos centros de culto, y hacer las previsiones de suelo que sean precisas a tales efectos), así como la necesidad de un tratamiento *igualitario y no discriminatorio* por parte de las administraciones públicas a las iglesias, confesiones y comunidades religiosas, en las cesiones y autorizaciones de uso de equipamientos y espacios públicos, del uso privativo del dominio público, de la ocupación temporal de la vía pública o del uso de bienes patrimoniales, con motivo de la realización de actividades religiosas esporádicas. Una referencia a la igualdad y a la *no discriminación* que, por cierto, no conviene olvidar; máxime si tenemos en cuenta una eventual tentación por parte de algunos ayuntamientos, consistente en discriminar a ciertas comunidades minoritarias, especialmente islámicas, como señalara RODRÍGUEZ GARCÍA.

A esta previsión, el citado Proyecto de reforma de la Ley, añade una cláusula limitativa, al señalar que ello se hará *ateniéndose al grado de implantación y*



*arraigo de cada una de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas*, lo cual debe ser objeto de crítica, pues supone introducir un elemento valorativo sociológico indeterminado, que puede ser fuente de inseguridad jurídica al reconocer un amplio margen de arbitrio a las autoridades públicas, y no especificar *qué* grado de implantación es jurídicamente relevante para la Ley, algo que ha sido apuntado por GUARDIA HERNÁNDEZ. Por otro lado, el derecho de libertad religiosa se reconoce en los artículos 14 y 16 de la Constitución española, a todos los ciudadanos por igual, y no sólo a los *suficientemente arraigados*, al prudente arbitrio del burócrata de turno ese día; aunque no sea tal vez ese el criterio existente en la *mens legislatoris*, quizás resulte conveniente advertir de los riesgos de *deslizamiento* hacia una siempre *resbaladiza* confesionalidad sociológica.

Con el fin de adecuar los centros de culto preexistentes a los requerimientos de este Decreto 94/2010, de 20 de julio, la Generalitat ha convocado una serie de ayudas con el fin de contribuir a la financiación de dichos gastos, por medio de la Orden VCP/405/2010, de 28 de julio, con los problemas que ello presenta de compatibilización con el principio de laicidad del Estado y las ideas de neutralidad y separación, a él inherentes, máxime si tenemos en cuenta que en un Estado laico el derecho de libertad religiosa es un derecho libertad y no un derecho *prestación*.

Por otro lado, es de esperar, y desear, que la cláusula habilitante contenida en el artículo 4 del Proyecto de Ley, que hace referencia a *tener en cuenta las características arquitectónicas, culturales, tradicionales, históricas y el impacto sobre los elementos artísticos*, no se emplee de modo arbitrario, en que la casuística podría ser infinita, y que obliga a adoptar una especial actitud por parte de las autoridades competentes en materia urbanística, especialmente a nivel local, so pena de poder correr el riesgo de cercenar el derecho de libertad religiosa, en su manifestación colectiva. Del mismo modo, dicha conducta por parte de la Administración será especialmente bienvenida de cara a garantizar un adecuado emplazamiento de estos equipamientos comunitarios de uso



religioso, de modo que estén bien comunicados, para que no se dificulte la práctica del derecho a la libertad religiosa y no se construyan en lugares apartados, en polígonos industriales, configurando una especie de modernos *guetos* urbanos, como doctrinalmente ya se ha venido apuntando.

Estamos ante una materia, en suma, francamente delicada, que únicamente podrá resolverse de modo adecuado, no sólo con una normativa técnicamente bien elaborada, sino con una suficiente sensibilidad por parte de las personas llamadas a aplicarla, algo que ningún texto normativo puede prever; de lo contrario, ello podría suponer un serio menoscabo al derecho de libertad religiosa, especialmente respecto a las minorías religiosas, que es, en el fondo, de lo que se está hablando.

El estudio del Profesor LLAQUET DE ENTRAMBASAGUAS nos aporta una magnífica piedra de toque de cara a comprender el problema, el conocimiento de la normativa básica de Cataluña y su procedimiento de elaboración, algo de especial relevancia por haber sido dicha comunidad autónoma la pionera en esta materia en España, y por ello le debemos estar todos especialmente agradecidos, pues nos facilita una valiosa documentación de enorme interés, no sólo para poder comprender cómo se ha llegado a regular este tema en dicha comunidad autónoma, sino incluso para poder extraer conclusiones de cara a elaborar una legislación de derecho común sobre lugares de culto, aplicable a todo el Estado español, que sea suficientemente garantista y neutral respecto a todas las confesiones religiosas. Lo que está en juego es conseguir una plena realización del derecho de libertad religiosa en su vertiente colectiva, nada menos.

**Alejandro Torres Gutiérrez**  
Catedrático de Universidad  
Departamento de Derecho Público  
Universidad Pública de Navarra