

PLURALISMO Y ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

MERCEDES VIDAL GALLARDO

*Profesora Titular de Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad de Valladolid*

Fecha de recepción: 12-12-2013

Fecha de aceptación: 05-02-2014

RESUMEN: La sociedad en la que nos encontramos es una sociedad cada vez más plural y diversa debido en gran medida al fenómeno migratorio y esta realidad tiene su reflejo no sólo en la esfera educativa, familiar o social, sino también en el ámbito religioso. La pluralidad de creencias religiosas obliga a los poderes públicos a adoptar medidas orientadas a gestionar la diversidad que este fenómeno entraña, también en lo que se refiere al impacto territorial que el ejercicio del derecho de libertad religiosa lleva aparejado pues, para poder expresar la religiosidad individual y colectiva, en muchas ocasiones se precisa de un lugar físico como son las iglesias, sinagogas, mezquitas o templos. El cambio tan radical que ha experimentado este tema en las últimas décadas ha puesto de manifiesto la necesidad de dotarse de las herramientas adecuadas para la ordenación urbanística de estas edificaciones de manera que se facilite el ejercicio del derecho de libertad religiosa de los ciudadanos creyentes.

PALABRAS CLAVE: Libertad religiosa; pluralismo religioso; lugares de culto; espacios pluriconfesionales.

ABSTRACT: *Our present society is becoming more and more diverse owing to the immigration and this can be noticed not only in the educational, familiar and social aspects, but also in the religious side. The wide range of beliefs makes the authorities take actions in order to manage the diversity that the situation carries, which also concerns the territorial impact that the exercise of the right of the religious liberty entails, since in many cases it is necessary to provide physical locations such as churches, synagogues, mosques or temples to express the individual or collective religiousness. The great change that has been produced in this matter for the last decades has shown the necessity of providing the proper resources for the urban distribution of these buildings, which enables the exercise of the right of the religious freedom of the believers.*

KEY WORDS: *Freedom of religion; religious pluralism; worship places; religiously diverse spaces.*

SUMARIO. I. Introducción. II. Proyección del pluralismo religioso en el ámbito urbanístico. III. Principios informadores. 1. Principio de laicidad. 2. Principio de cooperación. 3. Principio de interdicción de la arbitrariedad. 4. Principio de igualdad y no discriminación. 5. Principio de proporcionalidad. 6. Principio de acomodo razonable. 7. Principio de cohesión y función social. IV. Marco jurídico de referencia. 1. Normativa internacional. 2. Normativa española. V. Ordenación urbanística de los lugares de culto. VI. Propuesta de *lege ferenda*: espacios pluriconfesionales.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los ámbitos que está afrontando desde hace ya tiempo los innumerables y variados retos que presenta nuestra sociedad en profunda y acelerada transformación es el que tiene que ver con el urbanismo. Es evidente que la sociedad en la que nos encontramos es una sociedad crecientemente plural y diversa, pluralidad y diversidad a la que ha contribuido en gran medida el fenómeno migratorio. La inmigración está suponiendo en el caso de España el paso a una sociedad multicultural y esta realidad tiene su reflejo no sólo en el ámbito educativo, familiar o social, sino también en la esfera religiosa.

En los últimos años hemos pasado de la existencia de una religión histórica y sociológicamente dominante, como era la católica, a la convivencia dentro de las fronteras de nuestro país de varias confesiones, alguna de las cuales está adquiriendo notable presencia en la actual sociedad española¹. Esta pluralidad de creencias religiosas obliga a los poderes públicos a adoptar medidas orientadas a gestionar la diversidad que este fenómeno entraña, también en lo que se refiere al impacto territorial que el ejercicio del derecho de libertad religiosa lleva aparejado, pues, para poder expresar la

¹ PONCE SOLÉ, J., “Derecho urbanístico y derechos constitucionales. Las relaciones entre vivienda, equipamientos religiosos y cohesión social”, en *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, Barcelona, 2002, p. 116. En opinión de este autor, “podría hablarse de una especie de ruptura del monopolio religioso en España, de una liberalización religiosa, a partir de la construcción, a imagen y semejanza, salvando las enormes distancias, respecto a lo que ha ocurrido con algunos servicios públicos económicos, de manera que de un único operador se ha pasado a una pluralidad de operadores en competencia”.

religiosidad individual y colectiva, en muchas ocasiones se precisa de un lugar físico (iglesias, sinagogas, mezquitas, templos) y este lugar debe tener una ubicación en una trama urbana². De esta forma podemos advertir la estrecha relación que se establece entre religión y urbanismo, particularmente en los últimos años, relación en la que el elemento urbanístico puede convertirse en facilitador o, muy por el contrario, entorpecedor, del libre ejercicio del derecho de libertad religiosa³.

A partir de estas premisas, el urbanismo y, por tanto, el derecho urbanístico, se enfrenta a una nueva complejidad derivada de la gestión de la diversidad, en este caso, de la diversidad religiosa⁴. Dicho en otros términos, el real y pleno ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa previsto en el artículo 16 de la Constitución se ve influenciado, de una manera más o menos directa, por la regulación existente del uso del suelo⁵. Y este va a ser el propósito de nuestro trabajo, abordar un estudio que nos permita conocer las medidas adoptadas por los poderes públicos para facilitar el ejercicio de este derecho fundamental según los parámetros urbanísticos que rigen en esta materia.

II. PROYECCIÓN DEL PLURALISMO RELIGIOSO EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO

² Vid sobre este particular, PONCE SOLÉ, J., “Inmigración, religión y derecho urbanístico”, en *Cuadernos de derecho local*, núm. 3, Madrid, 2003, pp. 56 y ss.

³ ROVIRA I LLOPART, F., “Espacio público y pluralidad de creencias”, en *Revista CIDOB d’afers internacionals*, Ejemplar dedicado a dimensiones del pluralismo religioso, núm. 77, Barcelona, 2007, pp. 13 y ss.

⁴ URRUTIA ASUA, G., “Freedom of religion and worship places: visualization of religious pluralism at local level”, en *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos*, núm. 8, Bilbao, 2011, pp. 125-136. Este autor pone de manifiesto que “la visualización del pluralismo religioso en la esfera pública es un fenómeno creciente en las principales ciudades europeas, y uno de los elementos que lo refleja más claramente es la proliferación de lugares de culto de las minorías religiosas. En muchos casos, estas situaciones han sido muy conflictivas, generando así las bases para que la convivencia en el ámbito local sea más difícil. Las actitudes por parte de la opinión pública y los discursos de los representantes de la administración pública han entrado en conflicto con las demandas de las comunidades religiosas. Estas tensiones describen una situación en la que se ha de realizar un mayor esfuerzo para acomodar las demandas básicas relacionadas con un derecho humano como es la libertad de culto”.

⁵ Para un estudio de la relación entre el Derecho urbanístico y el Derecho Constitucional, puede verse POLCE SOLE, J., *Poder local y guetos urbanos. Las relaciones entre derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2002.

La actual configuración de la sociedad española desde la perspectiva del ejercicio del derecho de libertad religiosa, presenta unos rasgos distintivos que repercuten en la ordenación urbanística del territorio⁶. Si bien es cierto que estamos en presencia de una sociedad profundamente secularizada, no es menos cierto que la creencia religiosa es mucho más diversa que en épocas anteriores⁷. Tal como viene ocurriendo en los países de nuestro entorno, la sociedad española ha experimentado una importante diversificación en las creencias religiosas. El fenómeno del pluralismo religioso no es completamente nuevo en nuestro país, pero el desarrollo de las libertades, la intensificación de los movimientos migratorios⁸ y la globalización, han contribuido a dinamizarlo⁹. Precisamente este cambio en las creencias se ha traducido en la apertura de nuevos lugares de culto, muchos de ellos pertenecientes a confesiones no católicas¹⁰.

⁶ A partir de los datos suministrados por el Centro de Investigaciones Sociológicas, en el año 2013 un 73,1% de la población de España se considera católica. Sin embargo, se trata de una población que actualmente es poco practicante en su conjunto. Según una encuesta realizada por el CIS en enero de este año, el 58,5% de quienes se autodefinen como creyentes de alguna religión, manifiesta no ir a misa o a otros oficios religiosos nunca o casi nunca y el 16% indica ir varias veces al año, mientras el 13,4% dice acudir a oficios religiosos casi todos los domingos y días festivos, y un 2,2% manifiesta que va varias veces por semana. Asimismo, el 23,6% de la población reconoce no pertenecer a ninguna religión (definiéndose como ateos o no creyentes). Vid., Centro de Investigaciones Sociológicas, Barómetro de Enero de 2013, Número de Estudio 2.976, p. 18.

http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2960_2979/2976/Es2976.pdf

⁷ A juzgar por los datos suministrados por el Observatorio del Pluralismo religioso en España, en el año 2013, al menos entre un 5 y un 6% de la población española profesa una religión diferente a la católica, destacando más de un millón de musulmanes, una cifra similar de seguidores de diversas opciones cristianas evangélicas, varios cientos de miles de cristianos ortodoxos, más de cien mil testigos de Jehová y colectivos seguidores de judaísmo, el budismo y otras opciones que superan los cien mil.

⁸ En opinión de algunos autores, “la inmigración ha tenido que ver con el crecimiento de esta situación, pero no está en la base de la misma. Aunque no ha sido visible, el pluralismo religioso en España tiene más de un siglo”, Vid., PONCE SOLÉ, J. y CABANILLAS, J.A., *Lugares de culto, ciudades y urbanismo. Guía de apoyo a la gestión de la diversidad religiosa*, en Observatorio del pluralismo religioso en España, Madrid, 2011, p. 7.

⁹ CASTRO JOVER, A., *Vía pública y libertad religiosa*, en Observatorio del Pluralismo religioso en España, Madrid, 2013, p. 6

¹⁰ *Ibidem*. En junio de 2012, el número de lugares de culto de las diferentes confesiones minoritarias con implantación en España ascendía a 5.549. La confesión con mayor número de lugares de culto es la protestante o evangélica con 3.077; le sigue la confesión islámica con 1.206; y en tercer lugar los testigos cristianos de Jehová con 703. Igualmente cuenta con 737 lugares de culto la Iglesia de Filadelfia. Entre el resto de confesiones destacan: las iglesias ortodoxas (168), los centros de reunión de La Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (138), los templos budistas (97), los lugares de culto baha'ís (32) y las sinagogas judías (31).

Desde el punto de vista urbanístico, hay que tener en cuenta que la situación de los lugares de culto no es la misma en el caso de las distintas confesiones religiosas con presencia en nuestro país¹¹. Así, en el caso de la religión católica, las Iglesias, templos, monasterios y demás edificios de culto llevan siglos ubicados en la población en que se encuentran¹². Incluso en muchos casos forman parte de los modelos urbanísticos. Sin embargo, en el caso de otras confesiones, salvo contadas excepciones como sucede con las sinagogas e iglesias protestantes con más de un siglo de existencia o los salones del reino y las mezquitas con varias décadas de antigüedad, la mayor parte de estos lugares de culto son de reciente creación¹³. De hecho, los problemas que el ejercicio del derecho de libertad religiosa plantea en el ámbito urbanístico surgen a partir del crecimiento de la diversidad religiosa y la consiguiente instalación de nuevos lugares de culto por parte de las minorías¹⁴.

Para poder conocer mejor la dimensión del problema, vamos a tratar de cuantificar el número de lugares de culto del que estamos hablando. En el Estado

¹¹ Vid., RAMÍREZ NAVALÓN, R., “Los lugares de culto y los cementerios”, en *Acuerdos del Estado español con judíos, musulmanes y protestantes*, Salamanca, 1994, pp. 119-134; LEAL ADORNA, M., “Aplicación y desarrollo del Acuerdo entre el Estado y la FEREDE”, coord. por Ricardo García García, Madrid, 2008, pp. 281-302; RODRÍGUEZ BLANCO, M., “Lugares de culto y cementerios en el Acuerdo de 1992 entre el Estado y la Federación de Comunidades Judías de España”, en *Los judíos en España: cuestiones del Acuerdo de cooperación con la FCJE de 1992*, coord. por Isidoro Mantín Sánchez, Madrid, 2010, pp. 233-246; MOTILLA DE LA CALLE, A., “La protección de los lugares de culto islámico”, en *Los musulmanes en España: libertad religiosa e identidad cultural*, Madrid, 2004, pp. 79-106.

¹² Para un conocimiento detallado del régimen jurídico de este tipo de edificaciones Vid., MARTÍN DE AGAR, J.T., “Lugares de culto. Marco de la regulación canónica y tipología”, en *Régimen legal de los lugares de culto. Nueva frontera de la libertad religiosa*, Navarra, 2013, pp. 131 -162.

¹³ Vid., ABUMALHAM MAS, M., “Lugares de culto y sus especificaciones en diversas tradiciones religiosas”, en *Régimen legal...*, cit. pp. 53-64.

¹⁴ Para poder conocer algunos de los problemas que derivan del ejercicio de este derecho Vid., RODRÍGUEZ BLANCO, M., “Problemática del ejercicio de la libertad religiosa por los inmigrantes pertenecientes a minorías religiosas: lugares de culto y cementerios”, en *El pluralismo religioso y su gestión en el ámbito local y autonómico: especial referencia a Andalucía* / coord. por María del Mar Martín, Granada, 2010, pp. 71-78; RODRÍGUEZ CARCÍA, J.A., “Los problemas urbanístico derivados del establecimiento de lugares de culto y la realización de ritos funerarios de las minorías religiosas en los cementerios municipales”, en *Derechos Humanos en la Ciudad: Jornadas organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad del País vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea y Ayuntamiento de Bilbao*, Bilbao, 2009, pp. 77-116;

español hay alrededor de 23.074 lugares de culto católicos¹⁵. Con respecto al resto de las confesiones, los datos del Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia nos permiten acercarnos a la dimensión cuantitativa del pluralismo religioso, de manera que, tomando en cuenta no sólo las comunidades inscritas sino también las que no lo están, se puede afirmar que hay más de 5000 lugares de culto pertenecientes a confesiones no católicas¹⁶.

Así las cosas, la proliferación de emplazamientos destinados al ejercicio del derecho de libertad religiosa y el vacío legal que existe en la regulación de esta materia en muchos aspectos, ha dado lugar a que los poderes públicos en algunas ocasiones hayan actuado de forma muy dispar, al albur de las distintas circunstancias que concurren en cada caso y así, se haya exigido a los nuevos lugares de culto la concurrencia de unos requisitos para su establecimiento y apertura que los ya establecidos no reunían. El cambio tan radical que ha experimentado este tema en las últimas décadas ha puesto de manifiesto la necesidad de dotarse de las herramientas necesarias para la ordenación urbanística de estas edificaciones de manera que se facilite el ejercicio del derecho de libertad religiosa de los ciudadanos creyentes.

III. PRINCIPIOS INFORMADORES

Es evidente que la ordenación urbanística de los lugares de culto se rige por una serie de principios informadores que deben orientar la toma de decisiones públicas sobre la idea básica de que el uso del suelo tiene repercusión sobre el ejercicio efectivo del

¹⁵ Vid., Iglesia católica en España. *Nomenclátor 2011*. Oficina de Estadística y Sociología de la Iglesia, (OESI), Conferencia Episcopal Española.

¹⁶ Para un conocimiento exhaustivo del procedimiento de inscripción de entidades religiosa en este Registro Vid., MURILLO MUÑOZ, M., *El registro de Entidades religiosas*, Observatorio del Pluralismo religioso en España, Madrid, 2013. A finales del año 2011, el número de entidades religiosas inscritas en este Registro ascendía a 2.790, si bien, hay que apostillar este dato en un doble sentido. El primero es que la inscripción es un derecho pero no una obligación, por lo que hay comunidades religiosas que prescinden de la misma. En segundo lugar, hay entidades que se inscriben como una única institución aunque disponen de decenas de lugares de culto. Vid., nota 10 de este trabajo para conocer la cifra de lugares de culto no católico.

derecho de libertad religiosa¹⁷. Vamos a analizar, a grandes rasgos, cuales son los principios que deben orientar la actuación de la Administración en esta materia.

1. Principio de Laicidad

Este principio aparece reconocido, si bien con una fórmula poco afortunada, en el artículo 16.3 de la Constitución cuando establece que “ninguna confesión tendrá carácter estatal”¹⁸, principio que hace suyo por primera vez de forma expresa la STC 46/2001, de 15 de febrero y reitera la STC 154/2002, de 18 de julio¹⁹. La plena realización de este principio requiere de la concurrencia de dos elementos: neutralidad del Estado y separación entre Estado y confesiones, siendo ésta última *conditio sine qua non* de la primera. La neutralidad supone la imparcialidad del Estado respecto de las convicciones o creencias, religiosas o no, de sus ciudadanos. Siempre que se respeten los valores fundamentales definidores de la identidad del Estado, todos son iguales para él²⁰. En este sentido, la neutralidad religiosa se considera como un “presupuesto para la convivencia pacífica entre las distintas convicciones religiosas existentes en una sociedad plural y democrática”²¹, de ahí que el principio de laicidad se haya convertido en la base de nuestro sistema de convivencia²², consecuencia obligada de los artículos 14 y 16.1 de la Constitución, así como del pluralismo consagrado como valor superior del ordenamiento en el artículo 1.1²³.

¹⁷ Seguiremos, a grandes rasgos, para esta exposición los principios a los que se refieren los autores PONCE SOLÉ, J. y CABANILLAS, J.A., en su obra *Lugares de culto...*, cit. pp. 14 y ss. En relación al principio de laicidad que informa las relaciones del Estado con las confesiones religiosas y su incidencia en el Derecho Urbanístico español, Vid., RODRÍGUEZ GARCÍA, J.A., *Urbanismo y confesiones religiosas*, Madrid, 2003, pp. 85 y ss. Del mismo autor, “A vueltas con urbanismo y confesiones religiosas”, en *Estudios Jurídicos de Urbanismo y medioambiente. Libro Homenaje al Profesor Joaquín María Peñarrubia Izar*, Madrid, 2007, p. 156 y ss.

¹⁸ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia. I. Conciencia, tolerancia y laicidad*, Madrid, 2011, p. 247.

¹⁹ SUÁREZ PERTIERRA, G., “La laicidad en la Constitución española”, en *Persona y Derecho*, núm. 53, Pamplona, 2005, pp. 166 y ss.

²⁰ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia...*, cit. p. 350.

²¹ Vid., STC 177/1996, de 11 de noviembre, F.J.9º.

²² SUÁREZ PERTIERRA, G., “La laicidad en la Constitución española”,...cit. p. 180.

²³ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., “Confesionalidad y laicidad en la Constitución de 1978”, en *Religión y política en la sociedad actual*, coord. Alfonso Pérez-Argote Poveda, Madrid, 2008, pp. 149 y ss.

Por su parte, la separación tiene como objetivo asegurar la mutua independencia del Estado frente a las confesiones religiosas y de éstas frente a aquél²⁴. Concebida la separación con este carácter instrumental, se desdobra en los siguientes subprincipios: a) la no confusión de lo político y lo religioso, que impide al Estado la adopción de decisión alguna por motivos religiosos; b) el reconocimiento de la autonomía interna de las confesiones religiosas, en cuya virtud el Estado no puede intervenir en los asuntos internos de las confesiones; c) las confesiones religiosas no pueden formar parte de las Administraciones públicas ni se pueden equiparar a las entidades públicas²⁵.

2. Principio de cooperación

En estrecha relación con el principio de laicidad y, puesto que éste se encuentra al servicio del principio de igualdad en la libertad y tiene su razón de ser en la máxima realización del ejercicio de la libertad de conciencia, el Estado está obligado a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad ideológica y religiosa sean reales y efectivas, y también a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (art. 9.2 C.E), sin vulnerar el principio de laicidad²⁶. Como instrumentos para garantizar el cumplimiento del compromiso asumido por los poderes públicos en esta dirección, se configura el principio de cooperación del estado con las confesiones religiosas²⁷.

²⁴ Vid., STC 265/1988, de 22 de diciembre, F.J.1º.

²⁵ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia...*, cit. p. 353. Así lo recoge la STC 340/1993, de 16 de noviembre al establecer que “cuando la Constitución reconoce que ninguna confesión tendrá carácter estatal, cabe estimar que el constituyente ha querido expresar que las confesiones religiosas en ningún caso pueden trascender los fines que les son propios y ser equiparadas al Estado, ocupando una igual posición jurídica”.

²⁶ Sobre la relación entre los principios de cooperación y laicidad Vid., LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., “El principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas: fundamento, alcance y límites”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 5, Madrid, 1989, pp. 69 y ss; NAVARRO VALLS, R., “El principio de cooperación y la laicidad del estado”, en *Estado y religión en la Constitución Española y en la Constitución Europea: Actas del Seminario Internacional Complutense celebrado en la Facultad de derecho de la Universidad Complutense*, coord. Javier Martínez-Torrón, Madrid, mayo de 2004, pp. 31-42. Del mismo autor: “Los modelos de relación Estado-Iglesia y el principio de cooperación”, en *Jornadas Jurídicas sobre libertad religiosa en España*, coord. Juan Ferreiro Galguera, Madrid, 2008, pp.159-169; OLMOS ORTEGA, E., “El principio de cooperación entre los poderes públicos y las confesiones religiosas”, en *Presente y futuro de la Constitución española de 1978*, Valencia, 2005, pp. 595-610.

²⁷ Por lo tanto, este principio es una proyección del art. 9.2 en este ámbito concreto, como ha confirmado la STC 46/2001, de 15 de febrero, cuyo F.J.4º se expresa en los siguientes términos: “la actividad positiva

Por tanto, el principio de cooperación se refiere a la promoción de la libertad religiosa como un deber estatal pero, con carácter general, no se configura como un derecho prestación, quedando excluida todo tipo de cooperación que vaya dirigida a la ayuda y promoción de actividades u objetos religiosos, salvo aquella cooperación en que sea absolutamente necesaria la intervención estatal para que la libertad e igualdad religiosas sean reales y efectivas (art. 9.2 C.E), pues de lo contrario, supondría la vulneración del principio de laicidad. En definitiva, el principio de cooperación tiene su fundamento en la valoración positiva del ejercicio de la libertad religiosa pero encuentra su límite en los principios de igualdad y laicidad del Estado²⁸. En otras palabras, sólo el tipo de actividad necesaria para la realización de los derechos fundamentales de los ciudadanos merece ayuda por parte del Estado y de su Derecho, impidiendo en todo momento que éste pueda optar por una cooperación que atente contra la laicidad (neutralidad y separación) inherente a cualquier actividad pública.

3. Principio de interdicción de la arbitrariedad

El artículo 9.3 de la C.E exige que las intervenciones públicas estén justificadas, se encuentren motivadas y sean razonables. En este sentido “los gestores públicos deben fundamentar y justificar sus decisiones sobre el uso del suelo mediante la elaboración de las correspondientes memorias de los planes de urbanismo”²⁹. De no ser así, en virtud de lo establecido por el art. 106.1 de la Constitución y como tiene declarado reiteradamente el Tribunal Supremo en sus resoluciones, los tribunales tienen competencia para ejercer un pleno control judicial, no sólo para anular el planeamiento,

de los poderes públicos no puede comprender todas las manifestaciones de la libertad religiosa, sencillamente porque la libertad religiosa no es un derecho prestacional sino un derecho de libertad que, en ocasiones, incorpora una faceta prestacional. Sin embargo, no es posible sostener que esa faceta prestacional forme parte de ese contenido esencial. Como tal derecho de libertad es un derecho de defensa que lo que exige a los poderes públicos es la no intervención, salvo cuando ésta sea necesaria para hacer efectivo el ejercicio del derecho o para reparar la desigualdad”, Vid., CASTRO JOVER, A., Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 3, Madrid, 2003, p. 14.

²⁸ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia*,..., cit. p. 361.

²⁹ PONCE SOLÉ, J. y CABANILLAS, J.A., en su obra *Lugares de culto*..., cit. p. 15.

sino para determinar el contenido de los actos discrecionales anulados “cuando estén en juego derechos e intereses de los ciudadanos”³⁰, como sucede en el caso que nos ocupa. En íntima relación con este principio se encuentra el principio de objetividad que debe regir la actuación de las Administraciones Públicas, principio que en el ámbito del urbanismo tiene una de sus manifestaciones más características³¹.

4. Principio de igualdad y no discriminación

En la esfera urbanística desempeña un especial papel el principio de igualdad y no discriminación reconocido en el art. 14 de la Constitución. Igualdad en la ley, impidiendo que las normas jurídicas creen entre los ciudadanos situaciones desiguales o discriminatorias, e igualdad ante la ley, garantizando que las situaciones jurídicas que se extraen de tales supuestos de hecho sean asimismo iguales, al tiempo que acoge un aspecto negativo de no discriminación³², lo que prohíbe toda actitud que pretenda justificar un trato diferenciado en virtud de motivaciones ideológicas y religiosas³³. En consecuencia “el derecho a la igualdad ante la ley significa que en situaciones o supuestos de hecho iguales, los ciudadanos tienen derecho a ser tratados por la ley de un modo igual, lo que entraña la interdicción de establecer diferenciaciones que sean

³⁰ FERNÁNDEZ-ESPINAR, L.C., “El control judicial de la discrecionalidad administrativa. La necesaria revisión de la construcción dogmática del mito de la discrecionalidad y su control”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 26, Valladolid, 2012, pp. 211-258. En este mismo sentido vid., JORDANO FRAGA, J., “Autonomía local y urbanismo: la progresiva afirmación jurisprudencial del principio de interdicción de la arbitrariedad en la incidencia sobre la autonomía local”, en *De la ciudad y otras cosas: libro homenaje a Enrique Barrero González con motivo de su jubilación* / coord. por Venancio Gutiérrez Colomina, Ramón Cámpora Pérez, Sevilla, 2005, pp. 249-261. CARRATALÁ TERUAL, J.L., “Igualdad en la aplicación de la ley e interdicción de la arbitrariedad judicial”, en *Tribuna social. Revista de seguridad social y laboral*, núm. 29, Madrid, 1993, págs. 78-82.

³¹ CABELLO MARTINEZ, G., “El principio de objetividad en el urbanismo”, en *Revista Documentación administrativa*, núm. 289, Madrid, enero-abril 2011, pp. 233-257.

³² SORIANO TORRES, M., *El principio de igualdad y no discriminación en las relaciones entre el Estado español y las confesiones religiosas*, La Laguna, 1998, pp. 57-120. De la misma autora, “Igualdad como no uniformidad de tratamiento jurídico sino como prohibición de discriminación”, en *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 19, La Laguna, 2002, pp. 253-262.

³³ Como pone de manifiesto LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia...*, cit. p. 333, “el principio consagrado en el art. 14 de la CE manda tratar igual lo igual y, por tanto, prohíbe la discriminación de supuestos iguales. Lo que no manda es que se traten de manera desigual los supuestos desiguales, pero sí excluye todo tipo de discriminación en razón de las *circunstancias allí aludidas*”.

arbitrarias, que estén faltas de justificación o sean desproporcionadas” e “impone al legislador y a quienes apliquen la ley la obligación de dispensar un mismo trato a quienes se encuentren en situaciones jurídicas equiparables, con prohibición de toda discriminación de desigualdad de trato que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable”³⁴.

Así las cosas, se produce una quiebra del principio de igualdad en aquellos casos en que ante una igualdad de situaciones de hecho entre los sujetos afectados por la norma, tenga lugar un tratamiento diferenciado de los mismos en razón de una conducta arbitraria o no justificada y basada en razones de creencias o convicciones ideológicas o religiosas, lo cual lleva aparejado un menoscabo en el ejercicio del derecho de libertad de conciencia³⁵. Ahora bien, la prohibición de discriminación no impide la adopción de acciones positivas dirigidas a eliminar o a paliar discriminaciones de facto ya existentes y a conseguir la igualdad real de las personas y de los grupos en el ejercicio de su derecho a la libertad religiosa en el ámbito de los lugares de culto³⁶.

5. Principio de proporcionalidad

³⁴ STC 109/1088, de 8 de junio, F.J.1º.

³⁵ En este sentido, resulta interesante lo establecido en la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, por la que se transponen diversas Directivas de la UE en materia de no discriminación, en concreto, su art. 28, transponiendo la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. Dispone este precepto que “se entenderá por principio de igualdad de trato la ausencia de toda discriminación directa o indirecta por razón del origen racial o étnico, la religión o convicciones (...). Dos: “cualquier orden de discriminar a las personas por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones (...), se consideran en todo caso actos discriminatorios.

³⁶ El art. 30 de la Ley 62/2003, transponiendo la directiva mencionada, en relación con la adopción de medidas de acción positiva establece que “para garantizar en la práctica la plena igualdad por razón de origen racial o étnico, el principio de igualdad de trato no impedirá que se mantengan o se adopten medidas específicas a favor de determinados colectivos destinadas a prevenir o compensar las desventajas que les afecten por razón de su origen racial o étnico”.

Teniendo en cuenta que el artículo 1.1 de la Constitución reconoce que España se constituye en un Estado de Derecho, la Administración en sus actuaciones debe regirse por el principio de proporcionalidad³⁷, que tiene las siguientes exigencias:

- .- la intervención pública debe perseguir un interés general
- .- la intervención pública debe ser el medio menos restrictivo posible para los derechos de las personas que permitan alcanzar el interés general perseguido
- .- la intervención pública debe suponer la generación de mayores beneficios para la comunidad que costes para ésta y los individuos específicamente afectados³⁸.

Según doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, una exigencia común y constante para la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales (STC 56/1996), entre ellas las que supongan una injerencia en los derechos a la integridad física y a la intimidad (SSTC 120/1990, 7/1994 y 143/1994), y más en particular de las medidas restrictivas de derechos fundamentales adoptadas en el curso de un proceso penal (SSTC 37/1989, 85/1994 y 54/1996) viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad.

En este sentido, hemos destacado (SSTC 66/1995 y 55/1996) que para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres siguientes requisitos o condiciones: "si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)" STC 207/1996, de 16 de diciembre de 1996, FJ 4º.

³⁷ Vid., ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, J., "El Tribunal Constitucional, la ley y el principio de proporcionalidad", en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 10, Madrid, 2010, p. 5 y s.

³⁸ SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., *El control de proporcionalidad de la actividad administrativa*, Valencia, 2004, pp. 125 y ss.

En cumplimiento de este principio de proporcionalidad, el ordenamiento jurídico exige a las Administraciones públicas que “cuando en el ejercicio de sus respectivas competencias se establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzca diferencias de trato discriminatorias”³⁹.

6. Principio de acomodo razonable

Aunque el principio de acomodo razonable o ajuste razonable no cuenta con un expreso reconocimiento constitucional, sí que es posible encontrar referencias al mismo en la diversa normativa estatal o autonómica vigente y resulta un instrumento especialmente recurrido para abordar la gestión de la diversidad religiosa en los distintos ámbitos, siendo un corolario de los principios de igualdad y de proporcionalidad⁴⁰.

En líneas generales podemos entender por acomodo razonable en el tema que nos ocupa, “las medidas de adecuación del ambiente físico, social y actitudinal a las necesidades específicas de las confesiones religiosas, de forma eficaz y práctica y, sin que supongan una carga desproporcionada, faciliten el ejercicio de los derechos en igualdad de condiciones”.⁴¹ En la lógica de estos acomodos razonables, por ejemplo, es

³⁹ Art. 39 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificado por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, por la que se modifican diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, como consecuencia de la Directiva de servicios. Se refiere este precepto a los principios que deben informar la intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de su actividad.

⁴⁰ Sobre este particular, Vid., RUIZ VIEYTEZ, E., “Acomodo razonable y diversidad cultural: valoración y crítica”, en *Derechos humanos, migraciones y diversidad*, coord. por Angeles Solanes Corella, Valencia, 2010, págs. 65-104; Del mismo autor: “Crítica del acomodo razonable como instrumento jurídico del multiculturalismo”, *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, núm. 18, Valencia, 2009, págs. 1-22; BORGES BLÁZQUEZ, M. D., “Derechos e integración: el acomodo razonable como instrumento para la igualdad material”, en *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, núm. 23, Valencia, 2011, págs. 47-73.

⁴¹ Vid., PONCE SOLÉ, J. y CABANILLAS, J.A., en su obra *Lugares de culto...*, cit. p. 23. Según estos autores “para juzgar si una carga es o no proporcional se tendrá en cuenta, entre otras medidas, los

perfectamente de recibo que un Ayuntamiento contribuya, como acción positiva destinada a permitir la igualdad real y efectiva, a sufragar gastos derivados de actividades dirigidas a conseguir acomodos razonables para permitir el libre ejercicio del derecho de libertad religiosa en condiciones de igualdad por parte de las distintas confesiones religiosas⁴².

7. Principio de cohesión y función social

Ambos principios expresan la orientación de la actividad pública y se encuentran ligados a la idea de solidaridad presente en distintos preceptos constitucionales⁴³. El concepto de cohesión social hace referencia al reforzamiento de los vínculos en una comunidad, mediante la integración de la diversidad y la garantía del derecho a la igualdad y de la dignidad de las personas, en aras de la paz social. En este sentido, las políticas públicas deben estar orientadas al interés general y propiciar el uso racional de los recursos naturales que deben ser armonizados, entre otros requerimientos con la cohesión social (art. 2.2 de la Ley del Suelo). Consecuencia también de este principio es que “en el medio urbano el uso de los servicios que le son propios se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente cuando cumplan una función social”⁴⁴.

En consecuencia, los principios de cohesión social y función social deben ser tenidos en cuenta a la hora de establecer los criterios para determinar el establecimiento

costes de la medida, los efectos discriminatorios que suponga su no adopción, la estructura y características de la persona, entidad u organización que ha de ponerla en práctica y la posibilidad que tenga de obtener financiación oficial o cualquier otra ayuda”.

⁴² En el Libro Blanco del Diálogo Intercultural, que retoma en general la terminología elaborada por el Consejo de Europa y otras instituciones internacionales, se presentan algunos conceptos que deben definirse. En este documento se definen las *acciones positivas* como las medidas “destinadas a compensar las desigualdades vinculadas con el origen racial o étnico, con el género u otras características protegidas de una persona y que tienen por objeto promover una igualdad plena y efectiva, así como el disfrute y ejercicio de los derechos humanos en condiciones de igualdad”, en *Libro Blanco del Diálogo intercultural*, “Vivir juntos con igual dignidad”, Documento elaborado por los Ministros de Asuntos Exteriores del Consejo de Europa en su 118ª Sesión Ministerial, Estrasburgo, el 7 de mayo de 2008, p. 15.

⁴³ El art. 45.1 de la CE dispone que “los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”

⁴⁴ CASTRO JOVER, A., “Los lugares de culto en el derecho urbanístico: un análisis desde la igualdad material”, en *Revista Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, núm. 7, Madrid, 2007, pp. 23-24.

de los lugares de culto. Es incuestionable que estamos en una sociedad cada vez más plural desde el punto de vista religioso, en la que uno de los problemas que se plantea es el de hacer posible la cohesión social y evitar la segregación, fuente indudable de conflictos. De ahí la necesidad de establecer criterios para la asignación de espacios sobre los que construir lugares de culto que eviten la segregación, tarea nada sencilla⁴⁵.

IV. MARCO JURÍDICO DE REFERENCIA

Hemos tenido ocasión de ver la estrecha relación que existe entre libertad religiosa y derecho urbanístico, de manera que éste no sólo debe respetar sino también hacer posible el ejercicio de este derecho fundamental, en este caso, en relación con la apertura de lugares de culto⁴⁶. Ahora bien, este compromiso de respeto y garantía no significa que los emplazamientos de carácter religioso puedan construirse en cualquier sitio y de cualquiera forma, pues ningún derecho, tampoco el de libertad religiosa, puede ser ilimitado. Por eso las condiciones del ejercicio del derecho de libertad religiosa en relación con el establecimiento de lugares de culto para las confesiones religiosas asentadas en España, encuentran su regulación jurídica tanto en la normativa internacional como en la legislación española.

1. Normativa internacional

En el ámbito internacional encontramos referentes normativos que establecen una relación entre el ejercicio del derecho de libertad religiosa y el urbanismo. Este es el caso de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948*. Este instrumento, en su artículo 18 reconoce que “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; este derecho incluye la libertad de (...) manifestar su religión o creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la

⁴⁵ Una reflexión sobre este tipo de problemas se encuentra en PONCE SOLÉ, J., Una reflexión desde el derecho urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesionales”, en *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*, núm. 215, Madrid, 2005, pp. 11-68.

⁴⁶ Para un estudio detallado de los distintos aspectos relacionados con la apertura de lugares de culto, Vid., ALVAREZ CORTINA, A.C. y RODRÍGUEZ BLANCO, M., (coords), *La religión en la ciudad. Dimensiones jurídicas del establecimiento de los lugares de culto*, Granada, 2012.

enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”. En parecidos términos se pronuncia el *Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950*, cuyo artículo 9.1 reconoce “el derecho de toda persona a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; este derecho implica la libertad de (...) manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, por medio del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos”. Por su parte, la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000* reproduce prácticamente el contenido de los dos textos internacionales ya citados⁴⁷. Aunque ninguno de estos instrumentos jurídicos internacionales contenga una referencia explícita a la dimensión espacial del derecho de libertad religiosa, es evidente que para el pleno ejercicio del mismo se precisa de un espacio físico adecuado, como hemos puesto de manifiesto⁴⁸.

No obstante, entre la normativa internacional más reciente sobre el tema, resulta interesante la mención expresa que hace la *Carta Europea de Salvaguarda de los derechos Humanos en la Ciudad*⁴⁹ al ámbito espacial preciso para el ejercicio de la libertad religiosa, de manera que su art. III, apartado 3, bajo la rúbrica del derecho a la libertad cultural, lingüística y religiosa, reconoce que “la libertad de conciencia y de religión individual y colectiva queda garantizada por las autoridades municipales a todos los ciudadanos y ciudadanas. Dentro de los límites de su legislación nacional, las autoridades municipales ejecutan todo lo necesario para asegurar dicho derecho velando por evitar la creación de guetos”.

⁴⁷ Dispone el art. 10.1 de este cuerpo legal, bajo la rúbrica de “libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, que “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, a través del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos”.

⁴⁸ PONCE SOLÉ, J., “Derecho, apertura de lugares de culto y libertad religiosa”, en *Ciudades, Derecho Urbanístico y libertad religiosa: elementos comparados de Europa y Estados Unidos*, coord. por Juli Ponce Solé, Barcelona, 2010, p. 20.

⁴⁹ Vid., http://www.alicante.es/p_ciudadana/portal/documentos/carta_europea_salvaguarda_castella.pdf
Esta carta ha sido suscrita ya por 173 ciudades españolas. Se trata de un instrumento que a pesar de su carácter vinculante para las partes que las suscriben, carece de un sistema propio de protección mediante un tribunal específico.

Por otro lado, en aplicación del artículo 13 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea⁵⁰, se han dictado tres Directivas que presentan particular interés para el tema que estamos tratando:

- .- Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato a las personas independientemente de su origen racial o étnico.
- .- Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el trabajo y la ocupación.
- .- Directiva 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro⁵¹.

Es posible encontrar algunos aspectos comunes en las tres directivas especialmente relevantes para el tema que nos ocupa⁵²:

- a) su aplicación tanto al sector público como al privado,
- b) su aplicación al ámbito religioso⁵³,
- c) la definición de discriminación directa, indirecta y de acciones positivas⁵⁴.

En definitiva, la regulación del uso del suelo en relación con la libertad religiosa da lugar a un “acervo común europeo”, sobre el que ha tenido ocasión de pronunciarse

⁵⁰ Dispone este precepto, en su número uno que “sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”.

⁵¹ Estas Directivas han sido objeto de transposición por el legislador estatal mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, cuyas disposiciones se aplican tanto al sector público como al privado y, como viene explícitamente mencionado, también al ámbito religioso. Una perspectiva de Derecho comparado nos la ofrece en su trabajo, PEREZ-MADRID, F., “Régimen legal de los lugares de culto en Francia, Italia y Estados Unidos. Una aproximación de Derecho comparado”, en *Régimen legal...*, cit. pp. 429 y ss.

⁵² PONCE SOLÉ, J. y CABANILLAS, J.A., *Lugares de culto, ciudades y urbanismo...* cit. p. 19.

⁵³ En concreto, la Directiva 1000/78/CE hace referencia al ámbito de protección frente a la discriminación por motivos de religión u orientación sexual, aunque limitados a la esfera del empleo, la ocupación y la formación profesional.

⁵⁴ Vid., *Libro Blanco del Diálogo intercultural...*, cit. p. 15, en el que se aborda el concepto de “medidas positivas”.

en sucesivas ocasiones el Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁵⁵. Sírvanos de ejemplo la Sentencia *Nikolaos Vergos c. Grecia*, de 24 de junio de 2004. Se trata del primer asunto en que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos aborda de forma directa y específica en una sentencia, los posibles conflictos que pueden surgir entre libertad religiosa y exigencias urbanísticas, ocupando lugar central en el debate lo referente a la comúnmente denominada licencia urbanística, en relación directa con el contenido de los planes urbanísticos⁵⁶.

2. Normativa española

En primer lugar, es necesario acudir al marco constitucional. De obligada referencia es el artículo 16 de la CE en el que se garantiza “la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y de las comunidades sin más limitaciones, en sus manifestaciones, que las necesarias para el mantenimiento del orden público protegido por la ley”. Este precepto, al contemplar la libertad religiosa, no establece una simple protección, sino que exige también una actitud positiva. Por eso, la reciente jurisprudencia constitucional habla de laicidad positiva, sobre todo a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional 46/2001, de 15 de febrero (FJ 4)⁵⁷. Esta sentencia sostiene que “el contenido del derecho de 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 profesen⁵⁸, pues cabe apreciar una dimensión externa de la libertad religiosa que se traduce en la posibilidad de ejercicio, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso (...) respecto de las cuales se exige a los poderes públicos una actitud desde

⁵⁵ Vid., MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., “Libertad religiosa, construcción de templos y exigencias urbanísticas. Precisiones de la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, en *Ciudades, Derecho Urbanístico...* cit. p. 34.

⁵⁶ *Ibidem.*, *La afirmación de la libertad religiosa en Europa: de guerras de religión a meras cuestiones administrativas (un estudio de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de libertad religiosa)*, Madrid, 2006, pp. 100 y ss.

⁵⁷ Sobre este particular, Vid., MARTÍ SÁNCHEZ: J. M., “Coordenadas actuales de la asistencia religiosa en dependencias públicas”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 19, Madrid, 2009, pp. 26 y 27.

⁵⁸ Vid., SSTC 19/1985, de 13 de febrero, 120/1990, de 27 de junio y 63/1994, de 28 de febrero.

una perspectiva que podríamos llamar asistencial, conforme a lo que dispone el apartado 3 del artículo 2 de la LOLR”⁵⁹. Y en parecidos términos se ha pronunciado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su sentencia de 31 de julio de 2001⁶⁰.

Inciden también en la regulación urbanística de los lugares del culto de las distintas confesiones religiosas otros preceptos constitucionales, entre los que destacan los artículo 9.2, 13.1, 14 y el 47. Del conjunto de estos preceptos podemos extraer la idea básica de que el uso del suelo tiene influencia sobre el efectivo desarrollo del derecho fundamental de libertad religiosa.

A nivel legal hay que tener en cuenta lo dispuesto en la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa. Ésta se limita a reconocer a las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas el derecho a establecer sus respectivos lugares de culto o de reunión con fines religiosos (artículo 2.2). Este reconocimiento genérico se concreta en el contenido de los diferentes acuerdos de cooperación celebrados por parte del Estado español y las diversas confesiones en España. Por lo que respecta a la Iglesia Católica, dentro de los cuatro acuerdos celebrados entre el Estado español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979, ratificados mediante los instrumentos de 4 de diciembre de 1979, es el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos el que aborda muy tangencialmente el tema relativo a los lugares de culto, limitándose a reconocer la inviolabilidad de los mismos y la autoridad eclesiástica que es competente en caso de expropiación forzosa⁶¹. En

⁵⁹ Continúa esta Sentencia poniendo de manifiesto, en su Fundamento Jurídico 4º, que “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)”.

⁶⁰ En esta Sentencia se reconoce que “el Estado tiene la obligación positiva de asegurar a toda persona dependiente de su jurisdicción, y sin que quepa renunciar a ello anticipadamente, el pleno disfrute de los derechos y libertades garantizados por el convenio (...) Vid., MARTÍN RETORTILLO, L., “El problema de las aspiraciones religiosas incompatibles con el sistema democrático. ¿Se justifica la disolución de un partido político que las auspicia?, (STEDH Partido de la prosperidad y otros c. Turquía, de 31 de julio de 2001), en *Revista Española de Derecho Europeo*, Madrid, abril-junio 2002, pp. 337 y ss. El autor en este trabajo hace un amplio comentario a esta Sentencia incidiendo en el pluralismo religioso y sus límites.

⁶¹ Dispone el artículo I, en su apartado 5, que “los lugares de culto tienen garantizada su inviolabilidad con arreglo a las leyes. No podrán ser demolidos sin ser previamente privados de su carácter sagrado. En

parecidos términos se pronuncian las Leyes de 1992 que recogen los Acuerdos celebrados con las Confesiones Musulmana, Judía y Evangélica⁶². Todos estos instrumentos jurídicos dan por supuesto la existencia de lugares de culto, sin dedicarles ninguna consideración específica en cuanto a su ubicación⁶³.

También es de aplicación a esta materia la normativa española sobre extranjería⁶⁴, en concreto hay que señalar la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social. El artículo tercero de esta Ley establece una cláusula de igualdad de ejercicio de derechos, entre los que se encuentra el derecho de libertad religiosa, el cual deberá desarrollarse en idénticas condiciones para españoles y extranjeros⁶⁵.

caso de su expropiación forzosa, será antes oída la autoridad eclesiástica competente”. Sobre la inviolabilidad de los lugares de culto y su estatuto legal, Vid., VAZQUEZ PEÑUELA, J.M., “Régimen legal de los lugares de culto en el derecho español: Aspectos constitucionales y legales”, en *Régimen legal...*, cit. pp. 29-51.

⁶² Las confesiones no católicas que hasta la fecha han celebrado Acuerdos de cooperación con el Estado son las Iglesias evangélicas (Ley 24/1992, de 10 de noviembre), las Comunidades judías (Ley 25/1992, de 10 de noviembre) y las Comunidades musulmanas (Ley 26/1992, de 10 de noviembre). Vid., RAMÍREZ NAVALÓN, R., “Los lugares de culto...”, cit. pp. 119 y ss y la bibliografía referida en la nota 11; ABUMALHAM MAS, M., “Lugares de culto...”, cit. pp. 60 y ss.

⁶³ Los respectivos artículos 2 de estos Acuerdos contienen menciones expresas a estos lugares de culto en parecidos términos. Si tomamos como punto de referencia lo establecido en el Acuerdo con la FCI Federación de Comunidades Israelitas de España, que hoy han pasado a denominarse FCJE Federación de Comunidades Judías de España, su art. 2.1 señala que “a todos los efectos legales son lugares de culto de las comunidades pertenecientes a la Federación de Comunidades Israelitas de España, los edificios o locales que están destinados de forma permanente y exclusiva a las funciones de culto (...). Se parte, pues, del dato previo que no es objeto de tratamiento, de que estos lugares de culto existen. Partiendo de este presupuesto, este mismo precepto regula la inviolabilidad de estos lugares de culto (art. 2.2), la audiencia en caso de expropiación (art. 2.3), la prohibición de demolición como regla general (art. 2.3) y la posibilidad de anotarlos en el Registro de Entidades Religiosas (art. 2.5). Ahora bien, estas normas no se ocupan de ninguna cuestión conectada con la ubicación espacial de estos lugares de culto, necesaria existencia prevista en el planeamiento, directrices para su ubicación espacial, etc.

⁶⁴ Como apuntan algunos autores, “los problemas que surgen en torno a esta cuestión tienen que ver en ocasiones con la voluntad de construir un lugar de culto impulsado por ciudadanos no españoles”, Vid., PONCE SOLÉ, J., *Lugares de culto, ciudades...*, cit. p. 27.

⁶⁵ Entendemos que también es de aplicación lo establecido en los artículos 2 ter. y 3 de esta Ley. El primero de ellos se refiere a la integración de los inmigrantes en estos términos: “los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la ley”. Por su parte, el art. 3.2 establece que “las normas relativas a los derechos fundamentales de los extranjeros serán interpretadas de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias vigentes en España, sin que pueda alegarse la

En cuanto a la legislación urbanística, los centros religiosos tienen la consideración de *equipamientos comunitarios*, de forma análoga a lo que sucede con los centros deportivos, culturales, docentes, sanitarios, asistenciales, etc⁶⁶. Son considerados como el resto de centros al servicio de toda la población, siempre que “constituyan parte de una estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio, integrándose en la estructura general y básica de éste”⁶⁷. Corresponde al planeamiento urbanístico señalar el emplazamiento y las características de estos equipamientos. Tradicionalmente, quien hasta ahora se ha encargado de la planificación urbanística ha gozado de total libertad en ejercicio de una plena discrecionalidad para decidir si debían de existir lugares de culto y, en caso de existir, donde deberían estar ubicados⁶⁸. En este sentido, podemos afirmar que de siempre los centros religiosos han carecido de un “estándar urbanístico independiente y preciso, estando sometidos al mismo régimen jurídico que el resto de los equipamientos”⁶⁹. Tampoco ha existido ninguna orientación sobre la actividad planificadora en relación a la adecuación o no de determinados lugares de culto a la hora de fijar el emplazamiento de los mismos,

profesión de creencias religiosas o convicciones ideológicas o culturales de signo diverso para justificar la realización de actos o conductas contrarios a las mismas”.

⁶⁶ Para un estudio detallado de los equipamientos de uso religioso Vid., GUARDIA HERNÁNDEZ, J.J., *Libertad religiosa y urbanismo: estudio de los equipamientos de uso religioso*, Navarra, 2010; ROMERO SAURA, F., “Lugares de culto y régimen urbanístico”, en *Régimen legal...*, cit. pp. 68-76. En opinión de este autor “resulta una buena práctica la asignación de suelo dotacional con usos múltiples, por ejemplo, deportivo, asistencial, sanitario, religioso, etc”, pp. 83-84.

⁶⁷ Con independencia de su titularidad pública o privada, como recuerda la jurisprudencia, STS de 27 de abril de 1984. La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, alude en su artículo 2 a los edificios permanentes de carácter público o privado cuyo uso principal sea el religioso. En concreto, el art. 2.1 se pronuncia en los siguientes términos: “esta Ley es de aplicación al proceso de la edificación, entendiéndose por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos: a) administrativo, sanitario, religioso (...)”.

⁶⁸ Vid., PONCE SOLÉ, J., “Una reflexión desde el derecho urbanístico...”, cit. p. 30.

⁶⁹ *Ibidem*. Cita el autor, entre otros, los siguientes preceptos en lo que fundamenta su argumentación: art. 12.1.b, 13.1.d), del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, así como artículos 25.1.d), 25.3, 29.1 y 45.1 del Reglamento de planeamiento. El primero de los preceptos relacionados con el PGOU y el segundo con el Plan Parcial, establecen la necesidad de la existencia de equipamientos, pero no establecen estándares concretos. En cuanto al Reglamento de Planeamiento, los preceptos citados, tanto el art. 25.1.d) como el 25.3 (en los PGOU serán fijados “en función de las necesidades del conjunto de la población a la que han de servir...”), como el art. 29.1.e) (referido a Planes Parciales), tampoco fijan ningún estándar concreto para los centros religiosos.

ausencia de indicación que no solo se podía apreciar en el Texto Refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana de 1976⁷⁰, sino también es posible constatar en los sucesivos textos que han venido a sustituir a esta norma en los años 2007 y 2008 respectivamente⁷¹.

La actual Ley del Suelo estatal insiste en repetidas ocasiones sobre la importancia de la ordenación territorial y urbanística en garantía efectiva del desarrollo urbanístico y territorial sostenible, de la igualdad y de la cohesión social, como elementos integrantes del mismo⁷². Esta norma hace especial hincapié en el estatuto jurídico básico de ciudadanía, que parte del entendimiento de ésta como “un estatuto de la persona que asegure su disfrute en libertad de un medio ambiente en el que vive, su participación en la organización de dicho medio y su acceso igualitario a las dotaciones, servicios, y espacios colectivos que demandan la calidad y la cohesión del mismo”⁷³. Además, “contiene un entramado de principios y reglas de obligado cumplimiento⁷⁴ que condicionan la regulación y ejecución autonómica y local del planeamiento urbanístico y la actividad de policía relativa a la decisión sobre la existencia, ubicación, apertura y funcionamiento de los lugares de culto religioso y que, por tanto, deben ser respetadas por la normativa y actuación autonómica y local correspondiente”⁷⁵.

⁷⁰ Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

⁷¹ Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. Por su parte, la disposición final segunda de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, delegó en el Gobierno la potestad de dictar un Real Decreto Legislativo que refundiera el texto de ésta y los preceptos que aún quedaban vigentes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. El plazo para la realización de dicho texto era de un año, a contar desde la entrada en vigor de aquella.

⁷² Vid., art. 2 Ley del Suelo.

⁷³ Vid., Apartado III de la Exposición de Motivos Ley del Suelo.

⁷⁴ El principio de igualdad es uno de los más recurridos en esta normativa. Así, por ejemplo, el art. 2.2 se refiere a la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres; art. 4.b), referente al derecho a no ser discriminado en la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos abiertos al público; art. 8.c), sobre distribución de beneficios y cargas entre los propietarios afectados por la ejecución urbanística en proporción a su aportación.

⁷⁵ GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M., “Competencia de las entidades locales en relación con los lugares de culto”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 26, Madrid, 2010, pp. 557 y ss; PONCE SOLÉ, J. y CABANILLAS, J.A., *Lugares de culto, ciudades...*, cit. p. 19.

Desde esta perspectiva, los cometidos de los planes urbanísticos evidencian su profunda discrecionalidad a la hora de elegir objetivos, concretando los destinos, pues “no hay duda de que existen diferentes soluciones”⁷⁶. Así lo constata el art. 38 del Reglamento de Planeamiento que exige una Memoria del plan que analice las distintas alternativas posibles⁷⁷. Por eso, como señala algún autor, “las decisiones sobre planeamiento necesitan una detallada motivación, sin perjuicio de que el ejercicio de la discrecionalidad por parte de la administración admita varias soluciones posibles igualmente justas, es decir, jurídicamente viables”⁷⁸. No obstante, el silencio de la Ley del suelo sobre todos estos extremos referentes a los edificios religiosos, no supone, “que estemos en presencia de una zona exenta de regulación en cuanto a este tipo de edificaciones, sino al contrario, como la sumisión de éstas a un régimen que es general”⁷⁹.

Sentadas estas premisas, la utilización del término *uso religioso* en relación con la calificación del suelo en vez de emplear el término “templo” o “lugar de culto” parece responder a que el primero concede un mayor grado de autonomía a la confesión⁸⁰, ya que ésta podrá distribuir el espacio “en función de sus propias peculiaridades identificativas”, siempre dejando a salvo el cumplimiento de las disposiciones normativas, es decir, cumpliendo la normativa urbanística⁸¹. Además, los equipamientos religiosos deben tener como destino principal y preferente el uso religioso; en otras palabras, que el destino fundamental y casi exclusivo tiene que ser el ejercicio de actos de culto porque esto es lo único que justifica el emplazamiento de un equipamiento para uso religioso⁸².

⁷⁶ RODRÍGUEZ GARCÍA, J.A., *Urbanismo y confesiones religiosas...*, cit. p. 136.

⁷⁷ Vid., DELGADO BARRIO, J., *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Madrid, 1993, p. 19.

⁷⁸ Vid., GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La lucha contra las inmunidades del poder*, Madrid, 1974, pp. 34 y ss.

⁷⁹ STS de 29 de enero de 1980, Ar. Núm. 286.

⁸⁰ ROMERO SAURA, F., “Lugares de culto...”, cit. p. 68 y ss, donde aborda el tema relativo a dotaciones y equipamientos de uso religioso.

⁸¹ Vid., RODRÍGUEZ GARCÍA, J.A., *Urbanismo y confesiones religiosas...*, cit. p. 137.

⁸² *Ibidem*. Como pone de manifiesto este autor, ello sólo es posible en función de “hacer real y efectiva la libertad religiosa (art. 2.2 de la LOLR) y, en consecuencia, se puede configurar dentro del ámbito que se ha denominado “cooperación posible” con las confesiones religiosas. Además, el término “equipamiento de uso religioso” permitirá la construcción de algunas dependencias complementarias, accesorias o

La escasa normativa estatal reguladora de esta materia se pone de manifiesto también si analizamos las normas autonómicas sobre ordenación urbanística. Cuando las Comunidades Autónomas comenzaron a asumir competencias en esta materia, algunas de ellas, a pesar de contar con una legislación urbanística completa, no aparecía en ella referencia alguna sobre si los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) o los Planes Parciales debían contener determinaciones sobre los lugares de culto o el equipamiento de uso religioso, como sucedía en el caso de la Comunidad Valenciana, Extremadura y Murcia. A juicio de algunos autores, “el hecho de que en los mencionados Planes no se recogiera esta calificación y no se determinara expresamente los emplazamientos, no significaba que no debieran ser contemplados en la ordenación urbanística, pues estas normas autonómicas sí que regulaban el emplazamiento de servicios o equipamientos de *interés público o social* donde, sin ninguna duda, deben incluirse los equipamientos destinados al uso religioso”⁸³, en el sentido que vienen abiertos al público en general.

En la última década, a pesar de las novedades introducidas por la normativa autonómica sobre la calificación del suelo como religioso en el planeamiento

auxiliares necesarias para el normal desarrollo de las funciones desempeñadas en un templo o lugar de culto. Un ejemplo de estas condiciones se encuentra contenido en el PGOU de Logroño. En sus normas urbanísticas, el art. 6.5.10, bajo la rúbrica de condiciones particulares, en relación con las parcelas destinadas a equipamientos religiosos, impone la limitación de que la superficie destinada a actividades complementarias diferentes a las de culto, solo puedan alcanzar una superficie de un 40% de la destinada a éste. Vid., *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Vol. VII, Madrid, 1991, p. 495.

⁸³ Como ha observado GONZÁLEZ PÉREZ, J., “El concepto que se utiliza es el de servicios de interés público y social en general, términos más amplios que la técnica de “servicios públicos”, en *Comentarios a la Ley del Suelo*, vol. I, Madrid, 1981, p. 193. Se ha dicho que “aquellos lugares abiertos al culto y utilizados por un gran número de personas presentan para el Estado el carácter de bienes de interés público y social, lo que da lugar a la presencia en los planes urbanísticos de reservas de terrenos para emplazamientos de edificios y locales de culto”, Vid., RODRÍGUEZ BLANCO, M., *Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico de los lugares de culto*, Boletín Oficial del Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, p. 93. En consecuencia, los lugares de culto privado que tienen restringido el acceso, sólo estándole permitido a unas determinadas personas, no gozarán de la consideración de bienes de interés público y social, por ejemplo, los lugares de culto de los mormones o las capillas privadas. Opinión de la que discrepa RODRÍGUEZ GARCÍA, J.A., en su obra *Urbanismo y confesiones religiosas.*, cit. p. 139, al considerar que “éstos últimos lugares de culto mencionados, también son objeto de interés social y se someten con carácter general a la normativa urbanística”.

urbanístico⁸⁴, sigue sin existir acuerdo en la definición de términos urbanísticos como sistema general, sistema local, dotación pública o equipamiento. No obstante, se pueden extraer algunas conclusiones de las aportaciones efectuadas por la normativa autonómica reciente⁸⁵. En este sentido, compartimos la opinión de que estamos en presencia de un equipamiento de uso religioso cuando éste se encuentre destinado a un uso que “incluye los espacios y locales destinados al culto de cualquier confesión y de los directamente ligados al mismo, tales como templos, centros parroquiales, conventos y otros de similares características”⁸⁶.

Son dos los puntos fundamentales a destacar entre las novedades introducidas por esta normativa autonómica:

a).- La consideración del equipamiento religioso como sistema general, entendiendo por tal el equipamiento que es susceptible de uso y disfrute de toda la población. En consecuencia, para poder ser calificado como tal, debe tratarse de un equipamiento abierto al público sin restricciones de acceso. Por eso, en aquellas Comunidades Autónomas en las que sus disposiciones urbanísticas consideran que sólo integran el sistema general los equipamientos de carácter público o los que tengan la

⁸⁴ Para un estudio detallado de la normativa autonómica sobre planeamiento urbanístico, vid., RODRÍGUEZ GARCÍA, J.A., “A vueltas con urbanismo y confesiones”, cit. p. 152-153, nota. 3.

⁸⁵ Así por ejemplo, en la normativa del País Vasco se puede comprobar esta consideración si se compara la diferencia entre equipamiento público y equipamiento privado. Vid., GUARDIA HERNÁNDEZ, J., “Urbanismo y libertad religiosa en Euskadi: la influencia de la legislación catalana en el anteproyecto de Ley de centros de culto del País Vasco”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 31, Madrid, 2012; ROMERO SAURA, F., “Lugares de culto...”, cit. pp. 76 y ss.

⁸⁶ Vid., art. 109 del Decreto Cántabro 57/2006, de 25 de mayo. En el mismo sentido, se pronuncia RODRÍGUEZ GARCÍA, J.A., *Urbanismo y confesiones religiosas...*, cit. pp. 134-135. El autor recoge la definición de la propuesta de Ordenanza-tipo realizada por la Generalitat de Cataluña, “aquellos establecimientos de concurrencia pública destinados principalmente al ejercicio colectivo de culto y/o asistencia religiosa y/o reunión social de las comunidades religiosas”. Vid., SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, A., “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 Eclesiástico del Estado*, núm. 10, Madrid, 2006, p. 11.

consideración de bienes de dominio público, no forma parte de esta categoría de bienes el equipamiento religioso de titularidad de las confesiones religiosas⁸⁷.

b).- Algunas disposiciones autonómicas consideran que el uso público no se puede incluir dentro de los denominados usos de interés público y social, como ocurre en el caso de la ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Cantabria⁸⁸. Con motivo de la regulación de las cesiones gratuitas, considera esta norma que no pueden ser beneficiarias de las mismas las confesiones religiosas, sin perjuicio de que su art. 63 contemple la posibilidad de la enajenación directa del patrimonio autonómico “cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro, declarada de utilidad pública, o una iglesia, confesión o comunidad religiosa legalmente reconocida”.

V. ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

Como hemos puesto de manifiesto en páginas atrás, en la regulación específica de los lugares de culto contenida en la legislación urbanística, los centros religiosos tienen la consideración de equipamientos comunitarios (junto a los centros deportivos, culturales, docentes, sanitarios o asistenciales). Se trata de centros al servicio de la población, de interés público y que forman parte de los sistemas urbanísticos, es decir, terrenos destinados al establecimiento de servicios y actividades de interés público y social.

Por otro lado, las personas pueden decidir utilizar el suelo para desarrollar una actividad de culto, de igual modo que lo hacen en relación con otras actividades. Pero en este caso entra en juego una perspectiva distinta de la anterior: la del papel del planeamiento urbanístico local en relación con la ordenación de los usos del suelo⁸⁹. Y en el ejercicio de la discrecionalidad municipal, se abre la posibilidad de permitir la

⁸⁷ Es el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla-León (Real Decreto 22/2004, de 29 de enero), y Castilla-La Mancha (Decreto 248/2004).

⁸⁸ Vid., artículo 70 de la Ley cántabra 3/2006, de 18 de abril.

⁸⁹ Vid., FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G., “Los instrumentos de ordenación urbanística: el planeamiento general y las normativas directoras de la ordenación urbanística”, en *Derecho Urbanístico de Andalucía*, coord. por Silvestre Martínez García, Madrid, 2003, pp. 101 y ss.

construcción u ocupación de locales de culto en todo o en parte del término municipal, mezclando el uso religioso del suelo con otros usos urbanísticos (residenciales, comerciales, industriales), facilitándose u impidiéndose, de esta forma, una actividad asociada a un derecho fundamental constitucional⁹⁰.

Desde la perspectiva de los equipamientos, los diversos tipos de usos urbanísticos y la prohibición o no de edificación por parte de los planes de ordenación, es evidente que la concreta ubicación por el planeamiento urbanístico de un lugar de culto no es una cuestión baladí. Por una parte, desde la perspectiva del desempeño de una función estrictamente religiosa, las ubicaciones inadecuadas de estos lugares de culto, por ejemplo, mal comunicados, construidos en áreas sin servicio como polígonos industriales, por ejemplo) pueden llegar a representar *de facto* una restricción indebida del derecho fundamental previsto en el artículo 16 de la Constitución española, dependiendo, naturalmente, de las circunstancias concretas de cada caso. Precisamente, en esta cuestión, la decisión del planeamiento urbanístico de declarar prohibidos los usos religiosos en algunas o en todas las partes de la ciudad y sólo permitidos en ciertas áreas urbanas o en ninguna de ellas, presenta especial relevancia⁹¹.

⁹⁰ Como pone de manifiesto PONCE SOLÉ, J., “Lugares de culto y planeamiento urbanístico...”, cit. p. 53, “las técnicas tradicionales para regular el uso del suelo en España se apoyan en las operaciones de clasificación del suelo, que permiten diferenciar entre suelo urbano, consolidado o no, urbanizable, delimitado o no, y no urbanizable y en las operaciones de calificación del mismo. La calificación urbanística implica la división del territorio en zonas teniendo en cuenta la diferente función residencial, industrial, comercial, etc, que se le asigna. Así, está en manos del planeamiento urbanístico el establecimiento de zonas diferentes de utilización del suelo, fijando el porcentaje del terreno a ocupar, el volumen, forma, número de plantas, clase y destino de las edificaciones, con criterios de ordenación general uniformes para cada zona”.

⁹¹ Un ejemplo viene representado por el área Metropolitana de Barcelona, de acuerdo con lo establecido en el Plan Metropolitano de 1976, en los arts. 272 y ss. En sus normas urbanísticas se pone de manifiesto que el uso religioso y cultural es un uso urbanístico específico (arts. 272.1, punto 3,7, y 282), el cual es permitido en todas las zonas del suelo urbano (arts. 302 y ss), incluida la industrial, en este último caso si se dan ciertas características y lo autoriza un Plan especial (existencia de parcelas periféricas accesibles desde el exterior del área industrial, contiguas a zonas con uso principal residencial, art. 311.2.a). No obstante, es necesario poner de manifiesto que este plan es preconstitucional y, por tanto, elaborado en un contexto jurídico y sociológico de evidente confesionalidad católica del Estado español, lo que quizás ayude a entender la amplia permisividad de los usos religiosos. Vid., PONCE SOLÉ, J., “Lugares de culto...”, cit. p. 37, nota 29.

Además, la inadecuada ubicación espacial de los lugares de culto puede suponer la acentuación de los problemas derivados de la segregación urbana, “atendida la función de foco de la vida social, no sólo religiosa, que algunos de estos centros religiosos pueden tener, aglutinando así a los miembros de la comunidad.”⁹² En definitiva, “si la existencia y concreta ubicación de los lugares religiosos presenta tal importancia, podría ser aconsejable, cuanto menos, orientar legalmente la discrecionalidad del planificador urbanístico, ofreciendo criterios que ayuden a evitar la segregación espacial de estos equipamientos y contribuyan a la cohesión social y territorial, a la lucha contra la exclusión así como al diseño de medidas de inclusión social”⁹³.

El ordenamiento jurídico ofrece algunas orientaciones genéricas que tienen que ser respetadas por el planeamiento urbanístico local⁹⁴, refiriéndose, por ejemplo, a la necesidad de garantizar la accesibilidad y la integración en la estructura urbanística del plan. Asimismo, en la legislación urbanística autonómica también podemos encontrar muestras de la necesidad de que el planeamiento urbanístico tenga en cuenta y justifique la decisión sobre nuevos equipamientos y su emplazamiento, respetando las directrices normativas de respeto a las necesidades ocasionadas como consecuencia de nuevas viviendas, así como el ajuste a criterios que garanticen la funcionalidad en beneficio de la colectividad⁹⁵.

⁹² Es interesante, sobre este particular, el Informe presentado en el Parlamento Catalán en el año 2003 por el *Sindic de Greus* en el que se pone de manifiesto que “la distribución de acuerdo con criterios racionales en el territorio de los terrenos calificados para equipamientos destinados a cultos religiosos, también incidirá en una redistribución de grupos sociales y evitará la segregación espacial”.

⁹³ Vid., PONCE SOLÉ, J. y CABANILLAS, J.A., en su obra *Lugares de culto...*, cit. p. 40.

⁹⁴ Vid., art. 51 del Reglamento de planeamiento estatal (Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana).

⁹⁵ Un ejemplo claro de cuanto venimos diciendo se pone de manifiesto en el artículo 9.7 de la Ley de Urbanismo de Cataluña y el artículo 69.3.h del Reglamento, aprobado por Decreto 305/2006, de 18 de julio. Sobre el modelo de ordenación urbanística de los lugares de culto en Cataluña, modelo que ha servido de prototipo a otras Comunidades Autónomas, Vid., MORENO ANTÓN, G., “Tratamiento urbanístico de los lugares de culto: a propósito del Proyecto de Ley de Cataluña sobre centros de culto y de reunión con fines religiosos”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 17, Madrid, 2008; RODRÍGUEZ GARCÍA, J.A., “Las cesiones gratuitas de los bienes del patrimonio municipal del suelo a las confesiones religiosas y el proyecto de Ley catalana sobre lugares de culto”, en *Práctica urbanística: revista mensual de urbanismo*, núm. 78, Madrid, 2009, pp. 20-33;

Teniendo en cuenta estas mínimas orientaciones legales, ha de ser el planeamiento urbanístico el que pondere, primero, la necesidad de equipamientos religiosos, segundo, su posible ubicación y, tercero, cuáles han de ser las decisiones respecto a la permisión o prohibición de los usos religiosos en determinadas áreas de la ciudad. Es evidente que la situación espacial de los equipamientos religiosos puede ser un factor de segregación y de exclusión social o, muy por el contrario, un elemento de cohesión e inclusión social, al ayudar al mestizaje social con la convivencia en una misma área urbana de diferentes niveles económicos, sociales y culturales, así como distintas creencias religiosas⁹⁶. Para la ponderación de todos estos aspectos, sería conveniente la participación de los ciudadanos en general y de las confesiones en particular, durante el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico⁹⁷. Ponderación que tiene que quedar patente en la motivación de las decisiones urbanísticas relativas a los usos religiosos contenidas en la memoria del planeamiento⁹⁸ pues, en definitiva, la gestión urbanística de la diversidad religiosa será mucho más eficiente cuanto mejor lo sea la ordenación urbanística previa que la desarrolle.

SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, A., “Urbanismo y libertad religiosa...”, cit. pp. 10 y ss; GUARDIA HERNÁNDEZ, J. J., “Comentarios al proyecto de Ley de reforma de la Ley de centros de culto de Cataluña”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 28, Madrid, 2012.

⁹⁶ PONCE SOLÉ, J. y CABANILLAS, J.A., *Lugares de culto...*, cit. p. 41.

⁹⁷ GARCÍA VALDERREY, M. A., “Los mecanismos de participación ciudadana en materia de urbanismo”, en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, núm. 92, Madrid, 2010, pp. 7-16. Del mismo autor: “El derecho de información como forma de participación ciudadana en la fase de elaboración de los instrumentos de planeamiento”, en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, núm. 91, Madrid, 2010, pp. 8-20; GALLEGO CUESTA, H., “Participación ciudadana y urbanismo”, en *Ordenación del territorio y desarrollo sostenible*, coord. José Millaruelo Aparicio, Madrid, 2004, pp. 213-218.

⁹⁸ PONCE SOLÉ, J y CABANILLAS, J. A., *Lugares de culto...*, op. cit. pp. 41-42. Como ponen de manifiesto estos autores “un emplazamiento que conduzca a la segregación del lugar de culto, no sólo es una solución urbanística mala, sino que sobre todo hay que tener claro que es ilegal, al vulnerar el artículo 14 de la Constitución, que prohíbe la discriminación, en este caso, en relación con el territorio, en conexión con el artículo 40, así como la legislación urbanística (por ejemplo el art. 3 de la Ley de Urbanismo catalana)”. Además, “la ubicación de todos los nuevos equipamientos religiosos o la compatibilidad del uso religioso sólo en suelos calificados como industriales, cuando los mismos además se encuentran en ubicaciones periféricas respecto a las del centro urbano, puede ser un indicio de posible segregación, aunque tal extremo deberá confirmarse o desmentirse a la luz del resto de las circunstancias del caso concreto y corresponderá a la administración, en este caso al Ayuntamiento, justificar de modo claro y explícito que tal segregación no existe y el por qué”.

VI. PROPUESTA DE LEGE FERENDA: ESPACIOS PLURICONFESIONALES

Teniendo en cuenta el estado actual de la ordenación urbanística de los lugares de culto en nuestro ordenamiento jurídico, sería deseable que este tema fuera objeto “de una ley estatal que regulara las condiciones mínimas que garantizaran el establecimiento de los lugares de culto a todas las confesiones en términos de igualdad material en todo el territorio nacional”⁹⁹. En otras palabras, sería conveniente que se dictase una ley específica que regulase los equipamientos religiosos, a modo de lo que ha sucedido en Italia, donde las distintas regiones han ido elaborando leyes urbanísticas específicas sobre este aspecto¹⁰⁰ y así ha sucedido también en la Comunidad de Cataluña. Debido a los problemas planteados por el establecimiento de los lugares de culto, particularmente, los islámicos, esta Comunidad Autónoma ha dado los primeros pasos de lo que podría constituir una norma en este sentido¹⁰¹. Así, en esta Comunidad se aprueba la primera ley sobre lugares de culto¹⁰². Representa la primera norma en la que se establece la obligación de fijar los usos religiosos en los planes de ordenación urbanística municipales (art. 4), así como la sujeción de los lugares de culto a la obtención de las licencias urbanísticas (arts. 8 a 14). Otra solución vendría de la mano de la dedicación de un capítulo específico a los equipamientos religiosos en las leyes urbanísticas autonómicas. Dicho capítulo se concretaría reglamentariamente, por parte de la administración autonómica y a través de las normas urbanísticas de los Planes Generales de Ordenación PGOU¹⁰³.

⁹⁹ CASTRO JOVER, A., “Los lugares de culto en el Derecho urbanístico...”, cit. p. 47.

¹⁰⁰ Un estudio detallado de esta normativa italiana nos la ofrece RODRÍGUEZ GARCÍA, J.A., *Urbanismo y confesiones...*, cit. pp. 141-142; PEREZ MADRID, F., “El régimen legal...”, cit. p. 458-470.

¹⁰¹ Vid., SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, A., “Urbanismo y libertad religiosa...”, cit. pp. 9 y ss.

¹⁰² Ley 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto y Decreto 94/2010, de 20 de julio, de desarrollo de esta Ley.

¹⁰³ Vid. RODRÍGUEZ GARCÍA, J.A., “A vueltas con urbanismo...”, cit. p. 174. Este autor se inclina más por esta segunda opción porque considera que “un capítulo específico dentro de la Ley urbanística representa una mejor técnica jurídica en el sentido de reflejar que las normas urbanísticas son normas neutrales a las que quedan sometidas todas las confesiones religiosas y sólo en un capítulo específico se haría referencia a cuestiones concretas que afectan a las confesiones religiosas”. Vid., MARTÍN-RETORTILLO, L., “Reflexiones sobre los Acuerdos de cooperación del Estado con las Federaciones evangélica, judía y musulmana, en diez años de su vigencia”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 23, diciembre, Zaragoza, 2003, p. 36.

No obstante, para colmar las lagunas legales que sobre este particular existe en nuestro ordenamiento, se aboga por una Ley que contenga, principalmente, los siguientes extremos:

- a) Definición de equipamiento religioso y su calificación desde el punto de vista urbanístico (bien como sistema general, local o como dotación).
- b) Reserva y estándar urbanístico sobre equipamientos religiosos. Para evitar la segregación urbana, sería deseable el establecimiento de reservas de suelo para equipamientos religiosos, así como el reconocimiento de un estándar urbanístico sobre estos equipamientos¹⁰⁴. En función de la demanda de los creyentes de equipamientos religiosos, la administración pública debería tomar en consideración esta demanda, siempre que se haya dado satisfacción a otros usos de carácter social o colectivo¹⁰⁵.
- c) Es determinante la participación de las confesiones religiosas en la elaboración de los planes urbanísticos y en la determinación de las reservas de suelo. Deberían ser consultadas las confesiones religiosas sobre el emplazamiento de sus lugares de culto sin que este trámite de audiencia requiera una regulación específica cuando se trate de confesiones religiosas¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Vid., PONCE SOLÉ, J., “Una reflexión desde el derecho urbanístico...” cit. pp. 32-33. Se trata de establecer reservas y estándares obligatorios para el uso cívico-colectivo, dentro del cual puede encuadrarse el uso religioso.

¹⁰⁵ RODRÍGUEZ GARCÍA, J.A., *Urbanismo y confesiones...*, cit. pp. 248-249. Como pone de manifiesto este autor, “en este sentido, conviene tener presente que “la no fijación de emplazamientos para nuestros templos en nada afecta o restringe la libertad religiosa que, conforme al Plan, puede desarrollarse en las distintas zonas”, cita a modo de ejemplo lo establecido en la STS de Cataluña 1188/2001, de 30 de noviembre y 560/2002, de 19 de junio, sobre PGOU de Mataró.

¹⁰⁶ MARTÍN-RETORTILLO, L., “Reflexiones sobre los Acuerdos de cooperación del Estado...”, cit. p. 36. Considera que “el ejercicio del derecho de audiencia en la tramitación del planeamiento urbanístico debe ser entendido como un derecho de carácter general que no necesita especial regulación respecto de las confesiones”.

- d) Necesarias cesiones (no gratuitas) de los bienes de los patrimonios públicos del suelo para la construcción de lugares de culto.
- e) Exigencia de licencias urbanísticas para la apertura de lugares de culto. Las confesiones religiosas quedarían sometidas al régimen general, sin que la exigencia de licencias urbanísticas a los lugares de culto implique una limitación del derecho de libertad religiosa¹⁰⁷.
- f) Regulación del régimen jurídico de utilización de un mismo lugar de culto por diversas confesiones religiosas, lo que algunos autores han venido a llamar centros pluriconfesionales.

En definitiva, como limitación a la discrecionalidad local, podemos proponer, de *lege ferenda*, la posibilidad de establecer reservas por la legislación urbanística, mediante estándares mínimos vinculantes para los planes urbanísticos locales, destinados a equipamientos religiosos de titularidad pública (que tendrían la consideración de dotaciones públicas), ecuménicos o pluriconfesionales, al servicio de las diferentes confesiones, los cuales entrarían a formar parte de los sistemas urbanísticos¹⁰⁸.

Merece especial consideración la propuesta de crear edificaciones que, desde un punto de vista religioso sean neutras, de forma similar al modelo establecido en el

¹⁰⁷ En este punto, es interesante tener en cuenta la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). Este Tribunal en el asunto *Vergos* contra Grecia, de 24 de julio de 2004, manifiesta que no existe vulneración de la libertad religiosa por la exigencia de licencias para la construcción de lugares de culto. Por lo tanto, se considera conforme al Convenio Europeo para la protección de Derechos Humanos y de los Derechos Fundamentales de la Persona de 1950, que la Administración pública exija como criterio para la construcción de un lugar de culto la proporcionalidad entre la dimensión del lugar de culto y los creyentes existentes en dicho municipio. Por eso, el TEDH considera que el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos no se opone, en principio, al hecho de subordinar la apertura de un lugar de culto a una necesaria autorización o licencia estatal, apreciando que la misma puede justificarse por el fin de verificar que las prácticas religiosas se ajustan al orden público (caso *Manoussakis* y otros contra Grecia, de 17 de septiembre de 1996).

¹⁰⁸ RODRÍGUEZ GARCÍA, J.A., *Urbanismo y confesiones...*, cit. pp. 154-157. Esta fórmula, en opinión del autor “permitiría respetar el principio de laicidad y al mismo tiempo hacer efectiva realmente sobre el territorio la pluralidad religiosa existente”.

ámbito de algunos establecimientos públicos, como los hospitales¹⁰⁹. Se trataría de espacios susceptibles de ser utilizados por distintas confesiones religiosas. A juicio de un sector de la doctrina, los espacios pluriconfesionales deberían ubicarse dentro de los centros cívicos¹¹⁰. Para hacer operativa la idea, se propone la realización de un borrador de las bases del pliego de condiciones del “concurso de ideas” sobre un centro multirreligioso, sugiriendo la solicitud de un informe preceptivo a la Comisión Asesora de Libertad Religiosa. Elaborado este informe, sería conveniente su envío a todas las confesiones inscritas en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia para que manifiesten sus sugerencias sobre el centro que se propone crear. Recibidas estas sugerencias, bien la Dirección General de Asuntos Religiosos o la Fundación pública Pluralismo y Convivencia, sin perjuicio de la intervención de las respectivas autoridades competentes de las Comunidades Autónomas¹¹¹, podrían realizar una convocatoria sobre el concurso de ideas para la construcción de dichos centros, con varias alternativas (dentro de los centros cívicos, como edificio independiente, con diferentes tamaños en proporción a la población y a las confesiones o religiones interesadas en su utilización).

Para llevar a cabo esta propuesta es preciso que se efectúe una reserva de suelo en función de las demandas recibidas por la Administración pública y realizadas por las confesiones religiosas para la construcción de un lugar de culto ecuménico o

¹⁰⁹ Vid., *Guía de gestión de la diversidad religiosa en los centros hospitalarios*, Observatorio del Pluralismo religioso en España, Madrid, 2011, p. 39, donde se reconoce una práctica similar “*mutatis mutandi*”. En esta guía se reproducen las propuestas elaboradas por DIEZ DE VELASCO, F., *Guía técnica para la implementación y gestión de espacios multiconfesionales*, Observatorio del Pluralismo Religioso en España, Madrid, 2011. Disponible en: www.observatorioreligion.es.

En este sentido se establece que “en primer lugar habrá que tener en cuenta que estos espacios no deberían identificarse con una única opción religiosa, no solo por razones jurídicas (que atañen a la no confesionalidad y neutralidad estatal en estos asuntos), sino también de índole sociológica. La identificación del espacio con una única opción religiosa excluye de su uso a los creyentes del resto de confesiones. Estos espacios deberían caracterizarse por una fuerte tendencia a la neutralidad en sus especificaciones para que no se evidencien incompatibilidades de uso que limiten su operatividad (...)”.

¹¹⁰ RODRIGUEZ GARCÍA, J.A., “A vueltas con urbanismo...”, cit. p. 179.

¹¹¹ Este ha sido el caso de la Dirección General de Asuntos Religiosos del Departamento de la Presidencia de la Generalitat de Cataluña. Vid., art. 161 de la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía, así como la Orden del Departamento de Presidencia 72/2006, de 24 de febrero, que aprueba las bases reguladoras de las ayudas a actividades destinadas a fomentar la relación entre entidades y confesiones religiosas y la sociedad catalana, realizadas en Cataluña y en catalán.

pluriconfesional. En cualquier caso, como es lógico, sería imprescindible el acuerdo entre las distintas confesiones religiosas implicadas, consolidando el diálogo y la convivencia interreligiosa¹¹². Este lugar reservado para el uso religioso sería propiedad de la Administración Pública, encargándose de su construcción, mantenimiento y conservación¹¹³. Con ello “se haría posible el ejercicio del derecho de libertad religiosa en condiciones de igualdad de los creyentes, posibilitando, también, el derecho de las confesiones a tener un lugar de culto donde realizar sus actos religiosos”¹¹⁴.

No obstante, esta propuesta sólo sería conciliable con los principios de neutralidad religiosa y separación Estado-confesiones religiosas, en definitiva con el principio de laicidad, si el lugar de culto se encuadra dentro de lo que representa el equipamiento comunitario, social o polivalente, del que habla la legislación urbanística, equiparándose el uso religioso, en este sentido, al uso cívico, cultural, o asociativo en general, y siempre que se garantice que otros grupos no religiosos disponen también de lugares de reunión¹¹⁵. Una vez construido el centro multirreligioso o pluriconfesional, la gestión del mismo en relación a la distribución del tiempo y espacio, entre otros aspectos, se podría encomendar a órganos donde participen las diversas confesiones interesadas en la utilización de este tipo de equipamientos religiosos, a modo de lo que ha sucedido con la Asamblea de religiones de Lleida¹¹⁶ o la Mesa Interconfesional de Melilla¹¹⁷.

¹¹² En esta orden de la Presidencia se recogen expresamente actividades de diálogo ecuménico o interreligioso propiamente (convivencia, reflexiones o acciones conjuntas), efectivo y real entre confesiones religiosas.

¹¹³ Vid., ARECES PIÑOL, J., *El principio de laicidad en la jurisprudencia española y francesa*, Lleida, 2003, pp. 150-151, considera que “un lugar de culto de titularidad estatal vulnera el principio de laicidad” a raíz del comentario a la STS de 4 de febrero de 1987, sobre la inconstitucionalidad por vulneración del principio de neutralidad del establecimiento de equipamientos religiosos de titularidad pública.

¹¹⁴ RODRÍGUEZ GARCÍA, J.A., *Urbanismo y confesiones...*, cit. pp. 154. A juicio del autor, esta forma de proceder sería “una consecuencia del principio de cooperación con las confesiones religiosas, cooperación no obligada pero sí posible”.

¹¹⁵ *Ibidem.*, En este estudio “se parte de la cultura como conformadora de la conciencia, donde la religión es un elemento o producto cultural más. Es decir, “sería una cooperación posible con las confesiones religiosas que no vulneraría los principios de igualdad y de laicidad”.

¹¹⁶ Vid., *Reglamento estatutario de la Asamblea Municipal de las religiones de Lleida*, de fecha 20 de diciembre de 2005. Esta asamblea tiene funciones consultivas y asesoras de aquellas materias relacionadas con los asuntos de las diferentes tradiciones religiosas, de las relaciones entre ellas y la ciudad de Lleida. Sus objetivos son la aplicación del derecho de libertad religiosa, la promoción de la

En definitiva, considero que un centro pluriconfesional, análogamente a lo que sucede en otras instituciones públicas, como hemos visto en páginas anteriores, favorece la integración social y podría evitar la segregación urbana. Se convertiría en un elemento de cohesión¹¹⁸ y permitiría una mayor flexibilidad de cara a la gestión de la diversidad religiosa que incorpora el fenómeno de la inmigración, con el propósito de conseguir que los inmigrantes creyentes tuvieran un lugar digno donde realizar sus actos de culto¹¹⁹. Aunque tenemos experiencias próximas a lo que pueden representar los centros ecuménicos o pluriconfesionales que no han funcionado tan bien como se esperaba (como sucede en el caso del Centro Abraham, en Barcelona) o de propuestas que han recibido un contundente rechazo (caso de la Mezquita de Córdoba), consideramos que se trata de una propuesta que merece una consideración atenta y un debate en profundidad, como posible solución de gestión equitativa de la complejidad generada por la diversidad religiosa desde un punto de vista territorial y urbanístico¹²⁰.

participación de los ciudadanos en temas de diversidad religiosa y diálogo interreligioso, así como el fomento de la tolerancia y la convivencia en la ciudad.

¹¹⁷ Su acta de constitución ha sido firmada por el Ministro de Justicia el 27 de diciembre de 2001. Esta mesa está formada por cinco confesiones: católica, musulmana, judía, evangélica (comunidad gitana) e hindú, cuya finalidad esencial se centra en fomentar y promover la convivencia en paz y armonía de diferentes religiones existentes en la ciudad.

¹¹⁸ Vid., PONCE SOLÉ, J., “Una reflexión desde el derecho urbanístico...”, cit. p. 43; Del mismo autor “Derecho urbanístico y derechos constitucionales...”, cit. pp. 11-114, donde se aborda el tema de los equipamientos religiosos como elementos de cohesión social.

¹¹⁹ RODRIGUEZ GARCÍA, J.A., “A vueltas con urbanismo...”, cit. p. 181.

¹²⁰ Vid., PONCE SOLÉ, J., “Derecho urbanístico y libertad religiosa...”, cit. p. 145. Considera este autor que “esta propuesta puede articularse no sólo a través de estándares legales, sino también por iniciativa discrecional local, pues los ayuntamientos, mediante planeamiento urbanístico, pueden en cualquier momento tomar este tipo de decisiones”.