

3/12

dictamen

sobre el Anteproyecto de Ley de
CENTROS DE CULTO DE LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

Bilbao, 22 de febrero de 2012



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea



*d*ictamen ^{3/12}

I.- ANTECEDENTES

El día 11 de enero de 2012 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Justicia y Administración Pública, solicitando informe sobre el Anteproyecto de Ley de Centros de culto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, según lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/1997, de 27 de junio, del Consejo Económico y Social Vasco.

De manera inmediata fue enviada copia del mismo a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitan sus propuestas y opiniones y dar traslado de las mismas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco.

La Comisión de Desarrollo Social se reunió el día 3 de febrero de 2012 con el objeto de debatir una primera propuesta de Anteproyecto de Dictamen. El mismo día la Comisión aprueba el siguiente Proyecto de Dictamen que se eleva al Pleno del CES Vasco del 22 de febrero de 2012 donde se aprueba por unanimidad.

3/12d

II.- CONTENIDO

El texto sobre el Anteproyecto de Ley consta de un Preámbulo, 16 Artículos distribuidos en 5 Capítulos y 3 Disposiciones Adicionales, 4 Disposiciones Transitorias y 2 Disposiciones Finales.

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto

Artículo 2.- Principios y derechos

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

Artículo 4.- Definición de centro de culto

Artículo 5.- Marco normativo de aplicación común

CAPÍTULO PRIMERO.- Libertad de culto en el marco de la ordenación urbanística

Artículo 6.- Ordenación urbanística y obligaciones de los poderes públicos del País Vasco en relación con los lugares de culto

Artículo 7.- Determinación de los usos religiosos por los planes de ordenación urbana

Artículo 8.- Utilización temporal o esporádica de equipamientos o espacios de titularidad pública para fines religiosos

CAPÍTULO SEGUNDO.- Licencia de apertura de centros de culto (y otros espacios religiosos)

Artículo 9.- Licencia municipal de apertura y uso de centros de culto (y otros espacios destinados a uso religioso)

Artículo 10.- Condiciones materiales y técnicas sobre seguridad y salubridad de obligado cumplimiento para los centros de culto

Artículo 11.- Protección contra la contaminación acústica

Artículo 12.- Medidas, sin carácter sancionador, contra el incumplimiento de las condiciones reglamentarias de apertura de centros de culto

CAPÍTULO TERCERO.- Licencias urbanísticas y otras autorizaciones

Artículo 13.- Licencias urbanísticas

Artículo 14.- Otras autorizaciones

CAPÍTULO CUATRO.- Disposiciones comunes sobre el procedimiento administrativo, de apertura y urbanístico

Artículo 15.- Expediente administrativo único

CAPÍTULO QUINTO.- Participación de entidades religiosas en los procedimientos para la determinación de lugares religiosos y de culto

Artículo 16.-Participación de las confesiones y comunidades religiosas en los procedimientos administrativos relativos a la utilización de espacios públicos destinados al culto u otras actividades religiosas

DISPOSICIONES ADICIONALES

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

DISPOSICIONES FINALES

Preámbulo

Tal y como se menciona, todos los ordenamientos jurídicos democráticos, así como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, reconocen el derecho de toda persona a la libertad religiosa y de culto como un derecho fundamental. 3/12d

Si bien durante varios siglos la CAPV se ha presentado como una sociedad más bien homogénea en cuanto a las expresiones religiosas, hoy en día muestra un paisaje diversificado y plural. La creciente diversidad religiosa que caracteriza hoy a la sociedad vasca deriva de distintos factores sociales, entre los que figuran los movimientos migratorios.

No obstante, el ordenamiento jurídico vigente no dota a las instituciones públicas de instrumentos normativos suficientes para gestionar un buen número de cuestiones y demandas que surgen en la práctica social por la presencia de esta nueva realidad plural, que se proyecta, entre otros elementos, sobre la cuestión de los centros o espacios de culto.

La Ley Orgánica de 5 de julio de 1980, de Libertad Religiosa, garantiza en su artículo segundo el derecho de las Iglesias, Confesiones y comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, como una parte inherente de aquella libertad fundamental. En este sentido, la legislación estatal define como lugares de culto a aquellos “edificios o locales” destinados “de forma exclusiva” a la práctica habitual de la oración, formación o asistencia religiosa. El carácter o la naturaleza de centro de culto no se obtienen sólo por el cumplimiento de las finalidades señaladas legalmente, sino que se requiere además una “certificación” específica expedida por las

autoridades religiosas de cada confesión.

Sin embargo, a día de hoy no se han fijado estándares específicos para este tipo de “equipamientos religiosos” en las correspondientes normativas urbanísticas del Estado o de las Comunidades Autónomas, con la excepción de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto.

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

En este marco, la presente Ley prevé las medidas necesarias para que se establezcan por las administraciones competentes las reservas de suelo necesarias, y se fijen las condiciones técnicas y materiales imprescindibles para la apertura y utilización de espacios destinados al culto u otras finalidades de naturaleza religiosa.

La Ley tiene por objeto facilitar el ejercicio del derecho a la libertad de religión, pero también de dotar a las administraciones públicas vascas, en particular las locales, de criterios de referencia para asegurar este derecho y garantizar las condiciones adecuadas de los espacios de culto, respetando así cualesquiera otros derechos de terceras personas. Una contribución fundamental de esta norma consiste, así, en la obligación de que los planes de ordenación urbanística municipal prevean reserva de suelos destinados a equipamientos comunitarios para usos religiosos.

La implantación de una licencia de apertura de lugares de culto servirá para precisar el procedimiento administrativo aplicable, propiciando coherencia administrativa en las decisiones de los municipios y, por ende, seguridad jurídica en las comunidades religiosas afectadas.

Cuerpo Dispositivo

En las **Disposiciones Generales**, que comprenden los artículos 1 al 5, se regula:

- El objeto de la Ley. Garantizar el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa sin que pueda producirse ninguna discriminación entre las diferentes confesiones y comunidades religiosas. Con vistas a su consecución la Ley prevé las medidas necesarias para que las Administraciones competentes del País Vasco establezcan en los correspondientes instrumentos de ordenación urbanística las reservas de suelo necesarias, y fijen las condiciones técnicas y materiales exigibles para la apertura y utilización de espacios destinados al culto u otras finalidades de naturaleza religiosa.
- Los principios y derechos entre los que figuran: la garantía efectiva del ejercicio individual y colectivo de la libertad religiosa y de culto; la garantía de igualdad de trato entre las diversas comunidades y confesiones religiosas; la garantía y fijación de unas condiciones óptimas de seguridad y salubridad en la apertura y utilización de los espacios; y el derecho de las diferentes religiones, confesiones y comunidades religiosas presentes en la CAPV a disponer de lugares destinados al ejercicio de la libertad religiosa y de culto.
- El ámbito de aplicación: centros de culto, espacios y equipamientos públicos que se destinen temporal o esporádicamente a una actividad de naturaleza religiosa; cementerios de las diferentes confesiones religiosas, así como las reservas de espacio de enterramiento. No serán aplicables a los lugares de culto situados en centros de titularidad pública hospitalarios, asistenciales y educativos, tanatorios y centros penitenciarios, que se regirán por la correspondiente normativa específica en la respectiva materia.
- La definición de centro de culto
- El marco normativo de aplicación común.

El **Capítulo Primero** versa sobre la **libertad de culto en el marco de la ordenación urbanística** y comprende los artículos 6 a 8.

El Artículo 6.- *Ordenación urbanística y obligaciones de los poderes públicos del País Vasco en relación con los lugares de culto* establece que las administraciones públicas de la CAPV adoptarán las medidas necesarias, dentro de los sistemas de planificación urbana para garantizar el derecho que nos ocupa, facilitando los espacios necesarios sin que pueda producirse discriminación directa o indirecta, o restricción arbitraria en su ejercicio.

El Artículo 7.- *Determinación de los usos religiosos por los planes de ordenación urbana* regula que los nuevos planes de ordenación urbana elaborados por los ayuntamientos deberán contemplar, en función de la disponibilidad de suelo existente, una reserva de espacios suficiente para ser utilizados como lugares de culto o asistencia religiosa; y que los ayuntamientos no podrán actuar con criterios que puedan discriminar directa o indirectamente.

El Artículo 8 versa sobre *la utilización temporal o esporádica de equipamientos o espacios de titularidad pública para fines religiosos*.

El **Capítulo Segundo** engloba lo relativo a la **licencia de apertura de centros de culto (y otros espacios religiosos)**.

El Artículo 9 establece la necesidad de *licencia municipal* para la apertura y funcionamiento de un nuevo centro de culto, así como cuando se proyecte acometer en ellos reformas consideradas como obra mayor. Menciona que la licencia podrá ser sustituida por la exigencia de comunicación previa en el caso de locales que no superen el aforo que reglamentariamente se determine. En el Artículo 10 se regulan *las condiciones materiales y técnicas sobre seguridad y salubridad de obligado cumplimiento para los centros de culto*.

El Artículo 11 menciona que los centros de culto habrán de cumplir las *disposiciones normativas ambientales* sobre contaminación acústica. El Artículo 12 establece las medidas, sin carácter sancionador, contra el incumplimiento de las condiciones reglamentarias de apertura de centros de culto; contemplándose el cierre y desalojo de los locales o según el caso, el precinto de las instalaciones.

En el **Capítulo Tercero** se presentan las **licencias urbanísticas** (artículo 13), detallándose aquellas actuaciones que necesitan de licencia urbanística **y otras autorizaciones** (artículo 14), estando exentas las conferencias y cualesquiera otras actividades culturales o recreativas.

El **Capítulo Cuarto** con un artículo único (artículo 15) menciona que la licencia urbanística así como la licencia municipal de apertura y funcionamiento de centros de culto, deberán tramitarse en un **expediente administrativo único**.

El **Capítulo Quinto** regula la **participación de las confesiones y comunidades religiosas en los procedimientos administrativos relativos a la utilización de espacios públicos destinados al culto u otras actividades religiosas**.^{3/12d} Se menciona que se creará una Comisión de carácter consultivo, para el asesoramiento e informe en aquellas iniciativas y decisiones de los poderes públicos del País Vasco que puedan afectar de forma específica al ejercicio de las libertades religiosa y de culto. En esta Comisión estarán representados igualmente las Diputaciones Forales, los Ayuntamientos, expertos y otras asociaciones de ciudadanos con interés cualificado en la aplicación de la presente ley.

DISPOSICIONES ADICIONALES

La **Primera** versa sobre los acuerdos con la Santa Sede y otras iglesias, confesiones y comunidades religiosas. La **Segunda** sobre la acreditación para la obtención de licencias. Y la **Tercera** sobre la discriminación directa (relacionada con la apertura y funcionamiento) e indirecta (de forma que el plan de ordenamiento urbanístico municipal, una licencia o una concesión, un criterio o una práctica aparentemente neutros ocasionan una desventaja particular en el ejercicio de la libertad de culto).

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

La **Primera** contempla la adaptación a la Ley de los Planes de ordenación urbanística municipal. La **Segunda** establece la legislación aplicable a los centros incluidos en el Inventario de la Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio

Cultural Vasco. La *Tercera* regula los centros no incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural vasco. Y la *Cuarta* contempla el periodo de adaptación a las condiciones técnicas y materiales de los centros de culto

DISPOSICIONES FINALES

La *Primera* versa sobre el desarrollo reglamentario y la *Segunda* sobre la entrada en vigor de la Ley.

III.- CONSIDERACIONES

3/12d

III.1 Consideraciones Generales

El CES Vasco comparte la filosofía que emana del preámbulo de este Anteproyecto de Ley, reconociendo que los fenómenos religiosos han experimentado durante las últimas décadas importantes transformaciones en las sociedades de nuestro entorno.

La sociedad vasca presenta, a día de hoy, un panorama de creciente pluralidad religiosa y esta diversidad procede de distintos factores sociales como los flujos migratorios y la mayor posibilidad de interrelación social entre grupos diferenciados que deriva de las nuevas formas de comunicación, los avances tecnológicos y la mayor oferta social de experiencias vitales. Todo lo cual contribuye a que la diversidad religiosa tenga cada vez más relevancia social y que requiera una adecuada gestión pública de la misma.

Por ello, consideramos el Anteproyecto de Ley oportuno y adecuado, sobre todo teniendo en cuenta los últimos actos de rechazo a la instalación de locales de culto de algunas confesiones, lo que dificulta, si no vulnera directamente, el ejercicio de la libertad religiosa garantizada por el artículo 16 de la Constitución.

Valoramos positivamente el objetivo de este Anteproyecto de Ley que es “facilitar el ejercicio del derecho a la libertad de religión, pero también dotar a las Administraciones Públicas Vascas, en particular a las locales, de criterios de

referencia para asegurar este derecho y garantizar las condiciones adecuadas de los espacios de culto, respetando cualesquiera otros derechos de terceras personas”.

Sin duda una contribución fundamental de esta norma consiste, así, en la obligación de que los planes de ordenación urbanística municipal prevean reserva de suelos destinados a equipamientos comunitarios para usos religiosos.

La implantación de una licencia específica de apertura de lugares de culto servirá así para precisar y concentrar el procedimiento administrativo aplicable, propiciando coherencia administrativa en las decisiones de los municipios y, por ende, seguridad jurídica en las comunidades religiosas afectadas. ^{3/12}d

No obstante su oportunidad, hay una serie de aspectos que, en nuestra opinión, son susceptibles de mejora.

III.2 Consideraciones Específicas

Artículo 7. Determinación de los usos religiosos por los planes de ordenación urbana

- En relación con el apartado 1, a nuestro entender la obligatoriedad de reservar suelo no ha de quedar condicionada por la disponibilidad de suelo existente sino que “...*los nuevos planes de ordenación urbana elaborados por los Ayuntamientos del País Vasco **deberán reservar suelo y espacios para ser utilizados como lugares de culto y asistencia religiosa...***”

Paralelamente nos llama la atención que las reservas de suelo y espacios se realicen en función de las necesidades y demandas de cada municipio y no se especifique cómo un municipio puede calcular tales necesidades y demandas.

En este sentido tenemos que decir que, si la solución pretende encauzarse a través de la Comisión que la propia ley crea en su artículo 16, nos parece una solución imperfecta por, entre otras cosas, la composición

de la citada comisión. De hecho, no entendemos, por ejemplo, el papel de las Diputaciones Forales en la orientación de la reserva de suelo que cada municipio deba hacer para este menester. Dicha comisión, en sí, nos merece una reflexión específica, la cual se menciona más adelante.

- En el apartado 3, que hace referencia a los emplazamientos más adecuados de los lugares de culto, proponemos añadir al final del párrafo una frase para que tenga en cuenta el peligro de crear “espacios de exclusión” o en función de la ordenación urbanística concreta, establecer los lugares de culto en el extrarradio de las poblaciones, etc.

Por ello, proponemos una adición al final del párrafo:

*“3.- En todo caso, los Ayuntamientos podrán ejercer sus facultades urbanísticas para determinar los emplazamientos más adecuados de los equipamientos religiosos y lugares de culto salvaguardando el interés general de la comunidad y promoviendo la convivencia y la cohesión social, a través de decisiones y medidas respetuosas con el ejercicio de la libertad religiosa y de culto de las diferentes comunidades religiosas y con la dignidad y los derechos de todas las personas, **garantizando que no se creen espacios de exclusión y que no se desplacen los centros de culto a los extrarradios de las poblaciones.**”*

Artículo 16. Participación de las confesiones y comunidades religiosas en los procedimientos administrativos relativos a la utilización de espacios públicos destinados al culto u otras actividades religiosas.

- En el apartado 1 se establece la participación de “*las iglesias, confesiones y comunidades religiosas en el procedimiento de determinación y asignación de los espacios reservados a lugares de culto y equipamientos religiosos*”, aspecto que es el que más puede ayudar a los municipios a determinar correctamente las necesidades y demandas de su territorio.
- No obstante, el artículo va más allá del espíritu de la Ley (que se ciñe estrictamente a los centros de culto) estableciendo, en el apartado 2, una Comisión “*como órgano de diálogo y colaboración institucional de la Comunidad Autónoma con las diferentes confesiones y comunidades*

religiosas”. En nuestra opinión, la necesidad de una comisión de este tipo, que no cuestionamos, supera el ámbito de actuación del presente Anteproyecto, que en definitiva está enfocado al planeamiento urbanístico. Y es por ello por lo que consideramos que no es ésta la Ley en la que deba encajarse tal Comisión.

Disposición Transitoria Cuarta. Periodo de adaptación a las condiciones técnicas y materiales de los centros de culto

Este Consejo considera que el periodo que se establece, cinco años, para que los centros de culto adapten sus condiciones técnicas y materiales a lo establecido en la Ley cuando ésta entre en vigor, es excesivo.

3/12d

La ley 2/2006, de 30 de Junio, del suelo de Euskadi considera los centros de culto como equipamientos comunitarios o colectivos privados, al igual que los centros comerciales, deportivos, culturales, etc.

Si lo unimos al artículo 12 “Medidas, sin carácter sancionador, contra el incumplimiento de las condiciones reglamentarias de apertura de centros de culto”, pudiera parecer que el legislador va un paso más allá de la “laicidad positiva” que emana de la doctrina del Tribunal Constitucional e incumple el principio de igualdad.

IV.- CONCLUSIONES

El CES Vasco considera adecuada la tramitación sobre el Anteproyecto de Ley de Centros de culto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 22 de febrero de 2012

Vº Bº El Presidente
Juan María Otaegui Murua

El Secretario General
Francisco José Huidobro Burgos



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskarako Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

©Edita: Consejo Económico y Social Vasco
Gran Vía 81, 7ª planta
48011 Bilbao, Bizkaia
www.cesvasco.es

Maquetación: CES VASCO
Imprenta: Imprenta Gestingraf
Depósito Legal: BI-541-11