



INFORME JURIDICO SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CENTROS DE CULTO

I.- INTRODUCCIÓN

Se emite el presente informe de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General (PEDCG) establece en su artículo 7.3 que *"en todo caso, se emitirá por el servicio jurídico del Departamento que haya instruido el procedimiento un informe jurídico en el que se analice su fundamento objetivo, la adecuación de su contenido a la ley y al Derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa que, en su caso, se establezcan."*

La competencia de la Dirección de Régimen Jurídico para emitir el presente informe se deduce de lo dispuesto en el artículo 7, letra c) del Decreto 187/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza, que indica que corresponde a la dicha Dirección *"Elaborar e informar de los proyectos de las disposiciones, convenios y acuerdos..."* que tenga encomendada su tramitación.

II.- ANTECEDENTES

Durante el año 2011 tuvo lugar una iniciativa regulatoria sobre la materia de centros de culto. Dado que en la actualidad se ha retomado dicha iniciativa con la misma propuesta de texto normativo, resultan útiles las consideraciones efectuadas en el informe jurídico de 29 de diciembre de 2011 de la Dirección de Servicios del Departamento de Justicia y Administración Pública, encargado en su momento de tramitar la iniciativa.

Por ello, tomando como referencia este informe, se actualiza el texto con sus consideraciones y se aportan las que se han considerado de interés.

También hay que indicar, a los efectos de su correcto seguimiento, que todas las referencias de este informe: citas de artículos, modificaciones, etc. se realizan en consideración al borrador anterior del anteproyecto, que se toma como punto de partida.

Como consecuencia de la propuesta de supresión de algunos artículos, el nuevo borrador resultante (borrador1) presenta una nueva numeración no coincidente necesariamente con el anterior.

III.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE EL PROYECTO

1) Competencia material, formal e instrumento jurídico

1.1.- La competencia material

Como acertadamente, a nuestro juicio, señalaba el informe jurídico que analizó el anteproyecto en 2011, el artículo 16.1 de la Constitución Española (CE) contempla la libertad religiosa como un derecho fundamental, y el art. 81 de la CE establece que el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas se realizará por ley orgánica. Dicho desarrollo se produjo mediante la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa.

El artículo 2.2 de dicha ley orgánica determina que la libertad religiosa comprende el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos.

No es, sin embargo, el derecho a la libertad religiosa lo que pretende regular el presente proyecto, aspecto vedado a la competencia autonómica, sino que pretende crear unos estándares regulatorios específicos para la instalación de estos "centros de culto", bajo unos criterios adecuados, homogéneos e igualitarios, amparados por la seguridad jurídica y evitando cualquier discriminación entre las diferentes confesiones religiosas.

Además, la Ley pretende con esta regulación que estos establecimientos cumplan las condiciones técnicas de seguridad que garanticen la seguridad de las personas asistentes, en cuanto locales de pública concurrencia.

A este respecto hay que reseñar que la reciente Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, en su artículo 3.2 ("Ámbito de aplicación") determina que se entienden excluidas de la misma las celebraciones religiosas. Sin embargo, según el texto, estas celebraciones religiosas deberán cumplir con lo establecido en la legislación de protección de la seguridad ciudadana y reunir los requisitos de seguridad y salud y las condiciones técnicas necesarias para garantizar el derecho al descanso y la convivencia normalizada y evitar molestias a terceros, exigidos para los establecimientos o espacios donde se ejerzan, de conformidad con lo dispuesto en esta ley, en sus reglamentos de desarrollo, las correspondientes ordenanzas locales y la normativa específica que resulte aplicable. Aunque pueda resultar significativo que una ley exija determinados requisitos técnicos a locales que no entran dentro de su competencia, sí se deduce claramente de todo ello la vocación de la regulación contenida en el anteproyecto, que pretende, además de garantizar el derecho a la apertura de este tipo de centros, que estos cumplan las condiciones técnicas y materiales necesarias para garantizar la seguridad de las personas usuarias y evitar molestias a terceras personas.

El anteproyecto de ley tiene por objeto, regular la apertura y funcionamiento de centros de culto y otros espacios de carácter religioso. Para ello, insta a las correspondientes Administraciones Públicas a establecer en los instrumentos de ordenación urbanística las reservas de suelo necesarias, y fija las condiciones técnicas y materiales exigibles para la apertura y utilización de espacios destinados al culto u otras finalidades de naturaleza religiosa. Los centros religiosos tienen la consideración de equipamiento comunitario de uso religioso, al servicio de la población, de interés público y forman parte de los sistemas de urbanísticos.

Por tanto, la materia a regular entra dentro del ámbito de la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, que es competencia exclusiva de esta Comunidad Autónoma, en virtud del artículo 10.31 de su Estatuto de Autonomía. No obstante, para tener una visión global de la materia, es preciso tener en cuenta el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece que el municipio ejercerá las competencias en materia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística en los términos establecidos por la legislación estatal y autonómica. Es decir, que a la CAPV compete legislar

sobre la materia, pero son los municipios los que han de gestionar el establecimiento de la dotación privada de carácter religioso.

En cualquier caso, no cabe olvidar que la materia a regular también alcanza a ámbitos competenciales y a normas constitucionales que han de ser respetadas, tales como el derecho a la igualdad, establecido en el artículo 14 y 9.1 de la CE; el derecho a la propiedad previsto en el artículo 33 de la CE; el derecho a todos de disfrutar de un medio ambiente saludable y sin ruidos, contemplado en el artículo 45 de la CE; la utilización del suelo conforme al interés general, contenido en el artículo 47 de la CE; o, la protección del ejercicio del derecho a la libertad de culto y a la seguridad ciudadana, recogido en el artículo 104 de la CE.

1.2.- La competencia formal y rango normativo.

Respecto al instrumento jurídico pertinente, la ordenación urbanística (reserva suelo, usos, licencias...) afectan directamente al derecho a la propiedad privada consagrado en el artículo 33 de la CE, por lo que la regulación de su ejercicio es materia reservada a la ley (art. 53.1 de la CE). Igualmente, las licencias son una técnica propia de la actividad de policía, o dicho de otra manera, de limitación administrativa (restrictiva de derechos individuales) que también está sometida al principio de legalidad previsto en el artículo 9.3 de la CE. Es la Ley, por tanto, el instrumento jurídico preciso para regular la materia.

En cuanto a la competencia formal, el artículo 16 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, establece que el Gobierno Vasco ejerce la iniciativa legislativa de conformidad con el Estatuto de Autonomía y la Ley, de la siguiente forma: corresponde al Gobierno (artículo 18 de esa disposición) aprobar los Proyectos de Ley para su remisión al Parlamento, y estos proyectos serán propuestos al Gobierno por el titular del Departamento competente en la materia a regular (el artículo 26 de la citada Ley).

La materia objeto del proyecto se enmarca dentro del ámbito de los Derechos Humanos, tal y como se desprende del artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (libertad de pensamiento, conciencia y religión) y de los artículos 10 y 22 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Lehendakaritza es el Departamento competente en dicha materia, según lo previsto en el artículo 4.1.k) del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, en su redacción dada por el Decreto 8/2013, de 1 de marzo, que atribuye a Lehendakaritza la competencia en "*promoción de los derechos humanos*". Y más concretamente, dentro de Lehendakaritza, corresponde a la Secretaria General de Paz y Convivencia la iniciación del expediente, según lo determinado en el Decreto 187/2013, de 9 de abril por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza, en cuyo artículo 19 a), que tiene atribuido "*Diseñar y dirigir una estrategia interdepartamental de fomento de una cultura de paz y convivencia fundamentada en la dignidad humana y en el compromiso con los derechos humanos*".

2) El anteproyecto de Ley

El proyecto de Ley examinado consta de una parte expositiva (preámbulo), 16 artículos divididos en cinco Capítulos, tres Disposiciones Adicionales, cuatro Disposiciones Transitorias y dos Disposiciones Finales.

2.1.- El título: Ley de Centros de Culto

El título observa correctamente las Directrices para la Elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones (DEPLDOR) aprobadas por el Consejo de Gobierno en su sesión de 23 de marzo de 1993, en cuanto que indica de forma breve, precisa, exacta y completa la materia regulada.

2.2.- La parte expositiva

De conformidad con lo apuntado en el anterior informe jurídico señalaba que según las Directrices de Elaboración de Disposiciones de carácter general, "*en los Proyectos de Ley la parte expositiva irá precedida del título <Exposición de Motivos>*". Por tanto, ha de sustituirse el término "preámbulo" por el de "Exposición de Motivos".

Por todo ello, se sustituye "Preámbulo" por "Exposición de Motivos".

2.3.- La parte dispositiva

El artículo 1

Entendemos, al igual que lo señalado en el informe previo, que para mejorar la definición y concisión del objeto de la norma, habría que reformular su redacción, por lo que se modifica con el siguiente tenor:

"El objeto de la presente ley es garantizar que los planes de ordenación urbana contemplen reservas de suelo para equipamientos colectivos de uso religioso, así como fijar las condiciones técnicas y materiales para la apertura y utilización de espacios destinados al culto u otra finalidad religiosa."

Asimismo, se elimina el segundo párrafo dado que no aporta nada a la definición del "objeto" de la Ley.

Artículo 2

El artículo segundo está compuesto por un solo párrafo. A su vez, este párrafo está dividido en cuatro apartados. Como señalaba el informe jurídico anterior las Directrices de elaboración de disposiciones de carácter general establecen que los párrafos deberán estar numerados por cifras árabes, mientras que los apartados deberán figurar con letras en minúscula. Por ello, habrá que cambiar la numeración árabe de los apartados por letras.

Por ello, se elimina del primer párrafo la mención "*dentro del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco*", dado que es una referencia redundante, pues no puede ser otro el ámbito territorial de la Comunidad destinataria de la norma.

En este mismo párrafo, creemos que habría que prescindir la mención "*respeto al medio ambiente*", pues podría contravenir la cláusula del art. 3.1 de la LO de Libertad Religiosa, añadiendo un límite no contemplado en la dicha Ley orgánica. En efecto, dicho precepto señala literalmente que "*El ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos*

del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática."

En este sentido creemos más oportuno hacer, en este apartado a), una remisión genérica a la ley orgánica de libertad religiosa, proponiendo un texto del siguiente tenor:

a) La garantía efectiva del ejercicio individual y colectivo de la libertad religiosa y de culto dentro del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las limitaciones al ejercicio de estos derechos solo podrán realizarse de acuerdo con lo indicado en la Ley orgánica de libertad religiosa.

Asimismo, estamos de acuerdo con lo que señalaba el informe jurídico anterior al señalar que la segunda frase del primer apartado expresa: *"las limitaciones de estos derechos..."*. Entendemos que se ajusta mejor al ordenamiento si en vez de *"limitaciones al derecho"*, se manifestara las *"limitaciones al ejercicio de este derecho"*; toda vez que esta norma no regula el derecho en sí, sino un aspecto de su ejercicio.

Por ello, se modifica en el sentido señalado.

Artículo 4

En la definición de centros de culto, se echa en falta un elemento tan definitorio de su naturaleza como es indicar que son locales de "pública concurrencia", en el sentido de que albergan potencialmente a un conjunto amplio e indeterminado de personas.

Por ello, se ha sustituido el término *"exclusiva"* por *"principalmente"*, dado que con la redacción actual podría haber locales de carácter religioso que, por el mero hecho de no tener una actividad religiosa con carácter de exclusividad, quedarían al margen de la norma. Y no parece que sea esta la intención del anteproyecto.

Con las propuestas indicadas, la redacción queda de este modo:

"Se entiende por centro de culto el edificio, local o dependencia aneja de pública concurrencia, sea cual fuere su titularidad, pública o privada,

destinado principalmente, de forma permanente, a la práctica del culto, la realización de reuniones de finalidad religiosa, y la formación o la asistencia de tal carácter, siempre y cuando haya sido reconocido expresamente como tal centro por la correspondiente iglesia, confesión o comunidad religiosa con personalidad jurídica de acuerdo con lo establecido en la ley orgánica de libertad religiosa."

Artículo 5

Según el informe jurídico anterior, el contenido de este artículo es superfluo, por obvio. Coincidimos con tal aseveración, por lo que se suprime.

En todo caso, dicha formulación ya está contenida de alguna manera en el preámbulo de la norma.

Artículo 6 y 7

Parece claro que hay un solapamiento y redundancia entre los contenidos artículos 6 y 7. Esto no repercute para nada en la claridad y calidad del texto, por lo que se propone suprimir el artículo 6, cuyo contenido está perfectamente recogido en el artículo 7.

En este sentido el informe jurídico anterior ya apuntaba "la semejanza entre el contenido del artículo 6 y el 7.1" indicando que no se precisaban de dos artículos diferenciados. Según dicho informe, y en dichas consideraciones coincidimos, el artículo sexto propugna con carácter genérico lo que, más o menos, se concreta en el artículo 7.1. Así, cuando el artículo sexto habla de "*sistemas de planificación urbana*" se trata de los "*planes de ordenación urbana*" al que hace referencia el artículo séptimo (este sí es un término jurídico concreto y específico); cuando en el sexto se dice "*facilitando los espacios*" se refiere a la "*reserva de espacios*" contemplado en el séptimo (si bien es más preciso el término "reserva de suelo"); y cuando se utiliza la dicción "*equipamientos destinados al culto*" en el sexto, y en este aspecto el artículo séptimo tampoco es afortunado, se habla en realidad de "equipamiento colectivo de uso religioso" (más técnico y jurídico).

Por ello, se suprime el artículo 6, al considerar que se halla incluido en el 7 o simplemente recoge menciones programáticas que no aportan nada al contenido de la norma.

Artículo 8

La dicción de este artículo resulta complicada y confusa. En especial su primer párrafo. Este primer párrafo evita la concisión y vuelve a situarse en el terreno de los principios, por lo que el articulado quizás no sea el lugar adecuado para plasmarlo.

Como señalaba el informe jurídico previo, se reformula la redacción con el siguiente texto:

"Para llevar a cabo actividades de carácter religioso, las administraciones públicas dispensarán un trato igualitario a todas las confesiones y comunidades religiosas respecto:

- a) A la cesiones y autorizaciones de uso privativo de equipamiento y espacios públicos*
- b) Al uso privativo del dominio público.*
- c) A la ocupación temporal de la vía pública.*
- d) A la cesión de bienes patrimoniales".*

Artículo 9

Este artículo preceptúa la obtención de una licencia municipal de apertura para la apertura del centro de culto.

En primer lugar, hay que señalar que la terminología de este artículo no se compadece bien con la establecida en la vigente Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco (LPMA). En efecto el artículo 56 de la LPMA -en su redacción dada por la Ley 7/2012, de 23 de abril de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios del mercado interior- indica en su apartado 2 que *"la licencia municipal se denominará licencia de actividad*

clasificada..”, y en el apartado 3, que “la comunicación se denominará comunicación previa de actividad clasificada”.

Por todo ello, entendemos que no es correcto el término “licencia municipal de apertura y uso”, utilizado en el anteproyecto, debiendo adecuarse a la nueva terminología establecida por la citada reforma.

Las licencias municipales (licencia de actividad clasificada, en la nueva terminología) tienen por objeto garantizar que los locales cuenten con condiciones técnicas adecuadas al tipo de actividad que se vayan a desarrollar en los mismos. Están reguladas en la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco.

La mención contenida en el artículo 7, apartado 1, in fine, relativa al establecimiento de un periodo máximo para la concesión de la licencia y su otorgamiento por silencio positivo, puede ser redundante y asistemática, pues dicho plazo ya está regulado en el artículo 59 bis. de la LPMA. Esta referencia aislada resulta, como hemos señalado, asistemática, pues está entresacada de una regulación (LPMA) que contiene las previsiones de manera exhaustiva para la tramitación de la licencia municipal, y visto así, la referencia aislada solo aporta confusión. Por lo cual, se sugiere prescindir de dicha mención en el texto del anteproyecto.

En todo caso, si se quiere incluir la actividad de “usos religiosos” como licencia de actividad clasificada, se hace necesario modificar el Anexo II de la LPMA, incluyendo en su letra A) las actividades e instalaciones clasificadas sometidas a licencia de actividad.

Planteamos una reflexión en torno a la necesidad de sujetarse a licencia municipal (de actividad clasificada) la apertura de este tipo de centros o simplemente someterse a una comunicación previa de actividad (art. 56.3 LPMA), siendo esta segunda vía menos restrictiva en cuanto a la intervención en los derechos de las personas, y podría conseguir la misma finalidad que la obligación de obtener licencia, en orden a verificar el cumplimiento de las condiciones de seguridad de los locales de esta naturaleza.

Las comunicaciones previas son figuras jurídicas de uso común que vienen a sustituir en muchos casos a las licencias municipales, en la línea con lo dispuesto en la Directiva 2006/123/CE. Asimismo, estas comunicaciones son mecanismos que intenta impulsar la simplificación administrativa, y aligerar en lo posible la carga burocrática de la tramitación.

La Ley 7/2012, de 23 de abril de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios del mercado interior, precisamente modificó en este sentido, como se ha indicado, la LPMA, creando la comunicación previa de actividad clasificada e incluyéndola en su Anexo II, letra B)

También debemos citar el artículo 84 bis. de la Ley de Bases de Régimen Local que señala que, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio o control preventivo.

Por otra parte, creemos que es la propia Ley de centros de culto y no su reglamento de desarrollo la que debe establecer, bien directamente en su articulado o mediante una modificación de la LPMA (quizás mejor solución en técnica jurídica) qué tipo de locales precisan de licencia y cuáles de comunicación previa.

Por ello, se ha suprimido el apartado 4 del artículo 9, al entender que materia es competencia de la Ley y no del reglamento de desarrollo, o quizás su modificación, estableciendo en este apartado 4 el aforo que determina la necesidad de obtener licencia de actividad o, simplemente, comunicación previa.

En este sentido citamos el ejemplo de la reciente Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, que mediante su Disposición Final Primera modifica la citada Ley 3/1998, de 27 de febrero (LPMA) estableciendo el criterio del aforo (mayor o menor de 300 personas) para concluir si determinados locales de pública concurrencia precisan de la obtención de licencia municipal o simplemente de comunicación previa de actividad clasificada.

Por ello, la modificación de la LPMA, para incluir los “usos religiosos” como actividad clasificada, se podría realizar mediante la inserción de disposiciones finales en la Ley de centros de culto.

Respecto a las licencias urbanísticas, poco hay que señalar puesto que la presente ley no incide directamente en ellas, sino que las cita de forma general, remitiéndose a la normativa vigente en materia de urbanismo.

No cabe duda de que en la fase de participación de otros departamentos de esta Administración en la elaboración de esta norma, especialmente los que tengan competencias en la materia de urbanismo y medio ambiente, y de las propias administraciones locales, encargadas de conceder las licencias de actividad o recepcionar las comunicaciones previas de este tipo de locales, se dará una buena oportunidad para debatir y concluir sobre la mejor solución al respecto.

Artículo 12

Este artículo contempla la adopción de medidas por parte del ayuntamiento en caso de incumplimiento de las condiciones reglamentarias de los centros de culto.

Creemos que no es aceptable ninguna exención subjetiva en esta materia. Por lo que si una conducta está tipificada como infracción, por la normativa correspondiente, es irrelevante quién sea la persona que la ha cometido, debiendo sujetarse todas las personas a las consecuencias del incumplimiento, so pena de vulneración del principio de igualdad ante la ley (art. 14 CE).

Por ello se ha eliminado del artículo 12 todas las menciones a “medidas sin carácter sancionador” en este artículo.

Artículo 13

Los actos sujetos a licencia urbanística están regulados por el artículo 207 y siguientes de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.

Por ello, como señalaba el informe jurídico anterior, se eliminan los apartados 2 y 3 de este artículo, toda vez que dicha materia es propia de la normativa de las licencias urbanísticas en general y exceden de la competencia del presente proyecto de ley.

Artículo 15

En el primer apartado, se ha eliminado la mención “licencia municipal de apertura y funcionamiento” y sustituirla por algo más genérico. Por ejemplo: licencia municipal o licencia de actividad de centros de culto, por ser más acorde con la actual terminología legal.

Artículo 16

De acuerdo con lo indicado en el informe jurídico anterior, el párrafo primero quedaría más concreto de la siguiente manera: *“Las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas participarán en el procedimiento de determinación y asignación de los espacios reservados a lugares de culto y equipamientos religiosos, en los supuestos y en los términos establecidos para la información pública y colaboración ciudadana previstos en la legislación urbanística”*.

Disposición Transitoria Primera

Tal y como señalaba el informe jurídico anterior, existía un error en el apartado 3, pues el artículo citado debería ser el 7.

Se procede a corregir el error en la nueva versión del borrador del anteproyecto.

Disposición Transitoria Tercera

Existe un error gramatical donde dice “... centro de culto acceso público...” deberá indicar “... centro de culto **de** acceso público...”

Se procede a su corrección en la nueva versión del borrador del anteproyecto.

Disposición Transitoria Cuarta

Entendemos que el plazo de adaptación establecido en esta disposición es excesivamente largo si estamos considerando que se tratan de medidas que afectan a la seguridad de las personas. Además esta "vacatio legis" queda a expensas de la entrada en vigor del Reglamento que desarrolle la Ley.

Por ello, se ha dado una nueva redacción por la que se rebaja el plazo de adaptación, iniciándose su cómputo a partir de la entrada en vigor del Reglamento, que es el que , con la habilitación legal, determina el número de años para adaptarse a la nueva situación.

Se propone un texto del siguiente tenor literal:

"Los centros de culto que, a la entrada en vigor de la presente Ley, no cumplan con los requisitos materiales y técnicos mínimos mencionados en el artículo 10, dispondrán del periodo máximo que establezca el reglamento de desarrollo para adaptarse a los mismos, que no podrá exceder de 4 años."

III.- TRAMITACIÓN

La tramitación del anteproyecto de ley debe seguir el procedimiento establecido en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, relativa al Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General.

Una vez analizado el texto remitido, este es el informe que se emite, informe éste que se somete a cualquier otro mejor fundado en derecho.

En Vitoria-Gasteiz, a de febrero de 2016

Luis Alberto Oribe Novales
Dirección de Régimen Jurídico