

***MEZQUITAS Y DERECHO:
EL EJERCICIO DE LA RELIGIOSIDAD MUSULMANA EN EL
CONTEXTO ESPAÑOL DE IDENTIDAD CATÓLICA***

***MOSQUES AND LAW: THE EXERCISE OF MUSLIM RELIGION IN THE
SPANISH CONTEXT OF CATHOLIC IDENTITY***

Carlos Pérez Vaquero
Universidad de Valladolid

Resumen

La presencia del catolicismo en España en la actualidad responde a un hecho sociológico, fruto de una secular tradición cristiana, que conserva un fuerte reflejo en el ordenamiento jurídico. Esta realidad normativa tiene unas consecuencias para otras identidades religiosas. Un caso concreto, que es el que se analiza en este artículo, se refiere a los lugares de culto de la comunidad musulmana. Sin un adecuado marco de referencia de carácter nacional que establezca unas bases comunes, su desarrollo autonómico ha sido tan irregular y disperso que, en la práctica, está suponiendo un desigual ejercicio de la libertad religiosa para los musulmanes, en función del lugar donde residan. Esta dificultad, unida a la precariedad de estos espacios y a su escasa visibilidad, no ayudan a integrar el islam en la sociedad.

Palabras clave

Libertad religiosa, islam, musulmanes, mezquitas, ordenamiento jurídico, España.

Abstract

The presence of catholicism in Spain today responds to a sociological fact, fruit of centuries of christian tradition, which retains a strong reflection in the legal system. This legislation actually has consequences for other religious identities. A particular case, which is discussed in this article refers to the places of worship of the muslim community. Without an appropriate framework at the national level to establish common ground, its regional development has been so irregular and scattered that, in practice, is assuming an unequal exercise of religious freedom for Muslims, depending on where they live. This difficulty, combined with the precariousness of these spaces and their low profile, do not help to integrate Islam in society.

Keywords

Religious freedom, islam, muslims, mosques, legal system, Spain.

1. INTRODUCCIÓN

En España, el catolicismo aún conserva una base sociológica muy significativa. De hecho, hasta bien entrado el siglo XX no se permitió profesar ninguna otra confesión. A pesar del proceso de secularización propio de las sociedades occidentales, esta identidad religiosa sigue presente en muchas facetas de nuestra vida, incluyendo el ordenamiento jurídico. En particular, las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo.

El derecho urbanístico español apenas contiene alguna referencia sobre los fines religiosos del medio urbano, a diferencia de lo que sucede en nuestro entorno europeo, donde esa libertad favoreció, desde hace siglos, la práctica de distintas creencias. En la actualidad, la legislación que regula esta materia es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas –de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 148.1.3º de la Constitución– pero, salvo muy escasas excepciones, la normativa autonómica tampoco ha otorgado una mayor consideración a los espacios religiosos que, si se mencionan,

terminan enmarcados dentro de los equipamientos comunitarios como suele ocurrir con los polideportivos. Una desafortunada equiparación, ya que no existe un derecho fundamental a practicar deporte –es tan solo un principio rector de la política social, de acuerdo con el Art. 43 de la Constitución–, mientras que nuestra norma fundamental sí que garantiza la libertad religiosa y de culto entre los derechos y libertades de los españoles y ese precepto constitucional es el que ampara la apertura de lugares de culto.

En ese contexto, sin un marco de referencia de carácter nacional que establezca unas bases comunes y con un desarrollo legislativo autonómico que ha sido tan irregular como disperso, la práctica real supone un desigual ejercicio de la religiosidad musulmana, en función del lugar donde residan estos creyentes. Esta circunstancia resulta incompatible tanto con las exigencias del principio de seguridad jurídica –que protege la confianza de los ciudadanos en que sus pretensiones van a ser resueltas de modo igual para todos, sin discriminaciones injustificadas–, como con el deber del Estado de adoptar las medidas necesarias para asegurar que se garantizará plenamente el ejercicio de este derecho fundamental.

Si esa dificultad para abrir una mezquita –verdadero epicentro de cualquier comunidad musulmana–, se une a la precariedad de muchos de los lugares de culto ya existentes y a su escasa visibilidad en el entorno, el resultado no ayuda en absoluto a integrar el islam dentro de una sociedad democrática. Así, en este artículo se analiza la situación jurídica de las mezquitas, tomando en consideración las controversias sociales y los condicionantes culturales.

2. MARCO HISTÓRICO, JURÍDICO Y SOCIAL

Las primeras muestras de una cierta apertura se produjeron con el Art. 21 de la Ley 44/1967, de 28 de junio, que reguló el ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa, permitiendo “practicar libremente el culto público y privado en los templos o lugares de culto debidamente autorizados” [por el Ministerio de Justicia]. A continuación, el Art. 22 dispuso que “las asociaciones confesionales no católicas tienen el derecho de establecer los lugares de culto y demás centros que sean necesarios para el servicio y la formación religiosa de los miembros de la confesión respectiva. A tal

efecto lo solicitarán del Ministerio de Justicia, detallando en la solicitud el emplazamiento y las características de los edificios, así como los símbolos y denominaciones expresivos de su confesionalidad”, y el Art. 23 garantizó la inviolabilidad de todos los lugares de culto de acuerdo con las leyes. Gracias al contenido de aquella disposición, a finales de los años 60 se pudieron abrir a los fieles las primeras mezquitas, sinagogas, salones del reino, casas de oración y templos budistas, entre otros, que pusieron fin al arraigado monopolio confesional español.

Con la llegada de la democracia, el Art. 16 de la Constitución de 1978 garantizó “la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley”. Este derecho fundamental se desarrolló en la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa [en adelante, LOLR], cuyo Art. 2.2º reconoció que aquella libertad también comprendía “el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos”. Un derecho que se puede ejercitar con un único límite (Art. 3 LOLR): “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”. Pero, paradójicamente, entonces tampoco se reguló ni la reserva de suelo para usos religiosos ni el procedimiento a seguir para establecer un lugar de culto.

Durante las siguientes décadas, aquella Ley Orgánica que derogó expresamente la normativa franquista de 1967 apenas ha tenido desarrollo normativo: dos Reales Decretos, uno sobre organización y funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas [142/1981, de 9 de enero] y otro sobre constitución de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa [1890/1981, de 19 de junio] y, conforme a la previsión contenida en el Art. 7 LOLR: “el Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, acuerdos o convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España”. En el 1992 se suscribieron tres Acuerdos con las comunidades evangélica, judía y musulmana,

mediante las Leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre, respectivamente, que dieron por supuesto la existencia de lugares de culto de las tres creencias pero sin establecer ninguna disposición sobre su ubicación.

Ciñéndonos al ámbito del islam, el Art. 2 de la mencionada Ley 26/1992 que aprobó el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España (en adelante, CIE), definió las “mezquitas o lugares de culto” de las Comunidades Islámicas pertenecientes a la CIE como “los edificios o locales destinados de forma exclusiva a la práctica habitual de la oración, formación o asistencia religiosa islámica, cuando así se certifique por la Comunidad respectiva, con la conformidad de dicha Comisión”. Una definición que, en esencia, coincide con la expresada por la doctrina arabista: “lugares donde se congregan los fieles musulmanes para la oración y que a veces es también centro de estudios y de reunión comunitaria” (Gómez García, 2009: 214).

Ese carácter social convierte a estos lugares en “la expresión de una identidad colectiva, a la vez que se instituyen como el espacio que estructura socialmente la comunidad musulmana; (...) tanto como sitio de plegaria como lugar de encuentro e interrelación colectiva, la mezquita cumple una función de homología de la comunidad local con el resto de comunidades musulmanas, que convergen hacia un mismo punto, La Meca, cinco veces al día durante el tiempo de la oración” (Moreras, 1999: 181). Dicho de otro modo, nos encontramos ante el epicentro de cualquier comunidad islámica, “el único refugio de la fe donde los musulmanes dejan el desarraigo” (Sartori, 2002: 35), y como tal, la mezquita no se configura tan solo como un lugar de oración sino, sobre todo, como un espacio de reunión y de convivencia.

Partiendo de esa base y con datos relativos a 31 de diciembre de 2014, según el “*Estudio demográfico de la población musulmana*”, en España existen 1.279 mezquitas. No obstante, el propio informe, elaborado por la Unión de Comunidades Islámicas de España (UCIDE), puntualizó que esa cifra debía tomarse “con prudencia, ya que se estima sobrevalorada artificialmente por motivos estrictamente políticos, ajenos a lo religioso”. En el cuadro 1 se puede observar su distribución por Comunidades Autónomas:

Cuadro 1. Distribución de las mezquitas en España por CCAA

Andalucía	183	Comunidad Valenciana	183
Aragón	54	Extremadura	18
Asturias	8	Galicia	18
Baleares	45	Madrid	105
Canarias	31	Melilla	11
Cantabria	2	Murcia	84
Castilla y León	29	Navarra	29
Castilla-La Mancha	87	La Rioja	21
Cataluña	264	País Vasco	55
Ceuta	52	Total	1.279

Fuente: elaboración propia a partir del informe de la UCIDE

Otro informe relevante, aunque se encuentre menos actualizado, es el barómetro “*Valores, actitudes y opiniones de los inmigrantes de religión musulmana*”, publicado por el Ministerio del Interior, en 2011, que nos brinda algunos datos significativos sobre la asistencia de los musulmanes a las mezquitas españolas y las razones por las que acuden a ellas. Entre quienes van a estos lugares de culto, a diario, semanalmente o al menos una vez al año (en conjunto, un 73% de los inmigrantes), predominan los motivos de orden puramente espiritual: rezar y encontrar paz de espíritu. Para un 68%, la mezquita también es importante como lugar de encuentro y socialización con personas que comparten el mismo origen geográfico o cultural. La oportunidad de encontrar en la mezquita orientación espiritual y consejos del imán para los problemas de la vida cotidiana es mencionada por un 59%. Además, el 46% acude al lugar de culto para encontrar personas con quienes compartir cuestiones referidas a la vida cotidiana, como hablar de problemas laborales, legales o de vivienda. Son datos que evidencian la trascendencia de las mezquitas desde el punto de vista de la integración social y cultural de los musulmanes que se encuentran en España.

Sin embargo, cuando los miembros de esta comunidad religiosa se dirigen a su ayuntamiento para solicitar la apertura de una mezquita –tanto si se trata de su primera utilización como si se refiere a modificar el uso del local de una actividad anterior–, los solicitantes están sujetos a la preceptiva licencia municipal, “siendo la finalidad de tal intervención (...) la de comprobar si el uso proyectado se ajusta al destino urbanístico

previsto en el planeamiento así como también si el edificio reúne las condiciones de seguridad y salubridad necesaria” [sentencia 13704/1989, de 10 de abril, del Tribunal Supremo (en adelante, STS)]. Esa autorización tiene carácter reglado, es decir, la licencia debe concederse a cualquier solicitante que reúna objetivamente los requisitos necesarios que la normativa exige para obtenerla, pero las corporaciones locales no disponen ni de procedimientos adecuados ni de una orientación suficiente para gestionar el hecho religioso con el consiguiente riesgo de que una decisión municipal –que según las circunstancias de cada localidad puede ser afirmativa, negativa o simplemente indiferente– se adopte basándose en el desconocimiento y acabe vulnerando la libertad religiosa de los musulmanes, limitando el ejercicio de un derecho fundamental.

El preámbulo de la Ley 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto, de Cataluña –la única norma autonómica que ha regulado el hecho religioso de forma específica–, resumió perfectamente esta situación al afirmar que “el vacío legal existente hasta ahora sobre los centros de culto ha provocado disparidad de criterios entre los ayuntamientos a la hora de conceder licencias: desde la aplicación rigurosa de la Ley [catalana] 10/1990, de 15 de junio, sobre policía del espectáculo, las actividades recreativas y los establecimientos públicos –que no tiene en cuenta los centros de culto–, hasta la ausencia de exigencia de medidas de seguridad, hoy consideradas necesarias. En algunos casos, esta disparidad ha desorientado a los responsables de los centros de culto, algunos de los cuales han pedido la unificación de criterios (...) Es evidente, pues, que ni el derecho urbanístico ni el derecho administrativo municipal limitan *per se* el derecho fundamental de libertad religiosa, y que las autoridades locales no pueden imponer más limitaciones que las imprescindibles para preservar los derechos fundamentales”.

3. LA CONTROVERSIA SOCIAL POR LA APERTURA DE UNA MEZQUITA

La disposición final primera de la Ley de Suelo [Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio] dispuso que “el contenido normativo íntegro de esta Ley es de aplicación directa en los territorios de las Ciudades de Ceuta y Melilla”, un hecho notorio si tenemos en cuenta el elevado porcentaje de población musulmana que vive en ambas ciudades; en torno al 40%. Para el resto de España, aunque las Comunidades

Autónomas tienen atribuidas competencias exclusivas sobre suelo y urbanismo, la norma estatal del suelo “contiene un entramado de principios y reglas de obligado cumplimiento 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”, como reconoció el Observatorio del Pluralismo Religioso.

Esos principios de desarrollo territorial y urbano sostenible (que enumera el Art. 2 de la citada Ley del Suelo) deben propiciar “el uso racional” –entre otros recursos– “de la cohesión social y la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres (...) procurando en particular (...) un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social”. Unos fines muy loables que, sin embargo, no evitan mostrar las carencias de esta norma estatal, que no plantea ninguna reserva de suelo para construir lugares de culto ni tampoco establece que los planeamientos urbanísticos deban contemplar esa clase de equipamientos.

Si esto ocurre en la esfera nacional, en la autonómica –salvo el modelo catalán que ya citamos– el urbanismo español no dispone de ninguna regulación específica que responda adecuadamente a la demanda de quienes solicitan abrir un lugar de culto. Y si nos referimos a las entidades locales, los ayuntamientos aún deben hacer frente a otro elemento añadido que distorsiona la desorientación legislativa: el conocido efecto NIMBY. Este acrónimo anglosajón, procedente de la expresión *Not In My Back Yard* (*no en mi patio trasero*), hace referencia a la respuesta social de algunos movimientos vecinales que se oponen a la instalación de ciertos equipamientos comunitarios cerca de sus viviendas. Comparten la necesidad de construir esas dotaciones de interés público pero siempre que sea lejos de sus domicilios. Una actitud que suele granjearles las críticas de quienes les acusan de mantener una postura hipócrita, elitista e insolidaria.

En ese complejo marco, uno de los mayores conflictos que se generó en España con la llegada de los inmigrantes musulmanes a mediados de los años 80 y, en especial,

durante el *boom* económico de los 90, fue precisamente la apertura de mezquitas; un hecho que generó un efecto “nimbyzador” a medida que el islam dejó de tener carácter testimonial y pasó a ser cada vez más visible en las calles. Un buen ejemplo lo encontramos en la Mezquita Mayor de Granada, inaugurada en 2003 en el mirador de San Nicolás, en pleno barrio del Albaicín. Fue la primera que construyeron los musulmanes españoles conversos, los denominados *neomusulmanes*, y aunque hoy en día es un atractivo más de la antigua capital nazarí, en sus inicios el proyecto contó con la férrea oposición vecinal y política.

En todo caso, conviene subrayar que la mayoría de estos nuevos centros religiosos no son construcciones emblemáticas, al estilo de la ya citada de Granada, ni grandes edificios como la conocida Mezquita de la M-30 en Madrid. Casi siempre, se trata de discretos y precarios oratorios abiertos en los bajos comerciales, en zonas periféricas o polígonos industriales. Los conflictos han surgido en diferentes rincones de todo el país, Collado Villalba (Madrid), Torrent y La Pobla (Valencia), Onda (Castellón), La Aljorra (Cartagena, Murcia), Sevilla, Vitoria (Álava) o Bilbao (Vizcaya), aunque son más habituales en Cataluña –a pesar de que sea la única región que regule los lugares de culto– con manifestaciones y recogidas de firmas antimezquita en Vic, Badalona, Tarrasa, Palafrugell, Torroella de Montgrí, Blanes, Cornellá, Reus, Lérida, Tárrega, Mataró, Arenys de Mar, Sant Vicenç de Castellet, El Prat de Llobregat, etc.

La contestación social llegó a tal extremo en el verano de 2011, que la Sala de Vacaciones del Tribunal Superior de Justicia [STSJ Cataluña 9592/2011, de 26 de agosto] tuvo que pronunciarse para resolver un recurso de protección jurisdiccional “de los derechos fundamentales de la persona”, cuando el Grupo Municipal *Plataforma per Catalunya* del Ayuntamiento de Salt (Gerona) recurrió la resolución administrativa dictada por la Dirección General de Administración de Seguridad (Departamento de Interior de la *Generalitat* catalana). Dicha resolución, del día 23 de aquel mismo mes, les prohibía celebrar una concentración “al objeto de manifestar el malestar de los habitantes de la ciudad y la preocupación de los empresarios del polígono 'Torre Mirona' por la noticia de la probable construcción de una macro mezquita salafista, mostrando su rechazo a la misma, así como a la modificación puntual del plan general municipal tendente a la modificación de los usos permitidos en el indicado polígono”, el

27 de agosto de 2011, coincidiendo con los últimos días del Ramadán y en pleno periodo estival de la Administración de Justicia. El Tribunal catalán entendió que la adopción de “una medida tan drástica como la prohibición de celebrar una concentración fue necesaria y proporcional; que la resolución de la autoridad gubernativa” resultó “suficientemente motivada y fundada”, y que la justificación de la prohibición fue idónea, “en aplicación del límite previsto en el Art. 10 de la Ley reguladora del Derecho de Reunión (en consonancia con el 21.2 de la Constitución) (...) basándose (...) en el evidente e indudable peligro de producción de graves atentados contra el orden público, con peligro para personas y bienes, tanto de los convocantes y asistentes a la concentración como de terceras personas”.

A los pocos meses, la apertura de un centro musulmán en el barrio bilbaíno de Basurto generó tal grado de malestar social que, ante el cariz que tomaban los acontecimientos, el *Ararteko* (Defensor del Pueblo vasco) intervino y dictó una resolución, el 9 de enero de 2012, en la que señaló que “la intervención municipal en la apertura de nuevos centros religiosos debe limitarse al control previo urbanístico y medioambiental previsto en el ordenamiento jurídico. Por su parte, las legítimas pretensiones dirigidas al cumplimiento de las medidas correctoras impuestas deben servir, no para impedir el funcionamiento de la actividad, sino para instar las labores de inspección y, en su caso, de disciplina cuando se constate un incumplimiento”. Y finalizaba la resolución con las siguientes conclusiones:

- Que “los poderes públicos deben garantizar la iniciativa de las comunidades religiosas para la apertura de centros de culto en los términos que establece la Ley Orgánica 7/1980 de Libertad Religiosa. La actuación de los poderes públicos, en relación con las políticas de ordenación urbanística, debe favorecer una adecuada gestión de la diversidad religiosa que evite la discriminación y garantice una adecuada cohesión social” y;
- Que respecto a la voluntad de las comunidades religiosas de abrir nuevos centros religiosos, la intervención municipal “es una potestad reglada que debe aplicarse de manera objetiva conforme el ordenamiento jurídico. La labor de intermediación municipal debe servir para mantener una interlocución entre los

promotores de la actividad y los vecinos del barrio que permita el legítimo desarrollo de la actividad sin afectar o molestar a terceras personas. En ningún caso la mediación debe cuestionar el libre ejercicio de los derechos de los promotores de la actividad a la apertura de nuevos centros de culto”.

4. LA REGULACIÓN DEL HECHO RELIGIOSO EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA ESPAÑOLA

Dentro del ámbito del urbanismo, el suelo o la ordenación territorial o urbanística, según la denominación que adopte cada región, las diecisiete comunidades y dos ciudades autónomas españolas se pueden agrupar en tres grandes grupos:

- **Grupo 1.** En cuatro regiones (Galicia, Extremadura, Baleares y La Rioja) no se ha establecido ninguna referencia a dotaciones o equipamientos de carácter religioso en sus planes de ordenación; asimismo, en Ceuta y Melilla “es de aplicación directa” la Ley del Suelo de 2008 que, como ya tuvimos ocasión de comentar, tampoco plantea reservas de suelo para construir lugares de culto ni establece que los planeamientos urbanísticos deban contemplar esa clase de equipamientos (un vacío muy singular si tenemos en cuenta el peso específico de las comunidades musulmanas en ambas localidades norteafricanas).
- **Grupo 2.** Otras doce comunidades se limitan a mencionar los fines religiosos en su normativa, pero sin llegar a desarrollarlo posteriormente, como ocurre en el caso catalán, ni manteniendo un criterio homogéneo entre todas ellas:
 - Andalucía: en enero de 2012 modificó su regulación en materia de ordenación urbanística para añadir que uno de los “fines específicos de la actividad urbanística” es “integrar el principio”, reconocido en los Arts. 14 de la Constitución y 14 del Estatuto de Autonomía andaluz, “de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de (...) religión (...) en la planificación de la actividad urbanística”.

- Aragón: el Art. 41 de su Ley de Urbanismo de 2014 dispone que el plan general establecerá como ordenación pormenorizada la “delimitación o emplazamiento de espacios verdes, libres, deportivos y de recreo, centros docentes y dotaciones o equipamientos ambientales, sanitarios, religiosos, educativos, culturales, asistenciales y demás servicios de interés social”.

- Asturias: al regular la declaración de utilidad pública, el Art. 104 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo prevé que, en el Principado, serán expropiables los terrenos y edificios “destinados en el plan al establecimiento de servicios públicos o a la construcción de templos”.

- Canarias establece que “*las instalaciones (...) religiosas son dotaciones y equipamientos necesarios para la prestación de servicios de interés social*”, y que “los bienes de los patrimonios públicos de suelo pueden ser (...) permutados directamente o cedidos en uso a entidades religiosas o benéfico-sociales oficialmente reconocidas, cuando su destino sea (...) de culto”.

- Cantabria: el planeamiento municipal contemplará “la existencia de suelo para construcciones y espacios destinados a equipamientos sociales, como centros (...) religiosos”; asimismo, en el suelo urbano consolidado, “el Plan General contendrá las siguientes determinaciones (...): Delimitación o emplazamiento de espacios (...) religiosos”. Sus normas urbanísticas definieron qué se incluye en el uso dotacional religioso: “espacios o locales destinados al culto de cualquier confesión y los directamente ligados al mismo tales como templos, centros parroquiales, conventos y otros de similares características”.

- Castilla y León: tanto en su Ley de Urbanismo como en el desarrollo reglamentario incluyen “las construcciones, instalaciones y espacios

asociados, destinados a la prestación de servicios (...) religiosos” dentro de los equipamientos, que son una de las dotaciones urbanísticas (junto a los espacios protegidos, las vías públicas, los servicios urbanos y los espacios libres públicos) a las que el planeamiento urbanístico debe señalar reservas de suelo, con el objetivo de lograr “la mejora de la calidad de vida y la cohesión social de la población”.

- Castilla-La Mancha: aunque su Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, de 2010, no realizó ninguna mención a estos equipamientos, sí lo hizo el Reglamento de Planeamiento de la anterior Ley 2/1998, de 4 de junio. Uno de los usos rotacionales previstos en el anexo I son las “actividades destinadas a la formación religiosa” dentro del Uso Cultural-Deportivo.

- Comunidad de Madrid: entre las “actuaciones en suelo urbanizable no sectorizado que requieren proyecto de actuación especial”, la normativa madrileña también incluye el uso de equipamiento social de las actividades y servicios religiosos.

- Comunidad Valenciana: de forma análoga a la legislación castellano-manchega, tampoco menciona los usos religiosos del suelo, pero sí su reglamento de desarrollo, considerando como uso dotacional público asistencial a los servicios de carácter religioso.

- Murcia: la ley regional incluyó los lugares de culto entre “las instalaciones colectivas al servicio general de la población”.

- Navarra: se encuentra en la misma situación que Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana; la ley foral no lo prevé pero sí un desarrollo reglamentario anterior que incluyó el equipamiento destinado a usos religiosos como uno de los elementos que tienen la consideración “de dotaciones al servicio de un sector de suelo urbanizable”.

- País Vasco: aunque se empezó a tramitar un anteproyecto de ley de centros de culto, de 2011; actualmente, la ley vasca recoge tan solo una previsión vinculante para la Administración encargada del diseño urbanístico de establecer obligatoriamente en la red de sistemas generales una reserva sobre “equipamientos colectivos privados, tales como centros de carácter comercial, religioso”. Del mismo modo, la norma incluye entre los elementos necesarios de la red dotacional de los sistemas locales unos “equipamientos privados dedicados a (...) uso religioso”.

- **Grupo 3.** Por el momento, tan solo Cataluña ha adaptado su normativa urbanística a esa realidad religiosa, cada día “más plural”, donde “conviven distintas confesiones que plantean nuevos retos y piden nuevas respuestas (...) Desde la laicidad –es decir, desde el respeto a todas las opciones religiosas y de pensamiento y a sus valores, como principio integrador y marco común de convivencia– [esta ley] quiere regular los centros de culto en términos de neutralidad y con la única finalidad de facilitar el ejercicio del culto y de preservar la seguridad y la salubridad de los locales y los derechos fundamentales de todos los ciudadanos relativos al orden público”; como señaló el preámbulo de la Ley 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto que, posteriormente, fue desarrollada mediante el Decreto 94/2010, de 20 de julio.

5. LA NORMA CATALANA DE LUGARES DE CULTO

El Art. 161 del Estatuto de Autonomía de Cataluña [Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio] es el único de los diecinueve que recoge expresamente la competencia exclusiva “en materia de entidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Cataluña, que incluye, en todo caso, la regulación y el establecimiento de mecanismos de colaboración y cooperación para el ejercicio de sus actividades en el ámbito de las competencias de la Generalitat; asimismo, le corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia relativa a la libertad religiosa”. Esta competencia incluye en todo caso: “(...) b) El establecimiento de acuerdos y convenios de cooperación con las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas inscritas en el Registro estatal de Entidades Religiosas en el ámbito de competencias de la Generalitat. c) La promoción, el

desarrollo y la ejecución en el ámbito de las competencias de la Generalitat de los acuerdos y de los convenios firmados entre el Estado y las iglesias, confesiones y comunidades religiosas inscritas en el Registro estatal de entidades Religiosas.”

A partir de esta base competencial; junto al Art. 149 del Estatuto que otorga a la Generalitat la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y urbanismo y el Art. 160 que le atribuye la competencia exclusiva en materia de régimen local, la Ley catalana de los centros de culto, “parte del reconocimiento del derecho fundamental de libertad religiosa y tiene como finalidad facilitar el ejercicio del derecho de libertad de culto, apoyar a los alcaldes a la hora de facilitar el ejercicio de este derecho y velar por unas condiciones adecuadas –y proporcionadas a la actividad– en cuanto a la seguridad, la higiene y la dignidad de los locales de culto. También es una finalidad de la presente ley evitar posibles molestias a terceras personas. A su vez, la Ley evita causar problemas a los centros de culto que ya prestan sus servicios sin dificultades”.

La ley catalana establece que los planes de ordenación urbanística municipal prevean suelos con la calificación de “sistema de equipamiento comunitario donde se admitan los usos de carácter religioso”, pues considera que la apertura de locales de culto es un derecho por el que deben velar las administraciones (Art. 4). Estos lugares de culto “deben tener las condiciones materiales y técnicas necesarias para garantizar la seguridad de los usuarios y la higiene de las instalaciones, y evitar molestias a terceras personas” (Art. 8.1), de acuerdo con unas condiciones mínimas de seguridad, salubridad, accesibilidad, protección acústica, aforo y evacuación que se desarrollaron reglamentariamente en 2010, adecuándolas a este tipo concreto de actividad. Y asimismo regula las licencia de apertura y uso de los centros de culto que, como señaló en su preámbulo, no tiene por objeto “dar permiso para la actividad religiosa en sí, que es un derecho fundamental, sino garantizar que el uso del local concreto para el que se otorga reúne las condiciones técnicas adecuadas al tipo de actividad que deba realizarse”.

Para determinar las necesidades municipales de suelo relativas a la implantación de estos centros, el Art. 3 del Decreto que desarrolló la Ley estableció que “la memoria de los planes de ordenación urbanística municipal” tomará en consideración “las

sugerencias o alegaciones que a tal efecto formulen las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas en el transcurso del proceso de participación ciudadana que se desarrolle con motivo de la formulación de aquellos planes y en el trámite o trámites de información pública regulados por la normativa urbanística en el marco del procedimiento de aprobación del planeamiento general”.

A continuación, el Art. 6 establece que “se tiene que garantizar que el emplazamiento del equipamiento comunitario con uso religioso esté bien comunicado con el fin de no dificultar el ejercicio del derecho de libertad de culto”. Y si el centro religioso tuviera “una superficie construida superior a mil metros cuadrados o un aforo previsto para más de quinientas personas, tanto en edificios de nueva planta como en edificios existentes”, la documentación tiene que incorporar una justificación sobre la idoneidad y conveniencia de la implantación del nuevo centro y un estudio de la movilidad generada y de las necesidades de plazas de aparcamiento de la nueva implantación así como el planteamiento de las soluciones que contempla.

Finalmente, al regular sus condiciones de protección acústica, el Art. 17 establece que los lugares de culto “tienen que contar con las medidas de aislamiento acústico suficientes para garantizar la prevención de molestias hacia el exterior”, especialmente si están “emplazados en ámbitos urbanos con presencia de usos de vivienda, residenciales y hospitalarios que se encuentren situados a una distancia mínima de cien metros de éstos”. El decreto sólo excluye de estas condiciones “a las campanas ubicadas en los centros de culto, teniendo en cuenta los usos que les han sido atribuidos tradicionalmente”; lo que parece excluir la posibilidad de que el almuédano llame a oración.

Con esta regulación, la normativa autonómica sobre lugares de culto –al igual que sucede con la observancia de los ritos funerarios musulmanes, en el marco de la policía sanitaria mortuoria de cada Comunidad Autónoma, o con las polémicas consecuencias de la poligamia para tener derecho a las pensiones de viudedad (Pérez Vaquero, 2015)– ofrece notables diferencias entre unas regiones y otras, siendo una buena muestra de su falta de coherencia, lo que conlleva una gran inseguridad jurídica. Si al regular los enterramientos destaca la sensibilidad de Andalucía para autorizar el rito musulmán con

sudario, sin ataúd; en este caso, la normativa andaluza se limita a mencionar simplemente que su planificación de la actividad urbanística no discriminará por razones religiosas. Mientras que, al contrario, si la inhumación del cuerpo en un féretro resulta obligatoria en Cataluña –aunque no se respete las formalidades musulmanas para realizar un enterramiento digno, acorde con sus creencias– en este caso, sin embargo, es la única región que, por el momento, ha desarrollado una ley específica sobre centros religiosos.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN

El 16 de marzo de 2000, la European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) aprobó su recomendación nº 5 pidiendo a los Estados miembros del Consejo de Europa que adoptasen las medidas necesarias para asegurar que se garantice plenamente la libertad de religión, especialmente, a la hora de eliminar “todo obstáculo legal o administrativo innecesario para la construcción de un número suficiente y apropiado de lugares de culto que permitan la práctica del islam”. En ese mismo sentido, el Art. III de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, de 18 de mayo de 2000, también proclamó que, para incrementar la conciencia política de todos sus habitantes, las ciudades firmantes de la Carta debían asumir el compromiso de que sus “autoridades municipales garantizaran la libertad de conciencia y de religión individual y colectiva (...) y que, dentro de los límites de su legislación nacional, llevasen a cabo todo lo necesario para asegurar dicho derecho velando por evitar la creación de guetos” y favoreciendo “la tolerancia mutua entre creyentes y no creyentes, así como entre las distintas religiones”.

Asimismo, entre las medidas previstas por el Dictamen del Comité de las Regiones sobre Política de la vivienda y política regional (2007/C 146/02, de 14 de febrero), la nº 2.5 estableció “la importancia de que las zonas residenciales reflejen la cultura de las comunidades que viven en ellas. Los edificios emblemáticos locales como (...) los lugares de culto religioso (...) son importantes para consolidar las comunidades”.

En ese punto es donde las políticas públicas de ordenación del territorio y de urbanismo deben tener en cuenta las necesidades de aquellas personas que comparten una misma

religión, de modo que todas las Administraciones, especialmente las locales, se muestren sensibles al derecho de los musulmanes a disponer de lugares de culto y eviten discriminaciones que, en última instancia, acaban fomentando la precariedad y clandestinidad de estos centros religiosos.

7. BIBLIOGRAFÍA

Díaz-Salazar, R. (2008). *España laica*. Madrid, Espasa.

Gómez García, L. (2009). *Diccionario de Islam e Islamismo*. Madrid, Espasa.

Khalil Samir, S. (2003). *Cien preguntas sobre el Islam*. Madrid, Encuentro.

Küng, H. (2006). *El Islam: Historia, Presente y Futuro*. Madrid, Trotta.

Lanzas Gámez, F. (2008). “La libertad religiosa en España durante los treinta años de la Constitución de 1978”. *Revista Videtur Quod - Anuario del Pensamiento Crítico* (0).

Moreras, J. (1999). *Musulmanes en Barcelona. Espacios y dinámicas comunitarias*. Barcelona, CIDOB.

Pérez Vaquero, C. (2015). “La observancia de los ritos funerarios musulmanes y la política sanitaria mortuoria (española y europea)”. *El Cronista del Estado Social y de Derecho* (50), Madrid, Iustel, Núm. 50.

--- (2015). “Las Consecuencias jurídicas de la poligamia en las pensiones de viudedad, en España y la Unión Europea”. *Revista Aranzadi Doctrinal* (1), Cizur Menor, Aranzadi.

Sánchez Nogales, J.L. (2004) *El Islam entre nosotros*. Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos.

Sardar, Z. y Davies, M.W. (2004). *Inshallah. Comprender el Islam*, Barcelona, Intermón Oxfam.

Sartori, G. (2002). *La sociedad multiétnica. Extranjeros e islámicos*. Madrid, Taurus.

8. SITIOS WEB CONSULTADOS

CIS: <http://www.cis.es>

Conferencia Episcopal: <http://www.conferenciaepiscopal.es/>

Ministerio del Interior, Estudio sobre valores, actitudes y opiniones de los inmigrantes de religión musulmana: <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201485/Valores,%20actitudes+y+opiniones+de+los+inmigrantes+de+religi%C3%B3n+musulmana+%28NIPO+126-11-022-1%29.pdf/0bf98a9b-bd97-490f-8e53-0e6885a34e0a>

Observatorio Andalusi, UCIDE: Estudio demográfico de la población musulmana: <http://observatorio.hispanomuslim.es/estademograf.pdf>

Observatorio del Pluralismo Religioso: <http://www.observatorioreligion.es>

Pew Forum: <http://www.pewforum.org/2014/04/04/religious-diversity-index-scores-by-country/>

* * *

Carlos Pérez Vaquero es profesor doctor de Derecho Internacional Público y Derecho Comunitario en la Universidad de Valladolid; autor de diversos artículos, libros y cursos de formación y editor del blog <http://archivodeinalbis.blogspot.com.es/>.

Recibido: 25/02/2015

Aceptado: 07/05/2015