



SR. LEHENDAKARI

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 5 de junio de 2019, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 68/2019, relativa al **anteproyecto de Ley de lugares, centros de culto y diversidad religiosa de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Ref.: DNCG_LEY_89422/2016_01)**.

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión, la vocal Sra. Astigarraga Goenaga.

PRESIDENTE:

D. Sabino Torre Díez.

VICEPRESIDENTE:

D. Xabier Unanue Ortega.

VOCALES:

D^a M^a Teresa Astigarraga Goenaga.

D. Luis M^a Eskubi Juaristi.

D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.

D^a Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.

D. Imanol Zubizarreta Arteche.

D. Ion Gurutz Echave Aranzabal.

D. Iñaki Calonge Crespo.

D.^a Miren Izaskun Iriarte Irureta.

SECRETARIO:

D. Jesús M^a Alonso Quilchano.

DICTAMEN N° 103/2019

ANTECEDENTES

1. Por Decreto 12/2019, de 5 de abril, del Lehendakari se solicita el dictamen de la Comisión sobre el anteproyecto de Ley de lugares, centros de culto y diversidad religiosa de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
2. A la petición de dictamen se acompaña el expediente seguido en su elaboración que contiene los siguientes documentos de interés:



- a) Decreto 1/2016, de 2 de febrero, del Lehendakari, por el que se ordena el inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley.
- b) Memoria explicativa del anteproyecto de 2 de febrero de 2016, suscrita por el Secretario General para la Paz y la Convivencia.
- c) Informe justificativo de la ausencia de relevancia desde el punto de vista del género de 18 de febrero de 2016, elaborado por la unidad administrativa para la igualdad.
- d) Decreto 7/2016, de 24 de febrero, del Lehendakari, por el que se aprueba con carácter previo el anteproyecto de Ley de centros de culto.
- e) Primera versión del texto del anteproyecto de 26 de febrero de 2016.
- f) Informe jurídico de la Dirección de Régimen Jurídico de la Secretaría General de la Presidencia, de 26 de febrero de 2016.
- g) Borrador del anteproyecto de ley elaborado en 2011.
- h) Segunda versión del texto del anteproyecto de 26 de febrero de 2016.
- i) Resolución de 1 de marzo de 2016 del Secretario General para la Paz y la Convivencia, por la que se somete el anteproyecto de ley de centros de culto a información pública por un periodo de veinte días (BOPV del 11 de marzo de 2016).
- j) Tercera versión del anteproyecto de 10 de marzo de 2016.
- k) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura de 16 de marzo de 2016.
- l) Escrito de alegaciones de las Diócesis de Bilbao, Vitoria y San Sebastián, de 5 de abril de 2016.
- m) Observaciones al anteproyecto elaboradas por el Director de Servicios del Departamento de Medio Ambiente y Planificación Territorial, de 7 de abril de 2016.
- n) Alegaciones de don Fernando Isidro Fernández Osorio de 30 de marzo de 2016.



- o) Cuarta versión del texto del anteproyecto de 12 de mayo de 2016.
- p) Informe de la Oficina de Control Económico sobre el anteproyecto de Ley de centros de culto, de 18 de mayo de 2016.
- q) Solicitud de EUDEL para la ampliación del plazo para formular alegaciones, de 20 de junio de 2016, y contestación del mismo día que acepta la petición.
- r) Informe de la Dirección de Desarrollo Estatutario del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, de 6 de febrero de 2018.
- s) Quinta versión del anteproyecto de 27 de julio de 2018.
- t) Memoria complementaria del anteproyecto de Ley de lugares, centros de culto y de diversidad religiosa en la Comunidad Autónoma del País Vasco de la Dirección de Régimen Jurídico, de 27 de julio de 2018.
- u) Observaciones al anteproyecto elaboradas por la Directora de Servicios del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, de 20 de septiembre de 2018.
- v) Sexta versión del anteproyecto de 28 de septiembre de 2018.
- w) Séptima versión del anteproyecto de 5 de noviembre de 2018.
- x) Remisión del texto del anteproyecto a EUDEL el 5 de noviembre de 2018.
- y) Solicitud de EUDEL para la ampliación del plazo para formular alegaciones, de 9 de noviembre de 2018, y contestación del día 13 siguiente que acepta la petición.
- z) Solicitud de informe a la Dirección de Desarrollo Estatutario sobre el soporte competencial del anteproyecto, de 27 de noviembre de 2019.
- aa) Informe técnico sobre el anteproyecto de ley elaborado por don Gerardo Ruiz-Rico Ruiz, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén y Director del Centro de Estudios Sociales y Jurídicos Sur de Europa.
- bb) Informe de EUDEL sobre el anteproyecto, de 18 de diciembre.
- cc) Informe de impacto en función del género de 22 de enero de 2019, elaborado por la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación.
- dd) Octava versión del anteproyecto.



- ee) Informe de Emakunde de 4 de febrero de 2019.
- ff) Memoria económica de 22 de febrero de 2019, suscrita por el Secretario General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación.
- gg) Novena versión del anteproyecto de 26 de febrero de 2019.
- hh) Memoria final del anteproyecto, de 26 de febrero de 2019
- ii) Informe de la Comisión de Gobiernos Locales de 25 de marzo de 2019.

DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO

3. El anteproyecto consta de exposición de motivos, trece artículos —estructurados en tres capítulos—, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.
4. La exposición de motivos se inicia recordando que todos los ordenamientos jurídicos democráticos, así como la normativa internacional de los derechos humanos, reconocen el derecho de las personas a la libertad religiosa y de culto como un derecho fundamental, dotado de las máximas garantías jurídicas. A continuación, cita el artículo 16 de la Constitución, la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio de libertad religiosa, el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y los artículos 10 y 11 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
5. Se reconoce seguidamente que “los fenómenos religiosos han experimentado, durante las últimas décadas, importantes transformaciones en las sociedades de nuestro entorno”: la sociedad vasca no es ajena a dichos cambios y “como otras sociedades europeas desarrolladas, presenta hoy un panorama de creciente pluralidad religiosa que posiblemente sea un fenómeno definitivo e irreversible”.
6. Se constata, no obstante, que en el ordenamiento jurídico vigente faltan instrumentos normativos adecuados para responder a un buen número de cuestiones y demandas surgidas por la presencia de esa nueva realidad plural. Entre tales cuestiones se encuentra la referida a los centros o espacios de culto, que es una de las vertientes que integran el derecho a la libertad religiosa.
7. Ello explica que los poderes públicos vascos activen su obligación de adoptar medidas positivas —también de carácter normativo— para asegurar el ejercicio de los derechos fundamentales, entre los que se encuentra el de libertad religiosa y, en ese marco, la ley articula una regulación garantista, a fin de proteger el derecho a la libertad religiosa, en relación con la apertura y utilización de centros de culto.



8. De este modo —se afirma—, con la ley se ofrece “una respuesta normativa coherente, viable y plenamente conforme con los principios de nuestro ordenamiento a una realidad social emergente e íntimamente ligada al ejercicio de un derecho fundamental, cumpliendo de esta manera el mandato estatuyente de facilitar la igualdad real y efectiva de toda la ciudadanía y de los grupos en los que se integran en el ejercicio de sus derechos dentro de una sociedad simultáneamente democrática y plural”
9. En la parte dispositiva, el artículo 1 enuncia el objeto de la norma: proteger la convivencia y la diversidad religiosa de nuestra sociedad; establecer mecanismos de diálogo y acuerdo; y garantizar la apertura y utilización de centros de culto en ejercicio del derecho fundamental.
10. El artículo 2 tiene dos contenidos.
11. El apartado 1 enuncia los principios que inspiran la ley: (i) garantía efectiva del ejercicio individual y colectivo del derecho de libertad religiosa; (ii) garantía de igualdad de trato entre las comunidades y confesiones religiosas en relación con la apertura y funcionamiento de los centros de culto; (iii) garantía de unas condiciones óptimas de seguridad y salubridad de dichos centros; y (iv) el derecho de las personas y de las diferentes iglesias, confesiones y comunidades religiosas a disponer de lugares de culto.
12. El apartado 2 incluye la definición de lo que, a los efectos de la ley, ha de entenderse por discriminación directa e indirecta en el ejercicio del derecho.
13. El artículo 3 establece el ámbito de aplicación. En positivo, el apartado 1 incluye los lugares y centros de culto del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa, y los espacios y equipamientos que se destinen temporalmente a una actividad de naturaleza religiosa. El apartado 2, en negativo, deja fuera a los lugares y centros de culto ubicados en hospitales, escuelas, cementerios, tanatorios, etc., así como a los espacios destinados a otras actividades principales y los que estén incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural Vasco (apartado 3).
14. El artículo 4 define el lugar o centro de culto en base a tres elementos: (i) edificio, local o dependencia aneja, de titularidad pública o privada, de pública concurrencia; (ii) destino permanente a la práctica del culto, a celebrar reuniones, impartir formación u ofrecer asistencia religiosa; y (iii) reconocimiento expreso de la iglesia, confesión o comunidad religiosa con personalidad jurídica.
15. En el capítulo primero (Libertad de culto en el marco de la ordenación urbanística), el artículo 5 se refiere a la utilización temporal o esporádica de equipamientos o espacios de titularidad pública para fines religiosos, a la que somete al principio de trato igualitario a todas las confesiones y comunidades religiosas.



16. El artículo 6 se ocupa de la determinación en los planes de ordenación urbana de una reserva de espacios suficiente para que sean utilizados como lugares de culto y asistencia religiosa. La decisión y asignación de los espacios reservados deberá realizarse con arreglo a criterios que no produzcan ni directa ni indirectamente discriminación en el ejercicio del derecho. La determinación de los emplazamientos deberá realizarse por los ayuntamientos salvaguardando el interés general y promoviendo la convivencia y la cohesión social con decisiones respetuosas con el ejercicio del derecho. Las iglesias, confesiones y comunidades religiosas participarán en el procedimiento de determinación y asignación de espacios reservados a lugares de culto. En dicho procedimiento se aplicará la legislación urbanística vigente.
17. En el capítulo segundo (Licencia urbanística, comunicación de apertura de centros de culto y otras autorizaciones), el artículo 7 somete a los locales de culto y demás equipamientos religiosos al régimen general de las licencias urbanísticas para las obras de construcción, adecuación y apertura.
18. El artículo 8 determina que la apertura de un nuevo lugar o centro de culto de concurrencia pública está sujeta al régimen de comunicación previa de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, y a la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco.
19. El artículo 9 dispone que, si en los lugares y centros de culto se llevan a cabo actividades diferentes de las religiosas, deberán disponer de las autorizaciones que resulten de aplicación.
20. El artículo 10 determina en su apartado 1 que los lugares y centros de culto están obligados a reunir las condiciones técnicas y materiales para garantizar la seguridad de las personas, la higiene de las instalaciones y evitar molestias a terceras personas. Dichas condiciones en ningún caso podrán impedir o dificultar de forma arbitraria la actividad de dichos centros.
21. El apartado 2 remite al reglamento la fijación de las condiciones técnicas y materiales de seguridad, salubridad, accesibilidad, protección acústica, aforo, evacuación, así como las destinadas a evitar molestias a terceros.
22. El artículo 11 contempla las medidas contra el incumplimiento de las condiciones de apertura de lugares y centros de culto.
23. El apartado 1 prevé el cierre, el desalojo o cualquier otra medida que impida continuar con el ejercicio del derecho o actividad religiosa en aquellos locales respecto de los que no se hubiera pedido licencia o realizado la comunicación previa, incumplan el contenido de las licencias urbanísticas o infrinjan las normas técnicas y materiales establecidas. Se



contempla el procedimiento: un requerimiento, previa audiencia a la entidad religiosa afectada, y la posibilidad de otorgar un plazo para subsanar los defectos, transcurrido el cual se procederá al cierre. En el apartado 2 se prevé la posibilidad de cambiar el cierre del local por el precinto de parte de las instalaciones, y en el apartado 3 se recuerda que las medidas no tienen carácter sancionador, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

24. En el capítulo tercero (Creación del Consejo Interreligioso Vasco), el artículo 12 regula en su apartado 1 la creación de dicho consejo, que se configura como órgano de diálogo y colaboración institucional de la Comunidad Autónoma con las diferentes confesiones y comunidades religiosas, cuya misión será preservar y promover una convivencia interreligiosa e intercultural basada en el respeto al pluralismo religioso.
25. El apartado 2 describe su función para el asesoramiento e informe “en aquellas iniciativas o decisiones de las Instituciones Vascas y de las Iglesias, Confesiones y Comunidades Religiosas del País Vasco que puedan afectar de forma específica al ejercicio de las libertades religiosa y de culto.”
26. El apartado 3 identifica los integrantes: los tres niveles institucionales, las iglesias, confesiones y comunidades religiosas, personas de reconocida competencia y otras asociaciones ciudadanas con interés cualificado en la aplicación de la ley.
27. El apartado 4 remite al reglamento la determinación de la composición, funciones y normas de funcionamiento, recordando que en su composición se promoverá una representación equilibrada de mujeres y hombres.
28. El artículo 13 enuncia las funciones de asesoramiento del consejo.
29. En la parte final, la disposición adicional primera se refiere a los Acuerdos con la Santa Sede y otras iglesias, confesiones y comunidades religiosas.
30. La disposición adicional segunda trata de la acreditación de la inscripción en el registro estatal de entidades religiosas.
31. La disposición transitoria primera establece la forma en que deberán adaptarse los planes de ordenación urbanística municipal a la nueva ley.
32. La disposición transitoria segunda se ocupa del periodo de adaptación a las condiciones técnicas y materiales de los lugares y centros de culto.
33. La disposición final primera autoriza al Gobierno el desarrollo reglamentario.
34. La disposición final segunda establece la entrada en vigor a los veinte días de su publicación en el BOPV.



INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

35. Este dictamen se emite de conformidad con el artículo 3.1 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que incluye en su apartado a), dentro del ámbito de la función consultiva de la Comisión, los “anteproyectos de Ley cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos”, sin que el sometido a consulta sea subsumible en los supuestos expresamente exceptuados en dicho apartado.

CONSIDERACIONES

I EL PROCESO DE ELABORACIÓN

36. La Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (en adelante, LPEDG), es el parámetro de contraste para examinar el proceso de elaboración del texto sometido a dictamen.
37. Ahora bien, antes es obligado precisar que, como ha señalado esta Comisión (por todos, Dictamen 76/2004), aunque dicho texto legal establece el mismo iter procedimental para las iniciativas reglamentarias y para los anteproyectos de ley, esta identidad de régimen termina ahí, ya que mientras las primeras encuentran en las leyes de las que traigan causa su fundamento y límite, los segundos no están sometidos a tan estricta vinculación.
38. La radical diferencia entre el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la iniciativa reglamentaria por el Gobierno recientemente ha sido analizada en la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 55/2018, de 24 de mayo, en la que se ha vuelto a recordar que “Los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley”.
39. De acuerdo con esa diferente naturaleza, desde el principio de su andadura (Dictamen 39/1999) la Comisión ha hecho especial hincapié en los distintos contornos que adquiere su intervención en razón del concreto objeto (proyectos de norma de rango legal, de rango reglamentario, de actos administrativos, etc.) sobre el que, en cada caso, ejerce su función consultiva.
40. En cuanto a los anteproyectos de ley, su especificidad se observa en que el legislador, aunque sometido a las normas superiores del ordenamiento, como la Constitución (CE) y el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV), no es un mero ejecutor de las



previsiones en ellas contenidas sino que goza de lo que se ha denominado libertad de configuración, cuyo ejercicio se orienta en función de valoraciones políticas (“el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho en libertad dentro del marco que esta ofrece, en tanto que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera de acuerdo con la Constitución y las Leyes (art. 97 CE)” (entre otras, STC 209/1987, de 22 de diciembre).

41. Los anteproyectos de ley conllevan, por tanto, un mayor nivel de opción “sobre la forma de crear derecho”, que, en orden a la intervención de la Comisión, se traduce en una interpretación más restrictiva de lo que su función conlleva respecto de otros productos normativos, a fin de respetar los límites que derivan de la dimensión política de toda ley, en cuanto expresión de la voluntad popular.
42. Por tanto, en el examen de los anteproyectos de ley, salvo en los casos en que la CE, el EAPV o, en ocasiones, las leyes orgánicas prevean algún trámite específico excepcionales (STC 35/ 1984, de 13 de marzo o STC 176/2011, de 8 de noviembre), la valoración del iter seguido para su preparación difiere de la que corresponde realizar en el caso de los reglamentos. Mientras en estos, por ejemplo, la falta de audiencia o de participación de intereses públicos y privados o la ausencia de informes preceptivos puede llegar a incidir en la validez del futuro producto normativo, con los anteproyectos de ley no sucede lo mismo ya que sólo en los indicados casos pueden ver comprometida su validez, junto a aquellos otros en los que la carencia afecte limitativamente a la formación de la voluntad parlamentaria (por todas, STC 108/1986, de 28 de julio).
43. Esta sustancial diferencia hace que el examen de los procedimientos de elaboración de los anteproyectos de ley por la Comisión se concrete esencialmente en contribuir al acierto de la regulación proyectada, esto es, a su racionalidad —entendida como utilidad para alcanzar los objetivos propuestos y la corrección de la regulación en términos de adecuación a la realidad que se pretende normar—.
44. La precedente especificidad de la función consultiva en relación a los anteproyectos de ley no ha impedido, sin embargo, que con un ánimo de estricta colaboración con el órgano consultante la Comisión formule observaciones sobre el procedimiento de elaboración del anteproyecto y de la memoria que lo acompaña, en aras a su mejora. Pero siempre sin olvidar que la valoración del procedimiento de elaboración por el órgano consultivo no se adentra en el terreno de la validación jurídica del texto y no permite fundar objeciones a la constitucionalidad del producto normativo final.
45. Hecha esta inicial acotación, procede abordar el examen del procedimiento seguido para obtener el texto que se somete a dictamen.



46. El procedimiento (en especial, las diversas memorias elaboradas a lo largo de la tramitación) permite conocer los motivos principales de la iniciativa, que pueden resumirse en la idea de dotar a la Comunidad Autónoma de una ley que responda a un panorama de creciente pluralidad religiosa y permita a las instituciones vascas contar con un instrumento jurídico adecuado a esa nueva realidad para gestionar la apertura de centros y lugares de culto en sintonía con el carácter de derecho fundamental que corresponde a la libertad religiosa (artículo 16 CE) en el que se inserta dicha actividad. Este concreto objeto ha de situarse en la finalidad más amplia a la que servirá la futura norma –citada en su artículo 1–, que persigue proteger la convivencia y la diversidad religiosa, establecer mecanismos de diálogo y acuerdo para preservar el ejercicio del citado derecho fundamental (tanto en su vertiente individual como colectiva).
47. Las memorias no trasladan información sobre la realidad de partida tomada en cuenta y a la que afectará la norma. Se encuentran algunas referencias al respecto en los trámites destinados a evaluar el impacto de género, donde se reconoce “el desconocimiento generalizado existente sobre la realidad socio-religiosa en el País Vasco”, que abarca “tanto cuestiones relacionadas con la presencia social de esta relativamente novedosa realidad así como otros aspectos derivados del reconocimiento formal por parte de los diferentes estamentos de la administración pública”.
48. Se señala, asimismo, que, según el Observatorio del Pluralismo Religioso, en el País Vasco se sitúan 271 lugares de culto y se indica que, por un lado, existe cierto grado de desconocimiento de la naturaleza jurídica de las entidades religiosas, fundamentalmente relacionado con su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas y, por otro, que “se detecta la inexistencia de espacios de participación y presencia de representantes de entidades religiosas (como tales o en calidad de representantes de otras entidades sociales) en los que se refiere a su interlocución con la administración pública, y sean propios o más generales”.
49. Se cita también que, en “Percepciones y actitudes hacia la población de origen extranjero” — Ikuspegi en el Barómetro 2018—, “en cuanto a los modelos de convivencia y gestión de la diversidad, la sociedad vasca sigue siendo favorable, pero con una clara orientación asimilacionista. Se acepta la diversidad y se reconoce el enriquecimiento que supone, pero hay un posicionamiento claro a que el mayor esfuerzo, aunque compartido, debe ser hecho por la población inmigrante. Se afirma que la sociedad vasca no cree que la población inmigrante con sus prácticas religiosas ponga en peligro su estilo de vida (69,5 % en 2018; en 2017 era un 53,1 %)”
50. Según la misma fuente, “el grado de tolerancia ante pautas culturales de la población inmigrante entre 2008 y 2018 ha mejorado hacia las pautas culturales más superficiales, relacionadas con la apertura de restaurantes, comercios. No obstante, el grado de tolerancia es menor cuando se



profundiza en elementos inherentes al multiculturalismo, como la manifestación de sus usos y costumbres, que vistan sus propias vestimentas de origen, construyan templos para sus religiones”.

51. En orden a la participación en el proceso de elaboración de los ciudadanos y ciudadanas, las instituciones y las administraciones potencialmente afectadas por la iniciativa, el expediente deja constancia de una participación intensa de las administraciones afectadas.
52. En este sentido, es relevante la participación de EUDEL, cuyas alegaciones han sido razonadamente contestadas y admitidas en su gran mayoría, habiendo motivado cambios en el texto del anteproyecto.
53. De igual modo, la fuerte presencia de un interés local en la iniciativa ha motivado la intervención de la Comisión de Gobiernos Locales [artículo 91 Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (LILE)] que, tras examinar con detalle el anteproyecto, ha concluido que no se produce afección alguna a la autonomía local ni impacto en el haz de competencias propias de los municipios, de donde deriva la innecesariedad del anexo específico de dotación de recursos (artículo 18.3 LILE).
54. Se ha recabado también el criterio de los departamentos del Gobierno Vasco cuyas competencias guardan directa relación con la iniciativa. En especial, consta la intervención del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, de especial relevancia dada la relación del anteproyecto con el área del urbanismo y el medio ambiente. Las observaciones realizadas en dos momentos del procedimiento han sido examinadas por el órgano promotor y motivado cambios en el texto.
55. Respecto de la apertura de la iniciativa a la participación ciudadana, consta la realización del trámite de información pública, durante el que expresó su opinión un ciudadano a título particular y el Obispo de Bilbao, que presentó un extenso escrito de alegaciones en el que expresaba el parecer de las tres diócesis vascas.
56. No consta que se haya realizado el trámite de audiencia (artículo 8 LPEDG) cuyo ámbito subjetivo, sentido y finalidad difieren de la información pública (por todos, Dictamen 186/2018) y que hubiera supuesto una valiosa oportunidad para conocer la opinión de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas que desarrollan su actividad en la Comunidad Autónoma de Euskadi.
57. El examen jurídico de la iniciativa analiza las cuestiones relevantes que suscita el anteproyecto. Al realizado por la Asesoría jurídica del órgano promotor se ha añadido uno específico relativo al encaje competencial de la futura norma elaborado por la Dirección de Desarrollo Estatutario.



58. El órgano promotor ha elaborado, según lo señalado, un informe de impacto en función del género en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, y las Directrices del impacto en función del género aprobadas al efecto por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 21 de agosto de 2012.
59. Emakunde ha emitido su informe de verificación del cumplimiento de la citada Ley 4/2005, que concluye con una valoración positiva del uso no sexista del lenguaje en el texto y la recomendación de que se procure una presencia equilibrada de hombres y mujeres en el Consejo Interreligioso Vasco, entre cuyas funciones considera que asimismo debería figurar el impedir los actos de violencia contra las mujeres so pretexto de prescripción o práctica religiosa.
60. En el expediente de elaboración consta asimismo el informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, que ha comprobado el respeto en la futura norma de la normativa lingüística y el cumplimiento en su redacción del Acuerdo del Gobierno de 14 de mayo de 2013, sobre la redacción bilingüe de los proyectos de norma.
61. En cuanto a la valoración del “impacto económico” (artículo 10.3 LPEDG), como viene expresando esta Comisión, debe ser la exigida por el concreto contenido de cada proyecto, tal y como deriva del entendimiento del procedimiento en su dimensión material.
62. En este caso, el informe de la Oficina de Control Económico concluye que la posible afección en las materias propias de la hacienda general del País Vasco resulta inapreciable y que el proyecto no comporta la creación de obligaciones económicas directas para la Administración Pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco que requieran financiación adicional, sin incidencia directa en las vertientes de gasto. Sí echa en falta la evaluación económica de los aspectos organizativos y del impacto que pudiera conllevar la aplicación de la normativa a los particulares, a la economía general y a otras administraciones (en concreto, a la generación de gastos a los municipios).
63. Para subsanar esos aspectos se ha elaborado por el órgano promotor una memoria económica en la que, respecto del impacto económico en otras administraciones, se señala que “resulta difícil efectuar un examen de los gastos que se pueden generar para todos y cada uno de los municipios de Euskadi, sin que se haya realizado con anterioridad el diagnóstico de la situación en la que se encuentran las diversas iglesias, confesiones y comunidades religiosas y sus necesidades en los municipios de Euskadi”. En lo que se refiere a la potencial incidencia económica de la creación del Consejo Interreligioso Vasco, se considera que será analizada durante la elaboración del reglamento que regule su composición, funciones y normas de funcionamiento.



64. Finalmente figura en el expediente una memoria final que describe el *iter* de elaboración seguido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.2 y 3 en relación con el artículo 12.2, ambos de la LPEDG.

II MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO

A) Planteamiento

65. El anteproyecto, según lo señalado, busca proteger la convivencia y la diversidad religiosa. Con ese objetivo, establece una regulación para la apertura y utilización de los lugares y centros de culto como garantía del ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa y crea un espacio de colaboración permanente entre las instituciones y las confesiones y comunidades religiosas que desarrollan su actividad en la CAPV.
66. Esa conexión de la iniciativa con la libertad religiosa singulariza su examen que, en principio, resultaría reconducible a la categoría de leyes que regulan el ejercicio de los derechos fundamentales. Como sucedió, v.gr. en los dictámenes 2/2002, 24/2003, esa circunstancia hace que el análisis del marco jurídico en el que se inserta el anteproyecto deba iniciarse con el del contenido constitucional del derecho de libertad religiosa, pues dicho contenido —de conformidad con el ordenamiento constitucional (artículo 53.1 CE) — es un límite infranqueable para el legislador ordinario competente (ya sea el estatal o el autonómico).
67. Por ello, en primer término, se examinan los contornos del derecho de libertad religiosa, para lo que tomamos en consideración las opiniones de la doctrina científica, pero sobre todo — como es obligado en los dictámenes de esta Comisión — la doctrina constitucional elaborada al efecto, pues la descripción (y consiguiente delimitación) no persigue —por exceder el objeto de este dictamen— la realización de un estudio doctrinal sobre dicho derecho fundamental, sino únicamente apuntar el bagaje teórico que nos servirá para analizar el anteproyecto y sustentar las reflexiones y consideraciones que su análisis merece a la Comisión.
68. A continuación, el dictamen analiza las coordinadas competenciales y el ajuste del anteproyecto a la distribución competencial. Se aborda, por último, el examen de los artículos que suscitan alguna consideración y la técnica legislativa.

B) La libertad religiosa

69. La Constitución reconoce la libertad religiosa en su artículo 16 en los siguientes términos:



1. Se garantiza 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.
 2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias.
 3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones
70. Para nuestro examen, del precepto constitucional retenemos que, aunque cabe considerar la libertad de pensamiento como su contenido nuclear, la libertad religiosa (origen y génesis de aquella) tiene un gran protagonismo en el artículo, que viene a recoger las tres vertientes tradicionales que la definen: (i) la libertad de conciencia; (ii) la libertad de confesión; y (iii) la libertad de culto, de especial relevancia en nuestro caso, al comprender la libertad para celebrar ritos y ceremonias religiosas en recintos privados o en público.
71. En esta aproximación inicial conviene asimismo transcribir el artículo 9 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en adelante, CEDH), que reconoce el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión en los siguientes términos:
1. 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, por medio del culto, la enseñanza, las prácticas y la observación de los ritos.
 2. La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral pública o la protección de los derechos o las libertades de los demás.
72. En el marco de la Unión Europea, la Carta de Derechos Fundamentales consagra en su artículo 10.1 la libertad religiosa, cuyo alcance y sentido deberá determinarse teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derecho Humanos (TEDH) (artículo 52.3 de dicha Carta).



73. Una jurisprudencia consolidada del TEDH (entre otros, asunto Eweida y otros contra Reino Unido, de 15 de enero de 2013) señala que: “La libertad religiosa es principalmente una cuestión de conciencia y pensamiento individual. Este aspecto del derecho establecido en el párrafo primero del artículo 9, de tener cualquier creencia religiosa y a cambiar de religión o creencia, es absoluto e incondicional. Sin embargo, como se establece también en el artículo 9.1, la libertad de religión comprende también la de manifestar su creencia, solo y en privado, pero también para practicar en comunidad con otros y en público. La manifestación de una creencia religiosa puede adoptar la forma de culto, la enseñanza, la práctica y la observancia. El testimonio en palabras y hechos está vinculado con la existencia de convicciones”.
74. La práctica del culto integra, por tanto, el contenido esencial de la libertad religiosa y por ello, el derecho a establecer lugares de culto forma parte también del haz de facultades del derecho.
75. El derecho de libertad religiosa ha sido desarrollado por el legislador orgánico en la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa (en adelante, LOLR).
76. El artículo 1 determina la aconfesionalidad del Estado y la no discriminación por razón de las creencias religiosas.
77. El artículo 2 recoge ese haz de facultades que conlleva el derecho de libertad religiosa y de culto —con inmunidad de coacción— y que cabe sintetizar en: (i) la libertad de profesar creencias religiosas, no profesar ninguna o cambiar de confesión; (ii) la libertad de manifestar libremente las creencias o abstenerse de declarar sobre ellas; (iii) la libertad de culto y de recibir asistencia religiosa y derecho a no ser obligado a ello; (iv) la libertad de enseñanza que comprende la de impartir enseñanza y educar según las creencias; y (v) la libertad de reunión, asociación y manifestación con fines religiosos.
78. En cuanto a los denominados derechos institucionales ínsitos en la libertad religiosa, el artículo 2.2 LOLR reconoce el derecho de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, a designar y formar a sus ministros, a divulgar su credo y a mantener relaciones con sus organizaciones o con otras confesiones religiosas.
79. Sobre el contenido de la libertad religiosa, el Tribunal Constitucional ha señalado (entre otras SSTC 24/1982, de 13 de mayo, 166/1996, de 28 de octubre, 46/2001, de 15 de febrero, 154/2002, de 18 de julio, 177/1996, de 11 de noviembre) que la Constitución reconoce en su artículo 16 la libertad religiosa, garantizándola a las personas y a las comunidades, «sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley» (art. 16.1 CE) y ha distinguido dos dimensiones.



80. En su dimensión objetiva, la libertad religiosa comporta la doble exigencia a que se refiere el art. 16.3 CE: por un lado, la neutralidad de los poderes públicos, ínsita en la aconfesionalidad del Estado; por otro, el mantenimiento de relaciones de cooperación de los poderes públicos con las diversas iglesias.
81. Como declara la STC 46/2001, de 15 de febrero: “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 funciones religiosas y estatales» (STC 177/1996)”.
82. En su condición de derecho subjetivo, la libertad religiosa tiene, a su vez, una doble dimensión, interna y externa. La primera «garantiza la existencia de un claustro íntimo de creencias y, por tanto, un espacio de autodeterminación intelectual ante el fenómeno religioso, vinculado a la propia personalidad y dignidad individual», (STC 177/1996, de 11 de noviembre). La segunda “... incluye también una dimensión externa de *agere licere* que faculta a los ciudadanos para actuar con arreglo a sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros (SSTC 19/1985, FJ 2; 120/1990, FJ 10, y 137/1990, FJ 8)». Este reconocimiento de un ámbito de libertad y de una esfera de *agere licere* lo es «con plena inmunidad de coacción del Estado o de cualesquiera grupos sociales» (STC 46/2001, FJ 4, y, en el mismo sentido, las SSTC 24/1982, de 13 de mayo, y 166/1996, de 28 de octubre) y se complementa, en su dimensión negativa, por la prescripción del art. 16.2 CE de que «nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias” (STC 154/2002, de 18 de julio).
83. En cuanto al ámbito sobre el que se proyecta la libertad religiosa, cabe precisar que se acoge un concepto amplio no limitado a la protección a las creencias religiosas, ni a las religiones tradicionales. El Tribunal Constitucional ha afirmado que alcanza tanto la creencia religiosa como la secular (SSTC 141/2000, de 29 de mayo o STC 180/2001, de 17 de septiembre).
84. En la misma línea, se orienta la interpretación del artículo 18.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas al Comentario general 20 de junio de 1993) que protege “las creencias teístas y no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia; los términos creencia o religión deben ser interpretados en sentido amplio”.
85. Como es común a todos los derechos y libertades fundamentales, el contenido definidor del derecho incorpora asimismo los límites que lo circundan. El de libertad religiosa — como todos los derechos fundamentales— no es ilimitado o absoluto y ha de atender a



la incidencia que su ejercicio pueda tener sobre otros titulares de derechos y bienes constitucionalmente protegidos, así como sobre los elementos integrantes del orden público protegido por la ley que, conforme a lo dispuesto en el art. 16.1 CE, limita sus manifestaciones.

86. Sobre esa cuestión el Tribunal Constitucional ha señalado (STC 57/1994, de 28 de febrero, FJ 6, citada al efecto en la STC 58/1998, de 16 de marzo) que «los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución sólo pueden ceder ante los límites que la propia Constitución expresamente imponga, o ante los que de manera mediata o indirecta se infieran de la misma al resultar justificados por la necesidad de preservar otros derechos o bienes jurídicamente protegidos (SSTC 11/1981, FJ 7, y 1/1982, FJ 5, entre otras)», y QUE, «en todo caso, las limitaciones que se establezcan no pueden obstruir el derecho fundamental más allá de lo razonable (STC 53/1986, FJ 3)».
87. Como recuerda, entre otras, la STC 141/2000, de 29 de mayo, «el derecho que asiste al creyente de creer y conducirse personalmente conforme a sus convicciones no está sometido a más límites que los que le imponen el respeto a los derechos fundamentales ajenos y otros bienes jurídicos protegidos constitucionalmente».
88. La LOLR se refiere a los límites de la libertad religiosa en su artículo 3 y determina “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 salud y la moralidad pública elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley, en el ámbito de una sociedad democrática”.
89. En esa delimitación de los límites, la LOLR resulta tributaria de los textos correspondientes a tratados y acuerdos internacionales que, conforme al artículo 10.2 CE, han de tomarse en cuenta a la hora de fijar el sentido y alcance de los derechos fundamentales constitucionales.
90. Así, se observa el influjo del antes transcrito artículo 9.2 del CEDH o el del artículo 18.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 19 de diciembre de 1966, que dispone: «la libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás».
91. Por su especial relación con el contenido del anteproyecto cabe recordar que el TEDH ha señalado que someter la apertura y utilización de centros de culto a la normativa urbanística no contraviene el artículo 9 CEDH (así, SSTEHD Vergos contra Grecia de 24 de junio de 2004 y Johanisshe Kirshe y Peters contra Alemania de 10 de julio de 2001).
92. La doctrina del TEDH en relación con el establecimiento de centros de culto y las normas urbanísticas considera que la ordenación del urbanismo sirve a un interés público que



los poderes públicos deben tutelar: los inmuebles destinados al culto deben respetar las normas urbanísticas, en tanto que ni las confesiones religiosas ni las personas están facultadas para emplazar un lugar de culto al margen de lo que determinen las disposiciones de carácter general sobre el uso del suelo, edificabilidad, características, seguridad etc. El derecho de libertad religiosa, en suma, por un lado, no permite a las confesiones religiosas sustraerse del cumplimiento de las normas neutrales. Y, por otro, las normas urbanísticas que conlleven restricciones para el ejercicio de la libertad religiosa deben superar el triple escrutinio: estar previstas por la ley, perseguir uno o varios fines legítimos (artículo 9.2. CEDH) y ser necesarias en una sociedad democrática.

93. El artículo 4 LOLR se refiere a la garantía jurisdiccional del derecho con expresa referencia al recurso de amparo.
94. El artículo 5 LOLR establece otro de los derechos que la doctrina denomina institucionales en cuanto atribuibles a las comunidades religiosas: el derecho a la personalidad jurídica que se obtiene mediante la inscripción en el registro de entidades (el Registro de Entidades Religiosas se encuentra regulado en la actualidad en el Real Decreto 594/2015, de 3 de julio).
95. De la obtención de la personalidad jurídica deriva el reconocimiento de plena autonomía organizativa y de funcionamiento que establece el artículo 6 LOLR.
96. Sobre la inscripción, el Tribunal Constitucional señaló en la ya citada STC 46/2001 que la actividad que puede desplegar el Registro es únicamente de carácter externo, formal, de mera constatación del hecho y no de calificación, de tal modo que la Administración no puede arrogarse la función de juzgar el componente religioso de las entidades que solicitan el acceso al registro y debe limitarse a comprobar si la entidad es alguna de las excluidas en el artículo 3.2 LOLR, sin desplegar control alguno sobre las creencias que sustenta la entidad. Una negativa indebida de la inscripción constituirá una lesión o menoscabo del derecho fundamental.
97. Por su parte, el TEDH también ha tenido ocasión de analizar normas nacionales que exigen a las confesiones religiosas contar con personalidad jurídica para abrir espacios de culto; normas que, en ocasiones, subordinan —como hace la LOLR— la obtención de dicha personalidad jurídica a la inscripción en un registro.
98. Si bien ha considerado que tales exigencias entran dentro del margen de apreciación de los estados para definir el régimen legal de las confesiones religiosas, toma en cuenta que la personalidad jurídica es un requisito para poder actuar en el tráfico jurídico por lo que integrará el ámbito de protección del derecho a la libertad religiosa de tal manera que la denegación injustificada de una inscripción constitutiva supone una vulneración del derecho a manifestar la religión y a desarrollar actividades que son elementos



esenciales de la práctica religiosa (Sentencia Testigos de Jehová de Moscú y otros contra Rusia, de 10 de junio de 2010).

99. El artículo 7 LOLR contempla los acuerdos o convenios de cooperación que debe establecer el Estado con las iglesias, confesiones y comunidades religiosas inscritas en el Registro, que hayan alcanzado notorio arraigo en España. Dichos acuerdos serán aprobados por ley de las Cortes Generales.
100. Al margen de los Acuerdos con la Santa Sede que, por su carácter de Estado, tienen naturaleza de tratados internacionales, hasta la fecha al amparo del artículo 7.1 LOLR se han aprobado la Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España; la Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Judías de España, y la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España.
101. El artículo 8 LOLR crea la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, de composición paritaria y carácter estable en la que estarán representantes de la Administración del Estado de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas o federaciones, con funciones de estudio, informe y propuesta sobre cuestiones en relación con la aplicación de la ley y con una intervención preceptiva en la “preparación y dictamen de los acuerdos o convenios de cooperación” (el Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, regula actualmente dicha comisión).
102. Según venimos insistiendo, la iniciativa conecta especialmente con la dimensión externa del derecho, que comprende «la posibilidad de ejercicio, inmune a toda coacción de los poderes públicos, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso» (STC 46/2001), entre las que se incluyen el desarrollo de los actos de culto, la reunión o manifestación pública con fines religiosos y la asociación para el desarrollo comunitario de este tipo de actividades.
103. La LOLR no contiene ninguna disección sobre sus contenidos orgánico y conexo. No obstante, puede señalarse la existencia de cierto consenso doctrinal por considerar que la materia orgánica (esto es, el desarrollo directo del derecho) comprendería la garantía del derecho —artículo 1—, el ámbito del derecho —artículo 2—, los límites de su ejercicio —artículo 3— y la tutela judicial —artículo 4—.
104. A dicho contenido, de acuerdo con lo señalado en la antes citada STC 46/2001 (y por el TEDH), cabría añadir el acceso al Registro de entidades del artículo 5 LOLR, que les otorga la personalidad jurídica y que vendría a integrar una de las facultades ínsitas en



el derecho a la libertad religiosa derivadas de la Constitución, conformando también el contenido orgánico (debiendo, no obstante, reseñar que dicha sentencia contó con un voto particular, al que se adhirieron tres magistrados, que discrepaba de esa calificación, al considerar que la inscripción registral no formaba parte del contenido esencial del derecho a la libertad religiosa (con apoyo en la no inclusión de esa facultad en el artículo 2 LOLR).

105. Por su parte, en la STC 207/2013 se afirma que la LOLR desarrolla tanto el contenido del derecho ex artículo 81.1 CE como las condiciones básicas de su ejercicio ex artículo 53.1 CE e incluye entre dichas condiciones el derecho de las personas a asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas (art. 2.1.d) y la obligación del Estado de establecer acuerdos o convenios de cooperación con las iglesias, confesiones y comunidades religiosas inscritas.
106. Examinado el anteproyecto a la luz de las notas que caracterizan el derecho a la libertad religiosa del artículo 16 CE, no se suscita ningún problema (sin perjuicio de las sugerencias que para la formulación de algunos aspectos concretos se realizan en el análisis del articulado).
107. En la perspectiva constitucional, la futura norma implanta una serie de medidas que se incardinan con naturalidad entre el elenco de las acciones que pueden adoptar los poderes públicos para favorecer el ejercicio de los derechos fundamentales, en este caso, el de libertad religiosa, en su vertiente de libertad de culto, cuyo ejercicio se dificulta si no se dispone de lugares adecuados y, por el contrario, se favorece con decisiones normativas que faciliten el establecimiento de lugares de culto allí donde resulte necesario.
108. En este acercamiento inicial a la iniciativa en la perspectiva del marco constitucional, además de la cita del artículo 16 CE, es obligada la de los artículos 14 y 9.2 CE.
109. De manera reiterada el Tribunal Constitucional subraya que la igualdad que el artículo 1.1 CE proclama como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico — inherente, junto con el valor justicia, a la forma de Estado social y también, a la de Estado de derecho— no sólo se traduce en la de carácter formal del artículo 14 y que, en principio, parece implicar únicamente un deber de abstención en la generación de diferenciaciones arbitrarias, sino asimismo en la de índole sustancial recogida en el artículo 9.2 CE, que obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la de los individuos y de los grupos sea real y efectiva (entre otras, SSTC 216/1991, de 14 de noviembre y 13/2009, de 19 de enero).



110. El anteproyecto enfatiza el derecho al trato no discriminatorio de todas las iglesias, confesiones y comunidades religiosas y son varios los contenidos destinados a recordar su aplicación en el ámbito regulado.
111. Entre ellos, destaca la mención a la garantía de igualdad de trato entre los principios inspiradores —artículo 2.1 b) y d)— y la inclusión de los conceptos de discriminación directa e indirecta del artículo 2.2 adaptados a los supuestos que pueden producirse en relación con la regulación proyectada.
112. Esta opción merece una valoración positiva dada la especificidad que presenta el artículo 14 CE, cuya singularidad (por su carácter relacional y autónomo) impide que pueda ser objeto de un desarrollo legislativo unitario, de carácter general, ya que la igualdad no puede formularse en abstracto, sino que siempre juega respecto de ámbitos y relaciones jurídicas concretos. Por lo que es al normar en dichos ámbitos sectoriales o sobre tales relaciones cuando deben —como hace el anteproyecto— extraerse las consecuencias del juego del derecho/principio de igualdad.

C) La distribución competencial

El artículo 149.1.1 CE:

113. Para el anteproyecto, en esencia, juegan dos límites: el primero, común a todo legislador ordinario —también el estatal—, es el definido por el desarrollo directo del derecho de libertad religiosa reservado a la ley orgánica (cuyo alcance y sentido acabamos de analizar) y el segundo, derivado de los títulos competenciales que correspondan al Estado en virtud del artículo 149.1 CE y que, en este caso, dada la conexión con un derecho fundamental, se centra en el título del artículo 149.1.1 CE.
114. Este título competencial, tras una larga y laboriosa evolución de la jurisprudencia constitucional (entre otras, SSTC 61/1997; 154/1998, 173/1998, 188/2001, 184/2012, 3/2013), ha quedado definitivamente caracterizado como un título competencial autónomo, diferenciado con respecto a los artículos 14 y 139.1 CE, que no se mueve en la lógica bases estatales-legislación autonómica, ni es un título horizontal que permita al Estado introducirse en cualquier sector o materia. Sí tiene un contenido propio, no residual, cuyo objeto es la regulación del contenido primario del derecho, las posiciones jurídicas fundamentales y los criterios que guarden una relación necesaria e inmediata con estas. El legislador estatal goza de un cierto margen de apreciación al establecer las condiciones básicas, si bien las que se determinen en uso de ese título competencial han de ser las imprescindibles y necesarias para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho. Por ello, son incompatibles con un diseño acabado y completo, pueden referirse a aspectos tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las



facultades, los deberes, los requisitos mínimos o indispensables en que ha de ejercerse el derecho o el marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho.

115. Hasta la fecha, el Tribunal Constitucional ha examinado la relación del título competencial del artículo 149.1.1. CE con el derecho de libertad religiosa en tres ocasiones.
116. La primera, en la STC 207/2013, de 5 de diciembre, en la que viene a fijar las líneas maestras de su doctrina, que reitera —con las lógicas adaptaciones al caso— en las posteriores SSTC 54/2017, de 11 de mayo, y 13/2018, de 8 de febrero.
117. Por su conexión directa con el anteproyecto, centramos nuestro examen en la STC 54/2017, de 11 de mayo.
118. En dicha sentencia, entre otros aspectos, se dilucida la conformidad con el orden de distribución de competencias de la disposición adicional decimoséptima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (en adelante, LRSAL), que precisamente introduce por primera vez en el ordenamiento estatal una regla para la apertura de lugares de culto.
119. En Cataluña se había aprobado la Ley 16/2009, de 22 de julio, de centros de culto, que establecía una licencia municipal específica para la apertura y uso de centros de culto.
120. La citada disposición adicional decimoséptima LRSAL tiene el siguiente tenor literal:

Para la apertura de lugares de culto las iglesias, confesiones o comunidades religiosas deberán acreditar su personalidad jurídica civil mediante certificado del Registro de Entidades Religiosas emitido al efecto, en el que constará la ubicación del lugar de culto que se pretenda constituir. Obtenida esa certificación, su tramitación se ajustará a lo dispuesto en el artículo 84.1 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, sin perjuicio de recabar la licencia urbanística que corresponda.
121. El Tribunal Constitucional valida la norma y considera que es una condición básica para el ejercicio del derecho de libertad religiosa, dictada al amparo del artículo 149.1.1. CE.
122. Para nuestro posterior examen interesa estudiar los razonamientos del Tribunal Constitucional con cierto detenimiento.
123. Primero, el tribunal constata que la norma, aun cuando establece una regla de procedimiento, tiene como objetivo “favorecer el ejercicio del derecho fundamental a la libertad



religiosa consagrado en el artículo 16 CE” y por finalidad, “aliviar de carga burocrática la apertura de lugares de culto y con ello, facilitar el ejercicio de la libertad religiosa”

124. Para discernir si dicha disposición adicional encierra o no una condición básica para el ejercicio del derecho rescata la doctrina de la citada STC 207/2013 de 5 de noviembre que examinó la concesión de beneficios fiscales prevista en el artículo 7.1 LOLR e incorporada a los acuerdos suscritos con las distintas confesiones y concluyó que era una condición básica de igualdad establecida ex artículo 149.1.1 CE.
125. De dicha doctrina al examinar la LRSAL, el Tribunal recuerda que la CE, sin perjuicio de la neutralidad religiosa del Estado ínsita en su aconfesionalidad, impone un mandato dirigido a todos los poderes públicos para mantener relaciones de cooperación con la Iglesia católica y demás confesiones (art.16.3 CE) y junto a ello también se “exige de los poderes públicos una actitud positiva respecto del ejercicio colectivo de la libertad religiosa (SSTC 46/2001, de 15 de febrero y 38/2007 de 15 de febrero), de cara a promover las condiciones para que esa libertad fundamental sea real y efectiva (art.9.2 CE), tanto en su vertiente interna e individual como en la externa y colectiva”.
126. En la perspectiva de la dimensión externa del derecho a la libertad religiosa, en concreto en cuanto a la posibilidad de ejercicio “de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso, asumido en este caso por el sujeto colectivo o comunidades” (SSTC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4; y 128/2001, de 4 de junio, FJ 2), el Tribunal enmarca tanto la tarea de materializar los acuerdos como la de “facilitar la práctica efectiva de las creencias religiosas y de sus actos de culto, así como la participación de los ciudadanos en los mismos” y concluye que se trata “de acciones estatales dirigidas a la protección y estímulo en la realización de actividades con relevancia constitucional y, por tanto, de interés general consustanciales al Estado social de Derecho (art.1.1CE)“.
127. En el traslado de esa doctrina al examen de la disposición de la LRSAL el Tribunal determina que “teniendo en cuenta que, según la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, la ‘libertad religiosa y de culto garantizada por la Constitución comprende’ ‘el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades Religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos (artículo 2,2)’. Al permitir que estas organizaciones debidamente registradas abran lugares de culto mediante declaración responsable o comunicación previa, la disposición adicional decimoséptima de la Ley 27 /2013 ha fijado ex artículo 149.1.1 CE una condición básica de igualdad en el ejercicio del derecho a la libertad religiosa que, naturalmente, no excluye el control ex post del cumplimiento de las exigencias legales. Además, el precepto controvertido se limita a someter la apertura de lugares de culto al régimen de comunicación previa o declaración responsable, ‘sin perjuicio de recabar la licencia urbanística que corresponda’, esto es, sin establecer la forma de intervención correspondiente a otras dimensiones de la actividad privada regulada (p. ej., la exigencia de permisos de obras) y sin incidir sobre las competencias autonómicas en materia de urbanismo”.



128. A la vista del parecer expresado por el Tribunal Constitucional, el anteproyecto está obligado a respetar la disposición adicional decimoséptima LRSAL y, así lo hace, ya que incluye expresamente la comunicación previa a la apertura de un lugar de culto en el artículo 8.1.
129. El juego del título estatal del artículo 149.1.1 CE tiene otras proyecciones en la iniciativa.
130. Así, el Tribunal Constitucional ha considerado también que algunos contenidos de los acuerdos de cooperación (p. ej., los beneficios fiscales) suscritos con las iglesias, confesiones y comunidades religiosas pueden contener condiciones básicas adoptadas por el Estado al amparo de la competencia exclusiva prevista en el art. 149.1.1 CE, “... que se justifica en la relevancia constitucional que tienen las confesiones religiosas (inscritas en el correspondiente registro público y con las que se hayan adoptado acuerdos de cooperación) para la consecución de los fines que la Constitución proclama y, en concreto, para la garantía del derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto, tanto en su vertiente individual como en la colectiva” (SSTC 207/2013).
131. Una revisión del anteproyecto a la luz de dichos acuerdos (las citadas, Ley 24/1992, de 10 de noviembre; Ley 25/1992, de 10 de noviembre y Ley 26/1992, de 10 de noviembre) no revela la existencia de previsiones que puedan condicionar materialmente la regulación proyectada.
132. Ha de tenerse en cuenta que el anteproyecto, con una fórmula similar a la contemplada en la Ley catalana 16/2009, de 22 de julio, señala en su disposición adicional primera que la ley debe interpretarse “sin perjuicio de los acuerdos suscritos con la Santa Sede y de las normas con rango de ley que aprueban los acuerdos de cooperación firmados por el Estado con las Iglesias, las Confesiones y las Comunidades Religiosas”.
133. Si acaso pudiera sostenerse —como hace alguna doctrina— que la noción de “lugar de culto” que contempla el artículo 2.1 —con la misma redacción en las tres leyes citadas— encierra una condición básica dirigida a garantizar un trato igual en el ejercicio de la dimensión externa colectiva del derecho a la libertad religiosa.
134. El literal de dicho artículo 2.1 es el siguiente: “A todos los efectos, son lugares de culto de las Iglesias pertenecientes [a cada confesión inscrita] los edificios o locales que estén destinados de forma permanente y exclusiva a las funciones de culto o asistencia religiosa, cuando así se certifique por la Iglesia respectiva”.
135. La definición que acoge el artículo 4 del anteproyecto de “lugar o centro de culto” por un lado, recoge los tres aspectos que conforman la condición básica, pues se reserva para (i) edificios, locales o dependencias anejas de pública concurrencia; (ii) destinados



principalmente y de forma permanente a la práctica del culto, la realización de reuniones de finalidad religiosa y la formación o asistencia de tal carácter; y (iii) expresamente reconocidos como tales centros de culto por la iglesia, confesión o comunidad religiosa con personalidad jurídica (esto es, inscrita en el Registro de Entidades).

136. Por otro, la incorporación de la definición resulta respetuosa con los criterios que para la reproducción de contenidos de normas estatales en normas autonómica ha fijado el Tribunal Constitucional.
137. En coherencia con la configuración de la inscripción como contenido del derecho fundamental, el Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, que regula el Registro de Entidades Religiosas, según declara la disposición final primera, se dicta en ejercicio de la competencia del artículo 149.1.1. CE, siendo reseñable, a los efectos de nuestro examen, que las entidades inscritas pueden solicitar también la anotación de sus lugares de culto (artículo 17).

La competencia autonómica:

138. La Comisión no aprecia la existencia de cuestiones problemáticas en orden a la competencia de la CAPV para el dictado de una norma con el contenido proyectado.
139. El Estatuto de Autonomía del País Vasco no contiene ninguna previsión competencial específica atinente a la libertad religiosa, siguiendo lo que fue la pauta habitual en los textos estatutarios iniciales y que ha sido parcialmente modificada en algunos de los estatutos reformados.
140. En concreto, el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (EAC) recoge en su artículo 161 la siguiente atribución competencial:

Artículo 161. Relaciones con las entidades religiosas.

1. Corresponde a la Generalitat 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.
2. Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia relativa a la libertad religiosa. Esta competencia incluye en todo caso:



a) Participar en la gestión del Registro estatal de Entidades Religiosas con relación a las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Cataluña, en los términos que determinen las leyes.

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.

3. La Generalitat colabora en los órganos de ámbito estatal que tienen atribuidas funciones en materia de entidades religiosas.

141. La constitucionalidad de la previsión fue declarada en la STC 31/2010, de 28 de junio, que examinó la impugnación del apartado 3 al considerar los recurrentes que conllevaba una interferencia en el ejercicio de competencias estatales.
142. El tribunal insistió en que la colaboración, principio inherente a nuestro sistema de articulación territorial del poder, aconseja la puesta en marcha de técnicas o mecanismos de colaboración y cooperación, especialmente en supuestos de competencias transversales o concurrentes. Asimismo, tomó en consideración que la Generalitat había asumido competencia exclusiva en materia de entidades religiosas y competencia ejecutiva en la materia relativa a la libertad religiosa (artículo 161.1 y 2 EAC,) y ratificó, por un lado, que el Estatuto de Autonomía —norma institucional básica de la Comunidad Autónoma— puede contemplar, con la generalidad que se hace en el precepto recurrido, una fórmula cooperativa, y, de otro lado, que corresponderá al legislador estatal concretar con entera libertad la configuración, alcance y modo de articulación de dicha colaboración caracterizada por la voluntariedad.
143. Con similar contenido, el artículo 112 del Estatuto de Canarias —Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Canarias—.
144. Sin embargo, el silencio del EAPV no representa un obstáculo para la viabilidad del anteproyecto por cuanto todas las medidas que incorpora encuentran su correspondiente acomodo en el lecho competencial de la CAPV.



145. En efecto, como es doctrina constitucional consolidada, el análisis competencial no es abstracto, sino que ha de realizarse atendiendo a los contenidos regulatorios concretos.
146. En este caso, el anteproyecto, en síntesis, incluye previsiones referidas a: (i) reglas que deben atender las administraciones cuando vayan a ceder esporádicamente a las iglesias, confesiones o comunidades religiosas equipamientos y espacios públicos o bienes patrimoniales para actividades esporádicas de carácter religioso (artículo 5); (ii) reservas en los planes de ordenación urbanística de espacios suficiente para establecer lugares de culto (artículo 6); (iii) la sujeción de la apertura de los lugares o centros de culto a comunicación previa, a la normativa urbanística y a las condiciones materiales y técnicas de seguridad y salubridad que se determinen (artículos 7 a 10); (iii) las medidas que podrán adoptar los ayuntamientos en los casos de incumplimiento (artículo 11); y (iv) la creación de un órgano de diálogo y colaboración institucional entre la Comunidad Autónoma y las diversas iglesias, confesiones y comunidades religiosas (artículos 12 y 13).
147. Siguiendo el camino de razonamiento trazado por el Tribunal Constitucional en la doctrina antes citada, en primer lugar, hemos de acudir al artículo 9.2 EAPV que, si bien no es una cláusula atributiva de competencias, contiene un mandato de acción positiva (con identidad de razón al del artículo 9.2 CE) a los poderes públicos vascos que “velarán y garantizarán el adecuado ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos” —apartado a)—; “adoptarán aquellas medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales” —apartado d)— y “Facilitarán la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco”—apartado e)—.
148. Dicho mandato tiene en este caso una dimensión especial porque, como hemos expuesto, al reconocer la libertad religiosa la Constitución consagra una exigencia específica que incumbe a todos los poderes públicos de desplegar “una actitud positiva respecto del ejercicio colectivo de la libertad religiosa (SSTC 46/2001, de 15 de febrero y 38/2007, de 15 de febrero) de cara a promover las condiciones para que esa libertad sea real y efectiva (art. 9.2 CE) tanto en su vertiente interna e individual como en la externa y colectiva” (las citadas SSTC 207/2013; 54/2017 y 13/2018).
149. En la misma línea seguida por el Tribunal Constitucional, lo primero que ha de constatar es que, aun versando el anteproyecto esencialmente sobre cuestiones relacionadas con el urbanismo, su finalidad es remover obstáculos o mejorar las condiciones para que en la CAPV las iglesias, confesiones o comunidades puedan abrir los centros de culto necesarios para que el ejercicio colectivo e individual del derecho de libertad religiosa quede preservado.



150. Esta es la perspectiva primaria que ha de acogerse; el anteproyecto tiene un objetivo general, “proteger la convivencia y la diversidad religiosa de nuestra sociedad” —artículo 1—, y para su consecución establece medidas generales —creación del Consejo Vasco Interreligioso— y concretas dirigidas a facilitar la apertura de centros de culto en la CAPV por las diferentes iglesias, confesiones y comunidades religiosas, en condiciones de igualdad, postergando cualquier discriminación.
151. Lógicamente, el establecimiento de las medidas de acción positiva que se asientan en el artículo 9.2 EAPV debe desenvolverse dentro del haz competencial del que dispone la CAPV.
152. Como primer ámbito competencial concernido —con una presencia preponderante—, figura la competencia exclusiva en “Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda” que atribuye a la CAPV el artículo 10.31 EAPV.
153. Esta competencia otorga amparo competencial al grueso de la regulación proyectada (artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 11). Sobre la extensión de la competencia autonómica en materia de urbanismo basta recordar que una consolidada doctrina constitucional (por todas, STC 61/1997) incluye como contenido natural de la misma la fijación por el legislador autonómico del modelo urbanístico, así como el diseño de las técnicas e instrumentos de planeamiento que hayan de emplearse para la aplicación del modelo elegido.
154. En esa competencia se incluye la determinación por el legislador autonómico del contenido de los planes de ordenación urbanística en el que se encuentran los relativos a las determinaciones sobre equipamientos comunitarios (artículo 6).
155. En cuanto a la sujeción de la apertura de centros de culto al régimen general de las licencias urbanísticas (artículo 7), es asimismo un sector ínsito en la competencia en materia de urbanismo como, por otro lado, el propio Tribunal Constitucional reconoce en la antes analizada STC 54/2017.
156. A dicho ámbito se suma la competencia que en materia de “Medio ambiente y ecología” contempla el artículo 11 1.a) EAPV, que refuerza la base competencial del artículo 8.2, que prevé la aplicación a la apertura y funcionamiento de los centros de culto del régimen de actividades clasificadas —hoy regulado en la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco—.
157. El artículo 10, por su parte, establece la sujeción de la apertura y utilización de los centros de culto al cumplimiento de las condiciones técnicas y materiales que se establezcan a fin de garantizar la seguridad de las personas, la higiene de las instalaciones y preservar el derecho de terceras personas, por lo que el respaldo competencial en los ámbitos del



urbanismo y el medio ambiente se amplía con el de las competencias en materia de sanidad (artículo 18 EAPV) y seguridad (artículo 17 EAPV).

158. Por último, la parte del anteproyecto que aborda la creación del Consejo Interreligioso Vasco en el plano competencial es una manifestación de la potestad de autoorganización que reconoce el artículo 10.2 EAPV, sin perjuicio de que vuelva a evidenciarse aquí la fuerte conexión de la iniciativa con el artículo 9.2 EAPV y el artículo 16 CE, puesto que, si en este la idea de aconfesionalidad o laicidad positiva de los poderes públicos convive con el mandato a estos de mantener relaciones de cooperación con las diversas iglesias, confesiones y comunidades religiosas, la creación de un órgano de diálogo y colaboración institucional aparece como una de las medidas de cooperación posibles.
159. De cuanto se ha expuesto se concluye que la CAPV tiene competencia para el dictado de una norma como la proyectada.
160. En cuanto al examen de la competencia autonómica en la perspectiva interna, el anteproyecto no afecta al reparto intracomunitario (artículos 37 y 41 EAPV y Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos), ni más precisamente a las atribuciones que en la materia “urbanismo” tienen los territorios históricos de acuerdo con la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo.
161. Sí se ve compelido por la iniciativa el nivel municipal –como demuestra el procedimiento de elaboración—.
162. En efecto, si bien la competencia para establecer las normas que regulen el urbanismo y la ordenación del territorio corresponden a la CAPV, los ayuntamientos vascos, de acuerdo con el artículo 25 2 a), b), f) y j) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), y el artículo 17 1.8) y 9) de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi, ostentan competencias en materia de planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística, medio ambiente urbano (protección de la contaminación acústica), protección de la seguridad ciudadana y protección de la salubridad pública, en los términos que en cada sector establece la normativa.
163. El anteproyecto, como ha concluido la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, resulta respetuoso con el elenco de competencias municipales.



III ANÁLISIS DEL CONTENIDO

A) Observaciones al articulado

164. Las consideraciones que se formulan a continuación someten al órgano promotor reflexiones y sugerencias sobre algunos contenidos del texto a fin de conseguir una más acabada inserción de la futura norma en el ordenamiento jurídico, con lo que se gana en seguridad jurídica, se facilita la interpretación y aplicación de la regulación por los operadores jurídicos y, en definitiva, se contribuye a la consecución de los objetivos que se persiguen con su dictado.

Artículo 5:

165. El precepto lleva por título “Utilización temporal o esporádica de equipamientos o espacios de titularidad pública para fines religiosos” y contempla la posible utilización privada de bienes de dominio público o de bienes patrimoniales de las distintas administraciones públicas vascas, en los casos que recoge en las letras a) a d) del apartado 1.

166. En este apartado se observa la huella del artículo 5 de la Ley catalana 16/2009, de 22 de julio, pero el tono ejemplificativo que la relación de supuestos tiene en este precepto queda desdibujado en el anteproyecto.

167. Al igual que en este antecedente, el mensaje relevante del precepto parece ser el recordar (y de este modo reforzar) la obligación que pesa sobre todas las administraciones de respetar el “derecho de igualdad ante la ley” cuando adopten decisiones referidas al uso esporádico de los bienes –de dominio público o patrimoniales— por las confesiones y comunidades religiosas.

168. Cada una de esas decisiones deberá adoptarse por cada Administración de acuerdo con la normativa sustantiva que las regule, en función del régimen que les sea aplicable, por el tipo de uso o cesión que se acuerde, tipo de bien —público o privado—.

169. Se sugiere que, siendo distintas las regulaciones a las que deben atender las diferentes administraciones cuando vayan a adoptar tales decisiones, se añada junto al mandato de trato no discriminatorio una remisión expresa a la conformidad con la normativa que en función del caso sea de aplicación.

170. De otro lado, dado que lo que parece querer contemplarse es el uso esporádico como sinónimo de puntual, se sugiere no emplear el concepto “utilización temporal” que, p. ej., en la normativa sustantiva patrimonial de la Administración General de la CAPV (Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre) puede suponer (artículo 102) un uso temporal que pueda prolongarse hasta un máximo de treinta años.



Artículo 6:

171. Este precepto que, como hemos señalado pertenece al ámbito urbanístico, regula una de las cuestiones más relevantes del anteproyecto
172. En el sector del urbanismo, las normas emplean una terminología técnica y especializada que sería bueno tener en cuenta. La sugerencia no es solo una mejora que afecte a la técnica legislativa, pues el uso de los términos apropiados resulta altamente recomendable si se repara en que una inadecuada o incompleta regulación de la obligación que se pretende introducir en el ámbito de la ordenación urbanística municipal podría plantear problemas aplicativos y terminar por afectar a la propia efectividad de la garantía del ejercicio del derecho que se quiere introducir.
173. Es obligado insistir en la complejidad del sector normativo del urbanismo de la que no escapa el proceso de elaboración y aprobación de los planes e instrumentos de ordenación urbanística, por lo que cualquier contenido, precisión o nueva regulación que quiera introducirse en ese ámbito debe extremar el cuidado de la seguridad jurídica, el rigor y la claridad: si siempre la incertidumbre es negativa en el mundo del derecho, cuando se genera en el ámbito del urbanismo los problemas aplicativos y la litigiosidad —como demuestra la experiencia— está casi asegurada, pues son muchos y distintos (hasta contrapuestos) los intereses que concita el ejercicio de la función pública de ordenación urbanística.
174. El precepto que examinamos está llamado a operar en el ordenamiento autonómico vasco para lo que debe insertarse armónicamente en el marco de la Ley 2/2006, de 30 de junio, del suelo y urbanismo (LSU).
175. Así se reconoce implícitamente en la propia exposición de motivos cuando se afirma que la LSU recoge una previsión vinculante para la Administración encargada del diseño urbanístico de establecer obligatoriamente determinados equipamientos, con la cita expresa de los artículos 54.2.e) y 57.2.e) de dicha ley.
176. Con la finalidad indicada, se someten a la consideración del órgano promotor las siguientes cuestiones.
177. El artículo alude en sus distintos apartados a “reserva de espacios suficientes para ser utilizados como lugares de culto y asistencia religiosa” –apartado 1–, “espacios reservados a dicha actividad –apartado 2- o “emplazamientos más adecuados de los equipamientos religiosos y lugares de culto” –apartado 3–.
178. Esa disparidad de expresiones no ayuda a la seguridad jurídica, pero a la directriz técnica que, en aras de preservar aquel principio, recomienda elegir una expresión unívoca y



preservar su uso uniforme en el texto jurídico para facilitar su interpretación y aplicación se añade, en el artículo analizado, que la reserva de espacios que se pretende establecer solo en el sistema que diseña la LSU podrá desplegar la obligación sus efectos.

179. La LSU, como expresamente destaca su exposición de motivos, opta por dotar al planeamiento general de mecanismos tales como la diferenciación entre la ordenación estructural y la pormenorizada. De acuerdo con esa voluntad, distingue ambas categorías de ordenación en sus artículos 50 y ss. y persiste en ese criterio cuando clasifica los planes de ordenación urbanística (artículo 59).
180. A la ordenación estructural corresponde, entre otros objetos, la determinación de la red de sistemas generales —artículo 53.1.f) LSU— y a la pormenorizada, la definición de los sistemas locales —artículo 56.1.a) LSU—.
181. En el artículo 54 LSU, entre los contenidos mínimos de la red dotacional de sistemas generales se contemplan: “Equipamientos colectivos de titularidad pública destinados a usos tales como educativos, culturales, sanitarios, asistenciales, deportivos y administrativos”—letra b)— y “Equipamientos colectivos privados, tales como centros de carácter comercial, religioso, cultural, docente, deportivo, sanitario, asistencial, de servicios técnicos y de transporte, y demás equipamientos privados de interés público o interés social. En ningún caso estos equipamientos podrán considerarse sustitutivos de las dotaciones públicas”—letra e)—.
182. En el artículo 57 LSU se señala que la red de sistemas locales comprenderá, entre otros elementos: “equipamientos colectivos de titularidad pública dedicados a usos tales como educativos, culturales, sanitarios, asistenciales, deportivos y administrativos. Se reservará con este destino superficies no inferiores a las establecidas en el artículo 79.” —letra b)— y “equipamientos privados dedicados a usos tales como comerciales, culturales, educativos, deportivos, sanitarios, asistenciales, religiosos y de transportes, ocupando una superficie no inferior a la establecida en el artículo 79”—letra e)—.
183. El artículo 58 LSU prescribe el rango jerárquico de las determinaciones de la ordenación urbanística de carácter estructural y las pormenorizadas.
184. Por decirlo de forma breve, la ordenación estructural se ocuparía de los equipamientos dirigidos a satisfacer las necesidades del municipio en su conjunto y la pormenorizada de los equipamientos que satisfacen las de una zona.
185. Del expediente cabe inferir que no quieren modificarse los preceptos señalados, fijando un nuevo contenido para los equipamientos de sistemas generales o locales y, asimismo —aunque no de manera concluyente—, cabe inferir que la reserva que se quiere instaurar se proyectará solo sobre los equipamientos colectivos privados de la red de



sistemas generales [artículo 54 2.e) LSU] o —lo que parece que será el supuesto más frecuente— sobre los equipamientos privados de la red de sistemas locales [artículo 57.2.e) LSU], sin alcanzar a los equipamientos colectivos de titularidad pública [artículos 54.a) y 57.b) LSU] —en la misma línea interpretativa, la cita de la LSU que realiza la exposición de motivos a la que nos hemos referido antes—.

186. Si es ese el objeto, convendría establecer la obligación de los ayuntamientos del País Vasco por referencia al esquema, categorías y terminología que emplea la LSU. Y, en ese esquema, según lo expuesto, lo que el anteproyecto perseguiría es que los diferentes planes de ordenación urbanística de los municipios vascos, bien en la ordenación estructural, bien en la ordenación pormenorizada, establezcan reservas para equipamientos colectivos privados de carácter religioso de acuerdo con las necesidades que hayan sido detectadas en cada municipio.
187. Por otra parte, el artículo 6 se refiere a “los nuevos planes de ordenación urbana” —apartado 1—, lo que suscita dos cuestiones.
188. En primer lugar, el concepto “plan de ordenación urbana” no existe en la LSU, que utiliza el de “plan general de ordenación urbana” —artículo 59.1.a) LSU—.
189. El contenido sustantivo de este plan (artículo 61 LSU) es, con carácter mínimo, la ordenación estructural del término municipal completo y la pormenorizada del suelo urbano consolidado y, como contenido posible o potestativo, la ordenación pormenorizada del suelo urbanizable sectorizado y del suelo urbano no incluido en el suelo urbano consolidado.
190. Por tanto, conforme a las clases de planes del artículo 59 LSU, si bien lo más habitual es que sea el plan general de ordenación urbana el que establezca la reserva para equipamientos a la que parece referirse el anteproyecto, es posible que esta pueda contemplarse en otro tipo de planes (p. ej., planes parciales o planes especiales de ordenación urbana).
191. Para preservar la coherencia con la LSU se somete a la consideración del órgano promotor que valore la posibilidad de acudir a una noción más amplia de plan (p. ej. planes municipales que establecen la ordenación urbanística, expresión que utiliza el citado artículo 59 y engloba todos los supuestos).
192. En relación con el apartado 1, resta señalar que la referencia que el mismo contiene a los planes nuevos resulta un tanto asistemática. La ley se aplicará a todos los planes que se aprueben en el futuro, de acuerdo con las reglas que rigen su vigencia. Cuestión distinta



—que es materia propia de las disposiciones transitorias— es determinar en qué medida se aplicará la nueva regulación a los planes municipales de ordenación urbanística que se encuentren en un estado de tramitación avanzada (la aprobación definitiva del apartado 1 de la disposición transitoria primera) o en vigor (apartados 2 y 3 de dicha disposición).

193. En el apartado 4 del artículo 6 se contempla la participación de las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas en los procesos de planeamiento urbanístico municipal. Dicha participación se desenvolverá, según el precepto, “en los términos establecidos para la información pública y colaboración ciudadana previstos en la legislación urbanística.”
194. Para que dichas entidades puedan participar se exige (i) que tengan acreditada su personalidad jurídica (esto es, que figuren inscritas en el Registro de Entidades Religiosas) y (ii) que tengan “implantación en el correspondiente término municipal”.
195. Mientras la primera condición encuentra respaldo en la LOLR, para la segunda la justificación es más difícil de encontrar pues ninguna limitación se contempla en la normativa urbanística para formular sugerencias durante la exposición pública, participar en el trámite de información pública o en los distintos mecanismos de participación ciudadana que pueden establecerse durante la formulación, tramitación y aprobación del planeamiento.
196. Lógicamente, cada ayuntamiento tomará en cuenta los datos referidos a las necesidades y demandas de espacios para el culto religioso que se produzcan en su municipio. El TEDH, en la ya citada Sentencia del caso Vergos contra Grecia, de 24 de junio de 2004, consideró que el criterio cuantitativo para constatar la existencia o no de una necesidad social para la apertura de una casa de oración en el municipio, que requería la modificación del planeamiento municipal, era un motivo legítimo (con amparo en el artículo 9.2 CEDH) para denegar dicha modificación.
197. Pero, cuando se trata de la posibilidad de que las entidades religiosas participen en la elaboración de los planes de ordenación urbanística a través de los cauces que con carácter general prevé la normativa urbanística —pues el precepto no establece ninguno especial o adicional—, someter la participación a la condición de una determinada implantación resulta problemática si se toma en cuenta que no existe restricción legal alguna para la participación de cualquier persona —física o jurídicas—.
198. En esta perspectiva podría considerarse como una condición restrictiva que introduce un trato distinto para las entidades religiosas carente de una justificación objetiva y razonable, sobre todo si se toma en cuenta la amplitud con que se reconoce la



participación ciudadana en el sector del urbanismo (en el que incluso está reconocida la acción pública).

199. Así, el artículo 8 LSU consagra el principio de participación ciudadana en términos amplios: “La ordenación urbanística se formulará, tramitará, aprobará y ejecutará favoreciendo y facilitando la participación, en todas sus formas, de las personas físicas y jurídicas, con garantía de las expresamente previstas en esta Ley” –apartado 1–, con expreso reconocimiento de la posibilidad de comparecer como interesado, sin necesidad de acreditar ninguna legitimación especial en los procedimientos de tramitación del planeamiento, de ejecución y de disciplina urbanística (artículo 8.2.a).
200. Y el artículo 5 del Texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que en su apartado e) reconoce, entre otros, “el derecho de todos los ciudadanos a: .../... Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la fórmula de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de la Administración y del procedimiento de que se trate”.
201. Como última consideración referida a la participación de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas, podría valorarse la posibilidad de incluir un trámite de consulta específico a fin de que el ayuntamiento pudiera recabar la información previa a la adopción de las decisiones planificadoras.
202. Por las razones antes apuntadas sobre la especificidad y complejidad del sector del urbanismo, dicho trámite debería necesariamente situarse extramuros del procedimiento de elaboración, por lo que debería reconducirse al ámbito de los estudios previos del artículo 86 LSU.

Artículos 7, 8 y 9:

203. Estos preceptos recogen las distintas intervenciones a las que puede estar sujeta la apertura de un centro de culto.
204. El artículo 7 contempla la sujeción al régimen general de las licencias urbanísticas (de obra y de apertura).
205. A continuación, el artículo 8 –intitulado “Comunicación de apertura de centros de culto”– tiene dos contenidos.



206. En su apartado 1 se refiere a la intervención prevista en la antes transcrita disposición adicional decimoséptima de la LRSAL.
207. La norma básica permite al legislador autonómico optar por la figura de la declaración responsable o la comunicación previa. El anteproyecto opta por esta última que es la forma menos intensa de intervención lo que, en la perspectiva del objetivo de favorecer el ejercicio del derecho de culto que alienta la iniciativa, es una decisión adecuada.
208. Ahora bien, a diferencia de lo que sucede con las licencias urbanísticas o la intervención en materia de actividades e instalaciones clasificadas, cuyo régimen sustantivo y procedimental se encuentra regulado en otras normas a las que el anteproyecto debe remitirse, en el caso de la comunicación previa para la apertura de los lugares de culto es el anteproyecto el que, en el marco de la disposición adicional decimoséptima LRSAL, debe configurar el régimen jurídico de dicho trámite, sin perjuicio de la posterior colaboración reglamentaria.
209. En esta perspectiva, sería positivo completar el mensaje del apartado 1, al menos, para indicar que antes de la apertura de un centro de culto debe presentarse una comunicación previa ante el ayuntamiento en la que se le comunica que se dispone del certificado emitido por el Registro de Entidades Religiosas que acredita la personalidad jurídica de la iglesia, confesión o comunidad religiosa y en el que consta la ubicación del centro de culto.
210. Al margen de esta sugerencia, hay un aspecto que reclama una especial atención.
211. En el mismo artículo 8, en el apartado 2, se recuerda que la apertura de un centro de culto puede verse asimismo sujeta a la normativa sobre actividades e instalaciones clasificadas, hoy contenida en la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco.
212. Del expediente de elaboración se desprende que este apartado 2 procede de la propuesta realizada por el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. No obstante, de la lectura de las razones que acompañan dicha propuesta (folios 199 a 203) se concluye que se parte de la idea de que no existe en la norma proyectada ningún trámite específico por razón de la actividad religiosa,
213. En las alegaciones se señala expresamente: “... si como ha interpretado este Departamento no es voluntad del Anteproyecto crear una nueva licencia específica sectorial para los locales de culto y equipamientos religiosos, se sugiere realizar en el articulado tan solo una remisión a la normativa que resulta de aplicación”. Con esa premisa se propuso la inclusión del siguiente contenido:



Artículo 8.- Intervención municipal en materia de actividades clasificadas para la apertura de locales de culto y demás equipamientos religiosos.

La apertura y funcionamiento de locales de culto y demás equipamientos religiosos se hallan sometidos al régimen de actividades e instalaciones clasificadas regulado en la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección de Medio Ambiente de la CAPV.

214. Sin embargo, aun cuando la inicial licencia sectorial (que figuraba en los primeros borradores de la norma) ha desaparecido, subsiste la comunicación previa de apertura del centro de culto. Y, aunque efectivamente el nivel de intervención es menos intenso, constituye un trámite ligado a la apertura de centros de culto que también es objeto de otros procedimientos municipales.
215. Como también explica el citado departamento, conforme al actual régimen de las actividades clasificadas, “la actividad desarrollada en los locales de culto y demás equipamientos religiosos, estaría encuadrada –salvo excepciones- entre las sometidas al régimen de comunicación previa de actividades clasificadas”
216. Por tanto, dejando ahora al margen la licencia urbanística de obras, la apertura de un centro de culto va a estar sometido a la comunicación previa del anteproyecto y a los trámites que le resulten de aplicación conforme a la normativa de las actividades e instalaciones clasificadas (asimismo, también podrá verse afectada por otras normas sectoriales, p.ej., normativa sobre planes de autoprotección).
217. Ambos trámites, por otro lado, son condición necesaria para la apertura del centro de culto (no basta la comunicación previa de actividad clasificada ni la comunicación previa de apertura de centro de culto), como luego reconoce el artículo 11.
218. A ello se añade que, de acuerdo con la configuración legal de la comunicación previa (artículo 69.3 LPAC), su presentación permite el inicio de la actividad, por lo que no parece factible eludir en el anteproyecto alguna previsión que contemple la situación que deriva de esa circunstancia (por lo demás común en otros ámbitos como en el de los espectáculos públicos y las actividades recreativas).
219. Una fórmula posible sería indicar que, en las comunicaciones previas de actividad clasificada, además de las condiciones que deban reunirse conforme a la Ley 3/1998 —o normativa que la sustituya—, la entidad religiosa deberá comunicar asimismo que cuenta con el certificado del Registro de Entidades Religiosas en el que conste la ubicación del centro de culto.



220. Si la apertura del centro de culto requiriera la previa obtención de una licencia de obras, la coordinación con la comunicación previa podría encauzarse a través del sistema del artículo 61.1 de la Ley 3/1998, según el cual, el ayuntamiento al que se pide una licencia de obras no puede concederla sin antes velar por el cumplimiento del régimen de las actividades clasificadas.
221. A fin de dotar de mayor claridad y seguridad jurídica a la regulación del régimen aplicable a la apertura de un centro de culto en la CAPV, se someten a la consideración del órgano promotor las siguientes consideraciones.
222. En primer lugar, podría reservarse el artículo 8 para regular exclusivamente lo que anuncia su título y sustituir (o completar) la remisión a la LRSAL, con una regulación sustantiva de la comunicación previa para la apertura de centros de culto, en la línea apuntada.
223. En segundo lugar, podría destinarse –siguiendo el mismo criterio del artículo 7– un nuevo artículo para recoger la sujeción de la apertura de los centros de culto a la regulación sobre las actividades clasificadas en los términos que se recogen ahora en el apartado 2 del artículo 8 y rescatando el título que figuraba en la propuesta del departamento sectorial. Podría asimismo vincularse esta intervención a las condiciones técnicas y materiales que se determinen con arreglo a lo establecido en el artículo 10.
224. En tercer lugar, podría ser conveniente para la inteligencia del entero régimen al que queda sometida la apertura de un centro de culto en la CAPV, valorar una llamada expresa al reglamento (podría ser el mismo a que se refiere el artículo 10.2) para establecer las pautas que permitan incardinar la comunicación previa para la apertura de centros de culto en el resto de los procedimientos (urbanísticos o de actividades clasificadas), pues también facilita el ejercicio del derecho fundamental el establecimiento de un procedimiento ágil y seguro para la apertura de los centros de culto.
225. En cuanto al artículo 9, se aprecia su finalidad recordatoria, que tiene pleno sentido en la regulación proyectada en la medida en que en los centros de culto también pueden celebrarse actividades (p. ej., algunas de las reguladas en la normativa de espectáculos y actividades recreativas), para cuyo desarrollo deban cumplirse lo que establezca la normativa sectorial que sea de aplicación.

Artículo 10:

226. Atendida su naturaleza, los centros o lugares de culto no son de “de acceso público”, por lo que sería recomendable emplear en este precepto la denominación que se utiliza a lo largo del anteproyecto: “centro de culto de pública concurrencia”.



227. Los centros de culto son lugares de pública concurrencia que acogen actividades propias de culto, enseñanza, asistencia, formación etc., y que, por tanto, deberán reunir las condiciones técnicas y materiales de seguridad, salubridad, accesibilidad, protección acústica etc., que enuncia este artículo y que remite su fijación al reglamento. El cumplimiento de las condiciones técnicas y materiales que se determinen será el objeto de la intervención municipal con base en el régimen de actividades clasificadas.
228. El segundo enunciado del apartado 1 constituye en realidad un recordatorio de los principios de aplicación a toda regulación de una actividad (artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del régimen jurídico del sector público), cuya inclusión en el precepto cobra sentido porque las condiciones que se establezcan guardan relación con el ejercicio de un derecho fundamental.
229. No obstante, en la lógica interna del precepto se trata de un mensaje dirigido al normador reglamentario que deberá observar al establecer las condiciones que deben cumplir los centros de culto, por lo que podría valorarse su ubicación como un nuevo apartado tres.

Artículo 11:

230. En principio, las facultades que los ayuntamientos pueden desplegar para garantizar que los lugares de culto cumplen con la normativa que les resulte de aplicación son las generales que les atribuye el ordenamiento jurídico para garantizar la legalidad.
231. El apartado 1 tiene el siguiente tenor:
- 1.- El Ayuntamiento correspondiente exigirá el cumplimiento de las condiciones técnicas y materiales previstas en la normativa en vigor, para asegurar la seguridad y la salubridad públicas del centro de culto. En caso de no ser atendido este requerimiento, previa audiencia de la entidad religiosa afectada, se deberá proceder por el Ayuntamiento al cierre, desalojo o a cualquier otra medida que impida continuar con el ejercicio del derecho o actividad religiosa de los locales de concurrencia pública que no hubiesen realizado la comunicación de apertura y uso de centros de culto o bien de aquellos que, disponiendo de la misma o de la oportuna licencia urbanística, incumplan el contenido de ésta, o infrinjan las normas exigidas para garantizar la seguridad y la salubridad del local, hasta que no se obtenga la preceptiva licencia urbanística o se proceda a subsanar los defectos o irregularidades contrarios a los requisitos legales o reglamentarios exigidos



Para la subsanación de los defectos e irregularidades se otorgará el plazo legalmente establecido, de conformidad con las características y condiciones técnicas de las obras necesarias. Si transcurrido el plazo no se han resuelto las deficiencias y salvadas las irregularidades, se procederá por el Ayuntamiento al cierre del centro.

232. En el apartado se mezclan diversos supuestos que convendría distinguir y sistematizar adecuadamente.
233. El ayuntamiento es el competente para velar por el cumplimiento de todas las condiciones técnicas y materiales exigibles a los centros de culto de acuerdo con la normativa en vigor (no solo para asegurar la seguridad y salubridad públicas).
234. Antes de hacer mención a un requerimiento no atendido debería describirse en qué marco se ha producido.
235. El ayuntamiento podrá —siempre mediante resolución motivada adoptada previa audiencia de la entidad religiosa— proceder al cierre, clausura o precinto de aquellos centros de culto que carezcan de la oportuna licencia urbanística o no hayan presentado las comunicaciones previas exigibles.
236. Podrá, asimismo, antes de adoptar tales medidas, realizar un requerimiento a la entidad religiosa titular del centro de culto para que subsane la carencia detectada, dando un plazo para ello. De no producirse lo requerido en el plazo conferido, el ayuntamiento adoptará la medida anunciada en el requerimiento.
237. El ayuntamiento podrá —siempre mediante resolución motivada previa audiencia de la entidad religiosa— proceder al cierre, clausura o precinto de aquellos centros de culto que, aun teniendo licencia urbanística o habiendo presentado la comunicación previa, presenten deficiencias que hagan peligrar la seguridad de personas y bienes o la salubridad pública.
238. Las medidas adoptadas se mantendrán mientras subsistan las razones que motivaron su adopción.
239. La vinculación de las actuaciones públicas contempladas con el ejercicio del derecho fundamental de libertad de culto avala que se incluya un mensaje (como el que figura ahora en el apartado 2 del artículo) para reforzar la idea de la proporcionalidad que ha de guardar en todo caso la concreta medida que se adopte con el bien jurídico que se quiere preservar y siempre teniendo en cuenta su afección al ejercicio del derecho



fundamental de libertad de culto. Como concreción de este principio cabe recoger el precinto parcial de las instalaciones del centro de culto.

240. En cuanto a la finalidad de las medidas que se describen en el apartado 3 *in fine*, es un principio que debe inspirar el entero régimen que establece el artículo, por lo que se sugiere una ubicación acorde con ese carácter.

Artículo 13:

241. Se recoge una función relativa a la intervención del Consejo Interreligioso Vasco vía informe y dictamen, “ante denuncias de discriminación directa o indirecta en expedientes de apertura de Centros de Culto”.
242. Parece provenir del artículo 11 (vías de mediación) que figuraban en versiones anteriores del anteproyecto y que fue finalmente suprimido.
243. Aun cuando la actual redacción resulta suavizada, se considera que debería reformularse ya que parece introducir un trámite de difícil encaje en el procedimiento de apertura de un centro de culto.
244. Dicho procedimiento es reglado (y precisamente este carácter protege el ejercicio del derecho) por lo que la existencia en el mismo de actuaciones administrativas que puedan motivar una denuncia de discriminación ha de ser encauzada –para garantizar la efectiva corrección de la lesión al derecho de libertad religiosa– por los cauces que, en función de la concreta actuación y del momento procedimental en que se manifieste, ofrezca el ordenamiento jurídico para el restablecimiento del derecho lesionado.
245. Finalmente serán los tribunales los que controlen si la decisión adoptada por la Administración en relación con la apertura de un centro de culto está o no justificada de manera objetiva y razonable, sin que haya incurrido en trato discriminatorio, porque, en su caso, la diferencia de trato persigue un objetivo legítimo y es proporcional a la consecución de este.
246. Por las mismas razones, la función consistente en “asesorar en las consultas que se planteen a instancia de las Instituciones y de las confesiones religiosas en el procedimiento de apertura de lugares y centros de culto” debería ceñirse a la fase previa al inicio de dicho procedimiento.
247. La función referida al “seguimiento del Planeamiento Urbanístico municipal a efectos de elaborar diagnósticos y mapas de la presencia de iglesias, confesiones y comunidades religiosas y sus necesidades en los municipios de Euskadi” guarda relación con una de las alegaciones formuladas por EUDEL durante el proceso de elaboración, en la que se hacía especial hincapié en la necesidad “de diseñar mecanismos para la obtención de información suficiente



sobre la realidad de las diferentes confesiones religiosas y unas pautas razonables sobre la previsible evolución de dicha realidad religiosa en el término municipal. Esta información urbanística, que podría ser en forma de ratio o estándar urbanístico, resulta imprescindible para el ejercicio de la competencia en materia de urbanismo y para ponderar adecuadamente los intereses y las necesidades de los equipamientos y en última instancia que permita motivar en los planes de ordenación urbanística, la adecuación de las decisiones que se asuma el planeamiento (art.4.2 de la ley 2/2006)''.

248. A la ausencia de información sobre las iglesias, confesiones y comunidades religiosas que desarrollan su actividad en la CAPV que se reconoce en la elaboración del anteproyecto, se añade la que tienen los municipios al respecto lo que, como señalan en su alegación, es un impedimento a la hora de establecer las reservas de equipamientos a los que se refiere el anteproyecto.
249. En vista de lo cual, podría ser positivo evaluar si la previsión del artículo 6.4 y la atribución de la función descrita al Consejo Interreligioso Vasco son suficientes para conseguir la información previa necesaria para desplegar una correcta planificación y para facilitar el ejercicio del derecho de culto, que se presenta en el anteproyecto como una condición muy importante para el logro de los objetivos que se persigue con su dictado.

Disposición adicional segunda:

250. Según ha sido expuesto, la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas que contempla el artículo 5 LOLR otorga la personalidad jurídica a las iglesias, confesiones o comunidades religiosas e integra el contenido esencial del derecho fundamental que debe ser respetado por el legislador ordinario (en el mismo sentido, como también se ha explicado, la doctrina del TEDH).
251. El ya citado Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, que regula dicho registro, determina que tiene “carácter de Registro general y unitario para todo el territorio nacional” y, como ya hemos señalado, se declara dictado en ejercicio de la competencia atribuida al Estado en el artículo 149.1.1. CE (disposición final primera).
252. A este respecto cabe asimismo recordar que, en relación a los términos en los que el artículo 161 del Estatuto Catalán –transcrito en el párrafo 140 de este dictamen– recoge la competencia autonómica en relación con el Registro de Entidades Religiosas, se formalizó un convenio de colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración de la Generalitat de Cataluña el 22 de septiembre de 2010 (BOE del 26, nº 286) cuyo objeto era articular la participación de la Generalitat en la gestión del Registro de Entidades Religiosas y en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa en tanto se establecieran legalmente los términos de dicha participación.



253. En la actualidad, el citado Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, que regula el Registro de Entidades Religiosas, prevé en su disposición adicional primera la posibilidad de suscribir convenios de colaboración con las comunidades autónomas para, en el marco de lo dispuesto en sus respectivos estatutos de autonomía, permitir la participación de la comunidad autónoma en la gestión del Registro de Entidades Religiosas.
254. Estas actuaciones confirman la dificultad para que la CAPV pueda adentrarse normativamente en el ámbito de la configuración de un “instrumento registral de naturaleza análoga” al Registro de Entidades Religiosas.
255. De otro lado, si se interpretara que el precepto pretende establecer una inscripción en un registro autonómico exigible para realizar determinados actos propios del tráfico jurídico (solicitar una licencia urbanística, presentar una comunicación previa o instar una cesión o autorización de uso esporádico de bienes públicos) resultaría una exigencia para las iglesias, confesiones o comunidades religiosas de la CAPV (que no se exige a otras personas jurídicas) sobre cuya justificación no se aporta ningún dato, y respecto de la que tampoco resulta fácil identificar cuál es el bien jurídico que vendría a proteger esa inscripción.

B) Observaciones de técnica normativa

256. Se exponen a continuación sugerencias de técnica normativa con base en las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993.
257. Atendido el número de artículos del anteproyecto, puede prescindirse de la separación en capítulos. De mantenerse esta, deberá numerarse el capítulo I “Disposiciones Generales”.
258. Se recomienda identificar las normas por su nombre completo a lo largo de todo el texto, lo que se hace de forma general, si bien en los artículos 2.1.a) y 4 debe incluirse la cita completa de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio de libertad religiosa.
259. Convendría unificar el uso de las mayúsculas en el texto (en especial para referirse a iglesias, confesiones o comunidades religiosas).
260. La idea del artículo 3.2 *in fine* tal vez resulte expresada con mayor claridad si se incluye una expresa mención a la aplicación (“todos los cuales se rigen por la correspondiente normativa, si bien en su aplicación se procurará atender a los principios que inspiran esta Ley”). En el apartado 3 de este mismo artículo, dado que se ha optado por enunciar los preceptos en futuro, sería mejor utilizar el verbo en dicho tiempo verbal también para determinar la aplicación de lo establecido en la Ley de patrimonio cultural vasco.



261. En cuanto al artículo 3.3 debe modificarse la cita a la Ley 7/1990, de 3 de julio, del patrimonio cultural vasco, y sustituirse por la Ley 6/2019, de 9 de mayo, de patrimonio cultural vasco. De acuerdo con el nuevo régimen que establece esta última ley, ya no existe el inventario al que se refiere este apartado, por lo que la remisión, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones adicionales primera y segunda de la citada ley, deberá realizarse al Registro de la CAPV del Patrimonio Cultural Vasco.
262. Ayudará a la interpretación y aplicación de la regulación el empleo uniforme a lo largo del texto de la voz “lugar o centro de culto” –que es la definida en el artículo 4—. Al margen de lo señalado en el comentario del artículo 6 sobre la conveniencia de acomodar su redacción a la LSU, en el resto del articulado (así, artículos 7, 8 y 9) sería positivo utilizar siempre el concepto lugar o centro de culto.
263. Con la misma finalidad, se recomienda en el artículo 6.2 aludir bien al derecho fundamental de libertad religiosa, bien al derecho fundamental de libertad religiosa y de culto.
264. Si se acoge la sugerencia referida al artículo 5, por coherencia, en el título debería suprimirse el término “temporal”.
265. La misma finalidad de preservar la coherencia interna del texto aboga por sustituir en el artículo 9 la expresión “actividades diferentes a las religiosas” por “actividades diferentes a las propias de los lugares o centros de culto” o una similar por cuanto hay otras actividades que pueden tener carácter religioso, pero no ser las que, conforme al artículo 4, corresponde a los lugares o centros de culto.
266. En el artículo 12 1, se sugiere sustituir “un Consejo” por “el Consejo”, por ser más acorde con el carácter de este.
267. La estructura interna del artículo 13 debería acomodarse a lo establecido en las directrices: al enumerar las funciones, los guiones deben sustituirse por letras minúsculas ordenadas alfabéticamente.
268. Se recomienda una lectura final del texto para corregir pequeños errores de transcripción que se han deslizado inadvertidamente (sin ánimo exhaustivo, p. ej., tercer párrafo de la parte expositiva, la preposición “a” que precede a “aquellos edificios” debería suprimirse; en el artículo 3,2 debería, en cambio, añadirse dicha preposición después de “así como “; en el artículo 10.2 seguir el criterio del apartado 1 “terceras personas”).



CONCLUSIÓN

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de ley de referencia.

Lo que certificamos en Vitoria-Gasteiz, a 7 de junio de 2019 para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Vº Bº:

Jesús María Alonso Quilchano,

Secretario

Sabino Torre Díez,

Presidente