
Cuestiones jurídico-administrativas sobre la libertad religiosa: planeamiento urbanístico, licencias municipales, expropiación forzosa de los lugares de culto y cementerios

Juan Manuel Alegre Ávila

*Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria.
Exletrado del Tribunal Constitucional*

- 1. Libertad religiosa y planeamiento urbanístico: la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos**
 - 1.1. Sentencia de 26 de septiembre de 1996 (caso: Manoussakis y otros c. Grecia; Arz. TEDH 1996/44)
 - 1.2. Sentencia de 24 de junio de 2004 (caso: Nikolaos Vergos c. Grecia; Arz. TEDH 2004/44)
- 2. Normativa urbanística sobre equipamientos, dotaciones y servicios de interés general**
 - 2.1. La normativa estatal
 - 2.2. La normativa autonómica
- 3. Patrimonios municipales del suelo, derecho de superficie y equipamientos colectivos privados de carácter religioso**
- 4. Licencias urbanísticas y licencias de apertura o actividad**
 - 4.1. Licencias urbanísticas
 - 4.2. Licencias de apertura o de actividad
- 5. Actividades clasificadas: medio ambiente y control de los ruidos**
 - 5.1. Las llamadas actividades clasificadas
 - 5.2. La perspectiva ambiental: el control del ruido y su relación con la libertad religiosa en la jurisprudencia contencioso-administrativa
- 6. Lugares de culto y expropiación forzosa**
- 7. Lugares de culto, licencias municipales, actividades clasificadas y normativa de espectáculos: la jurisprudencia contencioso-administrativa**
- 8. Libertad religiosa y cementerios**
- 9. Bibliografía**

1. Libertad religiosa y planeamiento urbanístico: la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

1.1. Sentencia de 26 de septiembre de 1996 (caso: Manoussakis y otros c. Grecia; Arz. TEDH 1996/44)

El párrafo 44 sienta los criterios rectores en la cuestión:

- Reconocimiento a los Estados de “un cierto margen de apreciación para apreciar la existencia y el alcance de la necesidad de la injerencia” en el sentido del artículo 9.2 del Convenio de 1950.
- Este reconocimiento va de la mano del necesario control por parte del Tribunal Europeo de la Ley que establezca aquella injerencia y de las decisiones que la apliquen.
- Por tanto, el papel del Tribunal estriba en determinar si las medidas adoptadas por los Estados se justifican en el indicado principio y son proporcionadas.
- En este sentido, las indicadas medidas que supongan una injerencia en el derecho de libertad religiosa han de ser compatibles con el mantenimiento de un “verdadero pluralismo religioso, inherente a la noción de sociedad democrática”.
- En consecuencia, el Tribunal debe extremar el rigor a la hora de precisar si las restricciones adoptadas son proporcionales al fin legítimo perseguido.

1.2. Sentencia de 24 de junio de 2004 (caso: Nikolaos Vergos c. Grecia; Arz. TEDH 2004/44)

En su párrafo 40 puede leerse:

“(…) en el presente caso (...), el Tribunal es llamado a pronunciarse sobre la compatibilidad con el Convenio de la interpretación de una Ley *prima facie* neutra respecto al ejercicio de la libertad de culto (...). La cuestión particular que entonces se plantea es la de saber si la aplicación por el Consejo de Estado de las disposiciones generales de ordenación del territorio en la materia podía contrariar el artículo 9 del Convenio. Se trata pues de comparar la libertad del demandante de manifestar su religión con el interés público de ordenación racional del territorio.

Es por ello que importa examinar si el criterio cuantitativo empleado por el Consejo de Estado para constatar la existencia o no de una ‘necesidad social’ se concilia con las exigencias del artículo 9.2 del Convenio.”

Interrogación a la que se responderá así en el siguiente párrafo, 41:

“El Tribunal constata que el criterio admitido por el Consejo de Estado no puede tacharse de arbitrario. La autorización de modificar el plan de ordenación del territorio no podía acordarse sino para la construcción de un edificio de utilidad pública. Ahora bien, es razonable pensar que, en tal hipótesis, las necesidades de la comunidad religiosa puedan jugar un rol. Es evidente que el interés público de ordenación del territorio no puede suplantarse por las necesidades de culto de un único fiel de los COV cuando existía en la ciudad vecina una casa de oración que cubría las necesidades de dicha colectividad religiosa en la región.”

Y, sobre la base del “margen de apreciación de los Estados contratantes en materia de planificación y ordenación del territorio”, se concluye por considerar que “la medida enjuiciada estaba justificada en su principio y era proporcional al fin perseguido” (párrafo 42), por lo que, en consecuencia, “no hubo violación del artículo 9 del Convenio” (párrafo 43).

2. Normativa urbanística sobre equipamientos, dotaciones y servicios de interés general

2.1. La normativa estatal

–**Artículo 12 de la Ley del suelo de 1976.** El número 1 especificaba las “determinaciones de carácter general” que debían contener los planes generales de ordenación urbana. En su número 2 aquellas otras que, “además”, debían recoger los indicados instrumentos de planeamiento, según el tipo o clase de suelo de que se tratara. En concreto, y por lo que se refiere al suelo urbano, en su apartado d) se consignaba:

“Emplazamientos reservados para templos, centros docentes, públicos o privados, asistenciales y sanitarios, y demás servicios de interés público y social”.

–**Artículo 25 del Reglamento de planeamiento de 1978.** Este precepto disponía en su número 1 que “los elementos fundamentales de la estructura ge-

neral y orgánica de la ordenación del territorio” se establecerían por el Plan general “teniendo en cuenta el modelo de desarrollo urbano adoptado”, a cuyo efecto establecía las especificaciones que aquel debía definir. Entre ellas, en su apartado c), se consignaba “el sistema general de equipamientos comunitarios”, comprensivo de “todos aquellos centros al servicio de toda la población”, entre los que figuraban los “sanitarios, asistenciales, religiosos, cementerios y cualesquiera otros que se consideren necesarios para el mejor desarrollo de los intereses comunitarios.”

–**Artículo 72 del texto refundido de la Ley del suelo de 1992.** Este artículo reproduce el artículo 12 de la Ley del suelo de 1976. En el apartado A d) de su número 3 especifica como una de las determinaciones que, además de las generales del número 2, deben contener los planes generales, la que sigue:

“Emplazamientos reservados para templos, centros docentes, asistenciales y sanitarios, y demás servicios de interés social, señalando su carácter público o privado”.

El artículo 72.3 del texto refundido de 1992 tenía, a tenor de la Disposición final única.3 del mismo, carácter supletorio. Esta eficacia meramente supletoria conllevaba su inconstitucionalidad, de acuerdo con la doctrina establecida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 (número 2 del fallo). De ahí que subsista como precepto meramente supletorio el artículo 12 de la Ley del suelo de 1976 (y el 25 del Reglamento de planeamiento de 1978), según el punto 3 del fallo de la Sentencia 61/1997.

2.2. La normativa autonómica

Las leyes autonómicas en materia de suelo han reproducido en lo sustancial, a propósito de las determinaciones de los planes generales, lo establecido en el artículo 12 de la Ley del suelo de 1976 (y el 72 del texto refundido de 1992, que, a su vez, traía causa de aquel), por lo que dichos instrumentos de planeamiento han de contemplar las oportunas reservas en suelo urbano para equipamientos comunitarios, entre ellos los relativos a “templos” o “centros religiosos”. Valga un par de muestras:

–La Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, dedica su artículo 46 a las “determinaciones en suelo

urbano consolidado” que han de incluir los planes generales de ordenación urbana. En su apartado c) consigna:

“Delimitación o emplazamiento de espacios libres, deportivos y de ocio, centros docentes, sanitarios, culturales, religiosos y demás servicios de interés social vinculados al ámbito objeto de la ordenación detallada, con indicación, en su caso, de su carácter público o privado. El Plan puede indicar también criterios de diseño, ejecución y obtención de los terrenos necesarios.”

–La Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo del País Vasco, define en su artículo 50.1 la ordenación urbanística como el conjunto de “determinaciones de carácter urbanístico del suelo en su dimensión tanto espacial como temporal”. Entre estas determinaciones, que ha de establecer el planeamiento, figura el establecimiento de la “ordenación estructural en todo el término municipal y la pormenorizada en el suelo urbano y urbanizable” [artículo 50.2 c)]. Una ordenación estructural que ha de recoger, entre las determinaciones de “carácter general”, la de la “red de sistemas generales”, a tenor del apartado f) del artículo 53.1, desglosando el artículo 54 el contenido de esta “red dotacional de sistemas generales”, en tanto que “conjunto de elementos dotacionales integrantes de la ordenación estructural establecido por el planeamiento general y, en particular, los espacios libres, los equipamientos colectivos públicos, los equipamientos colectivos privados y las infraestructuras y redes de comunicación” (artículo 54.1). Un contenido del que forman parte, según el apartado e) del artículo 54.2, los siguientes:

“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 de interés social. En ningún caso estos equipamientos podrán considerarse sustitutivos de las dotaciones públicas.”

3. Patrimonios municipales del suelo, derecho de superficie y equipamientos colectivos privados de carácter religioso

1. Los artículos 276 a 286 del texto refundido de 1992 regulaban, como uno de los “instrumentos de intervención en el mercado del suelo”, el llamado Patrimonio Municipal del Suelo. La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 declaró la inconstitucionalidad (puntos 1.º y 2.º del fallo) de buena parte de aquellos preceptos, ya por no tener “carácter básico” o no ser de “aplicación plena”, ya por su

carácter meramente supletorio. La Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, dejó subsistentes (Disposición derogatoria única.1) los artículos 276 y 280.1, cuyo texto es el que sigue:

–Artículo 276. Constitución. Patrimonio separado:

“1. Los ayuntamientos que dispongan de planeamiento general deberán constituir su respectivo Patrimonio Municipal del Suelo, con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento.

“2. Los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo constituyen un patrimonio separado de los restantes bienes municipales, y los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la administración por su equivalente metálico, se destinarán a la conservación y ampliación del mismo.”

–Artículo 280. Destino:

“1. Los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico.”

2. El Capítulo Segundo del Título VIII (“Instrumentos de intervención en el mercado del suelo”) del texto refundido de 1992 contemplaba el llamado derecho de superficie (artículos 287 a 290). La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1992, dado su carácter meramente supletorio, declaró la inconstitucionalidad (punto 2.º del fallo) del apartado 1 del artículo 287, del apartado 1 del artículo 288 y del artículo 290. La Disposición derogatoria única. 1 de la Ley 6/1998 ha dejado subsistentes los preceptos no afectados por la referida declaración de inconstitucionalidad, y cuyo texto es el siguiente:

–Artículo 287. Derecho de superficie:

“2. El mismo derecho [el derecho de superficie] asiste a los particulares, sin la limitación de destino prevista en el apartado anterior.

“3. El derecho de superficie será transmisible y susceptible de gravamen con las limitaciones que se hubieren fijado al constituirlo, y se registrá por las disposicio-

nes contenidas en este Capítulo, por el título constitutivo del derecho y, subsidiariamente, por las normas del Derecho privado.”

–Artículo 288. Procedimiento:

“2. La constitución del derecho de superficie deberá ser en todo caso formalizada en escritura pública y, como requisito constitutivo de su eficacia, inscribirse en el Registro de la Propiedad.

“3. Cuando se constituyere a título oneroso, la contraprestación del superficiario podrá consistir en el pago de una suma alzada por la concesión o de un canon periódico, o en la adjudicación de viviendas o locales o derechos de arrendamiento de unas u otros, o en varias de estas modalidades a la vez, sin perjuicio de la reversión total de lo edificado al finalizar el plazo que se hubiera pactado al constituir el derecho de superficie.”

–Artículo 289. Extinción:

“1. El derecho de superficie se extinguirá si no se edifica en el plazo previsto, de conformidad con el artículo 35.1 de esta Ley.

“2. El plazo del derecho de superficie no podrá exceder de setenta y cinco años, en el concedido por los ayuntamientos y demás personas públicas, ni de noventa y nueve en el convenido entre particulares.

“3. Cuando se extinga el derecho de superficie por haber transcurrido el plazo, el dueño del suelo hará suya la propiedad de lo edificado, sin que deba satisfacer indemnización alguna cualquiera que sea el título en virtud del cual se hubiere constituido aquel derecho.

“4. La extinción del derecho de superficie por decurso del término provocará la de toda clase de derechos reales o personales impuestos por el superficiario.

“5. Si por cualquier otra causa se reunieran en la misma persona los derechos de propiedad del suelo y los del superficiario, las cargas que recayeren sobre uno y otro derecho continuarán gravándolos separadamente”.

3. El Real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, regula los patrimonios públicos de suelo y el derecho de superficie en términos muy similares a la normativa anterior. Su

disciplina se consigna, respectivamente, en los capítulos II (artículos 38 y 39) y III (artículos 40 y 41) del Título V (“Función social de la propiedad y gestión del suelo”).

A) El artículo 38 define así la noción y la finalidad de los referidos patrimonios de suelo:

“1. Con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

“2. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino.”

En tanto que patrimonio separado, su afectación o destino se refleja en estos términos en el artículo 39:

“1. Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, solo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural.

“2. Los terrenos adquiridos por una Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, que estén destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo de venta o alquiler, no podrán ser adjudicados, ni en dicha transmisión ni en las sucesivas, por un precio superior al valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate, conforme a su

legislación reguladora. En el expediente administrativo y en el acto o contrato de la enajenación se hará constar esta limitación.

“3. Las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino de las fincas integrantes de un patrimonio público de suelo que se hagan constar en las enajenaciones de dichas fincas son inscribibles en el Registro de la Propiedad, no obstante lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley hipotecaria y sin perjuicio de que su incumplimiento pueda dar lugar a la resolución de la enajenación.

“4. El acceso al Registro de la Propiedad de las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones a que se refiere el apartado anterior produce los siguientes efectos:

“a) Cuando se hayan configurado como causa de resolución, esta se inscribirá en virtud, bien del consentimiento del adquirente, bien del acto unilateral de la Administración titular del patrimonio público de suelo del que proceda la finca enajenada, siempre que dicho acto no sea ya susceptible de recurso ordinario alguno, administrativo o judicial.

“Sin perjuicio de la resolución del contrato, la Administración enajenante podrá interesar la práctica de anotación preventiva de la pretensión de resolución en la forma prevista por la legislación hipotecaria para las anotaciones preventivas derivadas de la iniciación de procedimiento de disciplina urbanística.

“b) En otro caso, la mención registral producirá los efectos propios de las notas marginales de condiciones impuestas sobre determinadas fincas.”

B) Los artículos 40 y 41 se refieren al derecho de superficie. El primero (“Contenido, constitución y régimen”) dice así:

“1. El derecho real de superficie atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el vuelo y el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas. También puede constituirse dicho derecho sobre construcciones o edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones, atribuyendo al superficiario la propiedad temporal de las mismas, sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo.

“2. Para que el derecho de superficie quede válidamente constituido se requiere su formalización en escritura pública y la inscripción de esta en el Registro

de la Propiedad. En la escritura deberá fijarse necesariamente el plazo de duración del derecho de superficie, que no podrá exceder de noventa y nueve años.

“El derecho de superficie solo puede ser constituido por el propietario del suelo, sea público o privado.

“3. El derecho de superficie puede constituirse a título oneroso o gratuito. En el primer caso, la contraprestación del superficiario podrá consistir en el pago de una suma alzada o de un canon periódico, o en la adjudicación de viviendas o locales o derechos de arrendamiento de unos u otros a favor del propietario del suelo, o en varias de estas modalidades a la vez, sin perjuicio de la reversión total de lo edificado al finalizar el plazo pactado al constituir el derecho de superficie.

“4. El derecho de superficie se rige por las disposiciones de este Capítulo, por la legislación civil en lo no previsto por él y por el título constitutivo del derecho.”

Por su parte, el artículo 41 se refiere así a la transmisión, gravamen y extinción del derecho de superficie:

“1. El derecho de superficie es susceptible de transmisión y gravamen con las limitaciones fijadas al constituirlo.

“2. Cuando las características de la construcción o edificación lo permitan, el superficiario podrá constituir la propiedad superficiaria en régimen de propiedad horizontal con separación del terreno correspondiente al propietario, y podrá transmitir y gravar como fincas independientes las viviendas, los locales y los elementos privativos de la propiedad horizontal, durante el plazo del derecho de superficie, sin necesidad del consentimiento del propietario del suelo.

“3. En la constitución del derecho de superficie se podrán incluir cláusulas y pactos relativos a derechos de tanteo, retracto y retroventa a favor del propietario del suelo, para los casos de las transmisiones del derecho o de los elementos a que se refieren, respectivamente, los dos apartados anteriores.

“4. El propietario del suelo podrá transmitir y gravar su derecho con separación del derecho del superficiario y sin necesidad de consentimiento de este. El subsuelo corresponderá al propietario del suelo y será objeto de transmisión y gravamen juntamente con este, salvo que haya sido incluido en el derecho de superficie.

“5. El derecho de superficie se extingue si no se edifica de conformidad con la ordenación territorial y urbanística en el plazo previsto en el título de constitución y, en todo caso, por el transcurso del plazo de duración del derecho.

“A la extinción del derecho de superficie por el transcurso de su plazo de duración, el propietario del suelo hace suya la propiedad de lo edificado, sin que deba satisfacer indemnización alguna cualquiera que sea el título en virtud del cual se hubiera constituido el derecho. No obstante, podrán pactarse normas sobre la liquidación del régimen del derecho de superficie.

“La extinción del derecho de superficie por el transcurso de su plazo de duración determina la de toda clase de derechos reales o personales impuestos por el superficiario.

“Si por cualquier otra causa se reunieran los derechos de propiedad del suelo y los del superficiario, las cargas que recayeren sobre uno y otro derecho continuarán gravándolos separadamente hasta el transcurso del plazo del derecho de superficie.”

4. Las previsiones normativas apuntadas permiten, pues, que la obtención de los terrenos necesarios para ubicar los centros dotacionales privados de carácter religioso pueda provenir de los bienes que integran los patrimonios municipales del suelo, en virtud del negocio jurídico pertinente que implique ya la oportuna transmisión de la titularidad dominical (venta, donación), ya meramente la constitución de un derecho de superficie.

5. Dos recientes pronunciamientos jurisdiccionales han afrontado el asunto de las cesiones de terrenos municipales a entidades religiosas. Se trata de las sentencias del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 4 de Sevilla de 28 de noviembre de 2007 (recurso contencioso-administrativo número 402/2005) y de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, de 30 de septiembre de 2008 (recurso de apelación número 404/2008). La primera de ellas desestima el recurso interpuesto por la Asociación de Vecinos Bermejales 2000 contra la adjudicación por el Ayuntamiento de Sevilla de una parcela de 6.000 metros cuadrados, en concepto de derecho de superficie y con carácter gratuito, del Patrimonio Municipal del Suelo a la Comunidad Islámica en España para la construcción de una mezquita. La segunda, con estimación del recurso de apelación, revoca la Sentencia del Juzgado y anula la adjudicación antecitada.

A) La Sentencia del Juzgado, luego de concluir que la parcela en cuestión tenía, por su inclusión en el Patrimonio Municipal del Suelo, la condición de bien patrimonial (fundamentos jurídicos tercero y cuarto), da respuesta a los motivos de impugnación articulados sobre la improcedencia de la adjudicación efectuada por carecer la entidad cesionaria de la pertinente declaración de utilidad pública, así como por la calificación urbanística otorgada a la parcela en cuestión, a saber, la de sistema local al servicio de la barriada de Los Bermejales, siendo así que el propósito declarado era la construcción de una mezquita que además de prestar servicio religioso a la ciudad en su conjunto se constituyera en un referente europeo.

Por lo que se refiere al primero de estos motivos, el fundamento jurídico quinto dirá:

“Igualmente, tampoco procede acoger la infracción alegada de lo dispuesto en el artículo 92 del Reglamento de bienes de las entidades locales, por cesión de un bien gratuitamente a una entidad que no tiene la condición de Administración Pública o entidad de carácter privado declarada de interés público, ya que puede apreciarse dicha circunstancia, aun cuando efectivamente la entidad code mandada no tiene la condición de entidad de carácter privado declarada de interés público y asimismo no se ha dispuesto el pago de ningún canon. Los artículos 79.3 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, 109.2 del Reglamento de bienes y artículo 26 de la Ley de bienes de las entidades locales de Andalucía, permiten la cesión gratuita de bienes a entidades privadas declaradas de interés público, siempre que se destinen a fines de utilidad pública o interés social. En este sentido, y como ha sido alegado por el letrado de la Administración demandada, por el Tribunal Supremo ha sido establecido, en sus sentencias de fecha 8 de julio de 2002 y 31 de octubre de 2001, ‘(...) que no se excluye que puedan entenderse comprendidas en la calificación expresada asociaciones, que sin haber obtenido la declaración de utilidad pública, se estime que por su actividad y fines realizan una labor de interés público (...)’ y en relación al uso de interés social ‘aquel que tiende a que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas o a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud o a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política económica, cultural y social’, circunstancia que acontece en el caso de autos, al poderse reputar que la asociación code mandada tiene una actividad de carácter público y que tiende precisamente a potenciar el hecho religioso y a dar cobertura y servicio a personas que profesen la religión islámica, como plasmación práctica del derecho a la libertad religiosa consagrado en la Constitución española.”

Desempeño, pues, por la entidad cesionaria de “una actividad de carácter público”, encaminada, dado su carácter, a “potenciar el hecho religioso y a dar cobertura y servicio a personas que profesen la religión islámica, como plasmación práctica del derecho a la libertad religiosa”, que justifica, en consecuencia, la adjudicación, en régimen de derecho de superficie y gratuita, controvertida.

El segundo de los motivos de la impugnación estribaba en la calificación urbanística de la parcela adjudicada como “Sistema Local al servicio de la barriada de los Bermejales”. Calificación que, de acuerdo a la definición de los sistemas locales como “equipamientos, espacios libres y viales cuyo ambiente funcional y de servicio se limita principalmente a una determinada área de la ciudad” (fundamento jurídico sexto), resultaba incompatible, en el criterio de la asociación recurrente, con el destino que pretendía darse a la parcela, la construcción de una mezquita “al servicio regional y europeo” (fundamento jurídico primero).

Pues bien, el fundamento jurídico sexto desestima este motivo sobre la base de las siguientes consideraciones:

“La parcela en cuestión se encuentra calificada para servicios de interés público y social, definiéndose en el artículo 6.62 de las ordenanzas como uso admisible para dicha calificación el socio-cultural, y en relación con los centros de culto se indica: ‘Centros de culto: con ámbito de barrio, incluso distrito o ciudad, constituyen equipamientos que permiten el desarrollo de actividades religiosas, facilitan servicios de asistencia religiosa a la población y son también el soporte de actividades sociales e institucionales’. Por lo cual aun cuando se considerara Sistema Local, lo que no puede obviarse es que el Plan general de ordenación urbana permite el uso en cuestión y no constreñido al barrio en sí. Aun cuando en el expediente no aparece una Memoria explicativa de suficiente entidad y pormenorizada que especifique con detalle la importancia del Centro a construir, y más allá de las declaraciones en medios públicos realizadas por los promotores, la enjundia o importancia del Centro, la superficie otorgada de 6.000 metros cuadrados, permite considerar que este vendrá a desarrollar actividad religiosa circunscrita a un ámbito no superior a la ciudad de Sevilla, viniendo a cubrir las necesidades de atención religiosa de los musulmanes que se encuentren con carácter permanente o temporal en nuestra ciudad.”

Destino de la parcela en cuestión a servicios de interés público y social, dentro de los que se incluyen, como usos permitidos, los de carácter socio-cultural y, más en concreto, los de tipo religioso, por lo que “aun cuando se considerara Sistema Local, lo que no puede obviarse es que el PGOU [Plan general de ordenación ur-

bana] permite el uso en cuestión y no constreñido al barrio en sí”, de suerte que la mezquita prevista “vendrá a desarrollar actividad religiosa circunscrita a un ámbito no superior a la ciudad de Sevilla, viniendo a cubrir las necesidades de atención religiosa de los musulmanes que se encuentren con carácter permanente o temporal en nuestra ciudad.”

B) La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con estimación del recurso de apelación interpuesto por la asociación recurrente, revoca la Sentencia del Juzgado. Si esta última había concluido en la regularidad del procedimiento de adjudicación de la parcela por considerar que se trataba de un bien patrimonial incluido en el Patrimonio Municipal del Suelo (fundamento jurídico cuarto), el fundamento jurídico tercero de la Sentencia de la Sala cuestiona dicha regularidad, al afirmar que “el problema no es tanto si estamos materialmente ante un bien inmueble de carácter patrimonial, sino precisamente el procedimiento seguido y la consideración formal que se ha tenido de dicho bien”. En un duro alegato dirá:

“Resulta palmario que en la certificación del secretario el inmueble no figura con dicha calificación [como bien patrimonial], al contrario, está inventariado como inmueble de dominio público. A pesar de ello, el expediente sigue adelante, no existe rectificación alguna y lo más sorprendente nadie aporta explicación alguna de los efectos de dicho defecto; al punto que ello invita a cuestionarnos que a lo que trasciende de lo actuado, parece ser que resulta indiferente que las normas se cumplan o no, que tenga el bien una u otra calificación, que sufra hasta dinamitarla la seguridad jurídica, en el que el mismo bien aparezca en el Inventario como inmueble de dominio público y en el Patrimonio Municipal del Suelo e indirectamente en el Registro de la Propiedad como bien patrimonial. En definitiva, se obvian tanto en vía administrativa como judicial las consecuencias derivadas de dicha contradicción y del defecto procedimental visto.”

Y apostilla:

“No se entiende cómo el Ayuntamiento continuó el procedimiento, sin que la inclusión posterior al acuerdo de adjudicación en el Patrimonio Municipal del Suelo del inmueble, nada subsanara, al contrario, no se hace más que abundar en la contradicción existente. El hecho de que material y efectivamente se trate de un bien patrimonial, tampoco nada añade en cuanto a la pureza del procedimiento, cuyo primer obligado a cumplir es la Administración, más cuando está ejercitando unas prerrogativas legalmente reconocidas y disponiendo de unos bienes comunes, puesto que es efectivamente el carácter material del bien lo que debió de procurar

y acelerar la rectificación y una nueva certificación del secretario en donde se pusiera de manifiesto la identidad en la calificación.”

Apreciación que conduce a la estimación del recurso de apelación, con revocación de la Sentencia impugnada y consiguiente anulación del acto administrativo de adjudicación. No obstante, la Sala incluye en el fundamento jurídico cuarto unas consideraciones *ad abundantiam*, que, en su sentir, y “desde el punto de vista material”, abonan igualmente la conclusión antecitada, la anulación del acuerdo del Ayuntamiento de Sevilla. Estos son los términos en que se expresa:

“(…) la manera de actuar por parte de la Administración supone un verdadero fraude urbanístico, evitando el cumplimiento de principios capitales y obligada observancia en el Derecho Urbanístico. El debate sobre si se trata la construcción a realizar de un sistema general o no, o estamos ante dotaciones locales, es una falacia. Evidentemente no estamos ante un sistema general, menos aún en la especie de sistema general de infraestructura, pero nos resulta claro que lo que se pretende construir y para lo que se adjudica una parcela de dimensiones considerables no es un simple templo al servicio de la unidad, de la zona, sino que resulta un hecho notorio, véase los recortes periodísticos y las declaraciones de sus promotores, que se trata de una Mezquita que pretende dar servicio religioso a la ciudad en su conjunto y constituirse en un referente europeo. Desde el punto de vista urbanístico (...) cabe calificarlo como dotación común de uso privado, esto es, un equipamiento comunitario, que conforme al artículo 19 del RP [Reglamento de planeamiento de 1978] exige su previsión dentro del PGOU [Plan general de ordenación urbana], lo cual responde y permite que dicha determinación, al tener la publicidad e información necesaria y permitir la intervención de los ciudadanos afectados, goce de la legitimidad democrática que se constituye en principio básico del urbanismo. Sin perjuicio de las potestades del planificador, los ciudadanos tienen derecho a decidir cómo debe ser el lugar que constituye el centro de su convivencia, o al menos a ser oídos; lo que no parece correcto es que se sustraiga estos derechos a los mismos, otorgando calificaciones e interpretaciones no ajustadas a una realidad palpable y mediante un procedimiento que dificulta, cuando no impide, el cumplimiento de esos derechos ciudadanos.”

Calificación, por tanto, del uso en cuestión, la construcción de la mezquita, como “dotación común de uso privado”, esto es, como “equipamiento comunitario”, que, de acuerdo con el artículo 19 del Reglamento de planeamiento de 23 de junio de 1978 [en concreto, el apartado b) de su número 1], constituye una de las determinaciones de carácter general que han de incluir los planes generales de ordenación urbana. Inclusión que, en definitiva, hace posible la participación

de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración a través del período de información pública.

4. Licencias urbanísticas y licencias de apertura o actividad

4.1. Licencias urbanísticas

A) Los artículos 178 y siguientes de la Ley del suelo de 1976 (Capítulo Segundo –“Intervención en la edificación y uso del suelo”– del Título IV –“Ejercicio de las facultades relativas al uso y edificación del suelo”–) preveían los oportunos instrumentos de control en relación con la edificación y, en general, uso del suelo. Unos instrumentos articulados sobre el binomio autorización-imposición de deberes de actuación, esto es, canalizados a través de la técnica de las “licencias” (artículos 178 a 180) y “órdenes de ejecución o suspensión” (artículos 181 a 188).

B) El artículo 1 del Reglamento de disciplina urbanística de 1978 establece el elenco de los actos relacionados con la edificación y uso del suelo sujetos a licencia urbanística.

C) El Capítulo Primero (“Intervención en la edificación y uso del suelo”) del Título VII (“Intervención administrativa en la edificación y uso del suelo, y disciplina urbanística”) del texto refundido de 1992, estableció en sus dos primeras secciones el régimen de las licencias (artículos 242 a 244) y del deber de conservación, órdenes de ejecución de obras y ruina (artículos 245 a 247). Preceptos que reproducían en lo sustancial los homólogos de la Ley del suelo de 1976 y que no fueron objeto de tacha por la Sentencia constitucional 61/1997. En todo caso, el texto refundido de 1992 ha sido derogado por el de 2008 [Disposición derogatoria única b)], por lo que habrá que estar a lo dispuesto en la normativa autonómica.

4.2. Licencias de apertura o de actividad

A) El artículo 8 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales de 1955 dispone:

“Las corporaciones podrán sujetar a sus administrados al deber de obtener previa licencia en los casos previstos por la Ley, el presente Reglamento u otras disposiciones de carácter general.”

Por su parte, el artículo 22 del referido Reglamento dice así:

“1. Estará sujeta a licencia la apertura de establecimientos industriales y mercantiles.

“2. La intervención municipal tenderá a verificar si los locales e instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad, y las que, en su caso, estuvieren dispuestas en los planes de urbanismo debidamente aprobados.

“3. Cuando, con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destinara específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura si fuere procedente.”

B) La normativa autonómica se inscribe en la línea de las exigencias del Reglamento de servicios de 1955. Así, a título de ejemplo, los artículos 71 y 77 del Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de las entidades locales de Cataluña, se erigen en los equivalentes de los antecitados artículos 8 y 22 del Reglamento de 1955. El primero de aquellos, el artículo 71 (“Potestad de control”), dice así:

“Las entidades locales podrán exigir a los ciudadanos y a las Administraciones Públicas la obtención de autorización o licencia previa al ejercicio de su actividad en los supuestos previstos por la ley y las normas que la desarrollen”.

El segundo, el artículo 77 (“Licencia de edificación para usos y actividades determinadas”), tiene este texto:

“1. Si la edificación para cuya construcción se solicita licencia estuviera destinada al ejercicio de actividades igualmente sujetas a autorización de la misma corporación, por virtud de norma local o sectorial, en el expediente se acreditarán las condiciones urbanísticas del suelo y de la edificación, las relativas a la localización y características de la actividad y los requisitos de las instalaciones proyectadas.

“2. El interesado presentará la documentación técnica necesaria a que se refiere el artículo 79 a), relativa a la edificación, actividades e instalaciones, para la debida comprobación de las condiciones y de los requisitos enunciados en el apartado anterior.

“3. En la tramitación del expediente se dará cumplimiento a lo dispuesto por la legislación y normativa urbanísticas, las normas referentes a la instalación y ejer-

cicio de actividades, incluidas las clasificadas, y demás de carácter sectorial, cuando proceda.

“4. En ningún caso se otorgará la licencia de obras sin la concesión previa o simultánea de la relativa a la actividad.”

5. Actividades clasificadas: medio ambiente y control de los ruidos

5.1. Las llamadas actividades clasificadas

Sin perjuicio de la normativa autonómica, sigue vigente el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 30 de noviembre de 1961.

5.2. La perspectiva ambiental: el control del ruido y su relación con la libertad religiosa en la jurisprudencia contencioso-administrativa

A) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Burgos, de 1 de febrero de 2002 (ponente: López-Muñoz Goñi; Arz.: 2002/326): ruido de las campanadas del reloj (municipal) instalado en la torre de la iglesia de Villahoz (Burgos).

El referido pronunciamiento constata, a la vista de la prueba pericial practicada, la intensidad sonora con la que el reloj en cuestión, “conectado a la campana de la torre de la iglesia de forma ininterrumpida a lo largo de todo el día y la noche”, emite “las campanadas de cada hora y las medias con repetición” (fundamento de derecho primero). Dicha emisión, continúa, ha de ser calificada como incurso en la normativa (la Ley 5/1993 y el Decreto 3/1995 de la Comunidad Autónoma de Castilla y León) reguladora de las actividades clasificadas como “molestas, insalubres, nocivas y peligrosas”, que, en el caso concreto, ha resultado infringida (fundamentos de derecho tercero y cuarto), sin que ni por el alcalde, órgano competente, ni, con carácter subsidiario, por la Consejería del ramo de la Comunidad Autónoma, hayan sido adoptadas las medidas cautelares y correctoras pertinentes, por lo que procede la estimación del recurso (fundamento de derecho quinto).

B) Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Santander de 17 de febrero de 2006 (ponente: Sánchez-Crespo Benítez): ruido de

las campanadas del reloj instalado en la torre de la iglesia de Carriazo, municipio de Ribamontán al Mar (Cantabria).

La Sentencia de referencia se ocupa de un supuesto muy similar al antes consignado, cuya traída a colación se hace de modo expreso (fundamento de derecho segundo). Por su interés conviene transcribir los párrafos en los que se encuadran los hechos en la normativa implicada, la de los ruidos, así como su conexión con los derechos fundamentales en presencia, tanto el directamente concernido, la intimidad personal y familiar y la inviolabilidad del domicilio (con la particularidad, como razona la Sentencia, de que la titular de la vivienda era una sociedad), como el no afectado por el sentido de la resolución judicial, la libertad religiosa. Dirá así el fundamento de derecho tercero:

“Para centrar el tema aquí debatido se debe hacer referencia, en primer lugar, a que lo que se impugna es la falta de adopción de medidas ante las reclamaciones de los demandantes para que cese el ruido excesivo producido por las campanas de un reloj, sin hacer manifestación alguna los recurrentes en cuanto al tañir de las campanas para las llamadas a actos del culto de la comunidad cristiana. También se ha de hacer referencia a la indudable legitimación activa de la sociedad propietaria de la vivienda en cuanto a los ruidos que puedan sobrepasar los máximos tolerables, ya que se entiende que aunque la propiedad de la vivienda pertenezca a una sociedad, indudablemente los habitantes de cualquier vivienda son personas físicas que padecen el ruido, razón que hace que la sociedad propietaria sea titular de un interés legítimo en que en su propiedad no se sobrepasen los ruidos permitidos. El artículo 19 de la LJCA [Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1998] determina que están legitimadas ante el orden contencioso-administrativo las personas físicas que ostenten un derecho o interés legítimo. No cabe duda de que la entidad recurrente, como propietaria de una vivienda, se encuentra plenamente legitimada en este proceso para pedir que cese el ruido emitido en cuanto sobrepase lo legalmente establecido.

“Los preceptos constitucionales que son de aplicación en el supuesto de hecho analizado son, fundamentalmente, los artículos 9 [sic: debe ser 10] y 18. El artículo 9 [10] de la Constitución determina que el respeto a la Ley y a los derechos de los demás es fundamento del orden político y de la paz social. El artículo 18.1 garantiza el derecho a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio.”

Y, a la vista de la prueba pericial practicada, se argumentará en el fundamento de derecho cuarto:

“En definitiva, y como única conclusión debe declararse que el ruido originado por el tañir de las campanas desde las siete de la mañana –hora a la que se dan cuarenta campanadas para celebrar la llegada del alba– y durante las horas restantes nocturnas sobrepasa el número de decibelios permitido en el interior y exterior de la vivienda, sobrepasando también el máximo permitido en el exterior de la vivienda tanto de día como de noche, por cualquier norma de las que se han alegado y revisado en este proceso, siendo aplicables en lo que se refiere al número de decibelios, día, noche, interior, exterior, las normas invocadas, [la] Ordenanza del Ayuntamiento de Santander, al no haber Ordenanza municipal –porque de lo contrario debería llegarse a la conclusión de que ante la inexistencia de Ordenanza la emisión de cualquier sonido sea de la intensidad que sea es posible–, y, por tal motivo, deben adoptarse por los codemandados [el Ayuntamiento y el responsable del reloj del campanario] las medidas correctoras, bien de regulación del propio sistema del reloj o cualquier otra para que las emisiones acústicas no superen los límites permitidos, con el fin de que cese la tolerancia en la infracción de las normas que establecen ruidos máximos permitidos en el exterior e interior de las viviendas y que se han determinado en la pericial judicial practicada en este proceso.

“No puede ampararse en la costumbre la conducta descrita, porque la propia Exposición de Motivos y el artículo 2.2 a) de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, establece que el límite de los usos o costumbres sociales o de vecindad está en la infracción de las normas aplicables. La costumbre, como es sabido, no es fuente de Derecho Administrativo y la Administración no está sujeta a la misma, teniendo escaso valor también el precedente, pues como expresa la Constitución el actuar administrativo se encuentra sometido plenamente a la ley y al Derecho (artículo 103). En igual sentido el artículo 3 de la Ley 30/1992.

“La conducta de programar el sonido de cuarenta campanadas a las siete de la mañana resulta desde cualquier punto de vista inadmisibles y debe de [sic] cesar de inmediato porque con ello se altera el derecho de los recurrentes al descanso y a disfrutar de su vivienda sin intromisiones. En efecto, lo que para el emisor del ruido puede suponer la celebración de la llegada del alba (celebración que hay que recordar se realiza mediante medios mecánicos digitales programados, en horario nocturno que no requieren la presencia de persona alguna en la torre, ni en la iglesia), para el receptor del sonido en el interior de su vivienda –se han medido en alguna ocasión cincuenta decibelios– es sin duda alguna el entorpecimiento arbitrario de su descanso y tranquilidad, es decir, una grave vulneración de su derecho a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario proscrita por los artículos 9 [sic: debe ser 10] y 18 de la Constitución.”

La Sentencia, como remate de su argumentación, recuerda que durante la tramitación del proceso judicial la intensidad de los ruidos ha disminuido, no obstante seguir superando el límite máximo permitido, circunstancia que le permite obviar la condena en costas solicitada:

“Lo esencial de todo lo anterior está en que las medidas correctoras debieron en su día imponerse y que en la actualidad, de la apreciación de la prueba practicada, y del propio expediente administrativo, se considera acreditado que dichas medidas no se adoptan, si bien se aprecia una disminución del ruido de las campanas que aun superando los límites permisibles en horario nocturno de 7 a 8, después baja de intensidad, si bien sigue siendo superior a lo permitido en el exterior de la vivienda. Ello se ha de interpretar no como error en el dictamen pericial de parte aportado con la demanda, que se ha realizado por técnico competente con material homologado y con la intervención de un notario, y por tal motivo se considera igual de veraz que el emitido por el perito designado judicialmente, sino como una posible disminución voluntaria de la emisión del ruido mediante los mecanismos de control y programación correspondientes y ante las quejas formuladas y la existencia misma de este proceso, lo que excluye la condena en costas solicitada por el demandante.”

Conclusión:

“Debe finalmente indicarse que al sobrepasar el ruido del tañir de las campanas del reloj los límites permisibles ha de estimarse totalmente el recurso debiéndose adoptar las medidas correctoras correspondientes.”

6. Lugares de culto y expropiación forzosa

1. El artículo 16 de la Ley de expropiación forzosa de 1954 recogía el siguiente texto:

“Cuando se trate de expropiar bienes de la Iglesia, se observará el régimen establecido al efecto en el Concordato vigente, ajustándose en lo demás a lo preceptuado en esta Ley.”

2. El artículo I.5 del Acuerdo con la Santa Sede sobre asuntos jurídicos de 3 de enero de 1979 dice así:

“Los lugares de culto tienen garantizada su inviolabilidad con arreglo a las leyes. No podrán ser demolidos sin ser privados de su carácter sagrado. En caso de su expropiación forzosa, será antes oída la autoridad eclesiástica competente.”

3. Los acuerdos entre el Estado español y las demás confesiones: las leyes de 10 de noviembre de 1992:

A) Artículos 2.2 y 3 de la Ley 24/1992 (Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España): audiencia de la Comisión Permanente de la FEREDE, “salvo razones de urgencia, seguridad y defensa nacionales o graves de orden o seguridad públicos”; demolición previa desacralización, “con excepción de los casos previstos en las leyes, por razón de urgencia o peligro”.

B) Artículos 2.2 y 3 de la Ley 25/1992 (Federación de Comunidades Israelitas): audiencia de la Secretaría General de la FCI; demolición previa desacralización, “con excepción de los casos previstos en las leyes, por razones de urgencia o peligro”.

C) Artículo 2.2 de la Ley 26/1992 (Comisión Islámica de España): audiencia de la CIE; demolición previa desacralización, “con excepción de los casos previstos en las leyes, por razones de urgencia o peligro”; exoneración de la ocupación temporal y de la imposición de servidumbres a que se refiere el artículo 119 de la Ley de expropiación forzosa.

7. Lugares de culto, licencias municipales, actividades clasificadas y normativa de espectáculos: la jurisprudencia contencioso-administrativa

1. Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 1979 (Sala de lo Contencioso-Administrativo; ponente: Jiménez Hernández; Arz.: 1979/2.740): legalidad de la exigencia de solicitar y obtener la oportuna licencia para colocar un cartel anunciador de un local de culto (no católico: Ley de libertad religiosa de 1967), en virtud de la potestad de policía urbana y ambiental que incumbe a los ayuntamientos (testigos de Jehová).

En el considerando segundo de la antecitada se aborda la exigencia del sometimiento a licencia urbanística de la colocación de anuncios y carteles por las asociaciones religiosas amparadas por la Ley de libertad religiosa de 1967. Un examen que se desglosa, si bien estrechamente conectados, en dos momentos: uno, el alcance del derecho de libertad religiosa, y dos, la sujeción a la potestad municipal de control de las actividades de los particulares. Por lo que al primer extremo se refiere se dirá en la primera parte del referido considerando:

“(…) la primera de las motivaciones impugnativas (…) es desvirtuada por la (...) Corporación señalando que la obligatoriedad de solicitar licencia para un determinado anuncio no puede estimarse nunca como limitación de un derecho civil, concretando que si bien es cierto que el artículo 24 de la Ley de libertad religiosa faculta a las asociaciones que regula para fijar carteles en el exterior de sus locales de culto, no lo es menos que no las excluye del acatamiento de las leyes y disposiciones de otro orden, primordialmente el urbanístico, donde pueden establecerse condicionamientos de forma, medidas u otras circunstancias físicas a reunir por los citados carteles.”

Alcance de las potestades administrativas en su relación con el “derecho civil” de libertad religiosa que el Supremo concretará (tal es el segundo momento del razonamiento desarrollado) del modo que sigue:

“(…) las corporaciones locales de orden municipal tienen encomendadas las funciones de policía urbana, según el artículo 101 de la Ley de régimen local [de 1955] y, como consecuencia de ello y de esa forma se aborda ya la segunda de las cuestiones planteadas en esta apelación, el artículo 8 del Reglamento de servicios [de 1955] y el artículo 165 de la Ley de régimen del suelo [de 1956] permiten someter a licencia diversas actividades de los administrados, concretando el segundo de los preceptos citados ‘la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública’; cierto es que el precepto últimamente citado hace referencia a la propaganda como la finalidad a la que deben hallarse destinados los carteles, lo cual parece indicar que quedan excluidos de la necesidad de obtener la autorización municipal todos aquellos que no tengan esa utilidad subjetiva para el anunciante y más bien se hallan establecidos para servicio de orientación a los usuarios de un servicio o actividad, pero la realidad es que ello es sumamente difícil sea distinguido con carácter previo y que su regulación corresponde más a la forma en la que la licencia debe ser concedida y al carácter gratuito que esta pueda tener, que al hecho en sí de excluir su colocación de la necesidad de tal licencia que cumple siempre la función de policía consignada; en consecuencia, el término propaganda del párrafo 1.º del artículo 165 de la Ley de régimen del suelo debe entenderse genéricamente como equivalente a conocimiento público y para el servicio de los administrados, debiéndose distinguir después los casos, separando aquellos que cumplen esa única y exclusiva finalidad de los que reportan algún beneficio concreto a la persona o entidad anunciante y de ese modo, mientras en todos los casos serán examinadas las condiciones urbanísticas y ambientales de los anuncios, haciéndoles [*sic*: debe ser “haciéndolos”] objeto de tratamiento unitario para todas las personas radicadas en una población, sector de ella o paraje, sin distinción subjetiva alguna, dando así cumplimiento al principio de igualdad de los

administrados ante la ley, aquellos que reporten alguna utilidad o beneficio podrán ser objeto de tratamiento específico en otros aspectos, con arreglo a normas pre-establecidas e igualitarias para todos los incluidos en los distintos casos que puedan ser distinguidos; pero en el caso de autos no se plantea esta segunda problemática, sino únicamente la primera de ellas y aunque es obvio que con arreglo al artículo 22 de la Ley de libertad religiosa corresponde al Ministerio de Justicia autorizar la apertura de edificios destinados a culto acatólico, concretando su emplazamiento, características, símbolos y denominaciones expresivos de la confesionalidad a cuyo servicio se hallen ordenados y que el artículo 24 del mismo texto legal autoriza la colocación de carteles para la exteriorización gráfica de la finalidad de los edificios, ello no excluye la intervención municipal en el cumplimiento de las funciones propias de su cometido, que si bien en este caso no alcanzan a la posibilidad de denegar en sí y de forma absoluta la colocación de los citados carteles, al ser ello un derecho reconocido *ex lege*, sí pueden matizar su forma y características en función de un servicio general de policía urbana y ambiental que les está encomendado.”

2. Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 1988 (Sala de lo Contencioso-Administrativo; ponente: Sánchez-Andrade y Sal; Arz.: 1988/4.724): vulneración de la libertad religiosa, en su vertiente de práctica de actos de culto, de exigirse licencia de apertura para un edificio o local destinado a capilla u oratorio, en tanto no puede considerarse establecimiento industrial o mercantil (capilla de culto católico).

En el fundamento de derecho tercero de la Sentencia objeto de apelación puede leerse:

“Según el artículo 22 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales de 17 de junio de 1955, estará sujeta a licencia la apertura de establecimientos industriales y mercantiles, y, por su parte, la propia Ordenanza municipal reguladora de la licencia de apertura dispone: Artículo 1.º ‘Será objeto de esta exacción la prestación de los servicios técnicos y administrativos previos a la concesión de las licencias de apertura de que, inexcusablemente, han de estar provistos los establecimientos o locales en que se desarrollen actividades de índole mercantil o industrial, comprendidas en cualquiera de los conceptos a que se refieren las tarifas de la licencia fiscal de Impuesto Industrial’. Es evidente, como acertadamente razonan tanto la recurrente como el Ministerio Fiscal, que la existencia de un oratorio privado en una vivienda no constituye ejercicio de una actividad mercantil o industrial, y, por supuesto, no está comprendido en ninguna de las tarifas de la licencia fiscal, ni afectada o condicionada tal existencia por ninguno de los artícu-

los 249 a 252 de las ordenanzas municipales de Madrid sobre uso del suelo y edificación, a que se alude en el propio acuerdo sancionador, objeto de controversia, y cuya disconformidad con la normativa invocada parece incuestionable.”

Y luego de recordar en el fundamento de derecho cuarto y en la primera parte del quinto el contenido del derecho de libertad religiosa, tal y como se desprende del artículo 16.1 de la Constitución, de la Ley orgánica 7/1980 y del propio artículo 9.2 del Convenio de Roma de 1950, se concluirá en el fundamento de derecho quinto:

“Es incuestionable, pues, que con la exigencia del requisito de la licencia municipal de apertura –como si se tratase de un establecimiento mercantil o industrial–, carente, según queda dicho, de base legal, se vienen a establecer límites a la libertad religiosa y de culto distintos de los permitidos por la Ley de libertad religiosa, y contrarios, por tanto, al derecho fundamental consagrado en el artículo 16 de la Constitución, el cual, según tiene proclamado el Tribunal Constitucional, entre otras, en las sentencias 15/1982, de 23 de abril, y 19/1985, de 3 de febrero, ‘comprende, junto a las modalidades de libertad de conciencia y la de pensamiento, íntima y también exteriorizadas, una libertad de acción’, en cuya esfera obviamente ha interferido la Administración con la aludida exigencia o condicionamiento.”

Razonamientos que el Tribunal Supremo avalará al insistir en el contenido, constitucional y legal, del derecho de libertad religiosa. Así, en el fundamento de derecho segundo de la Sentencia de aquel se dirá:

“La libertad religiosa y de culto, garantizada a los individuos y comunidades por el artículo 16 de la Constitución, sin más limitación en sus manifestaciones que la necesaria para el mantenimiento del orden público, se ve afectada en su ejercicio si se someten a una previa licencia municipal las manifestaciones del culto religioso en una dependencia de una vivienda particular, por estimar tales manifestaciones o actividades incursas en el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, o considerar que las mismas deben sujetarse a la licencia de apertura a la que se someten los establecimientos industriales o mercantiles, con ello se coartaría el derecho a la libertad religiosa, garantizada por el artículo 16 de nuestra Ley fundamental, con plena inmunidad de coacción por parte del Estado y grupos sociales, ‘derecho subjetivo de carácter fundamental que se concreta en el reconocimiento de un ámbito de libertad y de una esfera del *agere licere*’, según dice el intérprete supremo de la Constitución en su Sentencia de 23 de abril de 1982; libertad religiosa que se extiende en el precitado precepto constitucional a

la libertad de culto, en el que se comprende el derecho de exteriorizar y practicar externamente, tanto individual como comunitariamente, las creencias religiosas, abarcando, por tanto, la libertad de reunión para manifestar sus creencias los que profesan un mismo credo. Libertad religiosa que se vulnera no solo cuando se condiciona con la práctica de una determinada religión el ejercicio de los derechos de ciudadanía, sino también cuando se mediatiza la libertad de exteriorizar pensamientos religiosos que no perturben el orden público protegido por la ley.”

3. Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 1992 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta; ponente: Rodríguez-Zapata Pérez; Arz.: 1992/6.004): improcedencia de clausurar, con precintado del local, un lugar destinado a culto de una entidad o confesión religiosa debidamente inscrita, y que como tal lugar de culto aparecía debidamente consignado, por carecer de licencia de apertura, pues esta no es exigible ex artículo 22 del Reglamento de servicios. Menos aún al amparo de la normativa sobre espectáculos públicos y actividades recreativas o del Reglamento de actividades clasificadas, pues ninguna comprobación atinente a los ruidos producidos fue efectuada por el Ayuntamiento (Iglesia Evangélica de Filadelfia).

Dos cuestiones aborda, pues, la Sentencia antecitada, a saber: una, si el local cuya clausura y precintado fueron ordenados por el Ayuntamiento tenía la condición de “lugar de culto”; dos, si era pertinente la sujeción a la normativa esgrimida por aquel, ya la de espectáculos públicos y actividades recreativas, ya la atinente a actividades clasificadas. A propósito de la primera y de la eventual sujeción a la normativa sobre espectáculos, se dirá en el fundamento de derecho segundo:

“La ‘Iglesia Evangélica Filadelfia’ es una Entidad inscrita en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia (...). Resulta de las actuaciones que el local clausurado y precintado figura anotado por el Ministerio de Justicia en el referido Registro como lugar de culto (...). Comprobadas tales circunstancias se debe concluir que las normas invocadas por la Administración municipal no sirven de válida cobertura al acto de clausura y precintado de un lugar de culto, que es lo que aquí se examina. Cierto es que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales, estarán sujetos a licencia de apertura los establecimientos industriales y mercantiles, pero, como la jurisprudencia de esta Sala tiene declarado en forma constante, la actividad de la Administración en esta materia es estrictamente reglada y no puede emplearse la analogía para lograr la limitación de un derecho de los administrados. Tal doctrina debe extremarse cuando de la libertad de culto se trata, ya que la misma ostenta el rango y la protección debidos a un derecho fundamental (artículo 16.1 de la

Constitución y artículo 1 de la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa) y los tribunales debemos examinar con rigor máximo los supuestos en que se encuentra en juego, para otorgar el amparo judicial que nos exige el artículo 4 de la referida Ley orgánica. Basta un examen del Anexo y artículo 1 del Reglamento de Policía de espectáculos públicos y actividades recreativas (Real decreto 2816/1982, de 27 de agosto) para concluir en la impertinencia de su aplicación al supuesto que se examina. No obstante, la Sentencia apelada ha entendido posible someter a licencia de apertura el establecimiento de que se trata acogiendo la alegación del Ayuntamiento –que no encuentra prueba ni justificación en todo lo actuado– de que el local en cuestión era, al menos inicialmente, una ‘Sala de Reunión’, entendiéndose por tal la que se dedica a actividades ligadas a la vida de relación. Con la consecuencia de que a dichas salas de reunión serán aplicables las condiciones del uso comercial y las establecidas en el Reglamento general de Policía de espectáculos públicos y actividades recreativas según el Plan general de ordenación urbana de Madrid. Sin embargo, es preciso rectificar tal apreciación, que no resulta admisible e incide negativamente en la libertad de culto de la apelante. La precisión de si un local es o no un lugar de culto corresponde a la propia entidad religiosa, que es titular del derecho a establecerse con fines religiosos (artículo 2.2 de la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio) y, por consiguiente, de manifestar cuáles son los que ostentan dicho carácter, tal y como en este caso se comprueba por las alegaciones de la apelante y por la objetiva inscripción del local como lugar de culto en el Ministerio de Justicia sin que se desprenda –en modo alguno– del escrito inicial de la Iglesia (...) que el local en cuestión fuese destinado en ningún momento a sala de reuniones.”

Y por lo que se refiere a la eventual entrada en juego de la normativa de actividades clasificadas, el fundamento de derecho tercero argumentará del modo que sigue:

“Tampoco resulta de aplicación al presente caso, y en las circunstancias que en él concurren, lo dispuesto en el Reglamento de actividades molestas de 30-11-1961 como, para manifestaciones de culto religioso en una vivienda particular, tuvo ya ocasión de declarar este Tribunal en la Sentencia 24-6-1988. La libertad religiosa, que consagra el artículo 16.1 de la Constitución, es también libertad de culto, en la que se comprenden los derechos a exteriorizar y practicar externamente, tanto individual como comunitariamente, las creencias religiosas, abarcando, por tanto, la libertad de reunirse públicamente para manifestar las creencias de quienes profesan un mismo credo –artículo 2.1 d) de la Ley orgánica 7/1980–. Y la libertad religiosa se vulnera no solo cuando se condiciona con la práctica de una determinada religión el ejercicio de los derechos de ciudadanía, sino también cuando se

mediatiza la libertad de reunirse para desarrollar actividades de culto, siempre que las mismas no incidan en los supuestos que –como único límite de los derechos dimanantes de dichas libertades– se especifican en el artículo 3.1 de la Ley orgánica 7/1980, al perturbar el orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática. La autonomía municipal atribuye a los ayuntamientos potestades de intervención en la actividad de los ciudadanos (artículo 84.1 de la Ley de bases de régimen local y 1 y 5 del Reglamento de servicios) que pueden llegar al sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo. Pero dicha actividad de intervención debe –máxime al tratarse del ejercicio de un derecho como el que aquí se examina– ajustarse cuidadosamente a los principios de igualdad (artículo 14 de la Constitución), proporcionalidad y *favor libertatis* que explicita el artículo 84.2 de la referida Ley de bases de régimen local. En el presente caso se alega por el Ayuntamiento que el sometimiento de la actividad a la amplísima cobertura que ofrece el artículo 1 del Reglamento de actividades se debe a que la actividad religiosa de la apelante produce ruidos, pero no consta que las autoridades municipales hayan procedido a la apertura de actuaciones encaminadas a comprobar –con las debidas garantías– si la actividad de la Iglesia producía perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadana que, atendiendo al artículo 3.1 de la Ley orgánica 7/1980, justificase una intervención municipal o incluso el excepcional sometimiento de la misma a la previa obtención de licencia al amparo del Reglamento de actividades de 30-11-1961 o bien, en el mismo orden de cosas, advenir si, por exigencias del ordenamiento urbanístico, se tenía, o no, que cumplir el mismo trámite o cualesquiera otras exigencias, y como quiera que nada de esto se hizo ni nada de ello constituyó el fundamento jurídico de la decisión impugnada, sino que se partió de la base de la indiscutibilidad del presupuesto fáctico que legitimaba la exigencia de una licencia, que desde luego no concurre como regla general, es obligado estimar el recurso y, previa revocación de la Sentencia de instancia, declarar la nulidad de los actos administrativos municipales objeto del mismo para restablecer a la recurrente en los derechos dimanantes del libre ejercicio de la libertad religiosa y de culto.”

4. Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 1995 (Sala de lo Contencioso-Administrativo; Sección Séptima; ponente: González Mallo; Arz.: 1995/7.565): la decisión de clausurar, precintado incluido, un local destinado al culto, con base en que la instalación de aire acondicionado no disponía de la oportuna licencia, vulnera la libertad de culto, consustancial a la libertad ideológica [Nota.- Dada la índole del asunto, la estimación de un recurso de casación frente al Auto que declaró inadmisibile el recurso contencioso-administrativo por inadecuación del procedimiento intentado, el relativo a la protección de los dere-

chos fundamentales de la Ley 62/1978, la Sentencia anotada se limita a declarar –fundamento de derecho tercero– que “sin prejuzgar (...) sobre la posible decisión de fondo, existen motivos suficientes para que se tramite el procedimiento de la Ley 62/1978 (...) por supuesta infracción del artículo 16.1 de la Constitución” [Testigos de Jehová].

El fundamento de derecho tercero recoge este texto:

“El otro motivo en que se funda el recurso se ampara en el artículo 95.1.4.º de la Ley jurisdiccional, por infracción del artículo 16.1 de la Constitución, que garantiza la libertad de culto, y de diversos preceptos de la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa, debe ser estimado. En efecto, sobre este particular debe hacer constar: a) que la orden de clausura se refería exclusivamente a la instalación de aire acondicionado; b) sin embargo, los funcionarios municipales y agentes de policía que la llevaron a efecto no se limitaron a precintar las instalaciones de aire acondicionado, sino que precintaron la puerta de acceso, impidiendo así la práctica de culto en el local que esta confesión denomina, según parece, ‘salón del reino’; c) que la única explicación que se consigna en el acta es que el local está cerrado y no existe persona que responda; d) en el expediente administrativo (...) se hace constar que los actos en el local se realizan de 4 a 11 de la noche; e) no obstante, el precinto se realiza a las 10.30 horas y no consta en el expediente que se hubiera intentado otro día o en horas distintas para procurar que afectase únicamente a la instalación de aire acondicionado, evitando que impidiese el acceso al local en que se realizaban los actos de culto propios de esa confesión religiosa; f) de lo expuesto se deduce que, sin prejuzgar por supuesto sobre la posible decisión de fondo, existen motivos suficientes para que se tramite el procedimiento de la Ley 62/1978 conforme había interesado la confesión religiosa recurrente, por supuesta infracción del artículo 16.1 de la Constitución, en relación con diversos preceptos de la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa, lo que determina la procedencia de estimar el recurso y anular el auto recurrido.”

5. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 14 de octubre de 1996 (Sala de lo Contencioso-Administrativo; Sección Tercera; ponente: Vidal Mas; Arz.: 1996/1.274): la clausura de la actividad, consecuencia del precintado de un local destinado al culto, se reputa vulneradora de la libertad religiosa, porque “en ningún momento se comprueba un nivel de ruidos superior al legalmente permitido, en horas intempestivas, o cualquier circunstancia que pueda justificar una intervención municipal como la producida, con las graves

consecuencias que supone la clausura del local” (fundamento de derecho cuarto) (Iglesia Evangélica de Filadelfia).

Luego de recordar la doctrina expuesta en las sentencias del Tribunal Supremo de 18 de junio de 1992 y 24 de junio de 1988 (fundamento de derecho tercero), en el fundamento de derecho cuarto de la antecitada puede leerse:

“A la vista de estos criterios en relación con el caso sometido a la Sala, se desprende del expediente administrativo que existen múltiples intervenciones de la Policía municipal, a consecuencia de quejas de los vecinos del inmueble, en las que comparecida la fuerza pública asegura que: 1) ‘sobre las 20.30 horas (...) en el interior del local se encuentran varias personas en esos momentos, cantando y dando palmas, así como también se puede comprobar que desde el interior se emite una música, posiblemente mediante un emisor eléctrico. Que esta actividad se realiza con las puertas del local abiertas de par en par’ (informe policial del día 18 de agosto de 1995); 2) ‘(...) se oye música, por lo que se procede a entrar en el local comprobando que están tocando un órgano y una guitarra y según manifiestan los individuos que allí se encuentran están probando una conga’ (informe del día 4 de septiembre de 1995, 14.30 horas); 3) ‘(...) se encuentra con la persiana bajada pero que de su interior salía música si bien no muy fuerte (...)’ (informe del mismo día a las 19 horas); 4) ‘(...) percibiendo en la calle la emisión de cánticos y sonidos musicales’ (informe de 17 de septiembre de 1995 a las 18.20 horas); 5) ‘(...) se oían cánticos y música flamenca (...)’ (informe de 18 de septiembre de 1995 a las 20.30 horas). En parecidos términos continúan las intervenciones policiales con afirmaciones similares, en algunos casos denotando mayor intensidad en el volumen, no obstante lo cual en ningún momento se comprueba un nivel de ruidos superior al legalmente permitido, en horas intempestivas o cualquier circunstancia que pueda justificar una intervención municipal como la producida, con las graves consecuencias que supone la clausura del local. Es por todo ello que estima la Sala procedente estimar el presente recurso, por haber supuesto la resolución impugnada una violación a la libertad religiosa y de culto del artículo 16.1 de la Constitución española, lo que supone la anulación de aquella.”

6. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de Granada, de 10 de febrero de 1997 (Sala de lo Contencioso-Administrativo; ponente: Trujillo Mamely; Arz.: 1997/339) (Iglesia Evangélica de Filadelfia).

Pronunciamiento importante en este ámbito de la amplitud del control administrativo respecto de los lugares de culto, en tanto que aquel no solo no queda excluido *a priori*, sino que se encuentra debidamente justificado, pues “parecería

absurdo pretender que puede designarse cualquier local y en cualquier sitio”, de suerte que “si con posterioridad a la licencia de primera utilización se produce una modificación objetiva del uso, tal modificación está también sujeta a licencia”, licencia que puede devenir exigible “cuando se producen ruidos que exijan la adopción de medidas correctoras” (fundamento de derecho tercero). En esta misma línea se insiste en que “habrá de exigirse al menos que se acredite que dicho local reúne las condiciones de seguridad en su arquitectura e instalaciones, y que, por sus características y aforo, es idóneo al fin pretendido, así como las condiciones exigidas en la normativa de obligado cumplimiento, y en concreto la referente a las condiciones de protección contra incendios, en relación al aforo y medidas de salidas que permitan la evacuación, contra siniestros previsibles” (fundamento de derecho cuarto).

En el caso concreto, se anula la orden de clausura del local porque “estando en juego el principio de libertad religiosa, [se imponía] un exquisito control de las potestades administrativas de forma que permitieran antes de la drástica medida de la clausura, no el simple trámite de audiencia (...), sino el requerimiento expreso con indicación de las medidas precisas correctoras en relación con esos ruidos (...) y aquellas otras necesarias para garantizar el orden público (...) que permitieran un adecuado control del mismo, con medidas que efectivamente garanticen el derecho de los vecinos y de los propios participantes en los cultos”. Así pues, no cabe descartar que “se instruya un procedimiento con las debidas garantías, en que se constaten los defectos que puedan originar no solo riesgos (...), sino también molestias, y que culminen en la forma que proceda en derecho, pues la exigencia del sometimiento a intervención de la Administración, está admitida (...), en cuanto ese control puede venir por dos vías, una, la necesaria para el uso de los edificios, y, otra, la imposición de medidas correctoras *a posteriori*, previo un requerimiento concreto por razón de los derechos en juego” (fundamento de derecho quinto).

8. Libertad religiosa y cementerios

1. El marco normativo de los lugares de enterramiento o cementerios puede sintetizarse del modo que sigue:

–La norma reguladora viene constituida por la Ley 49/1978, de 3 de noviembre, de cementerios.

–Los cementerios son bienes de dominio público, en concreto, bienes locales destinados a un servicio público, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento de bienes de las entidades locales de 13 de junio de 1986.

- En tanto que servicio público, los cementerios constituyen un servicio mínimo u obligatorio de todos los municipios: artículo 3 de la Ley de cementerios y artículo 26.1 a) de la Ley de bases de régimen local de 1985.
- El aprovechamiento privativo de los bienes de dominio público requiere la obtención del oportuno título jurídico, esto es, la concesión demanial.
- Los aprovechamientos privativos del dominio público tienen por definición carácter temporal; así, el artículo 79 del Reglamento de bienes de las entidades locales establecía una duración máxima de noventa y nueve años, hoy setenta y cinco a tenor de lo dispuesto en el artículo 93.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones Públicas.

2. La concepción de los enterramientos que profesan determinadas confesiones religiosas, así los musulmanes (enterramientos a ras de suelo, orientación), plantea la cuestión de la eventual exigencia de cementerios separados. Una cuestión que el tenor literal del artículo 1 de la Ley de cementerios (tal era el propósito que inspiró en 1978 su promulgación) parece vetar, pero que, en todo caso, puede resultar inexcusable de entenderse que el modo de concebir los enterramientos integra el contenido esencial de la libertad religiosa.

En efecto, la Ley de 3 de noviembre de 1978, que deroga la de 10 de diciembre de 1938, prescribe en su artículo 1:

“Los ayuntamientos están obligados a que los enterramientos que se efectúen en sus cementerios se realicen sin discriminación alguna por razones de religión ni por cualesquiera otras.”

Prescripción que, trasunto del derecho de libertad religiosa y del de no discriminación, inspira el sentido de la primera de sus disposiciones transitorias, que, con superación de lo ordenado por la Ley de 1938, que establecía el enterramiento en zona separada de las personas que no profesaran la religión católica (la “tapia civil” de los cementerios), mandó “restablecer la comunicación” entre los lugares separados de los cementerios. Dice así aquella transitoria primera:

“En el plazo de un año a partir de la vigencia de la presente Ley deberá procederse, en aquellos cementerios municipales donde hubiera lugares separados destinados a los que hasta ahora se denominaban cementerios civiles, a restablecer la comunicación con el resto del cementerio.”

9. Bibliografía

- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, "La afirmación de la libertad religiosa en Europa: de guerras de religión a meras cuestiones administrativas (Un estudio de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derecho Humanos en materia de libertad religiosa)", Universidad Complutense, Madrid, 2006 (lección inaugural del curso académico 2006-2007; 91 páginas).
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, "Libertad religiosa, construcción de templos y exigencias urbanísticas (precisiones de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos)", *Revista Española de Derecho Administrativo*, 138, 2008, p. 289 y ss.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, "Respeto a los sentimientos religiosos y libertad de expresión", *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, 36, p. 595 y ss. (comunicación presentada al pleno de numerarios el día 29 de junio de 2006).
- MOTILLA, Agustín, "La protección de los lugares de culto islámicos", en *Los musulmanes en España. Libertad religiosa e identidad cultural*, edición de Agustín Motilla, Trotta, Madrid, 2004, p. 79 y ss.
- PONCE I SOLÉ, Juli, (coord), *Ciudades, Derecho Urbanístico y libertad religiosa. Elementos comparados de Europa y Estados Unidos*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2010.
- PRIETO ÁLVAREZ, Tomás, *Libertad religiosa y espacios públicos. Laicidad, pluralismo, símbolos*, prólogo de Joaquín Mantecón Sancho, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2010.