

## Ciutat i llocs de culte

Juli Ponce Solé

### Introducció: l'urbanisme en les societats pluriculturals i la gestió de la diversitat religiosa<sup>1</sup>

Com ja he tingut ocasió d'exposar en altres ocasions, crec que el punt de partida en la qüestió que ens ocupa cal situar-lo en la constatació que la societat en què ens trobem és una societat creixentment pluricultural, a causa, entre altres fenòmens, de la immigració. La immigració, en el cas espanyol, està suposant el pas d'una societat monocultural a una altra de pluricultural. Aquesta pluralitat té el reflex en diversos àmbits, però m'agradaria ara cridar l'atenció en un de particular: el religiós. Especialment en els últims anys, hem passat de l'existència d'una religió històricament predominant a la coexistència de diverses confessions religioses, algunes amb un pes creixent.

L'existència d'una pluralitat de cultures ens posa davant de la necessitat de gestionar aquesta diversitat. La literatura sobre els models teòrics de gestió de la diversitat és, com es sap, abundosa. La qüestió que aquí tractarem és aparentment més modesta; però, com descobrirem, no és altra cosa que la concreció en un àmbit quotidià de totes les reflexions que l'adequada gestió de la diversitat genera.

Efectivament, tenint en compte que per poder expressar la religiositat individual i col·lectiva és necessari un lloc físic (església, mesquita, sinagoga, etc.) i que aquest s'ubiqui en una trama urbana, clarament es pot advertir el vincle entre religió i urbanisme, de manera que el segon pot ser un element que faciliti (o entorpeixi) l'exercici lliure de la religiositat. En conseqüència, l'urbanisme s'enfronta amb una nova complexitat derivada de la gestió del pluralisme; en aquest cas, que ens ocuparà, el pluralisme religiós. Dit en altres termes, crec que cal insistir que *el real exercici del dret fonamental a la llibertat religiosa que es preveu a l'article 16 de la nostra Constitució està condicionat d'una manera o una altra per la regulació que existeix de l'ús del sòl i per les decisions públiques que es prenen en relació amb aquest.*<sup>2</sup>

Partint d'aquestes inquietuds que hi ha subjacents en tot el tractament de la qüestió, l'anàlisi s'ocuparà de la situació a Espanya i Catalunya pel que fa al paper del planejament urbanístic en relació amb la llibertat de culte. Queden fora, doncs, d'aquesta anàlisi, les qüestions referides a l'aplicació del planejament, com ara la qüestió de les llicències administratives necessàries per obrir un lloc de culte religiós.

1. Aquest treball constitueix la versió revisada de la ponència presentada en el si de la jornada «Multiculturalitat i dret de culte», celebrada el dia 15 de novembre de 2005 a Badalona, sota l'organització de l'Ajuntament de Badalona i el Centre d'Estudis i Recursos Culturals de la Diputació de Barcelona. Vull agrair als organitzadors, i especialment al senyor Ricard Brotat, l'amable invitació i les facilitats per a la publicació d'aquest estudi.

2. Aquest article 16 CE estableix el següent:

«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.»

Tenint en compte, a més, les circumstàncies que donen lloc a aquest treball, dedicaré una atenció especial a la situació a l'àrea metropolitana de Barcelona i al paper del Pla general metropolità del 1976 (PGM 1976), encara vigent, el qual, com veurem, condiciona les polítiques públiques que puguin arribar a desplegar municipis com ara Badalona. Al llarg d'aquestes pàgines, intentaré detectar els problemes d'aplicació de les normes jurídiques existents i les llacunes que aquestes presenten actualment al voltant de la qüestió que ens ocupa, seguint altres treballs meus ja publicats.<sup>3</sup> Al fil d'aquests aspectes, faré algunes reflexions referides al paper del legislador, de les administracions públiques i dels jutges en relació amb el planejament urbanístic i el seu impacte en l'exercici de la llibertat religiosa.

## Llibertat religiosa i urbanisme a Espanya

### Algunes dades rellevants

Com ja s'ha apuntat, el fenomen de la immigració ha potenciat el trànsit ràpid de la societat espanyola cap a una realitat pluricultural. Així, per exemple, en el cas de Catalunya, aquesta comunitat autònoma té ja un important nombre de musulmans, els quals no tenen encara cap mesquita –construïda com a tal; una altra cosa són les sales o llocs d'oració– en territori català. I, encara més, és fàcil recordar les polèmiques que han provocat diversos intents de construir llocs de culte islàmics en diverses poblacions catalanes, com ara Premià de Mar o Mataró.

El que primer cal dir es que aquesta realitat pluricultural ens ha agafat mal equipats, encara arrossegant una herència de confessionalitat que és difícil esborrar en unes quantes dècades i, sobretot, esvair de les maneres de pensar i fer. Es detecta una manca de reflexió i determinats buits legals, com veurem, respecte a les relacions entre llibertat religiosa i urbanisme. Manca d'atenció que pot atribuir-se a diferents factors, entre els quals destaquen tant els paradigmes que predominen tradicionalment en el dret urbanístic preconstitucional com el fet històric incontestable de la destacada confessionalitat de l'Estat espanyol. Una confessionalitat que s'ha filtrat en l'ordenament jurídic urbanístic al llarg de molt de temps.

Així, en primer lloc, es pot fer esment de com la confessionalitat ha influït a Espanya en l'àmbit de les regulacions jurídiques sobre els llocs de culte utilitzant un famós text jurídic espanyol que va tenir vigència al llarg de molts segles. Es tracta de *Las Siete Partidas*, codi jurídic castellà redactat al segle XIII sota el regnat d'Alfons X, que conté el que podríem anomenar, en terminologia moderna, una regulació urbanística dels llocs de culte. Efectivament,

3. Em permeto la remissió als meus treballs anteriors «Derecho urbanístico y derechos constitucionales. Las relaciones entre vivienda, equipamientos religiosos y cohesión social», a FONT LLOVET, T. (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2002*, Fundación Democracia y Gobierno Local-IDP, 2003, pàgs. 111 a 144 i «Inmigración, religión y Derecho urbanístico», *Cuadernos de Derecho Local*, número 3, octubre de 2003, pàgs. 56 y ss, «Una reflexión desde el derecho urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesionales», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 215, enero-febrero 2005 i «Llocs de culte i Urbanisme», a MÓNICA NADAL i M. JESÚS LARIOS (Dir.), *La immigració a Catalunya avui. Anuari 2004*, Fundació Bofill, 2005.

a la Partida Quarta, al seu títol XXIV (titulat «De los judíos»), llei IV (titulada «Cómo pueden haber los judíos sinagoga entre los cristianos»), i al seu títol XXV (titulat «De los moros»), Llei I (titulada «Ónde tomaron nombre moros et cuántas maneras son dellos, et en qué manera deben vevir entre los cristianos»), trobem regles jurídiques precises sobre la construcció de nous llocs de culte i el manteniment dels ja existents. Pel que fa als nous llocs de culte, tant jueus com musulmans no en poden construir a Castella; en canvi, pel que fa als ja existents, mentre que els musulmans no en poden conservar cap («Pero en las villas de los cristianos non deben haber los moros mezquitas, nin facer sacrificios públicamente ante los homes: et las mezquitas que habien antiguamente deben seer del rey, et puédelas él dar a quin quisiere»<sup>4</sup>) els jueus sí que ho poden fer, sota normes precises de conservació de les sinagogues («Pero las que habien antiguamente si acesciese que se derribasen, puédenlas reparar et facer en aquel mismo suelo, así como enante estaban, non las alargando más, nin las alzando, nin las haciendo pintar: et la sinagoga que dotra guisa fuese fecha, débenla perder los judíos et seer de la iglesia mayor del lugar do la ficiesen»).

Es pot afegir, en segon lloc, una prova relativament recent d'aquesta confessionalitat i del seu impacte en el dret urbanístic espanyol. Si saltem set segles i ens situem en ple règim franquista i sota el Concordat del 1953, el Decret 736/1962, de 5 d'abril (per cert, formalment no derogat), preveia reserves per a la construcció d'edificis religiosos *catòlics* en «núcleos de población formados en su totalidad o, al menos, en el cincuenta por ciento de las edificaciones incluidas en su perímetro, por viviendas acogidas a cualquier régimen de protección estatal» (art. 1), reservant-se «el suelo necesario en promociones de más de mil viviendas» (art. 6), amb un finançament a càrrec de l'Institut Nacional de l'Habitatge, bé de manera indirecta (si era el promotor qui els construïa, per mitjà de beneficis econòmics concedits a ell mateix), bé de manera indirecta, tant si era l'Institut qui els construïa, «por propia iniciativa o a petición del Ordinario diocesano» (art. 4.2), i s'havien de reintegrar, només en el segon cas, les despeses produïdes, en un termini de vint-i-cinc anys i sense que produís «interés alguno», com si l'Institut aportava gratuïtament els terrenys (art. 6).

En l'actualitat, naturalment, el panorama ha canviat radicalment a partir de la Constitució Espanyola (CE) del 1978. Ara, un possible enfocament de la qüestió seria entendre que el mercat s'ocuparà dels usos religiosos, com ho fa d'altres usos urbanístics. És a dir, que la confessió religiosa que vulgui obrir un lloc de culte ho farà com qualsevol altre propietari pot desenvolupar l'activitat que desitgi, sempre, és clar, que es respecti l'ordenament jurídic en general i el planejament urbanístic en particular. Aquesta és, per exemple, la perspectiva adoptada en el dret urbanístic nord-americà, en el marc d'una història del país en què la llibertat religiosa va constituir la raó del naixement d'aquesta moderna nació, com és sabut.

Tanmateix, cal advertir, entre altres qüestions que anirem tractant al llarg del treball, de l'existència d'un possible problema específic pel que fa als usos religiosos, especialment en certes societats europees on l'herència jurídica i sociològica de confessionalitat és molt forta, atès que factors aliens a la lògica mercantil interfereixen en els mecanismes del mercat i provoquen la seva alteració i fan dels usos religiosos, de vegades, usos dèbils. A nin-

4. De fet, per exemple, el Rei Alfons X va donar totes les mesquites de Sevilla a l'Església catòlica l'any 1252, llevat de tres, que es varen convertir en sinagogues.

gú no se li escapen els problemes socials que estan generant els intents d'obrir alguns nous llocs de culte no catòlics a Espanya, singularment islàmics, els quals provoquen que sorgeixi la típica síndrome de NIMBY (*not in my backyard*), no inusual, tampoc, en altres països europeus.<sup>5</sup>

Les raons que poden explicar aquesta situació són, sens dubte, plurals i complexes, però ens atrevim a indicar, simplement, uns quants elements que entenem que són rellevants:

- a) Així, per exemple, la por que el lloc de culte religiós islàmic es converteixi en un centre d'integristes, especialment després dels fatídics 11 de setembre de 2001, 11 de març de 2004 i 7 de juny de 2005 als Estats Units, Espanya i la Gran Bretanya, respectivament, tenint en compte que el finançament (i el control) d'aquests centres pot venir de països estrangers amb interessos de què es desconfia. Hi ha aquí en certs casos un sentiment d'inseguretat per part de certs ciutadans en connexió amb l'existència de llocs de culte islàmics. Més endavant farem alguna referència més concreta a aquest aspecte, al·ludint a alguns estudis existents *que semblen mostrar, ben a l'inrevés, un increment de la seguretat ciutadana en els indrets urbans on s'ubiquen llocs de culte*.
- b) L'àmpliament coneguda situació del parc d'habitatge espanyol: percentatge de lloguer molt baix (clarament per sota de la mitjana europea, amb un percentatge de lloguer públic baixíssim); predomini evident de la propietat, per mitjà de préstecs hipotecaris, propietat, a més, no infreqüentment entesa com a valor d'inversió. Qualsevol factor que pugui alterar el valor de la propietat constitueix un problema econòmic de primer ordre per als propietaris, que intenten evitar de qualsevol manera «problemes» (més aviat el que ells i la societat perceben com a «problemes») que poden fer baixar el preu del seu immoble.<sup>6</sup>

Aquestes raons i unes altres, que el lector pot deduir per ell mateix, condueixen a una crua realitat d'absència no infreqüent de llocs de culte en condicions adients: així, no és insòlit trobar oratoris precaris, en situació irregular (tolerats per certs ajuntaments), amb incomoditat i indignitat per als assistents (recordem que la dignitat de la persona és un valor constitucional, fonament de l'ordre polític i de la pau social, com assenyala l'article 10 de la CE), amb molèsties (soroll, trànsit, etc.) i amb perill (incendis, etc.) per a tothom, assistents a la cerimònia religiosa o no, com és el cas, per exemple, dels veïns de l'immoble on es pugui situar l'oratori.

Davant d'aquesta delicada situació, els gestors públics es demanen cada vegada amb més freqüència què fer. Fins ara, els problemes generats en l'àmbit local han estat objecte de resposta també local. És a dir, cada ajuntament se n'ha sortit com ha pogut, no insòlitàment cedint a la pressió ciutadana contrària a la possible obertura d'un lloc de culte no catòlic (generalment, una mesquita).

5. Acrònim en anglès de *Not In My Back Yard*, una cosa així com «no en el meu pati del darrere». Aquesta expressió vol informar dels fenòmens d'oposició ciutadana que cada vegada amb més freqüència desperten els intents d'ubicar especialment determinades infraestructures, públiques o privades, bé perquè es consideren perilloses per a la salut (plantes incineradores de residus, etc.), bé perquè no es volen tenir tan a prop, davant la por que la seva presència «atregui» col·lectius no desitjats pels habitants de la zona (centres de rehabilitació de drogodependents, habitatge social, llocs de culte de determinades confessions religioses, etcètera).

6. Podeu consultar dades sobre la situació de l'habitatge a Catalunya en el Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya 2005, elaborat per la Direcció General d'habitatge del Departament de Medi Ambient i Habitatge de la Generalitat de Catalunya a: [http://mediambient.gencat.net/Images/43\\_98195.pdf](http://mediambient.gencat.net/Images/43_98195.pdf) (última consulta efectuada, 20 d'abril de 2006).

Però en aquests *microconflictes* locals es va posant a prova, en realitat, el lliure desenvolupament de drets fonamentals, d'un cantó, i la gestió *in situ*, ara sí, ja allunyada de les grans paraules buides, de la diversitat cultural. En conseqüència, cal afrontar aquests episodis amb plena consciència de la seva rellevància i, per descomptat, sense vulnerar l'ordenament jurídic en vigor, el qual estableix límits i mandats als poders públics en relació amb situacions com les descrites, i reconeix drets als ciutadans.

## El marc jurídic general vigent

En primer lloc, si anem al marc constitucional, hem de partir, òbviament, de l'article 16 de la CE. Però no únicament. La llibertat religiosa s'ha de posar en connexió sistemàtica amb diversos preceptes constitucionals, entre els quals destaquen, a l'efecte d'aquest treball, els articles 14 i 9.2 (igualtat), 13.1, 14 i 47, partint de la idea bàsica que l'ús del sòl té impacte sobre l'efectiu exercici de la llibertat religiosa.<sup>7</sup>

Els preceptes constitucionals espanyols, singularment l'article 16, s'han d'interpretar de conformitat amb els instruments internacionals que s'ocupen de la llibertat religiosa, d'acord amb l'art. 10.2 CE.<sup>8</sup> Entre aquests destaquen els quatre acords que es van signar

---

### 7. Art. 9.2

«Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.»

### Art. 13

«7. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley.»

### Art. 14

«Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.»

### Art. 16

«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.»

### Art. 47

«Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para (...) la utilización del suelo de acuerdo con el interés general...»

### Art. 53.3

«El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo 3.º informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.»

### 8. Art. 10.2

«Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.»

### *Declaració Universal dels Drets Humans.*

Preàmbul: «*Considerando* que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias.»

entre l'Estat espanyol i la Santa Seu el 3 de gener de 1979, i que es van ratificar per mitjà dels instruments del 4 de desembre de 1979. En cap dels quatre no hi ha cap referència a un règim especial o singular en matèria urbanística per als centres de culte catòlics. Encara que tots aquests instruments internacionals no explicitin res respecte del vessant espacial de la llibertat religiosa, cal tenir en compte que per poder-la dur a terme cal, òbviament, un espai físic adequat.<sup>9</sup>

Entre els instruments internacionals més recents i actuals, s'hi pot trobar ja alguna menció a aquesta dimensió espacial de la llibertat religiosa. Podem subratllar, respecte d'això, la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, l'article 3 de la qual assenyala que:

La llibertat de consciència i de religió individual i col·lectiva queda garantida per les autoritats municipals a tots els ciutadans i ciutadanes. Dins dels límits de la seva legislació nacional, les autoritats municipals executen tot el que és necessari per assegurar el dret esmentat vetllant per evitar la creació de guetos.

---

Art. 2, Ap. 1.

«Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.»

Art. 18.

«Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.»

*Conveni Europeu de Drets Humans, de 4 de novembre de 1950.*

Art. 9.1

«La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los demás»

*Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, de 7 de desembre de 2000.*

*Capítulo II: libertades*

Artículo 10. Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión

«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, a través del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos.»

*Capítulo III. Igualdad*

Artículo 21. Igualdad y no discriminación

«1.- Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por motivos de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.»

*Capítulo VII. Disposiciones Generales*

Artículo 50. Limitación de los derechos garantizados

«1.- Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá haber sido estipulada por la autoridad legislativa competente. Respetando el principio de proporcionalidad, sólo se podrán introducir limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Unión, o a otros intereses legítimos en una sociedad democrática o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.»

9. El que es limita a establir l' Acord d'assumpes jurídics en el seu art. 1 és que:

«5) Los lugares de culto tienen garantizada su inviolabilidad con arreglo a las Leyes. No podrán ser demolidos sin ser previamente privados de su carácter sagrado. En caso de su expropiación forzosa, será antes oída la autoridad eclesiástica competente.»

En el pla legal, cal tenir en compte, també, a més de la Llei orgànica 7/1980, de 5 de juliol,<sup>10</sup> les lleis del 1992, d'aprovació de la cooperació de l'Estat amb les distintes confessions religioses. Totes aquestes lleis també donen per feta l'existència de llocs de culte, i no dediquen cap consideració específica a la seva ubicació.<sup>11</sup>

Finalment i pel que fa a la legislació sobre estrangers (que cal tenir en compte atès que els problemes que sorgeixen tenen a veure en ocasions amb la voluntat de construir un lloc de culte impulsat per ciutadans no espanyols), cal assenyalar que la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, no es refereix específicament a la llibertat religiosa en el seu articulat, però al seu article 3.1 estableix una clàusula d'igualtat d'exercici de drets, que ha de donar lloc a entendre que els drets no específicament regulats, com ara la llibertat religiosa, es desenvoluparan en condicions idèntiques per a espanyols i per a estrangers. A més, cal tenir en compte la jurisprudència del Tribunal Constitucional interpretant els articles 13 i 14 de la Constitució, jurisprudència que ha assenyalat que es produeix una completa igualtat entre espanyols i estrangers «respecto de aquellos derechos que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadano, o si se rehúye esta terminología, ciertamente equívoca, de aquellos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana, que conforme al art. 10.1 de nuestra Constitución, constituye fundamento del orden político español. Derechos tales como el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, la libertad ideológica, etc., corresponden a los extranjeros por propio mandato constitucional, y no resulta posible un tratamiento desigual respecto a ellos en relación a los españoles» (STC 107/1984, de 23 de novembre, FJ 3).

10. Art. 2 Llei Orgànica 7/1980, de 5 de juliol, segons el qual, la llibertat religiosa:

«*Dos.* Asimismo comprende 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 y propagar su propio credo, y a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero.»

«*Tres.* Para la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos, militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos.»

Cal tenir present també l'important art. 3 de la Llei Orgànica 7/1980, de 5 de juliol, al que després al·ludirem:

«*Uno.* El ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática.»

11. Per exemple, Llei 25/1992, de 10 de novembre, d'acord de l'Estat espanyol amb la Federació de Comunitats Israelites d'Espanya:

«Artículo 2.

1. A todos los efectos legales, son lugares de culto de las Comunidades pertenecientes a la Federación de Comunidades Israelitas de España los edificios o locales que estén destinados de forma permanente y exclusiva a las funciones de culto, formación o asistencia religiosa, cuando así se certifique por la Comunidad respectiva con la conformidad de la Secretaría General de la F.C.I.
2. Los lugares de culto de las Comunidades pertenecientes a la F.C.I. gozan de inviolabilidad en los términos establecidos en las leyes.
3. En caso de expropiación forzosa, deberá ser oída previamente la Secretaría General de la F.C.I.
4. Los lugares de culto de las Comunidades pertenecientes a la F.C.I. no podrán ser demolidos sin ser previamente privados de su carácter sagrado, con excepción de los casos previstos en las leyes por razón de urgencia o peligro.
5. Los lugares de culto podrán ser objeto de anotación en el Registro de Entidades Religiosas.»

## Ordenació urbanística, llocs de culte, segregació urbana i cohesió social

Encara que fins ara els conflictes que han sorgit a Espanya en relació amb la regulació urbanística del fet religiós s'han concentrat de moment en la qüestió de la llicència d'obertura d'aquest tipus d'edificacions, no manquen algunes decisions judicials interessants respecte de la qüestió més general de l'ordenació urbanística dels llocs de culte.

Així, el Tribunal Suprem ha afirmat en diverses decisions amb contundència que les regulacions urbanístiques referides als llocs de culte no suposen, en abstracte, cap vulneració de la llibertat religiosa, atès que els usos religiosos del sòl han de restar sotmesos a l'ordenament jurídic en vigor com la resta d'usos urbanístics (per exemple, STS de 29 de gener de 1980, Aranzadi 286; STS de 10 de desembre de 1984, Aranzadi 6529; i STS de 4 de febrer de 1987, Aranzadi 2067).

Pel que fa a la regulació específica dels llocs de culte que conté la legislació urbanística, els centres religiosos tenen la consideració d'equipaments comunitaris (juntament amb centres esportius, culturals, docents, sanitaris, assistencials, etc.). Es tracta de centres al servei de la població, d'interès públic general i que formen part dels sistemes.<sup>12</sup> Aquesta consideració dels llocs de culte com a equipaments ha estat tradicional en el nostre dret urbanístic i es troba avui en dia recollida a Catalunya<sup>13</sup> a l'art. 34 del Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme de Catalu-

12. S'ha de tenir en compte la seva possible titularitat privada, el que serà el normal, o pública, el que enllaça amb el que es dirà de seguida en el text.

13. Aquest precepte assenyala el següent:

«Sistemes urbanístics generals i locals

1. Integren els sistemes urbanístics generals els terrenys que el planejament urbanístic reserva per a les comunicacions, per als equipaments comunitaris i per als espais lliures públics, si llur nivell de servei és d'abast municipal o superior. Els sistemes urbanístics generals configuren l'estructura general del territori i determinen el desenvolupament urbà

2. Integren els sistemes urbanístics locals els terrenys que el planejament urbanístic reserva per a les comunicacions, per als equipaments comunitaris i per als espais lliures públics, si llur nivell de servei és un àmbit d'actuació de sòl urbà o de sòl urbanitzable o el conjunt de sòl urbà d'un municipi, d'acord amb el que estableixin, en aquest darrer cas, el pla d'ordenació urbanística municipal o el programa d'actuació urbanística municipal.

3. El planejament urbanístic general pot preveure com a sistemes urbanístics reserves de terrenys destinats a habitatges dotacionals públics. El sistema urbanístic d'habitatges dotacionals públics comprèn les actuacions públiques d'habitatge destinades a satisfer els requeriments temporals de col·lectius de persones amb necessitats d'assistència o d'emancipació justificades en polítiques socials prèviament definides. Aquestes polítiques s'han d'especificar en la memòria social del planejament urbanístic.

4. El sistema urbanístic de comunicacions comprèn totes les infraestructures necessàries per a la mobilitat de les persones i de les mercaderies, per transport terrestre, marítim o aeri, i comprèn també les àrees de protecció i les àrees d'aparcament de vehicles respectives.

5. El sistema urbanístic d'equipaments comunitaris comprèn els centres públics, els equipaments de caràcter religiós, cultural, docent, esportiu, sanitari, assistencial, de serveis tècnics i de transport i els altres equipaments que siguin d'interès públic o d'interès social.

6. El sistema urbanístic d'espais lliures públics comprèn els parcs, els jardins, les zones verdes i els espais per a l'esbarjo, el lleure i l'esport. La concreció dels elements que integren aquest sistema ha de tenir en compte l'existència de restes arqueològiques d'interès declarat, d'acord amb el que estableix l'article 9.3.

7. Els terrenys reservats per a sistemes urbanístics de titularitat pública, si són compresos en un àmbit d'actuació urbanística sotmès al sistema de reparcel·lació, s'adquireixen mitjançant cessió obligatòria i gratuïta, sens perjudici del que estableix l'article 150. Si cal avançar l'obtenció de la titularitat pública i l'ocupació directa regulada per l'esmentat article no és suficient, es pot també efectuar una actuació aïllada expropiatòria, en el qual cas l'Administració adquirent se subroga en els drets i els deures de la persona que n'era propietària.

8. Els terrenys reservats per a sistemes urbanístics públics que no siguin compresos en un àmbit d'actuació urbanística sotmès al sistema de reparcel·lació es poden adquirir mitjançant l'actuació expropiatòria que correspongui.»



nya, i a l'art. 212.1, lletra c, de les Normes urbanístiques del Pla general metropolità del 1976.<sup>14</sup>

Correspon al planejament urbanístic assenyalar l'emplaçament i les característiques dels equipaments religiosos. Doncs bé, aquí hi ha el punt clau; perquè, tradicionalment, el planificador ha gaudit de discrecionalitat per decidir: a) si existien llocs de culte i, en cas d'existir, b) on havien d'estar ubicats.

- a) Els centres religiosos no han disposat d'un estàndard urbanístic concret i independent fixat directament a la legislació urbanística i s'han tractat indistintament amb la resta dels equipaments<sup>15</sup>. De la mateixa manera, tampoc la legislació urbanística autonòmica no ha acostumat a establir estàndards específics d'equipaments religiosos.<sup>16</sup>
- b) A més, en la legislació urbanística estatal tradicionalment tampoc no hi ha hagut cap orientació de la discrecionalitat planificadora respecte de l'adequació o no de determinats llocs per fixar-hi l'emplaçament de llocs de culte.<sup>17</sup>

En resum, i pel que es refereix ara estrictament a Catalunya en l'actualitat, la legislació urbanística vigent no preveu cap mena de reserva necessària per a llocs de culte, en la seva condició d'equipaments, que el planejament urbanístic hagi de respectar necessàriament.

Això explica que hi hagi discrecionalitat urbanística (no pas arbitrariedad, com veurem) en l'establiment (o no) d'emplaçaments reservats per a llocs de culte en els plans d'urbanisme. Així, de conformitat amb la STS de 4 de febrer de 1987 (RJ 1987\2067), la reserva és possible i no vulnera l'art. 16 CE, atès que el fet que cap confessió no tingui caràcter estatal no impedeix que l'Administració hagi de tenir en compte, ex art. 16 CE, les creences religioses de la societat i, en conseqüència, hagi d'atendre les necessitats religioses de la societat i dels ciutadans; cosa que, per cert, diversos plans d'urbanisme en algunes ciu-

14. Aquest article classifica els sòls destinats a equipaments comunitaris i les construccions fetes sobre els mateixos en diverses categories, entre les que es troben els equipaments religiosos: temples i centres religiosos.

15. El Text Refós estatal de 1976 tractava els equipaments religiosos indistintament amb la resta d'equipaments, sense establir estàndards (arts. 12.1, lletra b, en relació amb el PGOU i 13.1, lletra d, en relació amb els Plans Parcials). Pel que fa al Reglament de Planejament de 1978, tant l'art. 25.1, lletra d, com l'art. 25.3, referits al PGOU només estableixen la necessitat que els equipaments siguin fixats tenint en compte les necessitats col·lectives i les característiques socioeconòmiques de la població. Pel que fa als Plans Parcials, l'art. 45.1, lletra e, no estableix cap estàndard ni cap referència relativa a com s'ha de prendre la decisió sobre els equipaments. En l'Annex d'aquest Reglament, l'art. 10 i el quadre adjunt estableixen estàndards per equipaments socials, que han d'incloure els religiosos en conjunts superiors a 2.000 habitatges.

16. L'ara derogat Decret Legislatiu català 1/1990 establí al seu art. 23.2.1. lletra d, que el PGOU fixaria en sòl urbà els emplaçaments reservats per a l'establiment de temples, sense cap estàndard. En el seu art. 25.2, lletra b, especificava que era necessari pels Plans Parcials amb finalitats residencials respectar un estàndard referit a la reserva de sòls amb cessió obligatòria i gratuïta per determinats equipaments (amb referència específica a temples, però barrejant-los amb altres) consistent en la dedicació d'una superfície mínima de 6m<sup>2</sup> per habitatge, sempre amb una superfície total superior al 4% de la de l'àmbit.

La Llei Catalana 22/1998, per la que s'aprova la Carta Municipal de Barcelona, preveu en el seu article 65.2, lletra d, la possible, no obligatòria, reserva d'emplaçaments per a temples, de manera explícita.

En el Decret Legislatiu 1/2005, l'art. 65, referit als Plans Parcials, estableix uns estàndards globals per a equipaments en sectors d'ús residencial i no residencial, però sense cap especificació referida a llocs de culte.

17. Cal tenir en compte però l'article 51 del Reglament de planejament estatal de 1978, que imposa que la situació concreta de les àrees destinades a l'equipament que s'hagi de reservar per a serveis d'interès públic i social, entre els quals els temples, s'establirà «estudiándola en relación con las redes viarias y de peatones, a fin de garantizar su accesibilidad y obtener su integración en la estructura urbanística del plan».

tats ja fan. En la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya del 19 de juny de 2002 (RJCA 2002\1016), a propòsit de la revisió del Pla general municipal d'ordenació urbana de Mataró, es declara que la manca d'emplaçaments reservats per a temples no suposa *per se* una il·legalitat, ja que en aquest cas les administracions no han considerat necessari o convenient l'ampliació dels existents, havent hagut de provar el recurrent la necessitat de la previsió dels concrets que es consideressin necessaris. La no-fixació d'emplaçament per a nous temples no afecta en res ni restringeix la llibertat religiosa ni l'ús religiós que, segons el Pla, es pot desenvolupar a les diferents zones, segons el Tribunal. Finalment, a la STS del 28 de març de 1990 (RJ 1990\2265) es deixa clar que la no-existència d'estàndard legal concret, més enllà de la referència a la proporció adequada a les necessitats socials, com hem vist, no vol dir que es pugui fer qualsevol cosa pels ajuntaments, ja que la discrecionalitat és controlable jurídicament sempre (en aquest cas, s'anul·la una previsió d'emplaçament, per *sobredimensionament* de la reserva de sòl feta).

S'ha de tenir en compte que aquesta solució adoptada en l'actualitat pel nostre ordenament jurídic (és a dir, la manca de reserva legal amb estàndard específic) és una decisió (o, més ben dit, una manca de decisió) politicolegislativa, no condicionada per la Constitució, i que per tant podria ser canviada. De fet, es pot arribar a suggerir, com ha fet algun especialista, que *hauria* de ser canviada, precisament per poder garantir de veritat la possibilitat d'implantació territorial d'altres confessions religioses diferents de la dominant històricament, també, és clar, en el territori.

En aquest sentit, tenim models internacionals que ens ofereixen pautes per poder introduir reserves legals obligatòries per a llocs de culte, com ara, per esmentar només dos casos ben diferents, els casos de Singapur o d'Itàlia, països en els quals es fixen reserves per a temples des de la llei en funció del nombre d'habitatsges, primer cas –i a més tenint en compte les diferents confessions religioses existents–, o del nombre d'habitants, en el cas de diverses lleis regionals italianes.<sup>18</sup>

Més concretament, Rodríguez García ha propugnat, de *lege ferenda*, la possibilitat d'establir reserves per la legislació urbanística, mitjançant estàndards mínims vinculants pels plans urbanístics locals, per a equipaments religiosos de titularitat pública (que tindrien la consideració de *dotacions públiques*), *ecumènics o pluriconfessionals*, al servei de les diferents confessions religioses, els quals tindrien la consideració de sistemes. Aquesta fórmula, segons el seu parer, permetria respectar el principi de laïcitat i alhora faria efectiva realment sobre el territori la pluralitat religiosa existent.<sup>19</sup>

Malgrat que tenim exemples d'experiències properes de centres ecumènics o pluriconfessionals que no han funcionat tan bé com es podria esperar –com és el cas del centre Abra-

18. Sobre Singapur, podeu consultar PONCE SOLÉ, J., «Inmigración, religión y...», op.cit., pàg. 58. Sobre la situació legislativa italiana, vegeu, per exemple, ROCELLA, A., «Esigenze religiose e piani urbanistici», *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 1995, pp. 529 i ss.

19. RODRÍGUEZ GARCÍA, J. A., *Urbanismo y confesiones religiosas*, Montecorvo, Madrid, 2003, pàgs. 154 y ss., especialment, pàgina 156. Òbviament, aquesta proposta genera tot un seguit de qüestions (consideració d'aquest centres com a sistemes generals o locals, amb les corresponents conseqüències en relació a la seva cessió gratuïta –al respecte és interessant la STS de 27 d'octubre de 1992, RJ 1992\8155–, selecció de les confessions usuàries del centre, repartiment de l'ús en funció de criteris adequats...) de força interès, però que no és el moment ara, per raons d'espai, de considerar.

ham, a Barcelona—, creiem que és una proposta que almenys mereixeria una consideració atenta i un debat en profunditat, com a possible solució de gestió equitativa de la complexitat generada per la diversitat religiosa en el seu vessant territorial.

En segon lloc, amb independència que existeixin en el futur aquestes reserves legals o no, des de la perspectiva dels llocs de culte com a equipaments, és important ara, en tot cas, *des de la perspectiva anterior i des de la diferent dels diversos tipus d'usos urbanístics i de la prohibició o permissió pels plans d'aquests*, tenir en compte que la concreta ubicació pel planejament urbanístic d'un lloc de culte no és un assumpte intranscendent. D'una banda, perquè, des de la perspectiva de la seva funció purament religiosa, ubicacions inadequades (llocs mal comunicats, en àrees sense serveis com ara polígons industrials) poden arribar a representar *de facto* una restricció indeguda del dret fonamental previst a l'article 16 de la CE, dependent, naturalment, de les circumstàncies concretes de cada cas.

En aquesta qüestió, la decisió del planejament urbanístic de declarar prohibits els usos religiosos en algunes parts de la ciutat i només permetre'ls en certes àrees urbanes és clarament rellevant. En el cas de l'àrea metropolitana de Barcelona, el PGM 1976, als arts. 272 i ss. de les seves Normes urbanístiques, assenyala que l'ús religiós i cultural és un ús urbanístic específic (arts. 272.1, punt 3.7, i 282), el qual és permès a totes les zones en sòl urbà (arts. 302 i ss.), inclosa la industrial, en aquest últim cas si es donen certes característiques i ho autoritza un pla especial (existència de parcel·les perifèriques accessibles des de l'exterior de l'àrea industrial, contigües a zones amb ús principal residencial; art. 311.2, lletra a).<sup>20</sup>

Amb relació a aquest punt, és molt il·lustrativa la Sentència d'un Tribunal d'Apel·lació Federal dels Estats Units, *Islamic Center of Mississippi, Inc., et al., v. City of Starkville, Mississippi*, del 23 de març de 1988. Davant dels problemes d'una associació d'estudiants universitaris islàmics per trobar un lloc on construir una mesquita, el tribunal nord-americà assenyala —bo i recordant les paraules de l'escriptor francès Anatole France a propòsit de la «majestuosa igualtat del dret que prohibeix a totes les persones, tant a les riques com a les pobres, dormir sota els ponts, demanar almoïna als carrers i robar pa»— el següent:

Les normes que fan accessibles les esglésies, sinagogues i mesquites només als que són prou rics per desplaçar-se amb automòbil privat evidentment restringeixen (*burden*) l'exercici de la religió per part dels pobres, una classe que inclou nombrosos estudiants. I una ciutat no es pot escapar de la protecció constitucional que hi ha contra les seves accions al·legant que els que pretenen l'activitat prohibida poden trobar-la en algun altre lloc. En fer una mesquita relativament inaccessible dins dels límits de la ciutat a musulmans que no tenen cotxe, la ciutat restringeix l'exercici de la seva religió.

Però, a més, en segon lloc, la inadequada ubicació espacial dels llocs de culte pot suposar l'accentuació dels problemes derivats de la *segregació urbana*, atesa la funció de

20. Sobre el sòl urbanitzable, vegeu els arts.114, 122, 128.2, 133 i 137 de les Normes Urbanístiques del PGM.

focus de la vida social –no només la religiosa– que alguns d'aquests centres religiosos poden assumir tot aglutinant els membres de la comunitat.<sup>21</sup>

Com ha assenyalat el Síndic de Greuges al seu Informe al Parlament de Catalunya de l'any 2003:<sup>22</sup>

Les experiències viscudes per algun dels països de nostre entorn, en relació amb la creació d'autèntics guetos urbans, han de servir de referència en el moment de dissenyar i implantar les polítiques d'habitatge amb la finalitat d'evitar el desenvolupament d'aquest fenomen.

[...] La distribució d'acord amb criteris racionals en el territori dels terrenys qualificats per equipaments destinats a cultes religiosos, també incidirà en una redistribució de grups socials i evitarà la segregació espacial.

D'altra banda, la Moció 115/VI del Parlament de Catalunya sobre la política envers les confessions religioses insta el Govern de la Generalitat a establir «un acord marc amb les entitats municipalistes per tal de salvaguardar el dret a l'obertura de locals de culte i el dret a l'enterrament segons les pròpies creences, *sempre que això no comporti solucions segregacionistes* i estigui d'acord amb els límits de la llei».<sup>23</sup>

Així doncs, la imprescindible interpretació sistemàtica de l'article 16 de la CE s'ha d'emmarcar en l'objectiu últim de la *cohesió social i territorial*, que es configura com una finalitat d'interès general de rang constitucional, prevista implícitament en diversos preceptes del nostre text fonamental (per exemple, arts. 40 o 131) i frontalment oposada a la segregació espacial dels llocs de culte.

Una finalitat que, a més, és al·ludida en diversa normativa d'àmbit europeu. És el cas, per exemple, del Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa (per exemple, arts. I-3 o III-220 i ss.). Tanmateix, cal tenir en compte l'article 3.3 de la ja esmentada Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, precepte que, en connexió amb l'obligació que les autoritats municipals garanteixin la llibertat de consciència i de religió individual i col·lectiva, imposa la necessitat de vetllar «per evitar la creació de guetos».

Específicament, alguna recent legislació urbanística i d'habitatge autonòmica fa referència a la finalitat de la cohesió social, mitjançant el desenvolupament de mesures d'inclusió social, com a guia de l'activitat administrativa. Un exemple el trobem en l'important article 3 del Decret legislatiu 1/2005, que defineix la cohesió social com un component d'un

21. El que explica que a Singapur, per exemple, l'Administració pugui arribar a construir mesquites en àrees amb pocs malais amb la finalitat d'atreure'ls, fent d'aquesta manera una mesura de barreja de població sobre el territori. Sobre la segregació urbana, em permeto la remissió a diversos treballs meus, entre ells, *Poder local y Guetos Urbanos. Las relaciones entre el Derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*, INAP-F. Pi i Sunyer, Madrid, 2002 i «Land Use Law, Liberalization, and Social Cohesion Through Affordable Housing in Europe: The Spanish Case», *The Urban Lawyer*, Vol. 36, n.º 2, primavera 2004, pàgs. 317 y ss.

22. Informe del Síndic de Greuges al Parlament de Catalunya corresponent a l'any 2003 (BOPC, número 34, 19 de març de 2004).

23. BOPC de 30 de juliol de 2001.

desenvolupament urbanístic sostenible, el qual s'ha de garantir en l'exercici de les competències urbanístiques.<sup>24</sup>

Això implica la prohibició de solucions segregatives, cosa que ara explicita l'art. 57.4 del DL 1/2005 respecte als habitatges protegits:

Les reserves per a la construcció d'habitatges de protecció pública s'han d'emplaçar evitant la concentració excessiva d'habitatges d'aquest tipus, d'acord amb el que estableix l'article 3.2, per tal d'afavorir la cohesió social i evitar la segregació territorial dels ciutadans per raó de llur nivell de renda.

Solució que s'ha d'entendre implícita per a qualsevol decisió urbanística relacionada amb els llocs de culte, en funció del principi de desenvolupament sostenible, que exigeix la cohesió social, com sabem, i del principi d'igualtat.

Amb relació a aquest punt, cal tenir en compte la funció de focus de la vida social –no només de la religiosa– que alguns d'aquests centres religiosos poden tenir, tot aglutinant els membres de la comunitat. Tenir present aquesta funció pot adquirir una importància singular, per exemple, en el cas d'operacions de regeneració d'àrees urbanes actualment en dificultat, les quals acostumen a tenir una alta concentració d'immigració extracomunitària. La recent Llei catalana 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial, desenvolupada pel Decret 369/2004, de 7 de setembre, considera, precisament, el dèficit d'equipaments com un dels elements característics de les àrees urbanes que requereixen una atenció especial (art. 5 de la Llei), i es preveu que la intervenció sobre aquestes àrees incidirà, entre altres aspectes, sobre «la provisió d'equipaments per a l'ús col·lectiu» (art. 7 de la Llei i art. 5 del Reglament).

D'igual manera, com avançàvem, cal tenir en compte el paper que una ubicació central dels llocs de culte a la ciutat pot tenir com a *factor de prevenció de la delinqüència*. D'acord amb Kumar, els usos urbanístics que redueixen el crim, com ara els edificis religiosos, haurien de ser ubicats estratègicament. Com demostren diversos estudis als Estats Units, els llocs de culte redueixen els percentatges de delictes en cultivar l'organització social i un

24. Però la qüestió que subsisteix és què es pot entendre per cohesió social. Estem davant d'un autèntic concepte jurídic indeterminat, a concretar cas per cas, tenint en compte les aportacions fetes per altres ciències no jurídiques, en les que s'ha generat aquest concepte. Quan es parla de cohesió social es fa referència a un concepte proper a la idea de solidaritat (recollida, per cert, en diversos preceptes de la Constitució espanyola: 2, 45, 138, 156, 158). Es tracta d'un concepte centrat en les relacions entre els elements d'un grup: fa referència als processos mitjançant els quals s'estableixen vincles socials en connexió amb l'interacció de persones de diferents grups socials, que es senten reconeguts com a pertanyents a una comunitat. Per KEARNS, A. i FORREST, R., «Social cohesion and multilevel urban governance», *Urban Studies*, 37 (5/6), 2000, pàgs. 995-1.017, la cohesió social comporta:

1. Valors comuns i una cultura cívica: compartició de valors comuns que els permet identificar i donar suport a objectius comuns i compartició de un conjunt de principis morals i codis de comportament.
2. Ordre social i control social: absència de conflicte general i de cap repte a l'ordre i sistema existent, essent la cohesió social un producte resultant de les rutines, demandes i reciprocitats de la vida quotidiana.
3. Solidaritat social i reducció de les disparitats en la riquesa.
4. Xarxes socials i capital social: una societat cohesionada conté un alt grau d'interacció social dintre de les comunitats (veïns, amics) i famílies.
5. Arrelament al lloc i identitat: contribueix a la reproducció de valors comuns, normes i disposicions a participar en xarxes socials per a construir capital social.

El concepte oposat al de cohesió social seria el de fractura social, vinculat a les línies socials de demarcació o separació entre grups socials.

sentit d'ordre. Una perspectiva arquitectònica suggereix que els planificadors haurien d'incorporar aquestes preocupacions mitjançant el foment de la situació central dels llocs de culte. En fer aquesta part del teixit urbà quotidià, en lloc de segregars-los exigint-los un desplaçament específic, l'organització social es consolidarà. La situació dels llocs de culte en localitzacions centrals també crea una vigilància natural de l'àrea urbana, dins el que es considera un sistema de prevenció del crim mitjançant el disseny urbà, corrent de pensament teòric amb experiències pràctiques rellevants arreu del món, i molt especialment a la Gran Bretanya i els Estats Units (les seves sigles en anglès són CPTED: *Crime Prevention Through Enviromental Design*). Aquest emplaçament pot tenir, a més, un efecte geogràfic de creació d'una aurèola al voltant dels llocs de culte. A causa d'aquest efecte, determinats edificis, com ara els llocs de culte, poden reduir els percentatges de criminalitat pel fet que creen sentiments de culpa o de vergonya en els potencials delinqüents, atès que l'absència de crims contra aquestes estructures emfatitza l'ordre social de forma visible.<sup>25</sup>

Si l'existència i la concreta ubicació dels llocs religiosos té tanta importància, podria ser aconsellable, si més no, orientar la discrecionalitat del planificador urbanístic, tot oferint-li criteris –amb estàndards o sense; aquesta és una qüestió diferent– que ajudin a evitar la segregació espacial d'aquests equipaments i contribueixin a la cohesió social i territorial, a la lluita contra l'exclusió social i al disseny de mesures d'inclusió social.

En l'actualitat, l'ordenament jurídic dona ja algunes minses orientacions genèriques que han de ser respectades obligatòriament pel planejament urbanístic local.<sup>26</sup> Tenint en compte aquestes, ara per ara, mínimes orientacions legals, ha de ser el planejament urbanístic el que ponderi, primerament, la necessitat d'equipaments religiosos; en segon lloc, la possible ubicació; en tercer lloc, en cas d'optar per l'existència d'equipaments religiosos de titularitat pública ecumènica o pluriconfessional, les confessions religioses que els utilitzaran i la distribució entre aquestes de l'espai, amb criteris temporals o d'una altra mena, i oferint una resposta adequada i respectuosa amb l'ordenament jurídic; i quart, i en tot cas, quines han de ser les decisions respecte a la permissió o prohibició dels usos religiosos en determinades àrees de la ciutat.

Pel que fa a la ponderació de tots aquests aspectes, serà rellevant l'adequada consideració de la participació dels ciutadans en general i de les confessions religioses en particular, durant el procediment d'elaboració del planejament urbanístic. Ponderació que ha de quedar palesa en la motivació de les decisions urbanístiques relatives als usos religiosos continguda en la *Memòria* del planejament. En aquest sentit, la nova referència a la *Memòria social* que fa ara l'art. 59.2 de la Llei catalana d'urbanisme, malgrat que no faci referència específica a l'ús religiós del sòl, sembla el lloc idoni per considerar-lo en connexió amb l'habitatge.

25. KUMAR, N., «Architecture as Crime Control», *Yale Law Journal*, núm. 111, Març 2002, pàg. 1.109. Sobre les aproximacions al voltant del CPTED i la seva possible aplicació en l'àmbit espanyol i català, PONCE SOLÉ, J., «Societats pluriculturals i Administracions locals: immigració, diversitat i convivència a les ciutats. Reflexions jurídiques», de propera aparició a la revista *Quaderns de Dret Local*.

26. En la legislació urbanística autonòmica, cal tenir en compte, per exemple, l'article 9.7 de la del Decret Legislatiu 1/2005, que exigeix que la distribució en el territori dels equipaments s'ajusti «a criteris que garanteixin la funcionalitat en benefici de la col·lectivitat».

## Possibles problemes relacionats amb l'urbanisme i la llibertat religiosa

Si bé actualment els problemes que sorgeixen davant la instal·lació de nous equipaments religiosos es concentren essencialment en el moment de l'aplicació del planejament urbanístic existent, com hem dit abans, el que és cert és que la concessió o no de les llicències pertinents és conseqüència directa de l'ordenació urbanística prèvia existent i, depenent del tractament que doni als usos urbanístics, quedarà condicionada la concessió o denegació de les necessàries llicències. Recordem aquest punt perquè cal emfatitzar que una bona ordenació urbanística pot contribuir en gran manera a prevenir posteriors conflictes puntuals davant la sol·licitud d'instal·lació d'un lloc de culte.

Per altra banda, potser no és innecessari recordar, també, que la ubicació de centres de culte no té la mateixa problemàtica en la ciutat ja construïda –sotmesa a processos de regeneració urbana o no, és a dir, en llenguatge tècnic, el sòl urbà consolidat i el no consolidat (recordem el que hem dit a propòsit de la regeneració d'àrees urbanes en dificultats)– que en la nova ciutat a crear, és a dir, en el sòl urbanitzable. En el primer cas, és possible que ja hi hagi llocs de culte de la confessió religiosa històricament dominant, però encara no llocs de culte d'altres religions, amb una demanda, doncs, no satisfeta, la qual cosa és una dada rellevant a considerar pel planejament. Tampoc no es tracta de la mateixa situació quan es pretén instal·lar un oratori en un edifici plurifamiliar ja construït, que quan es vol construir un nou immoble dedicat, exclusivament, a ús religiós.

De la mateixa manera, depenent del municipi concret, aspectes com ara el sòl disponible, la composició de la població i d'altres poden fer variar els problemes i les hipotètiques solucions. Per això, tota generalització pot ser equívoca, encara que, segons el meu parer, calgui construir una xarxa conceptual general flexible, adaptable amb posterioritat a les concretes circumstàncies exposades, i que pugui ajudar a prendre les decisions més adients en el servei a l'interès general que l'art. 103 de la Constitució encomana a les administracions públiques.

En tot cas, és obvi que la regulació i el control públics de determinades activitats, incloses les connectades amb la pràctica religiosa, no és dolenta *per se*. En el cas de la llibertat religiosa, aquesta s'exerceix en llocs físics susceptibles de tenir problemes de seguretat o salubritat. I, per servir l'interès general –que demana tant que es pugui practicar la pròpia religió com que no es mori cremat en un incendi en el local habilitat amb aquest objectiu, per exemple–, els poders públics poden i han d'exercir les seves potestats i competències. És per això que, com hem vist, tant l'article 16 de la CE com l'article 3 de la Llei orgànica 1/1980, de 5 de juliol, limiten el dret a la llibertat religiosa en tot allò que pugui afectar l'ordre públic, definit com els drets fonamentals dels altres, la seguretat, la salut i, fins i tot, la vaporosa «moralitat pública».<sup>27</sup>

Una qüestió diferent és que, amb relació a un cas concret, el suposat exercici de les potestats per protegir l'ordre públic esdevingui un engany en realitat, i que se cerqui dificultar o impedir

27. L'art. 3 de l'esmentada Llei orgànica disposa que:

«El ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática.»

la pràctica religiosa, per mitjà de traves urbanístiques. En aquests casos, ens trobaríem amb comportaments patològics i il·legals, controlables amb les tècniques ben conegudes de què disposa el nostre dret públic, entre les quals hi ha la detecció de l'existència de desviació de poder (art. 63.2 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre). Però l'hipotètic perill d'aquestes pràctiques –insistim que prohibides per l'ordenament jurídic, el qual dissenya mecanismes per controlar-les– no pot *a priori* llançar l'ombra de la malfiança global sobre la necessària intervenció pública també respecte als llocs de culte en defensa de l'interès general.

De la casuística analitzada en altres països del nostre entorn que tenen més tradició històrica de pluralisme religiós, es poden aïllar una sèrie de diversos aspectes conflictius, connectats amb la important funció del planejament urbanístic ja destacada:

**a) Prohibició urbanística directa de centres religiosos en àrees residencials.**

**Interdicció de l'arbitrarietat, proporcionalitat i igualtat: no-discriminació i accions positives**

La prohibició és un supòsit no infreqüent en el cas nord-americà, que ha donat lloc a una contradictòria jurisprudència estatal. Mentre que algunes sentències l'accepten (si l'ús crea problemes de trànsit o té un efecte advers sobre els valors de la propietat o dels serveis municipals, sempre que l'impacte sigui extrem, ja que en cas contrari es considera necessari permetre la seva existència condicionada a una anàlisi casuística a efectuar per l'autoritat urbanística), d'altres la rebutgen (en considerar-lo un ús preferent, a causa de la seva protecció constitucional). En tot cas, la jurisprudència nord-americana es mostra d'acord a exigir una acurada fonamentació dels motius que poden conduir a prohibir aquest ús, basats en una necessitat acreditada de fer-ho per protegir l'interès general.

En els casos espanyol i català, ¿seria acceptable una regulació urbanística municipal que prohibís d'arrel l'ús religiós en la ciutat ja construïda o per construir, és a dir, en sòl urbà i urbanitzable? Els termes del problema es presenten de manera semblant al cas nord-americà, i algunes poblacions catalanes estan ja plantejant aquesta possibilitat en la modificació o revisió del seu planejament. Seria possible afirmar que en exercici de la seva competència urbanística (art. 25.2.d LBRL) els municipis podrien arribar a adoptar vàlidament aquesta decisió, tot protegint l'ordre públic, *sempre que fonamentessin adequadament aquesta decisió* (aquí la memòria del planejament exerciria un paper essencial, com dèiem), que la mateixa *no fos discriminatòria* i que respectés el *principi de proporcionalitat*, el qual, com és sabut, demana l'adopció de l'alternativa menys onerosa possible per al dret a la llibertat religiosa, sempre que sigui eficaç en la protecció de l'interès general. El principi d'interdicció de l'arbitrarietat, el principi d'igualtat i el principi de proporcionalitat es perfilen, doncs, com a directrius i límits constitucionals en l'adopció d'aquesta mena de regulacions urbanístiques.<sup>28</sup>

En tot cas, l'absència de reflexió actual sobre la ubicació espacial dels llocs de culte deixa en suspens moltes qüestions, en connexió amb la idea d'ordre públic com a límit de la llibertat religiosa, d'acord amb l'article 16 de la CE i l'article 3 de la Llei orgànica 7/1980, de 5 de juliol. Entre la jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre l'article 16 de la CE,

28. Sobre l'aplicació dels tres principis per la jurisprudència en el control del planejament urbanístic, es pot consultar PONCE SOLÉ, J., *Discrecionalidad Urbanística y Autonomía Municipal*, Civitas-EAP, Madrid, 1996.



volem destacar les STC del 15 d'octubre de 1982 (núm. 62, ponent Gómez-Ferrer) i del 15 de febrer de 2001 (núm. 46, ponent Pablo García Manzano). En la primera s'assenyala que el límit de l'ordre públic de l'article 16 de la CE pot incloure la moralitat, entesa com un «mínimum ètic» utilitzable per la llei, però necessàriament envoltat de garanties. En la segona s'assenyala que la protecció de l'ordre públic no és una clàusula preventiva d'eventuals riscos, en general.

En conseqüència, el límit de l'ordre públic no pot ser un *passe-partout* que justifiqui qualsevol exercici de la potestat de planejament que tendeixi a entorpir el desenvolupament de la llibertat religiosa, encara que, sens dubte, pot ser un legítim fi a protegir per la regulació urbanística.

D'altra banda, i en connexió amb el *principi de proporcionalitat* esmentat, no serà infreqüent la possibilitat de trobar una alternativa menys onerosa a la prohibició total de nous llocs de culte en sòl urbà i urbanitzable (especialment si la prohibició afecta *totalment* aquestes classes de sòl), que probablement consistiria a substituir aquesta per l'establiment de requisits raonables (capacitat del local, requisits d'aïllament sonor, necessitat de comptar amb aparcament suficient, etc.). El paper de les ordenances locals ha de ser crucial, juntament amb el planejament urbanístic, d'acord amb la legislació vigent, tant en matèria urbanística com de contaminació acústica, per exemple.

De la mateixa manera, cal no oblidar que una prohibició radical a la instal·lació de nous llocs de culte –tot acceptant, no obstant això, el manteniment dels que ja existeixen– sense una motivació suficient, pot arribar a provocar, de fet, una *discriminació* de certes confessions religioses en relació amb unes altres amb més tradició històrica ja preexistents a l'àrea.

D'un cantó, és evident que no és possible discriminar cap confessió religiosa en la utilització del sòl per a la construcció de llocs de culte. Als Estats Units, hi ha fins i tot una llei federal específica respecte a això, la *Religious Land Use & Institutionalized Persons Act*, del 2000, la qual es refereix directament a les relacions entre la llibertat religiosa i l'ordenament urbanístic. Aquesta norma, en la qual no ens podem aturar ara tot i el seu interès, preveu una sèrie d'interessants límits a l'activitat urbanística local, basats en el principi d'igualtat i, a més, en el de proporcionalitat i en regles sobre la càrrega de la prova (favorables al demandant en defensa de la seva llibertat religiosa), així com en el pagament de costes, que en cas de condemna correspondrà a l'Administració. Tot aquest instrumental jurídic recolza en la idea, expressada en la secció segona d'aquesta norma, de considerar l'ús del sòl com un exercici de la religió.

Però, a més, en segon lloc, s'ha de tenir present que determinades regulacions urbanístiques que excloguin totalment l'ús religiós en una àrea urbana poden implicar, en funció de les circumstàncies concretes existents, supòsits de *discriminació indirecta*, que, d'acord amb l'art. 28.1.c de la Llei 62/2003, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, implica l'existència d'una decisió urbanística aparentment neutra però que pot ocasionar un desavantatge particular a una persona respecte de les altres sempre que aquesta objectivament no respongui a una finalitat legítima i que els mitjans per a la consecució d'aquesta finalitat no siguin adequats i necessaris. En aquest sentit, en un interessant informe britànic del 2005 de l'Office of the Deputy Prime Minister titulat *Diversity and Equality in Planning*, s'assenyala que «les polítiques de planejament que no

tenen en compte les concentracions espacials de persones amb característiques compartides probablement reflecteixen i perpetuen discriminacions institucionals. *Un exemple seria la insensibilitat a les necessitats de la població creixent musulmana de llocs per a més mesquites a prop de les seves llars i llocs de treball* (pàgina 32).<sup>29</sup>

Aquesta referència al joc del dret a la igualtat ens dóna lloc a fer un breu esment d'un tema que hi va associat, i en el qual no podem estendre'ns ara i que té una rellevància evident. Es tracta de la possibilitat de desplegar accions positives específiques a favor de l'establiment de llocs de culte religiós. L'article 16 de la CE, en preveure la llibertat religiosa, no estableix una simple protecció davant ingerències (vessant negatiu), sinó que exigeix també una «actitud positiva», des d'una perspectiva que podríem anomenar «assistencial o prestacional», de manera que consagra una aconfessionalitat o laïcitat positiva (STC 46/2001, de 15 de febrer, FJ 4). En idèntica línia, el Tribunal Europeu de Drets Humans, en la seva Sentència del 31 de juliol de 2001, ha assenyalat que «l'Estat té l'obligació positiva d'assegurar a tota persona dependent de la seva jurisdicció, i sense que s'hi pugui renunciar anticipadament, el ple gaudiment dels drets i llibertats que garanteix el Conveni».

Però, a més, la peculiar situació històrica de confessionalitat catòlica de l'Estat espanyol, ja al·ludida, i aquesta laïcitat positiva esmentada podrien portar a primer terme una reflexió sobre la viabilitat d'*accions positives* vers les altres religions, a fi i efecte de compensar la seva situació històrica i fer realment possible el seu arrelament normalitzat. Aquestes accions positives podrien concretar-se, per exemple, en cessions de terrenys de titularitat pública per fer possible l'edificació de llocs de culte, pràctica, per cert, que ha estat habitual pel que fa a la construcció de centres catòlics i està sent utilitzada avui en dia també per certs ajuntaments per donar sortida als fenòmens NIMBY abans esmentats respecte d'altres religions.

Aquesta manera d'entendre la llibertat religiosa, justament, explica que en diversos països europeus s'hagin impulsat polítiques públiques d'ajuda i de promoció de la construcció de llocs de culte. Un exemple ben clar d'aquesta activitat pública de foment és el cas francès. En aquest sentit, des de la perspectiva urbanística, cal tenir en compte que a França, sota la vigència de la Llei del 9 de desembre de 1905, de separació de les esglésies de l'Estat, encara en vigor, s'ha fet ús de la fórmula jurídica del *bail emphytéotique*: els municipis cedeixen sòl a canvi del lliurament d'un cànon simbòlic anual. La cessió dura noranta-nou anys i, en finalitzar, tant el terreny com l'edifici construït pels privats s'incorporen al patrimoni municipal.<sup>30</sup>

A Espanya i a Catalunya aquestes polítiques positives de promoció semblen perfectament possibles també –en connexió, per cert, amb la qüestió de les *accions positives*, ja esmentada–, i hi ha diversos instruments jurídics disponibles per articular-les en el nostre propi ordenament. Així, ara només en volem esmentar dues de possibles, *connectades amb l'àmbit urbanístic*: el dret de superfície i les cessions gratuïtes de béns<sup>31</sup>.

29. Consultable a [http://www.odpm.gov.uk/embedded\\_object.asp?id=1144506](http://www.odpm.gov.uk/embedded_object.asp?id=1144506) (última visita efectuada l'1 de març de 2006).

30. BOYER, A., *Les droit des religions en France*, PUF, 1993, pp. 129 i ss.

31. Tingueu en compte en relació amb els béns patrimonials i amb els béns dels patrimonis públics de sòl i habitatge, els arts. 21 de la ja derogada Llei 11/1981, de 7 de desembre, de patrimoni de la Generalitat de Catalunya (que considerava explícitament d'utilitat pública les cessions dels béns patrimonials fetes a les confessions religioses pels llocs de culte) i 22 del Decret Legislatiu 1/2002, de 24 de desembre, ara vigent, els

Es tracta d'un assumpte important, que només podem deixar aquí plantejat i que *jurídicament* seria possible de dur a terme, entenem, d'acord amb l'article 9.2 CE i la seva interpretació pel Tribunal Constitucional també, ara, amb els arts. 27 i ss. de la ja esmentada Llei estatal 62/2003, que defineixen legalment el concepte d'accions positives i preveuen la seva possibilitat per garantir a la pràctica la plena igualtat per raó, entre d'altres, de «religió».

Una altra cosa, és clar, és la seva acceptació *social i política*, íntimament lligada, per cert, al model de gestió de la diversitat que es pretengui desenvolupar.<sup>32</sup> Des d'aquesta perspectiva, és interessant tenir en compte el debat que en els moments de redactar aquestes línies està tenint lloc a França –un model «assimilacionista» per excel·lència, almenys en teoria– al voltant de la possible reforma de la Llei del 9 de desembre de 1905, de separació de les esglésies de l'Estat, amb relació a l'oportunitat de desenvolupar accions positives vers l'islam i la construcció de mesquites, el que és propugnat, entre d'altres, pel ministre d'interior Sarkozy.<sup>33</sup>

**b) Ubicació de centres religiosos en àrees segregades del nucli urbà. El problema de la segregació espacial en connexió amb la llibertat religiosa. La possibilitat d'utilitzar els llocs de culte religiosos com a instrument de cohesió social**

Segregar espacialment els equipaments religiosos pot ser una alternativa atractiva per a alguns municipis, situant-los en zones allunyades del nucli urbà i generalment monofuncionals (com és el cas dels polígons industrials). La declaració pel planejament urbanístic de la incompatibilitat dels usos religiosos amb altres usos urbanístics en la generalitat del terme municipal llevat d'aquestes àrees pot ser la manera pràctica d'aconseguir-ho.

¿Pot ser aquesta una bona solució per a l'interès general? Per una banda, és veritat que alguns veïns poden quedar més tranquils, amb la qual cosa s'eviten els episodis mencionats de NIMBY. Per una altra banda, els qui han de desenvolupar la cerimònia religiosa poden arribar a beneficiar-se de més espai i més tranquil·litat.

Tots aquests aspectes potencialment positius s'haurien de ponderar, tanmateix, juntament amb un aspecte negatiu, que, si es produeix, suposaria una vulneració de les previsions constitucionals i legals sobre cohesió social en el territori. Efectivament, la llunyania del centre urbà i, sobretot, si es produeix, la mala comunicació en transport públic poden provocar una restricció *de facto* del dret fonamental a la llibertat religiosa, com hem vist que subratllava la Sentència nord-americana abans al·ludida.

---

arts. 72 i ss. del Decret 336/1988, de 17 d'octubre, pel que s'aprova el Reglament de Patrimoni dels Ens Locals de Catalunya, els arts. 145 i ss. de la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del Patrimoni de les Administracions Públiques (que no són d'aplicació ni plena ni bàsica) i els articles 158 i ss. del Decret Legislatiu 1/2005, respectivament.

32. Es poden trobar diverses reflexions sobre aquesta perspectiva a PONCE SOLÉ, J., *Urbanisme, habitatge i cohesió social*, Pla Estratègic Metropolità, 2005. Consultable a: [http://www.bcn2000.es/ca-es/9\\_lista\\_descargas/descargas.aspx?idioma=Ca-Es&gldContexto=2](http://www.bcn2000.es/ca-es/9_lista_descargas/descargas.aspx?idioma=Ca-Es&gldContexto=2). (Última consulta efectuada: 1 de març de 2006.)

33. Sobre l'esmentat debat, vegeu el diari *Le Monde* dels dies 11 de desembre de 2004, pàgina 8, i de 5 de gener de 2005, pàgines IV i V del suplement intítulat *Perspectives 2005*, així com el diari *La Vanguardia*, del dimecres 7 de desembre de 2005, pàgina 30.

En funció de l'emplaçament que es decideixi, ateses les circumstàncies concretes del cas específic, la intervenció pública actuarà com un factor d'agreujament de la segregació espacial. La situació espacial dels equipaments religiosos actua com a imant social, en generar un teixit social en la seva àrea d'influència. La seva situació pot ser un factor de segregació i exclusió social –en contribuir a la generació d'espais uniformes– o un factor de cohesió i inclusió social –en ajudar a la barreja social, amb la convivència en una mateixa àrea urbana de diferents nivells econòmics, distintes creences religioses, etcètera. Ens remetem al que ja hem exposat línies enrere.

El que cal deixar clar ara és que un emplaçament que condueixi a la segregació del lloc de culte no només és una solució urbanística dolenta, *sinó que sobretot cal tenir clar que és il·legal*, ja que vulnera la Constitució Espanyola (art. 14, prohibició de discriminació, en aquest cas en relació amb el territori, en connexió amb l'art. 40) i la legislació urbanística (art. 3 del Decret legislatiu 1/2005), en els termes expressats unes pàgines abans.

Un altre element que cal tenir en compte en aquest punt és l'element de l'escala territorial adequada en la regulació dels usos religiosos. Les pressions veïnals poden fer difícil una ordenació racional municipal, fet que pot conduir a fenòmens de NIMBY que generin una repartició desigual sobre el territori d'aquests equipaments, lligats, com hem exposat, a l'articulació al seu voltant d'un teixit social determinat, cosa que pot influir, entre altres aspectes, en la decisió d'escollir un habitatge.

En aquest context, sembla raonable advertir que una manera d'escapar-se de les pressions localistes i d'aconseguir una distribució equilibrada dels usos religiosos sobre el territori podria consistir a confiar a l'ordenació del territori aquesta labor. Efectivament, els plans supramunicipals (pensem en la reforma futura del PGM del 1976) podrien trobar-se en una situació apropiada per dissenyar, amb ple respecte de l'autonomia local, un mapa racional dels usos religiosos en un àmbit superior al d'un sol municipi.

## Reflexions finals

A la vista de tot el que hem exposat, els llocs de culte religiós demostren que tenen unes peculiaritats específiques, derivades de la seva connexió amb el dret fonamental de l'article 16 de la CE i del seu paper en les dinàmiques de cohesió i integració social. Creiem que aquesta peculiaritat els faria mereixedors d'una atenció específica per part dels poders públics i d'una regulació més acurada.

Des del punt de vista del *legislador*, la normativa que connecta amb l'article 16 de la CE, potser podria ocupar-se d'algunes qüestions urbanístiques essencials, connectades a l'existència i ubicació apropiada dels centres religiosos (especificació de la necessitat de no fomentar la segregació dels llocs de culte, possibilitat d'establir reserves mitjançant estàndards mínims, etc.), en la línia del que aquí s'ha assenyalat. Sembla que hi ha marge dins dels àmbits competencials de la Generalitat de Catalunya per promoure bé modificacions legislatives puntuals (legislació d'urbanisme, legislació ambiental, etc.), bé innovacions legislatives específiques, «a la nord-americana», que integrin els diversos aspectes referits als llocs de culte. Totes dues possibilitats depenen de consideracions extrajurídiques de política legislativa que haurien de ser objecte de valoració, si escau.

Com s'ha posat en relleu, el *planejament urbanístic local* ha de tenir un paper central en l'adequada ordenació dels usos religiosos. De la mateixa manera, és necessari insistir en les connexions entre planejament urbanístic, *planejament territorial* i transport, a fi d'assegurar la integració adequada dels centres religiosos en el territori, en la línia del que preveu la legislació catalana sobre mobilitat (Llei 9/2003, de 13 de juny).<sup>34</sup>

Com hem vist, el marc jurídic actual continua, en alguns aspectes, deixant amplis marges de valoració politicodiscrecional per a la presa de decisions. Ara bé, aquests necessaris marges de valoració per apreciar l'interès general en aquesta delicada matèria, no suposen poder decidir qualsevol cosa, ni tampoc poder prendre decisions *arbitràries*. Gaudir de competència en la matèria i, en el cas dels governs locals, de legitimitat democràtica directa, no dóna cap mena de *carta blanca* per actuar al marge o en contra del dret.

Aquesta reflexió final enllaça amb un últim aspecte que volem deixar apuntat i sobre el qual ja hem insistit en altres ocasions. Es tracta del necessari compromís judicial en l'efectivitat dels drets constitucionals, partint especialment del marc constitucional i legal existent i de les responsabilitats judicials en la seva garantia última, d'acord amb la seva funció constitucional. És a dir, en cas d'impugnacions de les decisions públiques, no són possibles jutges i tribunals indiferents a l'impacte urbanístic sobre la llibertat religiosa, tant en relació amb l'ordenació urbanística del territori com amb l'aplicació d'aquesta, per exemple en el cas de la concessió o denegació de les llicències pertinents.

La perspectiva adoptada en aquest estudi ha destacat el paper del dret com a mecanisme de prevenció de conflictes socials, en aquest cas mitjançant el paper de la llei i del planejament urbanístic. Ara bé, si finalment els conflictes sorgeixen i el poder judicial ha d'intervenir-hi, és necessari que aquest sigui conscient del seu paper en relació amb la garantia de diversos drets constitucionals implicats.

Els jutges i els tribunals tenen a la seva disposició una panòplia d'instruments tècnics de control de la discrecionalitat urbanística mal utilitzada, en els quals ara no entrarem detalladament, encara que sí que val la pena, almenys, esmentar-ne uns quants que connecten amb aspectes apuntats a les planes precedents. Així, l'escrutini acurat del procediment seguit per a l'exercici de la potestat del planejament, a fi de garantir la *participació ciutadana* i el desplegament d'una *bona administració* i *evitar l'arbitrarietat administrativa* (art. 9.3 CE) en el desenvolupament de la discrecionalitat urbanística, es revela com una manera de control eficaç. Hem al·ludit a aquest escrutini al llarg del treball, en insistir en la

---

34. Article 3

«Objectius

Els objectius que han de satisfer les polítiques de mobilitat que s'apliquen a Catalunya són:

a) Integrar les polítiques de desenvolupament urbà i econòmic i les polítiques de mobilitat de manera que es minimitzin els desplaçaments habituals i es garanteixi plenament l'accessibilitat als centres de treball, a les residències i als punts d'interès cultural, social, sanitari, formatiu o lúdic, amb el mínim impacte ambiental possible i de la manera més segura possible.»

Article 4

«Definicions

Als efectes del que regula aquesta Llei i dels instruments que s'hi estableixen es defineixen els conceptes següents:

a) Accessibilitat: Capacitat d'arribar en condicions adequades als llocs de residència, treball, formació, assistència sanitària, interès social, prestació de serveis o lleure, des del punt de vista de la qualitat i disponibilitat de les infraestructures, xarxes de mobilitat i serveis de transport.»