

III. Lugares de culto y Derecho urbanístico en Francia

Jean-Philippe Brouant

1. Introducción

“Francia es una República indivisible, laica, democrática y social. Asegura la igualdad ante la Ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión. Respeta todas las creencias [...]” El artículo 1º de la Constitución francesa hace de la laicidad una característica de la República Francesa, una república que, en gran parte, se ha forjado y fundamentado en esta reivindicación hasta el punto que estos dos conceptos son a menudo entendidos, en la mentalidad francesa, como consustanciales, por no decir sinónimos.

Uno de los elementos clave de comprensión de la posición francesa frente al hecho religioso descansa en la tradición histórica: Francia, “hija primogénita de la Iglesia”, estuvo marcada durante más de 800 años por la primacía del catolicismo, la religión del Estado. La Revolución de 1789 no “cortó el cordón” religioso del todo y es bajo el régimen del Terror, en 1793, que se llevará a cabo una política inédita de descristianización (calendario revolucionario, etc.).

Después del reinado de Napoleón, la situación de los cultos se estabilizó en torno al modelo liberal, pero la cuestión de la escuela y el rechazo de la Iglesia, aliada de los monárquicos, a reconocer la forma republicana del Gobierno, materializará las oposiciones entre republicanos y católicos, y conducirá a una serie de crisis que sólo la Ley de 1905 sobre la separación entre iglesias y Estado permitirá resolver.

En la tradición de la laicidad francesa, la libertad de conciencia es, ante todo, entendida como una libertad en relación con la autoridad moral de las religiones.

Como consecuencia, Francia no prohíbe la laicidad religiosa, pero considera que no debe competir más que al dominio privado.

Jean-Philippe Brouant. Profesor de Derecho Público de la Université Paris I Panthéon-Sorbonne.

La laicidad alimenta la idea de que el espacio público es un espacio neutro donde los ciudadanos entran dejando tras ellos todas sus particularidades. Sobre la base del principio y de la ley de 1905, el juez prohíbe la presencia de un crucifijo en un ayuntamiento porque la colocación de un emblema religioso, tanto en el exterior como en el interior de un edificio público municipal, niega a la vez la libertad de conciencia, garantizada a todos los ciudadanos de la República, y la neutralidad del servicio público respecto a los cultos, sean cuales sean. El funcionamiento de los servicios públicos implica igualmente una estricta neutralidad de los funcionarios y, por lo tanto, la ausencia de cualquier signo religioso.

Desde el punto de vista jurídico, como ha recordado el Consejo de Estado, el principio constitucional de laicidad “implica neutralidad del Estado y de las colectividades territoriales de la República, y un tratamiento igual a los distintos cultos”;¹³¹ lo que a priori parece una concepción jurídica bastante próxima a la de los demás Estados occidentales. Sin embargo, este principio de laicidad se completa mediante un texto legislativo importante.

El actual marco jurídico del ejercicio de las religiones se define en la Ley de 9 de diciembre de 1905, así como en las leyes que la han sucedido para rechazar los principios que sentó la primera. Aunque la palabra *laicidad* no aparezca en el texto en ningún momento, ya sólo el título traduce de forma correcta el carácter de lo que se ha llamado la “laicidad de ruptura”.

La ley de 1905 es, antes que nada, una ley de libertad que permite a todo individuo tener la creencia que elija y ejercer colectivamente su culto.

Es también una ley de separación: la ley implica que el Estado no puede inmiscuirse en la organización y el funcionamiento interno de las iglesias. El Estado se limita a definir las estructuras jurídicas susceptibles de ser utilizadas para el ejercicio del culto: son las asociaciones de derecho común previstas por la ley de 1901, o las que tienen por objeto exclusivo el ejercicio del culto y que, como tales, están exoneradas del impuesto de bienes raíces para los edificios del culto que poseen.

El aspecto más visible de la separación instituida por la ley de 1905 es la separación inmobiliaria entre las iglesias y el Estado. El principio de separación prohíbe toda subvención para la construcción de un lugar de culto. Como todo buen principio jurídico que se respete, la laicidad conoce excepciones. La Ley

¹³¹ CE 16 de marzo de 2005, Min. de l’Outre-Mer, req. n° 265560, Rec. Leb.

de 19 de agosto de 1920 autorizó al Estado a financiar la construcción de la Gran Mezquita de París con objeto de honrar a los musulmanes muertos por Francia en el curso de la Primera Guerra Mundial. Por otra parte, existen excepciones territoriales a la aplicación de la ley de 1905. Debido a que Alsacia-Lorraine estaba entonces ocupada por Alemania, la ley de 1905, igual que otras legislaciones, no se aplica a esta región. Por otra parte, la ley de 1905 no se ha extendido a los territorios de ultramar. Respecto a estos últimos territorios es interesante notar que el Consejo de Estado, en su decisión ya mencionada, consideró que el principio constitucional de laicidad no prohibía, por sí mismo, otorgar, en interés general, ciertas subvenciones a actividades o equipamientos según los cultos.

Incluso si a veces se afirma que la laicidad en Francia es una religión de Estado, no es un dogma infalible y pueden distinguirse tres interpretaciones distintas:

- La neutralidad-indiferencia o pasiva. Se trata de la actitud más corriente, que implica una indiferencia total respecto al hecho religioso.
- La neutralidad-agresiva o activa. En la continuidad de la ley de 1905 a veces parece necesario volver a precisar la frontera, a veces vaga, entre el espacio privado y el público. De ahí la Ley n° 2004-228, de 15 de marzo del 2004, que se refiere, en aplicación del principio de laicidad, a la colocación de signos o a la manera de vestirse que manifiestan una determinada pertenencia religiosa en escuelas, colegios e institutos de enseñanza secundaria públicos. Se trata de un texto que ha sido objeto de numerosas reacciones internacionales: es preciso ver que detrás de la cuestión laica se sitúa igualmente, en la mentalidad francesa, la de la igualdad entre hombres y mujeres, y el hecho de que llevar un pañuelo o un velo es, para muchos, un signo visible de sumisión a las decisiones masculinas.
- La neutralidad-condescendiente o positiva. A menudo uno olvida decirlo, pero el Estado también tiene como misión garantizar el ejercicio de la libertad de conciencia, lo que se traduce en cargar con ciertas obligaciones positivas. Así, el artículo 2 de la Ley de 1905 permite al Estado hacerse cargo de los servicios de beneficencia en establecimientos públicos tales como escuelas, hospitales o prisiones. Por otra parte, e incluso si no hay ningún texto particular que trate este punto, los responsables de los restaurantes en las escuelas, hospitales y prisiones velan por proponer unos menús que permitan respetar las prescripciones religiosas.

Para tratar de la cuestión de los lugares de culto y del Derecho urbanístico en Francia, conviene, en primer lugar, situar el Derecho urbanístico en relación con las posibles interpretaciones de la neutralidad. A continuación hay que plantear los términos actuales del debate que tiene lugar en Francia y en el cual se ve envuelta la clase política sobre la ayuda pública a la construcción de los lugares de culto. Por último, referirse a la posible movilización del Derecho urbanístico para responder a este objetivo.

2. Derecho urbanístico y laicidad

¿Dónde se sitúa el Derecho urbanístico en las distintas interpretaciones de la laicidad? Lógicamente, en la categoría “neutralidad-indiferencia”.

En efecto, el Derecho positivo no menciona nada sobre la construcción de los edificios de culto que son a priori construcciones como las demás.¹³² El código de urbanismo enumera estrictamente los distintos destinos de las construcciones –vivienda, comercio, industria, actividad agrícola, servicios públicos, etc.– que pueden ser autorizados o prohibidos mediante la zonificación realizada por el Plan Local de Urbanismo. Ahora bien, los lugares de culto no figuran entre las distintas categorías de destinos de las construcciones: así pues, la zonificación ignora, sin excluirlos,¹³³ a los lugares de culto. A diferencia de otros sistemas jurídicos europeos, las municipalidades francesas no pueden imponer el establecimiento de los lugares de culto a sectores concretos previstos por el reglamento de zonificación o, al contrario, prohibirlos en otros sectores.

Como máximo se puede señalar que, en aplicación del código de construcción y vivienda, un lugar de culto compete a la categoría jurídica de “establecimientos abiertos al público”, lo que, como tal, impone ciertas sujeciones en términos de seguridad o de creación de zonas de aparcamiento.¹³⁴

¹³² Viard, C., “La construction des lieux de culte et l'évolution du droit de l'urbanisme”, *Revue de la recherche juridique*, 2002, p. 451.

¹³³ Se ha juzgado que una mezquita no es incompatible con la vocación residencial de la zona de implantación (CE 3 de febrero de 1992, Mme Girod, req. n° 118855) o, incluso, que un edificio de uso cultural destinado a los Testigos de Jehová puede ser construido en una zona destinada a las actividades terciarias (CAA Nantes, 6 de abril de 2004, municipio de Montreuil-sur-Eure, req. n° 01NT00139).

¹³⁴ En el fallo del 3 de febrero de 1992, Mme Girod, req. n° 118855, el Consejo de Estado estima que el proyecto de construcción de la Mezquita de Lión, que supone 102 plazas de aparcamiento, respeta las condiciones fijadas por el plan local, que exige que el número de plazas corresponda al destino de la construcción.

El art. L. 421-3 del código urbanístico prevé que, tratándose de establecimientos que acogen público, el permiso de obras no puede ser concedido más que bajo la condición del respeto de cierto número de prescripciones; ahora bien, no hay duda de que un lugar de culto es un edificio en el que “se celebran reuniones abiertas al primero que llega o bajo invitación, que se debe o no pagar para asistir a ellas” (art. R. 123-2 CCH). La concesión del permiso de obras debe ir precedida de la consulta a una comisión de seguridad. Por otra parte, la abertura del establecimiento debe ser objeto de una autorización otorgada por el alcalde, cuyo fin es constatar que el establecimiento satisface las prescripciones exigidas.

Por otra parte, el Derecho urbanístico prohíbe igualmente toda “neutralidad-agresiva”. La concesión del permiso de obras no tiene en cuenta la calidad del solicitante. El Consejo de Estado ha podido, de esta forma, recordar que el permiso de obras no se concede en función de la persona que es titular del mismo, sino según el proyecto de edificio que se presenta; que si durante el periodo de validez de un permiso de obras la responsabilidad de la construcción se transfiere del titular del permiso a otra persona no hay razón por la que la Administración lo conceda a esta última, sino que simplemente transferirá el permiso previamente otorgado. De este modo, el alcalde no podía legalmente negarse a la transferencia del permiso de obras argumentando que el propietario del terreno no era un agricultor sino una asociación cultural, en cuanto deduce, de los documentos del informe, que la construcción proyectada estaba destinada a un uso agrícola, único destino autorizado de la zona en cuestión.¹³⁵

En este sentido, el Tribunal de Apelación de Nantes falló que “con motivo de las creencias y las prácticas de los Testigos de Jehová, la construcción de un lugar de culto por parte de éstos sería origen de problemas para el orden y la seguridad públicos; es extraño a la aplicación de las disposiciones legislativas y reglamentarias que el permiso de obras sanciona en virtud de las disposiciones del artículo L. 421-3 del código de urbanismo y, por lo tanto, es inoperante en contra del permiso de obras litigioso”.¹³⁶

Viendo esto, no es raro que las asociaciones culturales, a pesar de la indiferencia del Derecho urbanístico respecto a las mismas, encuentren grandes dificultades para realizar su proyecto de edificación de lugares de culto. Evidentemente, el juez censura la instrumentalización de las reglas urbanísticas

¹³⁵ CE 18 de junio de 1983, Ayuntamiento de Barroux, req. n° 118690.

¹³⁶ CAA Nantes, 27 de mayo de 2004, ADHACE, req. n° 00NT01987.

por parte de ciertos cargos electos que realizan desviaciones de poder.¹³⁷ Pero no siempre es fácil demostrar una desviación de poder. Esto llevó –en febrero del 2005– al ministro del Interior a dirigir a los prefectos una circular relativa a la construcción de lugares de culto recordando la jurisprudencia sobre este punto.

Para evitar tener que afrontar estas negativas, las asociaciones de culto pueden intentar sortear las exigencias administrativas. La primera estrategia consiste en recurrir a un testaferro para obtener un permiso de obras y, a continuación, transferirlo a la asociación cultural.

La segunda consiste en adquirir edificios ya construidos y transformarlos en lugares de culto. Esta técnica puede funcionar cuando la transformación del edificio no requiere obra alguna. En efecto, el código de urbanismo no prevé la sumisión al permiso de obras para las obras realizadas en construcciones ya existentes más que cuando tienen como finalidad cambiar su destino, modificar su aspecto exterior o su tamaño o crear ámbitos suplementarios.

Sin embargo, esta transformación no impide la aplicación de las reglas de la policía administrativa y, principalmente, aquellas relativas a la policía de establecimientos abiertos al público. Así pues, la autoridad administrativa puede, por esta razón, intervenir con posterioridad a la transformación. Los poderes de policía del alcalde en lo que concierne a los establecimientos abiertos al público facultan igualmente a la autoridad municipal para imponer la clausura de un establecimiento como cuando éste supone un peligro para la seguridad. Así, el Consejo de Estado ha sido llevado a fallar que, en lo que se refiere a estos poderes, la autoridad administrativa tiene el derecho de prohibir al público el acceso a ciertos locales teniendo en cuenta el hecho de que la vía de acceso no permitía la puesta en servicio de los medios de socorro y de antiincendios. En cambio, en base a estos poderes, la Administración no puede, sin dejar de atentar ilegalmente contra la libertad de culto, prohibir toda ceremonia u oficio religioso organizados en un inmueble y dirigidos, básicamente, a las personas que residen en dicho edificio.¹³⁸

¹³⁷ CA Rouen, 23 de febrero de 1994, Asociación Local de los Testigos de Jehová de Elbeuf (cf. Rouvière-Perrier, I., “Le droit de l’urbanisme: une arme contre les sectes?”, *Les Petites Affiches*, núm. 77, 29 de junio de 1994).

¹³⁸ CE 14 de mayo de 1982, Asociación Internacional para la Conciencia de Krishna, Rec. p. 179.

3. Los debates franceses relativos a la construcción de lugares de culto musulmanes

Este silencio de los textos normativos respecto al hecho religioso conduce a preguntarse sobre el lugar de la “neutralidad-condescendiente” o positiva en Derecho urbanístico. En efecto, la clase política francesa nacional y local se ve actualmente involucrada en una serie de interrogantes sobre la capacidad de neutralidad en relación con las minorías religiosas y, principalmente, en relación con la construcción de lugares de culto musulmanes. Llegados a este punto, hay que presentar rápidamente los envites del debate.

El primer argumento se basa en el principio de “igual trato a los distintos cultos”. La tradición histórica llevó a desigualdades de facto entre las distintas religiones y su “patrimonio inmobiliario”. Como destacó el Consejo de Estado, la libertad de culto no se limita al derecho de todo individuo a expresar aquellas convicciones religiosas que ha escogido, en el respeto del orden público, sino que también tiene como componente “la libre disposición de los bienes necesarios para el ejercicio de un culto”.¹³⁹

En la medida que en Francia es imposible enumerar oficialmente a las personas según su religión o etnia, los sociólogos y demógrafos han intentado, a través de varios métodos, estimar la comunidad musulmana: las cifras varían entre 3,5 y 6 millones. Lo que es seguro, aunque se disponga de pocos datos sobre las prácticas de esta comunidad, es que el Islam es considerado como la segunda religión de Francia; retomando la expresión de Odon Vallet, especialista en historia de las religiones, “Dios ha cambiado de domicilio”.

Esta fuerte presencia del Islam a principios de la década de los 80 comportará el desarrollo de un cierto número de reivindicaciones respecto a la construcción de lugares de culto. La reforma de la Ley de asociaciones de 1981, que da derecho a los extranjeros a organizarse en asociaciones, permitirá formular las primeras reivindicaciones religiosas. Por otra parte, la política de reagrupación familiar acentuará la necesidad de una práctica religiosa.

Esta profunda mutación no se manifiesta en el plano inmobiliario cultural: el Islam dispone de unos 1.700 lugares de culto, mientras que el culto católico cuenta con aproximadamente 39.000 iglesias. Referido al número de practicantes estimado, esto se traduce en una proporción de 1 a 4. Igualmente hay que

¹³⁹ CE 25 de agosto de 2005, municipios de Massat, *AJDA*, núm. 2, 2006, p. 91, nota de P. Subra de Biéusses.

señalar que la mayoría de las iglesias construidas antes de 1905 son, por razones históricas, propiedad pública y, por tanto, las autoridades nacionales y locales deben llevar a cabo su mantenimiento y ponerlas a disposición del clero de forma gratuita. La ley de 1905 se inscribe, en efecto, en una lógica de “compensación” de la nacionalización de los bienes del clero ocurrida bajo la Revolución. Esta lógica va incluso más lejos, ya que la Ley de 25 de diciembre de 1942 permite a las colectividades públicas participar en la reparación de edificios de culto de los que no son propietarias.

La prohibición dirigida a las colectividades públicas de contribuir en la construcción de nuevos lugares de culto, mientras por otra parte se las autoriza a participar en el mantenimiento de una parte del patrimonio existente, acentúa todavía más la disparidad con los cultos más tradicionales. En esta situación, mantener las reglas dictadas por la ley de 1905 no hace más que fijar un panorama religioso en beneficio de grupos religiosos de antigua implantación y socialmente establecidos en un momento dado de su historia; panorama hoy completamente modificado por la presencia duradera de poblaciones musulmanas que, actualmente, tienen necesidad de ejercer su práctica religiosa.

La segunda idea, más discutible, es que la pertenencia y la práctica religiosas son dimensiones centrales de la problemática de integración de los inmigrantes. La insuficiencia de lugares de culto musulmanes sería, pues, un terreno abonado para el fundamentalismo islámico (“el Islam de los sótanos y garajes”) y favorecería un sentimiento de hostilidad respecto a la sociedad francesa y sus representantes que podría explicar, en gran medida, la violencia urbana. Cierta número de observadores consideran, al contrario, que los disturbios en las afueras, principalmente en noviembre del 2005, tuvieron lugar sin actores religiosos, lo que confirmó que los islamistas no dominan estos barrios.¹⁴⁰

El tercer argumento es el de la necesidad de estructurar la comunidad musulmana y de promover la formación de instituciones musulmanas que puedan representar a la comunidad musulmana francesa y hacerla resistente frente a las influencias extranjeras y fundamentalistas. A escala nacional, es lo que ocurre con la creación, en mayo del 2003, del Consejo Francés de Culto Musulmán (CFCM). Se trata de una instancia cuyos representantes son elegidos por los lugares de culto: sobre la base de un censo realizado en cada región y en función de la superficie de las salas de plegarias, se designa un cierto número de delegados.

¹⁴⁰ Cf. *La France face à ses musulmans: émeutes, jihadisme et dépolitisation*, Rapport Europe de International Crisis Group, núm. 172, 9 de marzo de 2006.

Esta idea de estructuración y representación de la comunidad musulmana a través de los lugares de culto volvemos a encontrarla, con frecuencia, en las autoridades locales, las cuales, facilitando la construcción de lugares de culto, cuentan con una reciprocidad en términos de control de estos lugares y de mediación con la comunidad musulmana. Del mismo modo, mientras durante el decenio 1980-1990 frecuentemente era por temor a favorecer el acceso a las urnas de la extrema derecha ante la aproximación de las convocatorias electorales que ciertos alcaldes rechazaban adquirir compromisos en favor de la construcción de lugares de culto musulmanes, actualmente asistimos “a veces al fenómeno inverso: con frecuencia es en la perspectiva de un hipotético voto musulmán que electos se lanzan a una audaz política voluntarista en favor del ejercicio del culto musulmán y se pronuncian, por ejemplo, a favor de la construcción de mezquitas”.¹⁴¹

En la práctica se han encontrado disposiciones a la regla de no subvención. Especialmente combinando actividades culturales y culturales, los edificios afectados por el ejercicio del culto han podido beneficiarse indirectamente de financiaciones públicas.¹⁴² La técnica de arrendamientos enfitéuticos ha sido igualmente utilizada para ayudar a construir lugares de culto en terrenos públicos a partir de los años 30. La Ordenanza de 22 de abril de 2006 ha afianzado dichas prácticas: el artículo L. 1311-2 del Código general de las colectividades territoriales prevé que, en adelante, los arrendamientos enfitéuticos administrativos puedan concluirse en vista de la afectación a la que se ve sometida una asociación cultural por parte de un edificio abierto al público.¹⁴³

Igualmente, en 1961 el legislador adaptó un texto derogatorio que facilitaba la construcción de edificios culturales en nuevas zonas territoriales (art. L. 2252-4 del CGCT). Los municipios y sus agrupamientos, así como los departamentos, pueden garantizar los préstamos contratados para financiar, en las aglomeraciones en vías de desarrollo, la construcción, por parte de agrupaciones locales o de asociaciones culturales, de edificios que responden a necesidades colectivas de carácter religioso.

Finalmente, este apoyo financiero puede igualmente manifestarse a través de las distintas exoneraciones fiscales que se reconocen a los edificios culturales

¹⁴¹ Frégosi, F. (dir.), *Informe del Fondo de acción y de sostenimiento para la integración y la lucha contra las discriminaciones*, mayo de 2004, p. 157.

¹⁴² Papi, S., “L’insertion des mosquées dans le tissu religieux local en France: approche juridique et politique”, *RDP*, 2004, p. 1339.

¹⁴³ En una Decisión de 17 de abril de 2007, el Tribunal Administrativo de Marsella ha considerado que la celebración por el Ayuntamiento de un arrendamiento enfitéutico, consistente en la puesta a disposición de un terreno por una renta de 300 euros al año, constituía una subvención a una asociación cultural, entrañando la nulidad del acuerdo (*AJDA* 2007, p. 1477).

o también en el hecho de que los propietarios de edificios culturales se libran de un cierto número de obligaciones.¹⁴⁴

4. El Derecho urbanístico y la neutralidad positiva

Aparte de los debates relativos a la reforma de la ley de 1905 con vistas a permitir la financiación pública para la construcción de lugares de culto, puede señalarse que el Derecho urbanístico puede ser movilizado hacia una “neutralidad positiva”.

Las autoridades locales pueden, en primer lugar, utilizar los instrumentos jurídicos a su disposición con el fin de ayudar a las asociaciones culturales a encontrar un terreno donde poder construir.

El código de expropiación no prohíbe expropiar en beneficio de particulares, bajo la condición de que los terrenos expropiados sean destinados a la realización de un número limitado de operaciones (construcción de viviendas, etc.) entre las que no se encuentra la construcción de lugares de culto. En cambio, el código de urbanismo prevé que las autoridades locales dispongan de un derecho preferente de compra bajo la condición de que persigan una de las finalidades mencionadas en el artículo L. 301-1: entre los objetivos perseguidos, se encuentra el referente a la realización “de equipamientos colectivos” (que es un concepto distinto del de equipamientos públicos). Todavía no existe jurisprudencia sobre este punto, pero parece que un edificio de culto podría perfectamente entrar en esta categoría. La autoridad local, habiendo ejercido su derecho preferente de compra, puede perfectamente volver a vender el bien adquirido a una asociación cultural con la condición, para no perder una subvención pública, de que la reventa se haga en las condiciones de mercado.

Esta operación inmobiliaria puede igualmente manifestarse a través del mecanismo de los “emplazamientos reservados”. El art. L. 123-1 del código de urbanismo permite fijar en los planos locales de urbanismo “los emplazamientos reservados a las vías y obras públicas, a las instalaciones de interés general, así como a los espacios verdes”: los terrenos –tanto si están edificados como si no– situados en los emplazamientos reservados no pueden ser la base de construcciones nuevas ni densificadas si ya lo son. El propietario de los terrenos afectados por esta servidumbre puede obligar al municipio a

¹⁴⁴ A título de ejemplo, el reciente Decreto n° 2006-1147, de 14 de septiembre de 2006, exonera a “los edificios que sirven de lugares de culto” de la obligación de realizar un diagnóstico de prestación energética.

comprar su terreno a un precio fijo, ya sea a través de un acuerdo mutuo o del juez.

De este modo, el Consejo de Estado ha admitido que la construcción de un edificio cultural –en el caso jurídico presente, una iglesia católica– en el marco de una operación de rehabilitación urbana, teniendo en cuenta las características específicas de dicha operación, tenía naturaleza de “instalación de interés general”, en el sentido del artículo L. 123-1 del código urbanístico.¹⁴⁵

Por otra parte, las autoridades locales pueden igualmente facilitar la realización de las construcciones llevadas a cabo por las asociaciones culturales. Ya lo hemos dicho anteriormente: los edificios religiosos no son, como tales, un destino previsto por el código urbanístico, y no puede haber una zonificación específica dedicada a este tipo de construcciones. En cambio, entre los destinos que pueden beneficiarse de reglas particulares figuran las “construcciones e instalaciones necesarias para los servicios públicos o de interés colectivo”. En cuanto a las reglas particulares, el reglamento local puede legalmente abstenerse de fijar un límite para la altura de los equipamientos colectivos.¹⁴⁶ Y la autoridad local puede perfectamente considerar, bajo reserva de la apreciación del juez,¹⁴⁷ que los lugares de culto se incluyen en esta categoría: es lo que hace expresamente el Plan local de urbanismo de París. Beneficiándose de esta etiqueta, los lugares de culto pueden aspirar a reglas particulares para las construcciones con este destino y, particularmente, a la ausencia del coeficiente de ocupación de los solares. Por otra parte, el Plan Local de Urbanismo de París autoriza superar la altura de edificación en un máximo de 15 metros en el caso de “señales arquitectónicas justificadas por la necesidad de reparar o expresar simbólicamente equipamientos públicos o privados, sobre todo de carácter cultural o cultural”.

Basándose en los ejemplos desarrollados por ciertas comunidades autónomas de España, la Comisión de reflexión jurídica sobre las relaciones de los cultos con los poderes públicos –creada a petición del ministro del Interior– estima que parece deseable “modificar el código urbanístico con el fin de conducir a los alcaldes a tener en cuenta las solicitudes de edificación de lugares de culto

¹⁴⁵ CE 25 de septiembre de 1996, Sindicato de copropietarios del inmueble 75/77 rue Dutot, req. n° 109754.

¹⁴⁶ CE 15 de febrero de 1993, municipio Epinay sur Seine, req. n° 131087.

¹⁴⁷ La jurisprudencia es, sobre este punto, vacilante. Así, el Tribunal de Marsella rechaza asimilar un lugar de culto situado en una zona de actividad a un “equipamiento colectivo” (CAA Marsella, 17 de octubre de 2007, Commune de Mougins, req. n° 05MA00225), mientras que el de Nantes lo acepta en una zona abierta a los equipamientos terciarios (CAA Nantes, 6 de abril de 2004, Commune de Montreuil-sur-Eure, req. n° 01NT00139).

en el marco de la elaboración de sus documentos urbanísticos”.¹⁴⁸ La Comisión no precisa exactamente qué modificaciones serían deseables. Como máximo podría precisarse expresamente en el código urbanístico –y al objeto de afianzar jurídicamente los municipios– que los edificios culturales pueden beneficiarse de emplazamientos reservados en el seno del plan local de urbanismo. Teniendo en cuenta esto, una perspectiva como esta no dejará de provocar debates sobre la necesidad pública real de esta excepción.

5. Reflexiones finales

En conclusión, la movilización pública en favor de los lugares de culto sostiene una calificación jurídica de estos últimos que puede prestarse a discusión: equipamiento colectivo, instalación de interés general, categorías vagas por las que, por otra parte, la doctrina jurídica francesa se ha inclinado poco y que al final presuponen que la práctica de un culto, sea cual sea, alimenta el interés general.

Por otra parte, se plantea la cuestión de la jerarquización de las prioridades y necesidades a las que deben responder las colectividades públicas a través de su reglamentación urbanística. Teniendo en cuenta la actual crisis de la vivienda, la movilización de los instrumentos urbanísticos en favor de la construcción de lugares de culto aparece como una respuesta algo rápida a las dificultades más concretas a las que se enfrentan las familias inmigradas para alojarse dignamente. Desde el punto de vista jurídico, no se puede poner en el mismo plano la necesidad de responder a una necesidad primordial –una vivienda decente– que constituye, como recordó el Consejo Constitucional francés, un elemento que compete a la dignidad del ser humano, y la simple necesidad de permitir la expresión colectiva de la libertad de pensamiento.

Más concretamente, la intervención de la colectividad pública en favor de los lugares de culto implica interrogarse sobre el alcance exacto de esta noción. Con frecuencia, los lugares de culto albergan otros servicios aparte de la simple ceremonia religiosa y son el punto de partida del desarrollo de escuelas religiosas. Y favorecer la promoción de lugares de culto podría muy bien resultar que estuviera en contradicción con la idea de que “la escuela de la República” sigue siendo el mejor factor de integración.

¹⁴⁸ Informe de la Comisión de reflexión jurídica sobre las relaciones de los cultos con los poderes públicos, septiembre de 2006, p. 30, <<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000727/0000.pdf>>.