



# La situación urbanística de los lugares de culto

Adoración Castro Jover  
Maite Uriarte Ricote

Informes del  
bservatorio del  
pluralismo religioso en España

# La situación urbanística de los lugares de culto

**Adoración Castro Jover  
Maite Uriarte Ricote**

Este informe se ha elaborado por Adoración Castro Jover y Maite Uriarte Ricote (Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea) con las aportaciones del Grupo de Trabajo sobre Lugares de Culto impulsado por la Fundación Pluralismo y Convivencia, en colaboración con la Subdirección General de Libertad Religiosa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática y la Federación Española de Municipios y Provincias, en el que han participado los siguientes Ayuntamientos:

- Ayuntamiento de Cartagena
- Ayuntamiento de Castellón de la Plana/Castelló de la Plana
- Ayuntamiento de Collado-Villalba
- Ayuntamiento de Córdoba
- Ayuntamiento de Elche
- Ayuntamiento de Fuenlabrada
- Ayuntamiento de Getafe
- Ayuntamiento de Getxo
- Ayuntamiento de Leganés
- Ayuntamiento de Madrid
- Ayuntamiento de Málaga
- Ayuntamiento de Palma
- Ayuntamiento de Pamplona/Iruña
- Ayuntamiento de Portugalete
- Ayuntamiento de Sevilla
- Ayuntamiento de Toledo
- Ayuntamiento de Valladolid

© Observatorio del Pluralismo Religioso en España. Madrid, 2021

Diseño y maquetación: Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Imagen de cubierta: © BardoczPeter / iStock / Getty Images Plus. Mapa de la ciudad de Madrid.

ISBN: 978-84-09-26642-5

# Índice

I. Introducción.....	6
II. Marco normativo .....	10
II.1. El derecho fundamental a establecer lugares de culto .....	10
II.1.1. El derecho fundamental a establecer lugares de culto. Una aproximación multinivel.....	10
II.1.2. La regulación de los lugares de culto en los Acuerdos con las confesiones religiosas .....	13
II.1.3. El derecho fundamental a establecer lugares de culto en la legislación sectorial.....	15
II.1.4. La protección de los lugares de culto.....	18
II.2. Marco jurídico-administrativo de la gestión urbanística de los lugares de culto .....	20
II.2.1. Sectores y principios implicados.....	20
II.2.2. Régimen jurídico-administrativo aplicable.....	22
III. Descripción y análisis de las respuestas al cuestionario enviado a las confesiones religiosas minoritarias, técnicos de urbanismo y policía local .....	30
III.1. Respuestas al cuestionario de las confesiones religiosas .....	30
III.1.A. Urbanismo y disciplina urbanística.....	30
III.1.B. Participación en los procedimientos de toma de decisiones municipales en materia de urbanismo .....	32
III.1.C. Convivencia vecinal .....	32
III.1.D. Comportamientos hostiles contra los lugares de culto .....	32
III.2. Respuestas al cuestionario de los técnicos urbanistas .....	33
III.2.A. Ubicación de los lugares de culto.....	33
III.2.B. Reserva de suelo .....	35



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

III.2.C. Mecanismos de consulta para la identificación de las necesidades .....	37
III.2.D. Existencia de normativa específica para las licencias necesarias para la apertura de lugar de culto .....	38
III.2.E. Tipología de figuras jurídicas previstas para facilitar el establecimiento de lugares de culto.....	39
III.2.F. Infracciones detectadas .....	40
III.3. Respuestas al cuestionario de la policía local .....	42
III.3.A. Adecuación entre las actividades que se desarrollan en los centros de culto y el contenido de las licencias .....	42
III.3.B. Infracciones detectadas contra los lugares de culto.....	43
III.3.C. Convivencia vecinal.....	44
III.3.D. Existencia de protocolos de actuación .....	45
III.3.F. Otras cuestiones.....	46
IV. Conclusiones y propuestas .....	48

# I. INTRODUCCIÓN

Este informe se ha elaborado en el marco del Grupo de Trabajo sobre Lugares de Culto creado por la Fundación Pluralismo y Convivencia en colaboración con la Subdirección General de Libertad Religiosa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática y la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante FEMP) con el objetivo de proporcionar un diagnóstico acerca de los problemas que plantea la gestión urbanística de los centros de culto y orientado a la definición de un marco de referencia para la intervención de las administraciones locales.

Se ha estructurado en dos partes conectadas por vasos comunicantes que se retroalimentan mutuamente. La primera parte, tiene como objetivo mostrar el marco normativo y jurisprudencial en el ámbito de la gestión urbanística sobre la base de los problemas que la segunda parte, que recoge el trabajo de campo, nos ha ido señalando. En la segunda parte, se da cuenta de la respuesta a los cuestionarios enviados y las aportaciones en las reuniones de trabajo de los distintos sujetos que intervienen en el proceso —confesiones y municipios (áreas de urbanismo y policía local)—.

Así pues, se ha recogido en la primera parte el marco normativo, distinguiendo el nivel constitucional en el que se reconoce el derecho a establecer un lugar de culto como una manifestación del derecho fundamental de libertad religiosa y el ámbito sectorial en el que se proyecta que es el de urbanismo. El carácter transversal de este derecho fundamental sitúa su ejercicio en la planificación del territorio y el urbanismo, ámbitos competenciales que corresponden a las Comunidades Autónomas y los Municipios, en sus manos está hacer posible el ejercicio de este derecho.

El análisis de la normativa vigente en esta materia muestra las deficiencias existentes que se encuentran tanto en la planificación del territorio como en la gestión y la disciplina urbanística, así como en la ausencia, con carácter general, de una normativa específica, salvo excepciones, que regule los lugares de culto. La jurisprudencia ha mostrado de forma reiterada<sup>1</sup> que la normativa de espectáculos públicos y recreativos que se aplicaba a los lugares de culto para la concesión de las licencias requeridas no era la adecuada. Las Leyes de las Comunidades Autónomas reguladoras de los espectáculos públicos y las actividades recreativas, salvo alguna excepción<sup>2</sup>, han excluido de su ámbito de

1. STS de 24 de junio de 1988; STS de 18 de junio de 1992; STSJ de Madrid de 9 de abril de 2002.

2. Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunitat Valenciana.





## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

aplicación aquellas actividades que supongan el ejercicio de los derechos fundamentales<sup>3</sup> consagrados en la Constitución<sup>4</sup>, mencionando, en ocasiones de forma expresa el ámbito religioso<sup>5</sup> y extendiéndolo, en otras, a los establecimientos destinados a este fin<sup>6</sup>. Otras veces, la exclusión de su ámbito de aplicación se limita a las celebraciones religiosas<sup>7</sup> o a los derechos fundamentales de reunión y manifestación<sup>8</sup>. La normativa existente muestra fórmulas dispares, que comprometen la igualdad en el ejercicio del derecho.

La aplicación de la normativa general al no incluir entre las actividades clasificadas la de culto puede dar lugar a que se les equipare a otras actividades que no se acomodan bien con la función de culto, un ejemplo en este sentido lo proporciona la STSJ 284/2009, de Madrid, que ha remitido a una normativa general, sin que se indique cuál y en qué preceptos se apoya para respaldar el cierre de un lugar de culto.

En materia de reserva de suelo se ha mantenido que "(...) la no fijación de emplazamiento para nuevos templos en nada afecta o restringe la libertad religiosa ni el uso religioso que, conforme a Plan, puede desarrollarse en las distintas zonas"<sup>9</sup>. Una cuestión formal, la contradicción entre la calificación registral del suelo y la del inventario que exigía un examen detenido y en su caso una rectificación en el inventario, anula el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Sevilla en el que se concedía un terreno para la construcción de una mezquita<sup>10</sup>.

Asimismo, se advierte en el examen de las memorias que acompañan al Proyecto de Ley de lugares, centros de culto, y diversidad religiosa en la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>11</sup> y de algunos Planes Generales de Ordenación Urbana (en adelante PGOU), la falta de participación de las confesiones minoritarias,

---

3. En este sentido se pronuncia la STSJ de Madrid 591/2019, de 25 de septiembre, al afirmar "Es evidente que la actividad que desarrolla la recurrente no puede ser incluida entre las que tienen carácter recreativo o de espectáculo público del art. 25.1 de la Ordenanza (...) la Ley de la Comunidad de Madrid 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, y normas de desarrollo y el art. 3 de la citada Ley excluye de la misma las actividades que se realicen en el ejercicio de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, como sería la actividad estática amparada en el artículo 16 de la Constitución en el ámbito de la libertad religiosa y de culto que tiene su desarrollo en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (...)" Se refiere a la Ordenanza de Protección de la Contaminación Acústica y Térmica de 25 de febrero de 2011 del Ayuntamiento de Madrid

4. Art. 4 de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Aragón; art. 2.1 de la Ley 8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Asturias; art. 4.2 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León; art.1.3. de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de La Rioja; art. 3 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid; art. 1.2. de la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, de Espectáculos públicos y Actividades Recreativas de Navarra.

5. Art. 1.4. de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía; art.5.2.a) de la Ley 7/2019, de 5 de abril, de espectáculos públicos y actividades recreativas de Extremadura; art. 2. A) de la Ley 3/2017, de 5 de abril, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Cantabria.

6. Art.5.2.a) de la Ley 7/2019, de 5 de abril, de espectáculos públicos y actividades recreativas de Extremadura; art. 2. A) de la Ley 3/2017, de 5 de abril, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Cantabria.

7. Art. 3.2. de la Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de Espectáculos públicos y Actividades Recreativas, del País Vasco.

8. Art. 2.3. de la Ley 7/2011, de 21 de marzo de Espectáculos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha; art. 4.5. b) de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de espectáculos y las actividades recreativas de Cataluña; art. 2.2. b) de la Ley 10/2017, de 27 de diciembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de Galicia.

9. SSTSJ de Cataluña 1188/2001, de 30 de noviembre y 560/2002, de 19 de junio en relación con el PGOU de Mataró.

10. STSJ de Sevilla de 30 de septiembre de 2008.

11. En la Memoria sucinta que acompaña al Proyecto de Ley mencionado en el punto 2 bajo la rúbrica de Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi en el que se responden a las distintas alegaciones y observaciones, son de destacar las formuladas en relación con el proceso de elaboración y entre ellas la que se señala en el informe de la Comisión de Gobiernos Locales (CGLE), en relación con la falta de participación de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas que desarrollan su actividad en Euskadi. Realmente sorprendentes son los argumentos que aporta la



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

las más afectadas por las decisiones que allí se adopten. Los efectos que puede tener el incumplimiento de este requisito procedimental se pone de relieve en la sentencia del Tribunal de Justicia del País Vasco 569/2014, en la que se estima el recurso interpuesto por el Consejo Evangélico del País Vasco y Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Bilbao y declara nulo el Acuerdo plenario recurrido basándose en el incumplimiento de un requisito procedimental obligatorio como es la participación ciudadana<sup>12</sup>.

La segunda parte tiene el objetivo de conocer la realidad fáctica, esto es, cuáles son las dificultades con que se encuentran las confesiones religiosas y cuál es la práctica en la planificación y gestión urbanística de los municipios distinguiendo en este punto el trabajo del técnico de urbanismo y el de la policía local que aporta una experiencia de pie de calle de gran interés.

En concreto se ha contado con la participación de instituciones representantes de las confesiones religiosas con reconocimiento de notorio arraigo. Estas, además de conocer la realidad de las comunidades religiosas locales, disponen en algunos casos de áreas concretas dedicadas a la apertura y funcionamiento de lugares de culto, habiendo, incluso, desarrollado estudios y recomendaciones internas sobre esta cuestión.

Han realizado aportaciones al Grupo de Trabajo la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (en adelante FEREDE), la Comisión Islámica de España (en adelante CIE), la Federación de Comunidades Judías de España (en adelante FCJE), la Unión Budista de España - Federación de Entidades Budistas de España (en adelante UBE-FEBE), La Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, la Asamblea Episcopal Ortodoxa para España y Portugal y los Testigos Cristianos de Jehová.

Se ha contado igualmente con responsables municipales de los servicios de urbanismo y policía local de una muestra de Ayuntamientos de diferentes Comunidades Autónomas.

El objetivo de acercarnos a los servicios de urbanismo era analizar con los Ayuntamientos su política en materia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística respecto a los lugares de culto (identificando sus actuaciones, así como las problemáticas identificadas). Han realizado aportaciones al Grupo de Trabajo los Ayuntamientos de Cartagena, Getxo, Málaga, Portugalete, Sevilla, Toledo y Valladolid.

Por otra parte, los servicios policiales conocen de primera mano las problemáticas relativas a la apertura y funcionamiento de los lugares de culto por diversos motivos. Por un lado, porque pueden realizar inspecciones de oficio a iniciativa

---

Comisión Jurídica Asesora de Euskadi acudiendo a la información facilitada por la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación, en la que se refiere que a lo largo de la IX Legislatura en la que se trabajó el anterior Anteproyecto de Ley de Centros de Culto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, "(...) con fecha 30 de noviembre de 2011 se remitió el borrador del Anteproyecto y se emplazó para que hicieran alegaciones a la Unión de Iglesias Cristianas Adventistas, Comunidad Islámica Sunna de Vitoria-Gasteiz, Consejo Musulmán Vasco, Consejo Evangélico del País Vasco, FIVASCO, Iglesia Ortodoxa, Iglesia de Jesucristo de los Santos de los últimos Días, Obispado de Bilbao, Vitoria y San Sebastián y Testigos de Jehová. (...)".

En la X Legislatura, con fecha de 2 de febrero de 2016 se inició el procedimiento del Anteproyecto de Ley que continúa en la XI Legislatura. En la Memoria Final que acompaña al Proyecto de Ley, presentado al Parlamento, constan en el apartado IV las alegaciones recibidas en el trámite de audiencia pública de las Diócesis de Bilbao, de Vitoria y de San Sebastián. No consta la participación de las confesiones minoritarias. No es un argumento aceptable que ya participaron en el Anteproyecto de Ley de Lugares de culto de 2011, porque también participaron entonces las Diócesis del País Vasco y han vuelto a participar en el Proyecto que ahora se encuentra en el Parlamento. Esta documentación se puede encontrar en la página [http://www.legebiltzarra.eus/ords/f?p=120:18:10699209186291::NO:RPRI:R:P18\\_ID,P18\\_EXPAND:65391,N](http://www.legebiltzarra.eus/ords/f?p=120:18:10699209186291::NO:RPRI:R:P18_ID,P18_EXPAND:65391,N) (última visita el 27 de noviembre de 2019).

12. Esta sentencia ha sido confirmada por el Tribunal Supremo en sentencia 989/2016, de 4 de mayo.





## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

propia, por otro, porque pueden cumplir funciones de control administrativo a instancias del gobierno local y finalmente en respuesta al requerimiento tanto por parte de las propias comunidades religiosas locales como por parte de ciudadanos que se sienten perjudicados por la actividad desarrollada en los centros de culto. Han participado en el Grupo de Trabajo las policías locales de los Ayuntamientos de Castellón de la Plana/Castelló de la Plana, Collado-Villalba, Córdoba, Elche, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Madrid, Palma y Pamplona/Iruña.

No podemos dejar de agradecer la colaboración prestada a los representantes de las confesiones religiosas y a cada una de las personas de los diferentes ayuntamientos que han participado en el Grupo de Trabajo, y que, a través de sus experiencias, nos han permitido acercarnos a la práctica de la gestión urbanística de los lugares de culto.

Para la elaboración de este informe se ha combinado la aplicación de instrumentos de consulta a los diferentes perfiles de participantes, con la celebración de jornadas de trabajo orientadas al análisis y a la formulación de propuestas: se han realizado consultas por escrito y jornadas de trabajo presenciales con representantes de las administraciones locales (tanto urbanismo como policía local) y se han realizado consultas por escrito y contactos directos con representantes de las confesiones religiosas. Las consultas por escrito se realizaron durante el mes de septiembre de 2019 y los encuentros presenciales tuvieron lugar en la sede de la FEMP en Madrid, los días 24 y 25 de octubre de 2019 y 31 de enero de 2020. Todos/as los/as participantes en el Grupo de Trabajo tuvieron la oportunidad de realizar aportaciones consideradas oportunas al borrador de este informe.

Las cuestiones planteadas, con carácter general, adaptadas a cada uno de los actores participantes, han versado sobre los siguientes bloques temáticos: planificación, gestión y disciplina urbanística relativa a los lugares de culto, participación en los procedimientos de toma de decisiones municipales en materia de urbanismo, convivencia vecinal y protección de los lugares de culto.

La consulta realizada a las confesiones religiosas abordaba cuestiones sobre urbanismo y disciplina urbanística, participación en los procedimientos de toma de decisión municipales en materia de urbanismo, convivencia vecinal y comportamientos hostiles contra los lugares de culto. Por su parte, la consulta realizada a responsables y técnicos de servicios municipales de urbanismo trataba la ubicación de los lugares de culto (tipología de suelo, compatibilidad del uso religioso con otros usos y dificultades detectadas al respecto), previsiones y mecanismos relativos a la identificación de necesidades y la disponibilidad del suelo para uso religiosos en el planeamiento urbanístico, mecanismos de consulta para identificación de necesidades en la materia, normativa municipal, procedimientos administrativos y licencias exigidas relativos a la apertura y funcionamiento de lugares de culto, tipología de figuras jurídicas previstas para facilitar el establecimiento de lugares de culto, infracciones y sanciones detectadas. Finalmente, la consulta realizada a las policías locales incluyó, entre otras cuestiones, la adecuación entre las actividades que se desarrollan en los centros de culto y el contenido de las licencias con las que cuentan, infracciones detectadas contra los lugares de culto, convivencia vecinal y la existencia de protocolos de actuación.

## II. Marco normativo

### II.1. El derecho fundamental a establecer lugares de culto

#### II.1.1. El derecho fundamental a establecer lugares de culto. Una aproximación multinivel

##### II.1.1.A. El culto como manifestación del derecho de libertad religiosa en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

La libertad de culto, como es bien sabido, se reconoce de forma expresa como una manifestación de la libertad religiosa en los textos europeos de derechos humanos<sup>13</sup>: “Toda persona tiene derecho a manifestar su religión (...) individual o colectivamente (...) por medio del culto, en público o en privado (...)” (art. 9.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 (en adelante CEDH) y “Toda persona tiene el derecho a la libertad de manifestar su religión (...) individual o colectivamente, en público o en privado, a través del culto (...)” (art. 10.1 de la Carta Europea de Derechos

Fundamentales de la Unión Europea de 2000). Queda fuera de su competencia garantizar el establecimiento de un lugar de culto. No obstante, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH), en aplicación del art. 9.1 del CEDH, puede determinar si el criterio establecido para establecer un lugar de culto por las autoridades nacionales competentes lesiona el mencionado derecho fundamental.

Este derecho a manifestar el culto individual o colectivamente queda bajo la protección del art. 9 del CEDH incluso en aquellos casos en que la comunidad religiosa no esté reconocida por la legislación del Estado<sup>14</sup>.

El ejercicio del culto requiere casi siempre de un lugar donde reunirse. El espacio necesario puede variar según las confesiones. En aquellos casos en que la práctica de culto necesite edificios, locales, etc., su previsión debe realizarse en el planeamiento urbanístico. Los casos que han llegado al TEDH muestran las dificultades con que las minorías religiosas se encuentran en el momento de crear un centro

13. También en el art. 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

14. El TEDH en *Masaev c. Moldavia* de 12 de mayo de 2009, considera fuera de discusión que la multa impuesta al recurrente, perteneciente a una comunidad no reconocida, por rezar en privado constituye una interferencia en su libertad religiosa que aunque prevista por la ley y aplicada a todas las personas, para mantener el orden público, no es necesaria en una sociedad democrática (n. 25 y 26), en consecuencia considera que ha habido una vulneración del art. 9 del Convenio. En *Boycher y otros c. Bulgaria* de 27 de enero de 2011, los recurrentes, miembros de la Iglesia de la Unificación, habían sido interrumpidos en sus reuniones con frecuencia por la policía y acusados de delito flagrante. Su asociación no estaba inscrita en el momento de los hechos. La normativa aplicable no era clara ni ofrecía las garantías exigibles. El Tribunal considera en la mencionada sentencia que ha habido “una injerencia en el derecho de libertad religiosa desprovista de una base legal en derecho interno que responda a las exigencias del art. 9 del Convenio” §§48 a 53.



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

de culto. Las demandas planteadas<sup>15</sup> se basan en que la legislación vigente en su país, en especial en la materia de urbanismo, vulnera su derecho de libertad religiosa. Las sentencias dictadas establecen criterios que ayudan a determinar el alcance y los límites de este derecho.

La apertura y el mantenimiento de locales o edificios de culto forma parte del derecho de libertad religiosa y, por tanto, se garantiza al amparo del art. 9 del CEDH, no permitirlos vaciaría de contenido el derecho a manifestar su religión<sup>16</sup>. La sujeción de la apertura de un lugar de culto a la autorización de las autoridades competentes puede ser lesiva de la libertad religiosa si se usa con la finalidad de restringir la libertad religiosa a determinados grupos o comunidades religiosas<sup>17</sup>. Así pues, las restricciones en el establecimiento de un lugar de culto o en la adopción de medidas que suspendan la construcción de un lugar de culto por parte de Administración municipal, indebidamente motivadas en una oposición a sus

actividades religiosas, constituye una violación del art. 9 del CEDH<sup>18</sup>. Sin embargo, este derecho no garantiza obtener de las autoridades públicas un lugar de culto<sup>19</sup>, a estas se les reconoce un muy amplio margen de apreciación a la hora de planificar el territorio<sup>20</sup>, que en todo caso debe ser compatible con la satisfacción de las necesidades religiosas, también de las minorías<sup>21</sup>. Las autoridades competentes deben ponderar los intereses o derechos en conflicto, cuando se haya dado un adecuado peso a la libertad religiosa en la ponderación con las consideraciones de planificación, una comunidad religiosa no podrá ampararse en el art. 9 del CEDH, éste no puede servir para eludir la legislación urbanística<sup>22</sup>. Tampoco ampara el derecho a que los lugares de culto tengan un estatus especial. En el caso de que el derecho interno de un Estado así lo decidiera no se puede reservar este privilegio sólo a unos grupos y denegarlo a otros, de forma discriminatoria<sup>23</sup>. También se ha denegado la violación del art. 9 desde la aplicación del principio de proporcionalidad<sup>24</sup>.

15. STEDH Manoussakis c. Grecia de 26 de septiembre de 1996; Vergos c. Grecia, de 24 de junio de 2004; ISKCON y otros c. Reino Unido (dec) de 8 de marzo de 1994.

16. STEDH Asociación de Solidaridad con los Testigos de Jehová y otros c. Turquía, de 24 de mayo de 2016, §90; Religious denomination of Jehovah's Witnesses in Bulgaria v. Bulgaria, de 10 de noviembre de 2020.

17. STEDH Manoussakis c. Grecia de 26 de septiembre de 1996, § 48; Pentidis y otros c. Grecia de 2 de junio de 1997, en este caso durante el proceso el Ministerio de Educación Nacional y de Cultos acuerda autorizar un lugar de culto para los Testigos de Jehová, solución que satisface a los recurrentes, terminando el proceso de forma amistosa.

18. Religious denomination of Jehovah's Witnesses in Bulgaria v. Bulgaria, de 10 de noviembre de 2020, § 114.

19. STEDH Asociación de Solidaridad con los Testigos de Jehová y otros c. Turquía, de 24 de mayo de 2016, §97; Religious denomination of Jehovah's Witnesses in Bulgaria v. Bulgaria, de 10 de noviembre de 2020 §97.

20. ISKCON y otros c. Reino Unido (dec) de 8 de marzo de 1994; Johannische Kirche & Peters c. Alemania (dec); STEDH Asociación de Solidaridad con los Testigos de Jehová y otros c. Turquía, de 24 de mayo de 2016, § 103.

21. STEDH Asociación de Solidaridad con los Testigos de Jehová y otros c. Turquía, de 24 de mayo de 2016, §§103 y 105.

22. ISKCON y otros c. Reino Unido (dec) de 8 de marzo de 1994.

23. STEDH Cumhuriyetçi E itim ve Kültür Merkezi Vakfi c. Turquía, de 2 de diciembre de 2014, § 48-49. Tanyar y otros c. Turquía (dec.), de 7 de junio de 2005.

24. En la STEDH Vergos c. Grecia de 24 de junio de 2004 el demandante, perteneciente a la comunidad religiosa de "Cristianos Ortodoxos Verdaderos" COV, solicita autorización para construir un lugar de culto en un terreno de su propiedad. La autoridad competente rechaza la solicitud apoyándose en varias consideraciones, el solicitante es el único miembro en la localidad de esa comunidad religiosa, en un municipio cercano existe un lugar de culto de esa comunidad y finalmente, el terreno no es apropiado. El rechazo de cambiar la ordenación del territorio para permitir la edificación del lugar de culto es considerado por el demandante una vulneración del art. 9 del Convenio. El tribunal considera la medida adoptada por las autoridades legítima y proporcionada, en consecuencia, no existe vulneración del art. 9. (§ 41,42 y 43).



### II.1.1.B. El culto como manifestación del derecho fundamental de libertad religiosa en el bloque de constitucionalidad español

El artículo 16.1 de la Constitución española (en adelante CE) reconoce la libertad de culto que comprende la celebración de los ritos en público y privado de las confesiones de pertenencia. “Expresa la exigencia de entrar en relación con la trascendencia, con el universo o con la propia interioridad y al mismo tiempo refleja la necesidad de manifestar la propia profesión de fe”<sup>25</sup> o de convicciones. Forma parte del contenido de la libertad religiosa, así ha sido reconocido en la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (en adelante LOLR), que en el art. 2. 1. b) reconoce “el derecho de toda persona a: (...) Practicar los actos de culto”. El art. 2.2. reconoce “el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto (...)”. Uno y otro derecho, aunque se reconocen a sujetos distintos se encuentran en una relación de interdependencia. El primero se reconoce a todas las personas, es un derecho individual, el segundo es un derecho colectivo que se reconoce a las personas jurídicas, iglesias, confesiones y comunidades religiosas, en la mayor parte de las veces, que se hayan cumplido las condiciones de ejercicio del segundo es condición imprescindible para el ejercicio del primero.

La amplitud del reconocimiento de este derecho en las normas referidas permite afirmar

que el establecimiento de los lugares de culto se reconoce a todas las confesiones religiosas con independencia de que estén o no inscritas en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (en adelante RER) y tengan o no personalidad jurídica.

Sin embargo, una interpretación sistemática de la LOLR (art. 2.2. en relación con el art. 5) condiciona la adquisición de la personalidad jurídica de las minorías religiosas a la inscripción en el RER, creando un régimen jurídico diferenciado en lo que al reconocimiento de la personalidad jurídica se refiere entre las minorías religiosas y la Iglesia católica. El art. 1. 2) del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos establece que las Diócesis, Parroquias y otras circunscripciones territoriales tendrán personalidad jurídico-civil por el hecho de tenerla canónica, bastando la notificación de la personalidad canónica a los órganos competentes del Estado<sup>26</sup>.

Así pues, la introducción por la LOLR del requisito de la inscripción a las minorías religiosas para la obtención de la personalidad jurídica, incidirá decisivamente en la exigencia, en el momento de solicitar la apertura de un lugar de culto, de un certificado que acredite la inscripción en el RER<sup>27</sup>, bastando para la Iglesia católica que el RER certifique que le ha sido notificada la personalidad jurídica canónica.

25. Vid. CARDIA, C., *Principi di Diritto Ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, 5ª ed., ed. Giappichelli, Torino 2019, p. 148.

26. Esto es, al Registro de Entidades Religiosas que se encuentra bajo la dependencia del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (Real Decreto 373/2020, de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. En la Disposición Final Primera se modifica el art. 25 del Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas, señalando que está bajo la dependencia del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática).

27. Ordenanzas municipales y también en instrumentos administrativos que facilitan el establecimiento de lugares de culto previos a la mencionada ley. Así, la Ordenanza municipal de les Activitats i dels Establiments de Concurrencia Publica de Barcelona (aprobada por el Pleno en sesión celebrada el día 11 de abril de 2003 y publicada por el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona núm. 169 el día 16 de julio de 2003) en la Disposición Adicional segunda establece que la solicitud de licencia de obra y modificación de uso debe ir acompañada de, entre otros documentos, de la certificación expedida por el órgano competente del Ministerio de Justicia en la que conste su inscripción en el registro de entidades religiosas. Asimismo, en los Pliegos de condiciones jurídico administrativas para la adjudicación del derecho de superficie de un determinado inmueble sacado a concurso público en los años 2006 y 2007 por el Ayuntamiento de



## II.1.2. La regulación de los lugares de culto en los Acuerdos con las confesiones religiosas

A las confesiones corresponde determinar siguiendo sus creencias los requisitos que debe cumplir un lugar de culto. Uno de los instrumentos a través del que se puede concretar este aspecto es el Acuerdo<sup>28</sup>. Sin embargo, la falta de acuerdos no puede ser un obstáculo para facilitar el establecimiento de lugares de culto, si así fuera se estaría violando la libertad religiosa al impedir su ejercicio en una manifestación, el culto, de gran importancia para las confesiones. Una lectura de los distintos Acuerdos muestra que la redacción del Acuerdo con la Iglesia católica no es exactamente la misma que la de los Acuerdos con las confesiones minoritarias. Los requisitos establecidos en los Acuerdos con las confesiones minoritarias para definir lo que se entiende por lugar de culto las diferencian también de las confesiones que no han suscrito Acuerdos con el Estado.

Junto a los Acuerdos con rango de ley firmados con las distintas confesiones, existen también Convenios de naturaleza administrativa firmados en algunas Comunidades Autónomas, en el ámbito de su competencia, con distintas confesiones. Estos Convenios recogen, en materia de lugares de culto, aspectos que se refieren a la concreción de los aspectos puramente materiales: reserva de suelo, subvenciones para la reparación de iglesias, etc.<sup>29</sup>

En el número I 5) del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos firmado entre el Estado español y la Sta. Sede se dice que “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”. Varias observaciones se pueden hacer de la lectura de este precepto. En primer lugar, no define qué se entiende por lugar de culto, lo que obliga a acudir al derecho canónico, según el que un lugar de culto lo es mediante dedicación o bendición prescrita por los libros litúrgicos (can. 1205 CIC), y “...pierden su dedicación o bendición si resultan destruidos en gran parte, o si son reducidos permanentemente a usos profanos por decreto del Ordinario o de hecho” (can. 1212 CIC). En segundo lugar, se garantiza la inviolabilidad según las leyes. El alcance de la inviolabilidad será determinado por las leyes estatales, sin que se establezca en el Acuerdo un régimen específico para los lugares de culto. En los supuestos en que la Iglesia católica sea sujeto pasivo de la expropiación será antes oída la autoridad eclesiástica competente y finalmente no podrán ser demolidos sin ser previamente privados de su carácter sagrado.

No se menciona en el Acuerdo la inscripción de los lugares de culto<sup>30</sup>. La explicación se encuentra en que el art. 5. cuarto del Reglamento Hipotecario vigente en ese momento exceptuaba de la inscripción los templos destinados al culto católico.

---

Sevilla se señala entre los requisitos que deben cumplir los adjudicatarios en el caso de que sean confesiones religiosas el estar inscritas en el Registro de Entidades Religiosas.

28. El art. I. 5., del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos firmado entre la Sta. Sede y el Estado español el 4 de enero de 1979. En el art. 2.2, 2.3.y 2.4 del Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (Ley 24/1992, de 10 de noviembre); el art. 2.2. del Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España (Ley 26/1992, de 10 de noviembre); el art. 2.2., 2.3.y 2.4 del Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Judías de España (Ley 25/1992, de 10 de noviembre).

29. CASTRO JOVER, A., “Los lugares de culto en el Derecho urbanístico: Un análisis desde la igualdad material”, en *Laicidad y Libertades*, nº 7, 2007, pp. 1-32, esp., p. 9.

30. Los datos de las Diócesis y parroquias de la Iglesia católica se encuentran recogidos en el buscador de lugares de culto de la página del Registro de Entidades Religiosas: <https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/areas-tematicas/libertad-religiosa/registro-entidades-religiosas>.



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

Ninguna previsión se hace en el citado texto normativo acerca de la construcción de edificios de culto, la reserva de suelo o los mecanismos de adquisición del mismo. Se deja el desarrollo de estos aspectos a la legislación estatal<sup>31</sup>. La construcción y el mantenimiento de los edificios de culto, aunque nada se dice en el Acuerdo, en línea de principio<sup>32</sup>, corresponde a la Iglesia que dispone de la ayuda estatal obtenida a través de la asignación tributaria<sup>33</sup>.

El Acuerdo se refiere también a la demolición de los lugares de culto recogiendo la exigencia de que sean privados con carácter previo de su carácter sagrado.

Los Acuerdos firmados con las distintas confesiones religiosas minoritarias, a diferencia del Acuerdo con la Iglesia católica, definen, en términos semejantes, lo que se entiende por lugar de culto: "A todos los efectos son lugares de culto (...) los edificios o locales que estén destinados de forma permanente y exclusiva (...) a las funciones de culto, formación y asistencia religiosa, cuando así se certifique por la comunidad o Iglesia y con la conformidad de la federación en la que están integradas. La inviolabilidad de los lugares de culto se garantiza en los mismos términos que la Iglesia católica.

Los lugares de culto no podrán ser demolidos sin ser previamente privados de su carácter sagrado o religioso. Los Acuerdos con las confesiones minoritarias añaden "con excepción de

los casos previstos en las Leyes, por razón de urgencia o peligro". En tercer lugar, en caso de expropiación forzosa será antes oída la autoridad eclesiástica competente. El Acuerdo con FEREDE añade "salvo razones de urgencia, seguridad, defensa nacionales o graves de orden y seguridad públicos"<sup>34</sup>.

Se menciona, asimismo, en los Acuerdos con las comunidades judías y musulmanas, la facultad de anotar los lugares de culto en el RER.

A diferencia de la Iglesia católica las confesiones minoritarias no reciben financiación directa del Estado, de modo que los costes de construcción y mantenimiento de los edificios de culto corren de su cuenta.

Las confesiones inscritas sin acuerdos quedan sometidas a la CE y a la LOLR. Esta última, al enunciar el contenido de la libertad religiosa en el artículo 2.2., se refiere al establecimiento de los lugares de culto sin exigir mayores requisitos. De modo que se deberá acudir al ordenamiento confesional para determinar las características y funciones del lugar de culto. Queda, pues, en manos de las confesiones la determinación de los requisitos que debe cumplir un lugar de culto.

Una lectura comparada de las distintas situaciones en que se pueden encontrar las confesiones pone de relieve que entre las confesiones que han firmado Acuerdos se puede

---

31. En el Concordato entre la Sta. Sede y España, de 27 de agosto de 1953 en el artículo XXII. 7 se contemplaba la obligación de los Ordinarios diocesanos y los Superiores religiosos de velar por la observancia en los edificios de las leyes comunes vigentes en materia de seguridad y sanidad pública.

32. En algunos casos, en las técnicas de cesión del suelo se contempla la entrega de una cantidad a la autoridad eclesiástica competente para los gastos ocasionados por la construcción del nuevo templo, un ejemplo lo proporciona la permuta de terrenos realizada entre el Ayuntamiento de Barcelona y el Arzobispado de la misma ciudad.

33. El porcentaje atribuido a la Iglesia católica fue elevado del 0,52 al 0,7 en la reforma realizada por la Ley 42/2006, de 28 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 2007.

34. El art. 1. 5., del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos firmado entre la Sta. Sede y el Estado español el 4 de enero de 1979. En el art. 2.2, 2.3.y 2.4 del Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (Ley 24/1992, de 10 de noviembre); el art. 2.2. del Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España (Ley 26/1992, de 10 de noviembre); el art. 2.2., 2.3.y 2.4 del Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Judías de España (Ley 25/1992, de 10 de noviembre).





## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

encontrar un elemento común que consiste en la utilización amplia de la acepción lugares de culto, comprensiva tanto de los edificios que tienen una unidad en sí mismos como los locales destinados al culto, las capillas destinadas al culto que se encuentran en establecimientos públicos, y también los oratorios o capillas privadas.

La utilización de una acepción amplia es oportuna ya que, en la mayor parte de las ocasiones, las minorías religiosas no poseen edificios sino locales de culto en propiedad o arrendamiento.

Se diferencian los distintos Acuerdos en la aplicación de distintas técnicas de relación para llenar de contenido el significado del término *lugares de culto*. Así, en el Acuerdo con la Iglesia católica se aplica la remisión al ordenamiento canónico, por tanto, será necesario acudir al Código de Derecho Canónico para conocer su contenido. En los Acuerdos firmados con las confesiones minoritarias, a los requisitos confesionales se añaden otros requisitos fijados de forma pactada que son los del destino al culto de forma permanente y exclusiva. A las confesiones que no han firmado acuerdos se les aplicaría, mientras no haya una ley que indique lo contrario, la misma técnica que a la Iglesia católica, esto es, sería el ordenamiento confesional el que debería determinar los requisitos necesarios para considerar un lugar de culto.

Los Acuerdos firmados con las confesiones religiosas recogen todos ellos la garantía de inviolabilidad de los lugares de culto con arreglo a las Leyes. La inviolabilidad de los lugares de culto tiene como objetivo proteger la libertad religiosa en su manifestación del culto frente a

injerencias de los poderes públicos no previstas en la ley o de particulares que sean lesivas de ese derecho.

Asimismo, recogen todos ellos de modo imperativo en los supuestos de demolición la previa privación de su carácter sagrado. En los Acuerdos firmados con las minorías religiosas se añade una excepción para aquellos casos de urgencia o peligro recogidos en las leyes, excepción que, aunque no prevista de forma expresa en el acuerdo con la Iglesia católica, se entiende extendida también a ella<sup>35</sup>. Las autoridades confesionales competentes estarán obligadas a desafectar los lugares de culto una vez que sea firme la orden de demolición del edificio<sup>36</sup>.

En el caso de que el edificio de culto tenga interés histórico-artístico según establece el art. 24 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, la Administración competente será siempre parte interesada siendo necesaria su autorización antes de la demolición del edificio, demolición que no se producirá hasta la firmeza de la declaración de ruina.

### II.1.3. El derecho fundamental a establecer lugares de culto en la legislación sectorial

Un examen de las normas promulgadas por los distintos niveles de gobierno con competencia en materia de urbanismo pone de relieve la utilización de fórmulas distintas que no siempre ayudan a una interpretación clara ni permiten conocer el alcance de la norma, dificultando la función de aplicar la norma a los distintos operadores jurídicos.

En el ámbito municipal se encuentran Ordenanzas que utilizan una fórmula en virtud de la

35. En este sentido RODRIGUEZ BLANCO, M., *Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico de los lugares de culto*, ed. Centro de estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2000, p.253.

36. En este sentido se ha pronunciado la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de septiembre de 2004.



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

que se exige el requisito de la inscripción en el RER para solicitar licencias municipales en relación con los lugares de culto, sin embargo, esta fórmula no comprende a la Iglesia católica que no está inscrita en el RER. Asimismo, la Ley 16/2009, 22 de julio, de Centros de culto de la Comunidad Autónoma de Cataluña<sup>37</sup> (art. 3) exige que el centro de culto vaya acompañado de un certificado emitido por una confesión legalmente reconocida de acuerdo con la LOLR<sup>38</sup>, se entiende, aunque no formulado expresamente, que se haya sometido al procedimiento de adquisición de la personalidad jurídica previsto en la mencionada ley y, por tanto, esté inscrita en el RER. La formulación que incluye a todas las confesiones con personalidad jurídica con independencia del procedimiento por el que la hayan obtenido se encuentra en la Disposición adicional decimoséptima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local que exige que la confesión acredite mediante certificado la personalidad jurídico-civil para poder optar al establecimiento de un lugar de culto. Esta última fórmula es la más amplia porque comprende no sólo a las confesiones cuya personalidad jurídica está condicionada por la inscripción en el RER, sino también a la Iglesia católica que, aunque no esté inscrita en el RER, tiene personalidad jurídico-civil por el hecho de tenerla canónica, basta con notificar al mencionado órgano las nuevas circunscripciones territoriales.

La Ley 27/2013 no sólo aporta la formulación más completa al comprender tanto a las

confesiones inscritas en el RER como aquella, la Iglesia católica, que aún no estando inscrita tiene reconocida personalidad civil por tenerla canónica, sino que facilita la apertura de los lugares de culto al someterles a la comunicación previa o declaración responsable<sup>39</sup> sin perjuicio que puedan serle exigidas, en su caso, las licencias que correspondan. Este requisito ha sido objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional por conflicto de competencia planteado por la Generalitat por entender que invadía competencias autonómicas, en concreto la Ley catalana 16/2009, de 22 de julio, de Centros de culto condiciona la apertura a la obtención previa de licencia municipal de apertura y uso con el fin de garantizar la seguridad y protección civil, por ello vulneraría las competencias de la Generalitat de Cataluña.

El Tribunal Constitucional en sentencia 54/2017, de 11 de mayo, para resolver la impugnación formulada, se pregunta "(...) si la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene competencia en relación con la apertura de lugares de culto y, a su vez, el Estado puede apoyarse en algún título que le autorice a imponer una modalidad de intervención en este concreto supuesto, esto es, a prohibir el procedimiento administrativo especial de autorización, permitiendo solo los procedimientos administrativos especiales de control ex post;" y responde de la siguiente forma: "la regulación de los procedimientos y los títulos de intervención administrativa relacionados con la apertura de lugares de culto corresponde, en principio, a la Comunidad Autónoma de Cataluña por virtud de lo establecido

37. RODRIGUEZ GARCIA, J.A., *El régimen jurídico de los Centros de culto en Cataluña: ¿Un ejemplo a seguir?*, ed. Ministerio de Justicia, Madrid 2011.

38. Una fórmula semejante se utiliza en el Proyecto de Ley de Lugares, Centros de culto y Diversidad Religiosa en la Comunidad Autónoma del País Vasco (aprobado y remitido al Parlamento en Consejo de Gobierno del 25 de junio de 2019), el art. 3.1 dice así: "La presente Ley será aplicable a los lugares o centros de culto incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (...)"

39. La Ley 27/2013 reenvía al art. 84 1.c) de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local en él se dice "Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común".



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

en su Estatuto de Autonomía (arts. 159.2 y 161.1) (...). Sin embargo, puesto que la norma impugnada tiene como objetivo aliviar la carga burocrática de apertura de lugares de culto y facilitar, por tanto, el ejercicio de la libertad religiosa se plantea el mencionado Tribunal si cabe considerar que estamos ante una condición básica que al amparo del art. 149.1.1 CE tienen como fin garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos, en este caso estaríamos ante una competencia del Estado. La garantía de la igualdad en el derecho y ejercicio del derecho es competencia exclusiva del Estado. Este "título competencial no sólo se proyecta sobre las condiciones básicas 'que afectan a su contenido primario', a sus 'posiciones jurídicas fundamentales', sino también sobre los 'criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas' que sean 'absolutamente necesarios para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho (SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4, y 3/2013, de 17 de enero, FJ 8) (...), teniendo a tal fin el legislador estatal 'un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme en todo el territorio nacional' (STC 154/1988, de 21 de julio, FJ 3)".

Esta doctrina se considera trasladable al caso que tiene en sus manos. Así, afirma que: "Al permitir que estas organizaciones debidamente registradas, abran lugares de culto mediante declaración responsable o comunicación previa, la disposición adicional decimoséptima de la Ley 27/2013 ha fijado ex artículo 149.1.1 CE una condición básica de igualdad en el ejercicio del derecho a la libertad religiosa que, naturalmente, no excluye el control ex post del cumplimiento las exigencias legales. Además, el precepto controvertido se limita a someter la apertura de lugares de culto al régimen de

comunicación previa o declaración responsable, "sin perjuicio de recabar la licencia urbanística que corresponda", esto es, sin establecer la forma de intervención correspondiente a otras dimensiones de la actividad privada regulada (p.ej., la exigencia de permisos de obras) y sin incidir sobre las competencias autonómicas en materia de urbanismo" (FJ 7). En base a esta argumentación desestima la impugnación de la disposición adicional decimoséptima de la Ley 27/2013.

Por primera vez se plantea en una ley estatal requisitos básicos aplicables a todo el territorio nacional a la apertura de los lugares de culto, ante lo que cabría preguntarse si son suficientes o es el punto de partida para reflexionar sobre la conveniencia de elaborar un texto a nivel estatal o ampliar el existente, en el que se recogan las condiciones básicas que, aún incidiendo en el ámbito de urbanismo, estén tan íntimamente vinculadas al derecho de libertad religiosa que entren en la competencia estatal<sup>40</sup>.

La ausencia de una normativa estatal que establezca las condiciones básicas y los criterios que garanticen el igual ejercicio de la libertad de culto en todo el territorio puede ser una fuente de desigualdad.

El desarrollo de esta manifestación de la libertad religiosa es competencia de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos. A ellas corresponde crear las condiciones que hagan posible su ejercicio. El desplazamiento de la competencia del Estado a las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos plantea el problema de que puedan garantizarse unas condiciones mínimas de igualdad. Por el momento, en el ámbito autonómico, la Comunidad Autónoma de Cataluña ha legislado sobre los centros de culto con el objetivo de crear unas condiciones básicas comunes en su

---

40. Una propuesta en este sentido se encuentra en CASTRO JOVER, A., "Los lugares de culto en el Derecho urbanístico..." cit., p. 32.



territorio, principalmente, en lo que se refiere a las licencias urbanísticas<sup>41</sup>. Hay que mencionar también el Proyecto de Ley de Lugares, Centros de culto y Diversidad Religiosa en la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>42</sup>.

### II.1.4. La protección de los lugares de culto

Al abordar esta cuestión se tiene la tendencia a subrayar los aspectos de seguridad que parecen remitir a problemas de orden público o seguridad ciudadana, perspectiva que oculta o minimiza la cuestión de fondo que no es otra que la protección de un derecho fundamental. Insertar las consideraciones en este tema en el marco de un discurso de protección de derechos fundamentales o insertarlo en un discurso de seguridad ciudadana, tiene sus consecuencias no sólo en el ámbito del imaginario colectivo de los problemas sino en las decisiones políticas de cómo abordarlos.

En los medios de comunicación no es infrecuente encontrar noticias que informan de ataques a los lugares de culto en diversas partes del mundo. Ataques que impiden el ejercicio de un derecho fundamental.

La preocupación por los ataques a los lugares de culto en diversas partes del mundo ha movido al Secretario General de Naciones Unidas que ha pedido al Alto Representante de la Alianza de Civilizaciones de Naciones Unidas la elaboración de un Plan de Acción para prevenir los ataques y garantizar la santidad de los lugares de culto y la seguridad de los fieles. El resultado de este encargo se concreta en un documento del 12 de septiembre de 2019 que

lleva por título: *The United Nations Plan of Action to Safeguard Religious Sites: In Unity and Solidarity for Safe and Peaceful Worship* (Plan de Acción de Naciones Unidas para la salvaguarda de los lugares de culto: En Unidad y Solidaridad para un Culto Seguro y Pacífico). Tiene el apoyo de la Asamblea General de Naciones Unidas en la resolución A/RES/73/296 que designa el 22 de agosto como el Día internacional que conmemora a las Víctimas de Actos de Violencia Basados en las Creencias Religiosas.

El Plan se basa en los siguientes principios:

1. RESPETO para todos los pueblos, cualquiera que sea su fe, cultura e historia.
2. RESPONSABILIDAD para construir puentes de comprensión y cooperación mutuas.
3. DIVERSIDAD para aceptar y respetar las diferencias entre los seres humanos.
4. DIÁLOGO como herramienta para comunicarse y relacionarse mejor.
5. SOLIDARIDAD para apoyar y compartir la compasión el uno por el otro, particularmente en tiempos de tristeza o dificultad.
6. UNIDOS para responder a los intentos de dividirnos.
7. PERMANECER JUNTOS como uno solo para asegurar que la unidad en respuesta a los ataques contra sitios religiosos sea sostenida y reforzada a través del tiempo."

En este documento se recogen recomendaciones dirigidas a las partes interesadas, distinguiendo entre las acciones que tienen un carácter preventivo y las acciones y recomendaciones dirigidas a "mejorar la preparación y las respuestas a posibles ataques de todos los actores relevantes":

41. Ley 16/2009, de 22 de julio de los centros de culto y el Decreto 94/2010, de 20 de julio, que desarrolla la mencionada Ley.

42. Proyecto de Ley de Lugares, Centros de culto y Diversidad Religiosa en la Comunidad Autónoma del País Vasco (aprobado y remitido al Parlamento en Consejo de Gobierno del 25 de junio de 2019; publicado en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco, N° 136, el 13 de septiembre de 2019).



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

Entre ellas destaca la educación a través de programas que difundan valores universales, el respeto a otras culturas y religiones, utilizando como herramienta el diálogo intercultural e interreligioso. La formación en estos valores ayudaría a construir un clima de entendimiento que favorecería el respeto de los lugares de culto y evitaría que prendiera el discurso del odio.

Según el documento, los medios de difusión, en particular internet y las redes sociales, se usan como instrumentos de difusión del discurso de odio que crea un caldo de cultivo idóneo para los ataques terroristas. La cooperación y el compromiso de las empresas digitales y plataformas de redes sociales para no permitir ese tipo de discursos es una contribución de gran importancia.

Afirma el Plan que para responder a los ataques los Estados tienen tanto marcos normativos como instrumentos políticos, incluidas estrategias de seguridad nacional. Deben compartir información con todos los niveles de gobierno, así como con los líderes religiosos, deben analizar en profundidad las amenazas, valorar los riesgos y adaptar las políticas a unas amenazas cambiantes. Esta colaboración y forma de actuar permitirá crear poderosas estrategias nacionales.

En España, tomando como base las respuestas de las confesiones religiosas a la pregunta si han sufrido ataques a los lugares de culto, se puede decir que, en general, los ataques son aislados y de pequeña intensidad. La comunidad musulmana es la que muestra una mayor preocupación por acciones motivadas por sentimientos de odio. La respuesta a la misma pregunta por parte de la policía local de los Ayuntamientos participantes coincide con la de las confesiones religiosas: en general no constan ataques, los casos que se producen tienen que ver con daños materiales y pintadas de

rechazo a determinadas confesiones como el islam, que podrían llegar a ser constitutivas de delito de odio si se cumplieran los requisitos del tipo penal. Desde policía local se alerta, no obstante, de la posibilidad de que en relación con esta cuestión se dé una situación de infradenuncia.

No hay que menospreciar estas acciones que alertan de la existencia de un germen de intolerancia que hay que afrontar con los instrumentos que se mencionan en el referido documento internacional. Es necesario trabajar en el ámbito de la prevención para evitar que estas conductas se produzcan y crezcan. La hostilidad manifestada por el vecindario donde se va a establecer un lugar de culto es un síntoma que conviene tratar con políticas adecuadas que informen y formen a la ciudadanía en la diversidad religiosa como valor de la convivencia democrática. La oposición vecinal sin argumentos de peso que lo justifiquen no puede ser la causa que impida que se ejercite un derecho fundamental<sup>43</sup>.

En España, las acciones que dan lugar a los ataques más graves a los lugares de culto se prohíben en el Código penal. Así, en su art. 523, que se encuentra dentro del Título XXI "Delitos contra la Constitución" en el Capítulo IV, en el grupo de "Los delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas garantizadas por la Constitución Española" y en la Sección Segunda "Delitos contra la libertad de conciencia, los sentimientos religiosos y el respeto a los difuntos", establece que "El que con violencia, amenaza, tumulto o vías de hecho impidiere, interrumpiere o perturbare los actos, funciones, ceremonias o manifestaciones de las confesiones religiosas inscritas en el correspondiente registro público del Ministerio de Justicia e Interior será castigado con la pena de prisión de seis meses a seis años, si el hecho se ha cometido en

---

43. Es desafortunada la afirmación realizada en la sentencia del TSJ de Sevilla de 30 de septiembre de 2008, que "(...) los ciudadanos tienen derecho a decidir cómo debe ser el lugar que constituye su centro de convivencia o al menos a ser oídos (...)" (FJ 4º). Los ciudadanos tienen derecho a participar en el proceso de planificación urbanística, pero no a decidir que no se ejercita un derecho fundamental en el vecindario.



un lugar destinado al culto (...).” El comportamiento delictivo se construye sobre formas de coacción —desde la violencia hasta las vías de hecho— que sean efectivas para impedir o perturbar seriamente el ejercicio del culto en sus diversas manifestaciones. Llama la atención la dicción del art. 523 que al referirse a “las confesiones religiosas inscritas en el correspondiente registro público del Ministerio de Justicia e Interior” deje de hecho fuera del ámbito típico penal las conductas que atenten contra la Iglesia católica que no está inscrita en el RER —se recuerda que la Iglesia católica tiene personalidad jurídica por tenerla canónica—. Esta redacción supone un defecto técnico que restringe, de forma incomprensible, el ámbito de las conductas típicas, lo que no parece que fuera la voluntad del legislador. Pero en el ámbito penal una omisión de este tipo no puede solventarse por una interpretación judicial extensiva de tipo analógico, contraria a los estrictos límites del principio de legalidad que rige inexorablemente en la aplicación de la ley penal<sup>44</sup>.

En el art. 524 del Código penal se castiga “El que en templo, lugar destinado al culto o en ceremonias religiosas, ejecutare actos de profanación en ofensa de los sentimientos religiosos legalmente tutelados, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de 12 a 24 meses.” La doctrina jurídico-penal señala que el problema que plantea la interpretación de este artículo gira en torno a la dificultad de admitir que los ‘sentimientos religiosos’ puedan ser objeto de tutela penal. La indeterminación intrínseca de las

emociones o sentimientos choca con la exigencia de precisión y certeza como garantía inherente a la intervención penal en un Estado democrático.

## II.2. Marco jurídico-administrativo de la gestión urbanística de los lugares de culto

### II.2.1. Sectores y principios implicados

El desarrollo del derecho fundamental a la libertad religiosa demanda un espacio en el que practicar el culto, exigencia que pone de manifiesto su íntima conexión con el urbanismo como “el conjunto de disciplinas relativas al estudio de los asentamientos humanos y sus necesidades de cara a su desarrollo e intervención<sup>45</sup>. Las ciudades, en la medida en que constituyen una modalidad de asentamiento humano, presentan características y necesidades muy diversas en función de su número de habitantes, de los cambios a los que se han visto expuestas y de la aparición de nuevos desafíos.

De los debates sobre desarrollo urbano que se suscitan en la actualidad, se desprenden tres componentes imprescindibles y polivalentes en el diseño urbanístico de cualquier localidad, independientemente de su tamaño. Nos referimos a la necesidad de gobernanza, de flexibilidad y de innovación, como elementos fundamentales de

44. Una interpretación extensiva que va más allá del sentido literal posible de la frase “las confesiones religiosas inscritas en el correspondiente registro público del Ministerio de Justicia e Interior” del artículo 523 se encuentra en la STS 835/2017, de 19 de diciembre, al afirmar “(...) no puede entenderse que la exigencia contenida en la descripción típica sea meramente formal, en el sentido de que queden excluidas de la protección penal aquellas confesiones religiosas que no figuren inscritas en el Registro, por el mero hecho de esa ausencia de inscripción. Por el contrario, dadas las finalidades y efectos de la inscripción en el referido Registro, la exigencia típica debe considerarse referida a la necesidad de que exista un reconocimiento jurídico efectuado por el Estado, lo que generalmente tendrá lugar a través de la inscripción en el Registro, pero sin excluir ese mismo reconocimiento mediante un acuerdo o tratado internacional de carácter bilateral, como los que han suscrito el Estado y la Santa Sede.” (FJ TERCERO. 2). Cabe citar también, en aplicación del artículo 523 del Código penal, la STS 620/2018, de 4 de diciembre. Esta sentencia ha sido recurrida en amparo al Tribunal Constitucional que, en sentencia de 17 de diciembre de 2020, ha señalado que “la celebración de una misa católica es un acto religioso íntimamente relacionado con la dimensión externa de la libertad religiosa, cuyos participantes tienen derecho a no ser inquietados cuando la ejercen, y el Estado tiene el deber de garantizar su pacífica celebración.” Ha sido aprobada por mayoría. Tres magistrados disienten y expresan su parecer en dos votos particulares de gran interés y fuerza argumentativa.

45. Definición del *Diccionario del español jurídico* de la Real Academia Española.





## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

las políticas públicas para hacer frente con acierto a la magnitud y al ritmo del cambio que experimentan los municipios.

El modelo de ciudad actual que se desprende de la evolución y configuración presente del derecho urbanístico, no puede concebirse de espaldas al desarrollo sostenible y a la cohesión social. Ambos son principios fundamentales y el resultado de una intervención pública que tiene como objetivo un desarrollo económico, social e institucional duradero (gobernanza), así como de una necesidad de adaptación continua a circunstancias socio-económicas cambiantes (flexibilidad), que requiere actualizar perspectivas, técnicas y procedimientos (innovación).

La sostenibilidad invoca, de un lado, una mejora en la funcionalidad de las dotaciones, servicios y sistemas de transporte, que reduzca las necesidades de desplazamientos cotidianos y aumente las posibilidades de interrelación entre diferentes. El urbanismo presente y futuro se centra, en consecuencia, en un modelo de ciudad compacta, que recupere la densidad de los asentamientos urbanos y limite la expansión de las zonas edificadas, con apoyo en la rehabilitación, la regeneración y la renovación, al tiempo que exige al planificador que prevea las situaciones conflictivas derivadas de usos incompatibles del suelo que amenazan la convivencia pacífica y la calidad de vida de los vecinos. Esta perspectiva, unida al fomento de la inclusión social y la lucha contra cualquier tipo de discriminación, constituyen dos de las once prioridades de la denominada política

de cohesión, definida como la principal política de inversión de la Unión Europea<sup>46</sup>.

Es así como encontramos el crecimiento inclusivo en las exigencias normativas de cohesión social, como principio dirigido a evitar la segregación espacial, a fomentar la plena integración de grupos minoritarios en la comunidad y a garantizar el derecho a la participación, a la igualdad y a la dignidad de las personas. En resumen, la noción de desarrollo sostenible amplía su ámbito de aplicación<sup>47</sup> y posee una eficacia dual en función de la perspectiva que se adopte, dando paso a demandas de sostenibilidad ambiental y de sostenibilidad social que penetran y condicionan el planeamiento urbanístico. La sostenibilidad urbana entendida en este sentido amplio se presenta, por tanto, como el paradigma ineludible del urbanismo de nuestros días, tal y como se muestra en la normativa aplicable al objeto de este informe que se presenta a continuación.

La ordenación urbanística de los lugares de culto no puede acometerse de espaldas a otras normas cuyos contenidos se entrelazan y la condicionan positiva o negativamente. En coherencia con esta lectura sistémica de la materia<sup>48</sup>, debemos reparar también en la regulación de aquellos sectores conexos susceptibles de contener previsiones relevantes al respecto, como lo son —además del medio ambiente urbano ya apuntado—, el de la vivienda, la seguridad ciudadana, la participación ciudadana, o el patrimonio de las Administraciones públicas.

---

46. COMISIÓN EUROPEA, *Una introducción a la política de cohesión de la EU 2014-2020*, Junio de 2014. “El control de la expansión urbana” y “la mezcla de funciones y grupos sociales” se presentan, expresamente, como dos de los cinco aspectos decisivos para el desarrollo sostenible de las ciudades (COMISIÓN EUROPEA, *ETE Estrategia Territorial Europea, Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, 1999, pág. 24).

47. El concepto de desarrollo sostenible se acuñó en los albores del Derecho Ambiental (COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Informe Brundtland, *Nuestro futuro común*, 1987) (<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>).

48. Propuesta anteriormente con gran acierto por PONCE SOLÉ, JULI, “Derecho urbanístico y libertad religiosa en España: aspectos competenciales y materiales. La Ley catalana 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto”, *Ciudades, Derecho urbanístico y libertad religiosa. Elementos comparados de Europa y Estados Unidos* (Coord. PONCE SOLÉ, JULI) *Estudis*, 26, Barcelona, 2010, págs. 96 y ss.



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

El presente diagnóstico revela, en todo caso, que el urbanismo vigente en nuestras ciudades no cumple satisfactoriamente una de sus principales funciones como instrumento catalizador de la sostenibilidad ambiental y, especialmente, de la social. Prueba de ello es una deficiencia especialmente relevante, origen de no pocos conflictos, y que se concreta en la ausencia de una regulación *ad hoc* que, con carácter básico y en el ejercicio de las competencias estatales en la materia, ofrezca cobertura, permita ordenar y garantice el ejercicio del derecho fundamental implicado.

La celebración de los ritos en público y privado de las confesiones como manifestación de la libertad de culto, no constituye para el derecho una categoría específica, propia o singular de actividad, sujeta a una regulación concreta. Este vacío normativo socava el principio de igualdad y de seguridad jurídica porque ha propiciado una práctica dispar en el tratamiento jurídico de este derecho. Se comprueba que la apertura de un lugar de culto puede ser objeto, en función del régimen establecido en cada territorio, de una licencia de actividades clasificadas, de una Declaración Responsable, considerarse una actividad inocua a efectos de autorización administrativa, equipararse al ejercicio del derecho de reunión, e incluso quedar sometida a la autorización exigida para los espectáculos públicos y recreativos por la normativa autonómica, como si presentara la misma naturaleza jurídica que las actividades de ocio que pueden llevarse a cabo en dichos establecimientos, equiparación que ha justificado incluso el cierre<sup>49</sup> de lugares de culto,

e impedido, en consecuencia, el ejercicio del derecho fundamental objeto de este informe.

La variedad y magnitud de esta regulación aconseja su introducción ordenada al hilo de las respuestas a las encuestas ofrecidas por los distintos operadores y su análisis puntual, tareas ambas que se realizarán en el apartado III de este informe centrado en el diagnóstico.

### II.2.2. Régimen jurídico-administrativo aplicable

#### II.2.2.A. Instrumentos relevantes del ordenamiento jurídico europeo

Los ámbitos sectoriales y los principios jurídicos-administrativos comprometidos en la gestión urbanística de los lugares de culto referidos en el apartado anterior, orbitan en torno al Derecho Urbanístico, que los atrae y los integra. En la medida en que el Derecho Urbanístico se concibe como un conjunto o sistema normativo regulador de la utilización del suelo, no puede obviarse la relación de dependencia que mantiene con la Ordenación del Territorio entendida ésta como “expresión geográfica de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda sociedad<sup>50</sup>”, que posee un enfoque interdisciplinar y prospectivo en el que concurren las notas de participación y coordinación<sup>51</sup>.

Es decir, la Ordenación del Territorio contiene, a escala autonómica, la definición de aquellos usos que se consideran aceptables o susceptibles de potenciarse en relación con cada tipo de suelo, y que permitan la consecución de las

49. Sirva como ejemplo la STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 9ª) 284/2009, de 18 de marzo, consecuencia de un Recurso de Apelación presentado por la Iglesia Evangélica Pentecostal de Madrid, en el contexto de un Procedimiento de Protección de los Derechos Fundamentales.

50. Carta Europea de la Ordenación del Territorio, de 20 de mayo de 1983 (puntos 8, 9 y 12), aprobada por los Ministros europeos responsables de la ordenación del territorio, reunidos en el marco de su 6ª Sesión organizada bajo el patrocinio del Consejo de Europa.

51. LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO, «Introducción a los significados de la ordenación del territorio en Europa», *Revista de Administración Pública*, núm. 166, 2005, págs. 222 y 223.



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

infraestructuras necesarias, el acceso de la población a todo tipo de equipamientos, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente<sup>52</sup>.

Si la ordenación territorial aporta la estrategia y las directrices en el ámbito de cada Comunidad Autónoma, la ordenación urbanística se encarga de hacerlas operativas en el ámbito municipal. En definitiva, la autoridad del planeamiento territorial se manifiesta tanto mediante determinaciones o contenidos de aplicación directa y prevalente, como a través de las remisiones que realiza a la planificación urbanística para que esta las concrete y se encargue de su ejecución<sup>53</sup>.

Conviene recordar que la Unión Europea no tiene reconocidas competencias específicas en materia territorial y urbanística, pero sus responsabilidades de carácter ambiental y de cohesión social y económica reflejadas en Directivas y Reglamentos, le permiten incidir en las políticas territoriales y urbanísticas de los Estados miembros. En consecuencia, el marco regulatorio europeo básico del que conviene partir, que nos sirva para una mejor comprensión del ordenamiento jurídico interno aplicable en esta materia, nos conduce hasta 1972, fecha en la que el Consejo de Europa aprobó la Carta Europea del Suelo.

Desde entonces se han sucedido diversos pronunciamientos que configuran indirectamente una auténtica “política urbana europea”, una suerte de *soft policy* emanada de la Comisión Europea y de la cooperación intergubernamental entre los Estados Miembros<sup>54</sup>, de los que seleccionamos los siguientes por su interés para el objeto de este informe: Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983), Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano (1990), Europa 2000: perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad (1991), Carta Urbana Europea (1992), la Carta de Aalborg (1994), Nueva Carta de Atenas (2003), Estrategia temática para el medio (2006), Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (2007), Declaración de Marsella (2008), Declaración de Toledo (2010), Agenda Territorial de la Unión Europea 2020, Hacia una Europa inclusiva, inteligente y sostenible de regiones diversas (2011), Carta del Urbanismo Europeo (2013), Carta Europea de la Democracia participativa en procesos urbanísticos (2015), Declaración de Riga (2015), Pacto de Ámsterdam (2016), Declaración de Bucarest (2019).

Especial mención merece el esfuerzo tanto del Parlamento Europeo como de la Comisión Europea por impulsar la denominada Agenda Urbana de la UE<sup>55</sup>. Este documento presenta un conjunto coherente de acciones dirigido a involucrar a los poderes públicos en la mejora de las

52. Así se desprende de las leyes autonómicas sobre la materia, como, por ejemplo, de la Exposición de Motivos, apartado II, de la Ley 4/1990, de 31 de mayo de Ordenación del territorio del País Vasco, entre otras.

53. VAQUER CABALLERÍA, MARCOS, “La ordenación del territorio y su relación con el urbanismo: configuraciones y desfiguraciones legales desde 1956 hasta hoy”, en *El Derecho de la Ciudad y el Territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunes* (Dir.: Judith Gifreu i Font, Martín Bassols Coma, Ángeles Menéndez Rexach), INAP, Madrid, 2016, pág. 406 y ss.

54. SANTIAGO RODRIGUEZ, EDUARDO, “El pacto de Ámsterdam y la Agenda Urbana de la Unión Europea”, *Ciudad y Territorio*, Vol. XLIX, núm. 191, 2017, pág. 152.

55. Este documento se materializó en el Pacto de Ámsterdam de 30 de mayo de 2016 y es el resultado de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, cuyo Objetivo 11 se concretó en “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Para su consecución en los próximos decenios se redactó la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas por Resolución de 29 de julio de 2016, detenidamente analizada en la obra coordinada por PONCE SOLÉ, JULI, MIGLIARI WELLINGTON y CAPDEFERRO VILLAGRASA, OSCAR, *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano*, Atelier, Barcelona, 2019. La Agenda Urbana Europa ha sido respaldada recientemente por los Ministros/as responsables de los asuntos urbanos, en la Declaración de Bucarest de 14 de junio de 2019, “Hacia un marco común de desarrollo urbano en la Unión Europea”.



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

regulaciones, de la financiación y en el intercambio de conocimientos y buenas prácticas, en una serie de temas acotados tras una encuesta realizada a los representantes de las autoridades municipales de los Estados miembros en 2015, entre los que se otorga una especial preponderancia a la inclusión de refugiados y migrantes junto a determinados problemas ambientales.

### II.2.2.B. Régimen jurídico estatal y autonómico en materia urbanística y de ordenación del territorio

#### II.2.2.B.a. Reparto competencial

La distribución de competencias territoriales y urbanísticas entre el Estado y las Comunidades Autónomas que descansa sobre el sistema previsto en los artículos 148 y 149 de la Constitución, conduce al siguiente escenario legislativo:

- a. Las Comunidades Autónomas poseen competencias exclusivas en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda en virtud del art. 148.1.3<sup>a</sup>. Existe, en consecuencia, una normativa propia de cada Comunidad en esta materia y aplicable sólo en su ámbito territorial.
- b. Por su parte, el Estado (ex art. 149.1.1<sup>a</sup>) ejerce su competencia exclusiva para aprobar una normativa de carácter básico en la que se establecen:
  1. Las condiciones para garantizar, tanto la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo, como el desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las

actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

2. Las bases económicas y medioambientales del régimen jurídico del suelo, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia<sup>56</sup>.

Subsiste, además, una normativa estatal que se aplica de forma supletoria en los aspectos que no han sido objeto de atención en las leyes y reglamentos urbanísticos aprobados por las Comunidades Autónomas.

El resultado de este orden competencial descrito en materia urbanística y territorial, es la existencia de un complejo marco normativo emanado de dieciocho instancias legislativas que han aprobado las casi noventa normas urbanísticas y territoriales en vigor.

#### II.2.2.B.b. Normativa estatal

El protagonismo a escala estatal lo acapara el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, por ser la ley sobre la que oscila el derecho urbanístico interno, que trata de sintetizar y refundir términos, contenido y estructura de dos normas, la Ley del Suelo aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio —que queda derogada— y parte de la Ley 8/2013, de 26 de junio de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas<sup>57</sup>.

56. Art. 1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

57. Concretamente, los artículos 1 a 19, las disposiciones adicionales primera a cuarta, las disposiciones transitorias primera y segunda y las disposiciones finales duodécima y decimoctava; así como las disposiciones finales decimonovena y vigésima y la disposición derogatoria.



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

Quedó al margen de esa tarea compendiadora el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que mantiene su vigencia con carácter supletorio.

Se encuentran en vigor, asimismo, los tres reglamentos que se aprobaron en desarrollo de dicha norma: el Reglamento de Planeamiento, el de Disciplina Urbanística (Reales Decretos 2159/1978 y 2187/1978 de 23 de junio, respectivamente) y el de Gestión Urbanística (Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto).

Un acercamiento completo y actual al régimen jurídico de ámbito estatal sobre la gestión urbanística de los lugares de culto, no puede concluir sin tener como referencia la perspectiva integradora de lo ambiental, lo social y lo económico en la que se fundamenta un documento de muy reciente elaboración, la Agenda Urbana Española de 2019. Este instrumento surgido en el seno del Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 en el ordenamiento jurídico interno<sup>58</sup>, viene a renovar y a ampliar el modelo inspirado en el principio de desarrollo sostenible territorial y urbano asimilado por la legislación tanto estatal y de carácter básico antes mencionada, como por leyes autonómicas que se referirán más adelante. La Agenda Urbana Española propone un modelo asentado en un marco teórico, unos principios y unas bases de actuación pensados para cualquier población independientemente de su tamaño, aplicables mediante los instrumentos *ad hoc* de carácter técnico, económico, normativo, organizativo y educativo que mejor se adapten a cada contexto.

Destaca su Decálogo de Objetivos Estratégicos<sup>59</sup> centrado en los siguientes cuatro aspectos que, como se verá más adelante,

presentan una relación directa con la gestión urbanística de los lugares de culto: “evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente” (objetivo 2), “favorecer la proximidad y movilidad sostenible” (objetivo 5), “fomentar la cohesión social y buscar la equidad” (objetivo 6), y “mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza” (objetivo 10).

### II.2.2.B.c. Normativa autonómica comprometida

Los municipios que bien por escrito, bien presencialmente, o de ambas formas, han colaborado voluntariamente con sus aportaciones (provenientes tanto de los servicios de urbanismo como de la policía municipal) a la elaboración de este informe, han sido Cartagena, Castellón de la Plana/Castelló de la Plana, Collado-Villalba, Córdoba, Elche, Fuenlabrada, Getafe, Getxo, Leganés, Madrid, Málaga, Palma, Pamplona/Iruña, Portugalete, Sevilla, Toledo y Valladolid. Esta selección determina los regímenes jurídicos cuyo marco normativo vigente relacionado con el objeto de este informe se expone a continuación y que corresponde a las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Euskadi, Madrid y Región de Murcia.

El territorio andaluz cuenta, en materia de urbanismo, principalmente, con la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística, el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

58. Elaborada por el Ministerio de Fomento en colaboración con el Alto Comisionado de la Agenda 2030 en España, tras un proceso participativo iniciado en junio de 2017 de carácter interdisciplinar (expertos independientes, Departamentos Ministeriales, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, el tercer sector, la Academia, la sociedad civil y el sector privado).

59. Y otros treinta objetivos más específicos.



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

Por lo que respecta a la ordenación territorial, Andalucía ha aprobado la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio, que prevé unos instrumentos de planificación integral del territorio, con dos ámbitos territoriales de aplicación distintos: el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), aprobado por el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre y que abarca la totalidad del territorio andaluz, y los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

Las normas urbanísticas destacables en las Illes Balears son la Llei 8/2003, de 25 de novembre, de mesures urgents en matèria d'ordenació territorial i urbanisme a les Illes Balears, la Llei 7/2012, de 13 de juny, de mesures urgents per a l'ordenació urbanística sostenible, la Llei 2/2013, de 29 de maig, de modificació de la disposició adicional novena de la Llei 7/2012, de 13 de juny, de mesures urgents per a l'ordenació urbanística sostenible, el Decret Llei 1/2016, de 12 de gener, de mesures urgents en matèria urbanística, la Llei 12/2017, de 29 de desembre, d'urbanisme de les Illes Balears, y el Decret Llei 1/2018, de 19 de gener, de mesures urgents per a la millora i/o l'ampliació de la xarxa d'equipaments públics d'usos educatius, sanitaris o socials de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

En el ámbito de la ordenación territorio, Baleares cuenta con la Llei 14/2000, de 21 de desembre, d'Ordenació Territorial y con el Decret 13/2001, de 2 de febrer, d'organització i funcionament de la Comissió de Coordinació de Política Territorial.

Castilla y León dispone de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, el Decreto 22/2004, de 29 de enero, que aprueba el Reglamento de urbanismo de Castilla y León, del Decreto 45/2009, de 9 de julio, que modifica el anterior, de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo, así como del Decreto 6/2016, de 3 de marzo, por el que se

modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León para su adaptación a la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana.

En cuanto a la normativa de carácter territorial, esta Comunidad elaboró la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (modificada en 2006, 2010 y 2013), así como el Decreto 206/2001, de 2 de agosto, por el que se aprueban las Directrices de Ordenación de ámbito subregional de Valladolid y Entorno, y el Decreto 74/2005, de 20 de octubre, por el que se aprueban las Directrices de Ordenación de ámbito subregional de Segovia y Entorno. La Ley 3/2008, de 17 de junio, vino a aprobar las Directrices esenciales de Ordenación del Territorio de esta Comunidad.

Las normas relativas a ordenación del territorio y de la actividad urbanística destacables en Castilla-La Mancha serían el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, el Decreto 29/2011, de 19 de abril de 2011, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, el Decreto 34/2011, de 26 de abril de 2011, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística y el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

La Comunidad de Madrid ha concretado su competencia legislativa en materia urbanística en la Ley 9/2001, de 17 de julio del Suelo (modificada por la Ley 4/2015, de 18 de diciembre y por la Ley 2/2018, de 4 de mayo) y su política territorial viene definida en la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Ordenación del territorio, Suelo y Urbanismo.





## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

En la Comunidad Valenciana se encuentran la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje<sup>60</sup>, el Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana<sup>61</sup>, y la Orden de 26 de abril de 1999, del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, que aprueba el Reglamento de Zonas de Ordenación Urbanística de la Comunitat Valenciana. La perspectiva territorial se aborda en esta Comunidad desde el Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (modificado por Decreto 166/2011 de 4 de noviembre) y desde la reciente Ley 1/2019, de 5 de febrero, de la Generalitat, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.

En Euskadi la regulación descansa en la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, modificada por la Ley 2/2014, de 2 de octubre, con el Decreto 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006, y en el Decreto 123/2012, de 3 de julio, de estándares urbanísticos. En el ámbito de la ordenación del territorio, se aprobó la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del territorio del País Vasco y, recientemente, ha visto la luz el Decreto 128/2019, de 30 de julio, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La Región de Murcia aborda actualmente el régimen jurídico de ambas perspectivas (la territorial y la urbanística) conjuntamente en la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística.

Además del régimen jurídico en materia de ordenación territorial y urbanística, es preciso referirse a la práctica protagonizada en algunas localidades de someter a los lugares de culto a la autorización prevista para las actividades recreativas y de espectáculos públicos, asimiladas las primeras al esparcimiento, ocio, recreo y diversión y organizadas, las segundas, para congregarse al público con objeto de presenciar actividades, representaciones o exhibiciones de naturaleza artística, cultural o deportiva<sup>62</sup>.

Esta equiparación ha sido cuestionada recientemente por la STSJ 591/2019 de Madrid, de 25 de septiembre, que comparte el argumento con la sentencia apelada y se apoya en la existencia de un precepto (el art. 3) de la propia ley autonómica sobre espectáculos públicos y actividades recreativas, en el que expresamente se aparta de su ámbito de aplicación el ejercicio del derecho de culto al disponer que: “quedan excluidas de la presente Ley las actividades privadas, de carácter familiar o educativo que no estén abiertas a la pública concurrencia, así como las que se realicen en el ejercicio de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución”.

La exclusión explícita que impide la citada equivalencia entre el ejercicio de un derecho fundamental, como el de culto y la exigencia de una licencia de espectáculo público o actividad recreativa, se observa, además de en la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Madrid, en la normativa sectorial de otras Comunidades Autónomas, con excepción de la Comunidad Valenciana, en cuya Ley 14/2010, de 13 de diciembre, nada se dispone en este sentido.

60. Modificada por la Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, y por la Ley 1/2019, de 5 de febrero, de la Generalitat.

61. Modificado por el Decreto 166/2011, de 4 de noviembre, del Consell.

62. Sirvan como ejemplo, por todas, las definiciones contenidas en el art. 1 de la Ley 17/1997, de 4 de julio de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid.



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

En el caso de Aragón, la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos, es el art. 4.1 el que extrae de su ámbito de aplicación el ejercicio del culto, sin perjuicio del respeto debido a las condiciones exigidas en materia de orden público, seguridad ciudadana y también de carácter técnico (art. 4.2). Encontramos previsiones similares en el art. 2.1 y 2.2 de la Ley 8/2002, de 21 de octubre, de Asturias, en el art. 4.2 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de la Comunidad de Castilla y León, en el art. 1.3 de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de La Rioja, en el art. 1.2 de la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, de Navarra, en el art. 1.4 de la Ley 13/1999, de diciembre de Andalucía, así como en el art. 2.3.a) de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de Canarias.

Por su parte, la Ley 10/2015, de 23 de diciembre de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del País Vasco, introduce entre los derechos cuyo ejercicio queda al margen de su ámbito de aplicación, el referido expresamente a las celebraciones religiosas, además de los de reunión y manifestación. De forma similar, aunque más completa, la Ley 3/2017, de 5 de abril de Cantabria, en su art. 2. a), la Ley 7/2019, de 5 de abril de Extremadura, en su art. 5.2.a), y la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de Murcia, disponen la exclusión de las actividades que supongan el ejercicio de derechos fundamentales, pero con mención específica de los de carácter *religioso* (junto a los referidos al ámbito laboral, político, sindical, empresarial o docente), así como de los *establecimientos* que estén dedicados a dicho fin.

Sin embargo, en otros casos, al extraer del ámbito de aplicación de esta normativa las actividades efectuadas en ejercicio de derechos fundamentales, algunas leyes autonómicas se limitan a mencionar únicamente los derechos reunión y manifestación. Sucede así en la Ley 11/2009 de 6 de julio, de espectáculos públicos

y actividades recreativas de Cataluña [en su art. 4.5.b)], en la Ley 10/2017, de 27 de diciembre de Galicia [en su art. 2.2.b)], y en la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Castilla-La Mancha. Es cierto que, mayoritariamente, como se acaba de mostrar, la legislación sectorial autonómica sobre espectáculos públicos y actividades recreativas queda al margen e incluso la jurisprudencia la considera inaplicable en la materia que nos ocupa. Sin embargo, dicha constatación, lejos de resolver el problema, redundando en la situación de inseguridad jurídica y abona el conflicto. Ante la ausencia de una categoría legal de actividad que cobije el ejercicio del culto y, a pesar —como decíamos— de las manifiestas reticencias jurisprudenciales, en la práctica los tribunales optan por clausurar los lugares de culto y suspender el ejercicio del derecho fundamental, con apoyo en una remisión a un régimen jurídico indeterminado y, en consecuencia, desconocido, tal y como se aprecia en la STSJ de Madrid 284/2009, de 18 de marzo (F.J. Séptimo).

Esta realidad pone de manifiesto la necesidad de cubrir ese vacío y de contar con una cobertura normativa *ad hoc* de carácter general y básico, que proporcione el marco jurídico ineludible para garantizar la compatibilidad de la libertad religiosa y de culto con los requisitos de carácter técnico necesarios para que la actividad se realice en las condiciones debidas.

### II.2.2.C. El protagonismo de la Administración Local

La conjunción entre el art. 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local<sup>63</sup>, los artículos 137 y 140 de la CE, los artículos 2 y 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LRBRL), y el art. primero de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), sitúa a los

63. La Carta Europea de Autonomía Local es un convenio acordado en el seno del Consejo de Europa en 1985 y ratificada por España en 1988.



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

municipios como verdaderos protagonistas en el ejercicio de una serie de competencias atribuidas como propias en determinadas materias entre las que destacamos las siguientes:

- “a) urbanismo (planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística; protección y gestión del Patrimonio histórico; promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera; y conservación y rehabilitación de la edificación);
- b) medio ambiente urbano (en particular, protección contra la contaminación acústica); (...)
- d) equipamientos de su titularidad;(...)
- f) policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios; (...)
- j) protección de la salubridad pública; (...)
- m) promoción de la cultura y equipamientos culturales”

Es preciso recordar, asimismo, el papel que la LRBRL (art. 36)<sup>64</sup> otorga a las Diputaciones provinciales, cuyas competencias propias en los distintos sectores también vienen atribuidas por las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas y que, en todo caso, serán las relativas a la coordinación de servicios municipales, la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal, la cooperación en el fomento del

desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, funciones de coordinación, y la asistencia en la prestación de algunos servicios<sup>65</sup>.

Para conocer la concreción y el alcance de las competencias propias de los Municipios y de las Provincias en dichas materias, se ha de considerar la legislación estatal y autonómica correspondiente, tarea que se realizará durante la exposición del diagnóstico contenida en el apartado III de este informe.

La legislación básica estatal en materia de régimen local se completa con el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local. Sus disposiciones han sido objeto de desarrollo reglamentario en virtud del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales.

Por su parte, las Comunidades Autónomas han aprobado también su propia normativa en materia de régimen local, que viene a desarrollar las bases establecidas por el Estado, legislación de la que es imposible dar cuenta detallada en este punto, pero a la que se acudirá puntualmente a lo largo de este informe.

---

64. Tras la reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

65. Gestión en la recaudación tributaria, administración electrónica y contratación centralizada en los que tengan menos de 20.000 habitantes.

# III. Descripción y análisis de las respuestas al cuestionario enviado a las confesiones religiosas minoritarias, técnicos de urbanismo y policía local

## III.1. Respuestas al cuestionario de las confesiones religiosas

Tal como se ha indicado en la introducción, para la elaboración de este informe se dirigió una consulta directa a las entidades representantes de las confesiones religiosas con reconocimiento de notorio arraigo en España. Han participado con sus respuestas la FEREDE, CIE, FCJE, UBE-FEBE, La Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, la Asamblea Episcopal Ortodoxa para España y Portugal y los Testigos Cristianos de Jehová.

La consulta realizada gira en torno a los siguientes bloques temáticos: en primer lugar el bloque de urbanismo, en el que se han situado la mayor parte de las preguntas que versan acerca de las dificultades con las que se encuentran en el ámbito de la planificación, la gestión y la disciplina urbanística, el segundo bloque pretende conocer la participación de las confesiones en los procedimientos que les afectan, el tercer bloque trata de averiguar los problemas de convivencia relativos al establecimiento de lugares de culto y finalmente, en el cuarto bloque se pretende averiguar si han sufrido comportamientos hostiles contra los lugares de culto.

### III.1.A. Urbanismo y disciplina urbanística

Las respuestas proporcionadas al bloque de urbanismo y disciplina urbanística coinciden en su mayor parte al señalar que:

1. No existe una previsión de suelo para uso religioso en la planificación urbanística ni en los Planes de ordenación urbana. La experiencia de FEREDE muestra que "Varios Ayuntamientos han dicho a las comunidades evangélicas que no había espacio previsto para ellas según el planeamiento, y que tendrían que irse a otro municipio a abrir el lugar de culto. En otros casos, se permite el uso religioso pero, en zonas tan limitadas del municipio que en la práctica casi limitan por completo la apertura de los lugares de culto. Otras veces los requisitos exigidos son tan estrictos, que no existe en el municipio un lugar que cumpla con ellos y por tanto no dejan que ningún lugar de culto se establezca. Municipios en los que se exige que entre un lugar de culto y otros tenga que existir 500 metros de distancia; en la práctica, cada barrio cuenta desde el principio con una parroquia de la Iglesia católica, por lo que casi no queda espacio fuera de ese perímetro de 500 metros para ubicar otro lugar de culto (en este caso, de las confesiones minoritarias). Esto aboca a



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

los lugares de culto de las confesiones minoritarias a establecerse sin poder estar regularizados, en una situación de semiclandestinidad y gran precariedad.

En otros municipios, se establece que el uso religioso es incompatible con el uso residencial. Esto, en municipios muy consolidados, hace que sea muy complicado encontrar edificios aislados en los que no existan viviendas (...) y ello acaba desplazando a los lugares de culto a los extrarradios o polígonos industriales (...)."

Según la experiencia de los Testigos de Jehová en aquellos casos en que los equipamientos definen el uso religioso de manera concreta como uso pormenorizado dentro del Uso Global Dotacional y se establecen categorías como Capillas, Templos etc. dichas denominaciones no sirven para encajar en ellas sus lugares de culto. Asimismo, dicen, que cuando han solicitado información acerca de una parcela calificada como Servicio de Interés Público y Social perteneciente al Patrimonio Municipal del suelo, el técnico municipal les ha respondido verbalmente (por ejemplo en 30 Municipios de Cataluña) que no hay disponibles o que no se ceden a las confesiones religiosas.

2. La ubicación de los lugares de culto está lejos del centro urbano. Las dificultades de conseguir ubicar un lugar de culto en el centro de la ciudad son señaladas por todas ellas, así como que las dificultades que plantea la ubicación que se ofrece en zonas despobladas o en muchas ocasiones en polígonos industriales. Los Testigos de Jehová señalan "la dificultad de hallar transporte público en los días y horas que se llevan a cabo los actos de culto (en nuestro caso por las tardes/noches entre semana y los fines de semana), como una evidente falta de sensibilidad con los sentimientos religiosos de los fieles que se ven obligados a acudir a ejercer un derecho fundamental, la expresión de sus convicciones religiosas más íntimas, a un polígono industrial."
3. Falta información acerca de las localizaciones disponibles para establecer un lugar de culto. Los Testigos de Jehová manifiestan que "(...) los técnicos municipales nos remiten a los planos urbanísticos para que busquemos localizaciones sin ninguna colaboración por su parte."
4. Existen dificultades con la calificación urbanística. En algunas ocasiones (así es señalado por La Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días), la confesión ha adquirido suelo para construir un lugar de culto en un momento en que la calificación urbanística permitía el uso religioso y se ha encontrado con que en el momento de construir había cambiado la calificación del suelo y ya no era posible la construcción. Estos cambios han ocasionado un grave daño económico.
5. En lo que se refiere a las licencias, FERREDE refiere la falta de una normativa específica da lugar a que se aplique la normativa prevista para actividades que no tienen que ver con las religiosas (espectáculos y actividades recreativas) y lo mismo ocurre con la licencia de medio ambiente. Los procedimientos administrativos de solicitud de licencias son "farragosos, interminables, incomprensibles y caros", añade la Asamblea Episcopal Ortodoxa, problemática a la que también hacen referencia los Testigos de Jehová. La CIE señala que "tras la solicitud de las licencias exigidas nunca son concedidas formalmente."
6. A la pregunta de qué infracciones han cometido y qué sanciones les han aplicado, no señalan problemas la UBE-FEBE, La Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, los Testigos de Jehová y la Asamblea Episcopal Ortodoxa. En cambio, FERREDE indica que uno de los problemas con los que se encuentran es el de las exigencias de aislamiento acústico que "(...) en algunos casos se aplican los mismos requisitos que para las salas de fiesta, discotecas etc. (...);" y que al no cumplir con



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

estos requisitos “(...) se ven obligados a funcionar de manera irregular o en la clandestinidad (...)”. La CIE informa de “cierres hasta la supuesta subsanación de elementos de seguridad y otros a los que siguen más inspecciones encontrando nuevas deficiencias para continuar con su cierre alargando la apertura lo máximo posible si no encuentran la dificultad insalvable que permita su cierre definitivo”.

### III.1.B. Participación en los procedimientos de toma de decisiones municipales en materia de urbanismo

En el bloque referente a la participación de las comunidades locales en procedimientos de toma de decisiones municipales en materia de urbanismo, la respuesta de todas las confesiones participantes ha sido negativa, esto es, no son invitados a participar. Esta participación ha sido reclamada por todas las confesiones, excepto por los Testigos de Jehová, aludiendo a que “Por coherencia con nuestra postura de no participación en toma de decisiones de tipo legislativo o de políticas sociales, no participamos en los programas de participación ciudadana”.

### III.1.C. Convivencia vecinal

En este bloque, que recoge los problemas de convivencia con los que se encuentran en el momento de establecer un lugar de culto, en general la respuesta ha sido que no se han encontrado con rechazo vecinal. Constituyen excepciones los casos de los Testigos de Jehová, que relatan un caso donde “se nos cedió una parcela municipal y debido a la oposición de los vecinos ha sido necesario revertir la cesión habiendo incurrido en numerosos gastos” y de la Asamblea Episcopal Ortodoxa, que señala que las quejas vecinales se han producido por

la masiva afluencia de fieles a la iglesia una vez al año, en Pascua o por el sonido de las campanas “(...) durante 10 sg a las 11 de la mañana (...)”. Asimismo, si bien la CIE no responde a esta pregunta, del conjunto del cuestionario y de la respuesta a otras preguntas, se desprende que las dificultades que tienen para establecer lugares de culto, en gran medida, se deben a las quejas vecinales y “(...) movilizaciones contra la apertura o el funcionamiento de mezquitas en su barrio (...)”.

### III.1.D. Comportamientos hostiles contra los lugares de culto

En este bloque, que recoge las respuestas acerca de comportamientos hostiles contra los lugares de culto, la mayor parte de las confesiones participantes ha considerado sin importancia los casos que se han producido. Así, casos aislados y sin importancia (UBE-FEBE), de pequeña magnitud como grafitis o pintadas (FEREDE, Asamblea Episcopal Ortodoxa, La Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, Testigos de Jehová) o ataques a bienes, (FEREDE), “pintadas de índole antisemita tanto en centros de culto como otros emplazamientos que si bien no forman parte de los considerados centros de culto si están relacionados con la vida judía en España, incluyendo monumentos en espacios públicos, plazas, edificios históricos etc., (...). Menos frecuentes, los cementerios judíos sufren cada tanto actos vandálicos (Madrid y Málaga los últimos casos registrados), tales como grafitis, rotura de lápidas.” (FCJE).

Sin embargo, los actos realizados contra los lugares de culto musulmanes son percibidos por esta comunidad de gravedad. Al responder a esta pregunta la CIE manifiesta que han padecido pintadas con contenidos de “discursos de odio”, incendios, y, en ocasiones, daños materiales internos y externos.





## III.2. Respuestas al cuestionario de los técnicos urbanistas

Para conocer la práctica jurídica de los servicios de urbanismo en materia de lugares de culto se han consultado los Ayuntamientos de Cartagena, Getxo, Málaga, Portugalete, Sevilla, Toledo y Valladolid. Como ya se avanzó en el apartado metodológico, su contenido gira en torno a nueve bloques temáticos. El primer bloque está destinado a conocer la ubicación de los lugares de culto, la tipología de suelo sobre el que se asientan, la compatibilidad del uso religioso con otros distintos y las dificultades detectadas al respecto. El segundo indaga en la existencia o no de previsiones sobre las necesidades y la disponibilidad del suelo en el planeamiento urbanístico, de directrices al respecto en el contenido del planeamiento territorial, y en la forma de determinar la disponibilidad de suelo para uso religioso. El tercero trata de averiguar si los municipios cuentan con mecanismos de consulta para la identificación de necesidades en la materia. El cuarto se dirige a obtener información sobre las iniciativas en la aprobación de normativa municipal específica, a examinar el procedimiento administrativo para la apertura de un lugar de culto, y las licencias exigidas. El quinto se detiene en la tipología de figuras jurídicas previstas para facilitar el establecimiento de lugares de culto, en los criterios para determinar la confesión prioritaria en caso de concurrencia de solicitudes, y en la posible consideración del patrimonio municipal del suelo como instrumento para la reserva de suelo de uso religioso. El sexto se centra en las infracciones detectadas en relación con los lugares de culto, en las sanciones impuestas, así como en los problemas de convivencia sustanciados en quejas vecinales, denuncias o hechos delictivos derivados de su establecimiento.

### III.2.A. Ubicación de los lugares de culto

Las respuestas proporcionadas en el bloque sobre la ubicación: a) la tipología de suelo, b) la compatibilidad del uso religioso con otros distintos y c) las dificultades detectadas al respecto, coinciden en su mayor parte al presentar la siguiente realidad:

1. Mayoritariamente los lugares de culto se ubican en suelo urbano. Pero los planeamientos permiten su ubicación en cualquier clase de suelo, según las necesidades. No obstante, también existen lugares de culto ubicados en polígonos industriales, y en suelo no urbanizable. En Cartagena, por ejemplo, la normativa no permite instalar un equipamiento de uso religioso de forma directa en suelo no urbanizable. Cabe, no obstante, tramitar una autorización específica de interés público ante la Comunidad Autónoma.
2. Los templos ubicados en suelo urbano ocupan indistintamente tanto las plantas bajas de edificios residenciales, como edificios independientes, o forman parte de edificios destinados principalmente a otro tipo de equipamiento.
3. Los planeamientos urbanísticos no presentan incompatibilidades entre el uso religioso y otros tipos de uso. De hecho, los lugares de culto se encuentran repartidos en las zonas urbanas indistintamente.
4. Esta distribución no supone ninguna dificultad o problema para los urbanistas, porque consideran que se trata de una forma de funcionar flexible y variada.
5. Cuando se ha optado por la ubicación en polígonos industriales las razones que justifican dicha decisión son de dos tipos:
  - a. Porque la práctica del culto ha generado molestias por ruidos a los vecinos residentes y el Ayuntamiento buscó el



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

- polígono industrial como alternativa para solucionar dicho conflicto.
- b. Porque lo ha solicitado la propia confesión, debido a que en el centro de culto la actividad religiosa se encuentra asociada a una labor social, concretamente a la rehabilitación de drogodependientes. El Consistorio entiende que esta última es una actividad que, por su naturaleza, es más apropiado ubicarla fuera del suelo urbano residencial.
  - c. Que no resulta razonable adoptar una normativa que prohíba a las confesiones ubicarse en polígonos industriales.
  - d. Que no es una cuestión urbanística el hecho de que la ubicación de un lugar de culto en suelo urbano residencial genere molestias. Se trata de un problema que ha de resolverse mediante la aplicación de la normativa sectorial correspondiente, igual que se dispone para cualquier otra actividad.
6. Existe acuerdo en que resulta indiferente el tipo de suelo sobre el que se ubique el lugar de culto, siempre que no se generen molestias a los vecinos.
  7. Se insiste en subrayar las siguientes ideas fuerza:
    - a. Que no existe discriminación espacial en relación con la ubicación de las confesiones minoritarias con respecto a la localización de la Iglesia Católica, porque el proceder de los Ayuntamientos es el correcto: ofrecen una localización para la práctica del culto a cada confesión que lo solicite.
    - b. Que resulta práctico que dicha localización pueda determinarse con flexibilidad en cualquier tipo de suelo (también en suelo industrial y no urbanizable). Esta posibilidad no impide que el Ayuntamiento tenga en cuenta los requisitos de cercanía y accesibilidad a la hora de atender la petición.
    - a. Equipamientos, en general, de carácter privado en unos casos y público en otros. En varios Municipios las Iglesias Católicas, por ejemplo, son en su totalidad equipamientos privados.
    - b. Equipamientos de Interés Socio-Cultural o Servicios de Interés Público y Social.
    - c. Equipamientos Religiosos (expresamente)<sup>66</sup>. En este caso, el uso religioso se define de manera concreta como un uso pormenorizado dentro del Uso Global Dotacional, y se establecen las siguientes categorías y situaciones:

Categorías: 1ª Capillas; 2ª Templos; 3ª Templos parroquiales. En este caso se advierte
  8. Lo que posibilita que su ubicación sea indistinta y que esto no represente ningún problema o dificultad detectada, es el hecho de que los centros de culto se consideren en los planeamientos de alguna de las siguientes formas:

---

66. Se trata del caso concreto de Cartagena. Su PGOU -actualmente en vigor- se aprobó el 14 de abril de 1987 y contempla dicha categoría específica de Equipamiento Religioso [Título Segundo ("Estructura y división del territorio"), Capítulo Primero, Sección Primera, apartado 2.1.1.2.]. Al clasificar los sistemas generales por destino urbanístico, prevé el uso religioso en el punto 1.4.d), como sistema comunitario. Además, el Plan indica expresamente que "en los planos se han marcado los equipamientos correspondientes al uso religioso" (entre otros) (apartado 2.1.2.4.1). En el Título Tercero (Edificación y usos del suelo), es donde se recoge específicamente el uso religioso descrito en el texto (apartado 3.6.3.1.1, punto 4). En 2012, se procedió a la revisión de este PGOU y el nuevo instrumentó suprimió esta especificación con objeto de permitir mayor flexibilidad al Consistorio a la hora de gestionar mejor y adaptarse a las nuevas demandas. Pero dicha revisión fue anulada por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, ratificada por sentencia del Tribunal Supremo. Esta anulación supuso la vuelta al PGOU de 1987 que continúa vigente. A pesar de mantenerse estas previsiones de uso religioso, no se aprecian dificultades por parte de los técnicos para el ejercicio de la libertad de culto, que se lleva a cabo en cualquier espacio que el Plan considere compatible y que en su mayoría son de titularidad privada.



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

una dificultad por el servicio de urbanismo a la hora de aplicar la norma a aquellas confesiones cuya realidad no se ajusta a estas categorías definidas en el PGOU.

Situaciones: 1ª En edificios de viviendas en planta baja o piso inferior a vivienda; 2ª En edificios con otros usos; 3ª En edificios exclusivos.

- d. El uso religioso en el municipio de Getxo se equipara al uso comercial.

### III.2.B. Reserva de suelo

Las respuestas proporcionadas en el bloque sobre la existencia o no de previsiones relativas a las necesidades y la disponibilidad del suelo en el planeamiento urbanístico, de directrices al respecto en el contenido del planeamiento territorial y sobre la forma de determinar la disponibilidad de suelo para uso religioso, coinciden en su mayor parte al presentar la siguiente realidad:

1. En los PGOU no se incluyen previsiones específicas sobre las necesidades de suelo para los usos religiosos.
2. Por lo que respecta a la disponibilidad de suelo para dicho uso se han descrito cuatro realidades:
  - a. Municipios en los que el PGOU se limita a incluir el uso religioso en el uso equipamental, de modo que aquellos espacios que el Plan reserva para equipamientos, podrán destinarse a usos religiosos o a cualquier otro distinto considerado también uso equipamental.
  - b. Municipios cuyos PGOU establecen la calificación global de equipamiento público y consideran el uso religioso como Servicio de Interés Público o Social (y de forma pormenorizada, Socio-Cultural). En consecuencia, aquellos terrenos identificados de esta forma son susceptibles de albergar estos usos, con carácter exclusivo o de forma compatible con otros, si

bien no se concreta el espacio necesario para la modalidad de uso concreta.

- c. Municipios en el que su PGOU prevé expresamente la existencia de equipamientos religiosos en el seno del Uso Global Dotacional, concretando categorías y situaciones, pero sin determinar el espacio necesario para la modalidad de uso concreta.
  - d. Municipios pequeños que en lugar de PGOU tienen aprobadas Normas Subsidiarias (en adelante NNSS). Se aprecian mayores dificultades en estos casos para que las NNSS contengan previsiones en materia de centros de culto.
3. Mayoritariamente los PGOU no contienen en sus Memorias previsiones sobre las necesidades de lugares de culto, ni sobre la disponibilidad de suelo para su ubicación. Las menciones que se realizan a esta materia en algunos planes son a efectos de reconocer su necesidad en el seno del sistema de equipamientos y de su categorización para presentarlos como Servicios de Interés Público y Social —dentro de la categoría de equipamiento Socio-Cultural—. Pero la Memoria no se detiene a analizar esta categoría, ni tampoco a cuantificarla. En este punto los urbanistas no consideran importante —o no tan importante, a priori— la ausencia de una mención específica a esta cuestión en la Memoria del PGOU. Sin perjuicio de que pueda entenderse el interés de que los PGOU contengan una referencia al ejercicio de este derecho fundamental en su Memoria, algunos técnicos sí creen absolutamente necesario insistir en que sea la normativa urbanística autonómica la que contenga previsiones en esta materia. Concretamente, sería de gran apoyo jurídico, en su opinión, que las leyes de urbanismo de las Comunidades Autónomas, cuando regulen los sistemas locales de equipamiento:
    - a. Reconozcan el uso religioso de forma específica como uno de los usos posibles,



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

- del modo en que se prevé en la legislación catalana.
- b. Consideren el equipamiento religioso como un uso social comunitario pero sin restricciones. Es decir, que lo equipamiento comunitario se regule con flexibilidad de modo que un equipamiento social pueda terminar siendo una residencia de ancianos, una biblioteca o un lugar de culto<sup>67</sup>, en función de las necesidades que el Municipio vaya considerando prioritarias en cada momento. Se trata de evitar un exceso de regulación que entorpezca una adopción flexible de decisiones por parte de los consistorios.
4. Los técnicos urbanistas afirman no tener constancia de que el planeamiento territorial de carácter autonómico establezca directrices relacionadas con los lugares de culto, ni disponibilidades de suelo para los mismos. Opinan, además, que la amplitud de las directrices y estrategias que contiene esta modalidad de planeamiento impide que sean instrumentos llamados a pormenorizar las necesidades concretas y específicas de equipamiento comunitario. En el caso del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), los urbanistas sí han advertido que, si bien no menciona directamente los lugares de culto, introduce la necesidad de una variedad de equipamientos culturales que reflejen la rica historia de la región con apoyo en la diversidad y complejidad de este territorio, y en valores como el pluralismo y la convivencia<sup>68</sup>. Tampoco se han encontrado especificaciones sobre los lugares de culto en el Plan Territorial de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS), que limita sus previsiones a los equipamientos en general.
5. La disponibilidad u oferta de suelo para equipamientos religiosos no se determina de forma específica en el PGOU. Los urbanistas coinciden en que se decide en función de la demanda. Es decir, se trata de atender a una solicitud concreta teniendo en cuenta el suelo disponible para equipamientos. Como la reserva de suelo para equipamientos públicos se realiza considerando la flexibilidad de usos, la implantación de un centro de culto queda a merced de las iniciativas particulares de las confesiones. Las únicas condiciones para optar por el uso religioso en un espacio destinado a equipamientos, son su necesaria compatibilidad con los demás usos y su adecuación a la actividad de culto concreta.
6. Desde el punto de vista procedimental, la determinación de las necesidades de suelo dotacional en el PGOU de algunos municipios se lleva a cabo en tres fases:
1. Procedimiento de cooperación técnica entre distintas Áreas municipales, (Bienestar Social, Instituto Municipal de Deportes) y Departamentos sectoriales autonómicos, como el de Educación y Salud, a fin de conocer en su amplitud las necesidades de la ciudad.
  2. Conocidas las necesidades, el PGOU:
    - a. cuantifica los suelos destinados a equipamientos con carácter general; y
    - b. categoriza los equipamientos según la demanda existente.

67. En el Municipio de Getxo (Bizkaia) se produjo la modificación del PGOU, precisamente, con la finalidad de suprimir las referencias a los usos específicos de cada equipamiento, para que el Municipio pueda optar por cualquier tipo de uso, en función de las necesidades que se presenten en cada caso.

68. Efectivamente, entre los principios orientadores del Modelo Territorial de Andalucía, el POTA introduce en primer término “la diversidad natural y cultural” de la región (Título II, apartado 11.1, pág. 24, del Decreto 206/2006, de 28 de noviembre).



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

3. Los criterios que se siguen a la hora de establecer la ubicación de los suelos necesarios para equipamientos con carácter general (indistintamente del uso al que se destinen) son los siguientes:

- a. Centralidad en el ámbito de influencia.
- b. Localización en vías o espacios principales del diseño urbanístico.
- c. Accesibilidad desde todos los puntos del ámbito de influencia bien a pie o en transporte público.
- d. Proximidad a plaza o zona verde.
- e. Proximidad a edificios públicos (centros de enseñanza, etc...).
- f. Desde un punto de vista funcional deben disponer de espacio de reserva en su parcela o solar para posibles ampliaciones de la edificación, de espacio al aire libre para actividades, formando parte del complejo y deben tener un número máximo de tres plantas<sup>69</sup>.

### III.2.C. Mecanismos de consulta para la identificación de las necesidades

En el tercer bloque dirigido a averiguar si los municipios cuentan con mecanismos de consulta para la identificación de necesidades en la materia, los urbanistas concurren también a la hora de responder negativamente. Los municipios no disponen de un instrumento articulado que con carácter previo les permita conocer las necesidades de suelo para uso religioso. Los Ayuntamientos tratan de encontrar un espacio para cada petición concreta y aislada en el suelo para equipamientos que esté disponible, o entre los locales de titularidad municipal, tarea que acomete en el momento en que la demanda se manifiesta expresamente por cada

confesión religiosa. Existe, por tanto, un desconocimiento apriorístico de las necesidades relativas al establecimiento de lugares de culto en cada municipio, que se satisface a demanda, a medida que se van solicitando.

Una de las dificultades que se observan derivadas de dicha falta de previsión se manifiesta en el contexto en que una determinada confesión solicita un espacio para la práctica del culto en una zona en la que residen la mayoría de sus fieles, pero en el que el Ayuntamiento no cuenta con locales municipales disponibles, ni con suelo reservado para equipamiento, ni siquiera con posibilidad para generar este tipo de suelo, por tratarse de un barrio altamente congestionado.

En relación con la identificación de necesidades en la materia, se detecta otra dificultad que se califica como insalvable, especialmente si se pretende conocer el número aproximado no ya de fieles, sino de practicantes que acuden efectivamente a la práctica del culto.

En relación con la idoneidad de que se introduzca un mecanismo de consulta específico en la aprobación del PGOU dirigido a detectar la necesidad de lugares de culto, el Ayuntamiento de Cartagena aporta la siguiente experiencia en este aspecto. Este Ayuntamiento decidió abrir un periodo de información y formación ciudadana de unos dos meses, con una difusión muy amplia (talleres, exposiciones, etc.) anterior al inicio de elaboración del Avance del nuevo PGOU que están actualmente tratando de revisar, para que posteriormente, en el trámite de información pública propiamente dicho, los ciudadanos presentaran sus demandas y alegaciones al mismo habiendo tenido la oportunidad de documentarse suficientemente. Se constata que de las alegaciones, sugerencias o peticiones presentadas en

69. Véase, el art. 2.2.5 del PGOU de Sevilla, en el que se prevén las «Reservas dotaciones y Criterios de ordenación del planeamiento de desarrollo».



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

el periodo de información pública, ninguna hizo referencia a necesidades concretas por parte de las confesiones. Sin embargo, sí se recibió una alegación relacionada con la práctica religiosa, presentada por una asociación de vecinos y avalada por 3000 firmas, en la que se manifestaba la oposición a la apertura de una mezquita. Se concluye que si las confesiones no participan en estos procedimientos manifestando sus necesidades, la Administración desconoce su realidad y poco puede hacer al respecto.

En un momento similar de revisión del PGOU se encuentra el municipio de Getxo. Concretamente, esta corporación acaba de aprobar el Avance del plan y está a punto de proceder a la Aprobación Inicial del mismo. En la fase de participación ciudadana han procedido a la creación de varios *lan-talde* (grupos de trabajo) en los que formarse y debatir sobre todos los temas de interés y en ningún momento ha surgido la cuestión del establecimiento de los lugares de culto, ni se han recibido sugerencias o peticiones concretas al respecto.

Desde el Ayuntamiento de Valladolid se insiste en subrayar la idea de que la cuestión de la práctica del culto como manifestación del derecho fundamental a la libertad religiosa, no debe abordarse desde el Derecho Urbanístico. Que no se trata de planificar barrios en torno a lugares de culto, como se hizo en la década de los sesenta en torno a las Iglesias Católicas.

### III.2.D. Existencia de normativa específica para las licencias necesarias para la apertura de lugar de culto

En el cuarto bloque se afrontan las cuestiones relativas a la existencia de una normativa municipal específica, al procedimiento administrativo seguido para la apertura de un lugar de culto, y a las licencias requeridas en la materia.

En los municipios consultados no existe norma específica para los lugares de culto. La normativa que se aplica es:

- a. la normativa administrativa de carácter general;
- b. la urbanística referida a equipamientos comunitarios y la reguladora del establecimiento de dichos equipamientos;
- c. la misma que se aplica a las actividades clasificadas;
- d. la normativa genérica sobre edificación;
- e. la normativa ambiental autonómica;
- f. las normas técnicas sobre accesibilidad.

En relación con la suficiencia del régimen jurídico aplicable a la materia, se ha consultado a los técnicos de urbanismo si se aprecia la necesidad de algún desarrollo normativo específico. Mayoritariamente la respuesta ha sido afirmativa. Los argumentos esgrimidos presentan cierta intensidad y se pueden resumir de este modo:

1. Se considera totalmente necesario un desarrollo normativo *ad hoc*, como apoyo legal específico:
  - a. Que justifique la negociación directa y, en su caso, la gratuidad de la entrega.
  - b. Que unifique las exenciones en la tributación, superando la situación de privilegio de unas confesiones sobre otras y que sea más específica a fin de que dichas exenciones no se consideren ayudas del Estado, en concordancia con lo expresado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>70</sup>.
  - c. Que logre la incorporación en toda la legislación urbanística autonómica de la consideración del equipamiento religioso como uno de los usos del sistema urbanístico de equipamiento comunitario.

70. Véase la Sentencia de 27 de junio de 2017 del TJUE (Gran Sala) en el que se entiende que las exenciones fiscales que España permite a la Iglesia Católica pueden ser consideradas como ayudas estatales prohibidas por el Derecho comunitario.





## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

Por lo que respecta al procedimiento administrativo para la apertura de un lugar de culto y las licencias exigidas, en función del municipio, se han encontrado las siguientes exigencias:

- a. Obtención de licencia de obras y licencia de apertura, como a cualquier otro equipamiento comunitario.
- b. Presentación de Comunicación Previa y Declaración Responsable.
- c. Certificado emitido por técnico cualificado, en el que se constate el cumplimiento de la normativa vigente, sobre todo en lo relativo a la seguridad, accesibilidad, aforo, protección contra incendios, evacuación, protección del ruido, etc.; debiendo incluir un plano de distribución del inmueble y memoria descriptiva de las actividades a realizar.

### III.2.E. Tipología de figuras jurídicas previstas para facilitar el establecimiento de lugares de culto

El quinto bloque se detiene en la tipología de figuras jurídicas previstas para facilitar el establecimiento de lugares de culto, en los criterios para determinar la confesión prioritaria en caso de concurrencia de solicitudes, y en la posible consideración del patrimonio municipal del suelo como instrumento para la reserva de suelo de uso religioso.

Las respuestas en relación con las figuras previstas para el establecimiento de los centros de culto se resumen del siguiente modo.

Si nos referimos a los *suelos*:

- a. Cuando se trata de suelos de equipamiento municipal, en algunos municipios han pasado a tener naturaleza jurídica demanial, lo

que los convierte en inalienables (no cabe su enajenación). En estos casos la concesión demanial es el procedimiento habitual de entrega del bien a las confesiones religiosas. Los Ayuntamientos han detectado situaciones de insatisfacción por parte de alguna confesión, por pretender que se le transmita la titularidad del suelo en lugar del disfrute de una concesión demanial por un plazo de hasta 75 años.

- b. Cuando la parcela está calificada como Servicio de Interés Público y Social (en adelante SIPS) —perteneciente al Patrimonio Municipal del Suelo—, el procedimiento que se inicia a instancia de parte interesada, culmina normalmente con la constitución de un derecho de superficie sobre la finca. Se trata de un procedimiento abierto a cualquier entidad interesada.

Si se trata de *locales*, las figuras jurídicas utilizadas son la concesión demanial o la cesión de uso, en función de la naturaleza jurídica del edificio en que se encuentren.

Por lo que respecta a los criterios para determinar la prioridad en caso de competencia entre dos o más confesiones, encontramos los siguientes comentarios en función del municipio:

- a. Si se trata de un local, la confesión debe participar en un procedimiento de concurrencia competitiva abierto también a cualquier asociación sin ánimo de lucro<sup>71</sup>.
- b. Los PGOU no distinguen entre confesiones y, por tanto, no otorgan prioridad a una sobre otra.

Por otra parte, se encuentran los municipios en los que no se ha dado dicha concurrencia por la inexistencia de Equipamientos públicos con este uso.

71. En aplicación de la Ordenanza Reguladora sobre la Cesión y Uso de Bienes Inmuebles de titularidad municipal a asociaciones y entidades sin ánimo de lucro (así sucede, por ejemplo, en Málaga).



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

En cuanto a la consideración del patrimonio municipal del suelo como instrumento para la reserva de suelo de uso religioso, se constata que no existe una coincidencia ni homogeneidad en las respuestas dadas por los municipios.

En algunos, la cantidad de suelo del patrimonio municipal destinada a lugares de culto es importante y las figuras jurídicas empleadas en cada caso son las que se refieren a continuación.

Así sucede en Málaga, por ejemplo, donde —además de la Iglesia Católica, sus cofradías y hermandades (entrega gratuita)— cuentan con este tipo de suelo Iglesias Evangélicas (entrega gratuita), salones del Reino de los Testigos de Jehová (venta y concesión demanial), capillas de La Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (venta), mezquitas (venta), la Comunidad Israelita de Málaga (derecho de superficie gratuito), la Iglesia Ortodoxa Ucraniana (concesión demanial gratuita), la comunidad Hare Krishna (autorización de uso de suelo municipal para facilitar accesos al Templo Hindú) y la Iglesia Apostólica Armenia (concesión demanial gratuita).

En Sevilla la realidad es similar, ya que la Gerencia de Urbanismo ha adjudicado suelo adscrito al patrimonio municipal (la mayoría se adjudicaron directamente al peticionario) las siguientes comunidades religiosas: Iglesia Horeb, Iglesia Católica, Testigos de Jehová, Iglesia Evangélica Manantial de Vida, Iglesia Evangélica de Filadelfia, Comunidad Cristiana Evangélica Getsemaní, Iglesia Evangélica Bautista, Iglesia Adventista del Séptimo Día, La Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días y Comunidad Islámica de España.

En otras localidades, sin embargo, ningún suelo de los incluidos en el Patrimonio Municipal del Suelo se destina a lugares de culto, como es el caso de Portugalete o Cartagena, por ejemplo.

Por último, los técnicos coinciden también en señalar en que el problema no se encuentra tanto en las necesidades que las confesiones expresan, sino en el hecho de que una vez que el Municipio les ofrece el espacio solicitado, estas no disponen de los medios económicos necesarios para poder afrontar los gastos asociados a la instalación.

### III.2.F. Infracciones detectadas

En el sexto bloque se analizan las infracciones detectadas en relación con los lugares de culto, las sanciones impuestas, así como los problemas convivenciales sustanciados en quejas vecinales, denuncias o hechos delictivos derivados de su establecimiento.

Los municipios en los que se han observado infracciones urbanísticas y se han impuesto las sanciones correspondientes sin ninguna dificultad apreciable, se refieren exclusivamente a la realización de obras sin licencia o sin ajustarse a las previsiones de esta. Es el caso concreto, por ejemplo, de la ciudad de Sevilla que informa de la apertura de los siguientes procedimientos.

- a. Centro Parroquial San Carlos Borromeo (obras sin licencia, expte. 125/2011).
- b. Hermandad Esperanza de Triana (obra no ajustada a licencia, expte 157/2006).
- c. Mezquita (obras sin licencia, expte. 95/2012).
- d. Iglesia de San José (obras sin licencia, expte. 320/2019)

El Ayuntamiento de Getxo informa, por su parte, de la apertura de procedimientos relacionados con la insonorización de los locales.

En Cartagena se han observado infracciones en la realización de obras para la adaptación de locales a lugares de culto, cuando estas no se han ajustado a los títulos habilitantes, pero se señala igualmente que en dos ocasiones se han recibido sendas denuncias por supuesta



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

infracción de las obras realizadas en dos locales y en el título habilitante presentado. Tras la correspondiente intervención del Departamento de Disciplina Urbanística, en ambos casos se constató el correcto cumplimiento de la normativa urbanística.

Los problemas de convivencia relacionados con los lugares de culto en algunos municipios son fundamentalmente producidos por molestias por ruidos. Se han identificado igualmente situaciones de rechazo vecinal ante la apertura de centros de culto, muy particularmente en el caso de las comunidades islámicas. Como ejemplo, se puede citar los casos de Cartagena, ciudad en la que la oposición a la apertura de una mezquita en el Barrio de Cuatro Cantos ha llegado a concretarse en la recogida de 3.051 firmas en contra, o el caso de la ciudad de Sevilla, cuyo Ayuntamiento informa de un solo caso en el que se produjo un importante movimiento vecinal contra la construcción de una Mezquita en el barrio de Bermejales<sup>72</sup>, que desembocó en el conflicto jurisdiccional que se resume a continuación<sup>73</sup>:

- a. La Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Sevilla autorizó la adjudicación gratuita de un derecho de superficie a favor de la Comunidad Islámica sobre parte de la parcela S2 (Bermejales Sur), calificada como SIPS, para la construcción de una mezquita.
- b. La Asociación de Vecinos de Bermejales presentó un recurso contencioso-administrativo contra dicho acuerdo, que fue desestimado por el tribunal de instancia, cuyo fallo fue recurrido en apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Los apelantes consideran nulo el acuerdo de la Junta de Gobierno, fundamentalmente, por haberse cedido dicho derecho de superficie sobre un bien inmueble de dominio público.
- c. La Junta de Gobierno y la sentencia del tribunal de instancia entienden, por su parte que dicha parcela es un bien patrimonial (incluido en el Patrimonio Municipal del Suelo por acuerdo de 17 de marzo de 2005) y que dentro de los usos del SIPS se halla el uso religioso.
- d. El TSJ de Andalucía, no comparte el razonamiento de la Junta de Gobierno ni del tribunal de instancia y falla a favor de los apelantes, revocando la autorización. Sus argumentos son los siguientes:
  1. La autorización de la Junta de Gobierno de la adjudicación gratuita del derecho de superficie sobre la parcela a la comunidad musulmana es posterior al acuerdo por el que la misma adquiere naturaleza de bien patrimonial y se incluye en el Patrimonio Municipal del Suelo. En la fecha de la autorización que se impugna el inmueble aparece como inmueble de dominio público en el Inventario de Bienes Municipales.
  2. A pesar de ello, el expediente administrativo sigue adelante, no se produce rectificación alguna, y es una cuestión que se obvia tanto en vía administrativa como en la primera instancia judicial. La contradicción entre la calificación registral y la del Inventario exigía un examen detenido y, en su caso, una rectificación en el Inventario.
  3. Para el TSJ de Andalucía la actuación del Ayuntamiento supone un “verdadero fraude urbanístico”. La autorización que se impugna no se refiere a un sistema general y sí a una mezquita “que pretende dar servicio religioso a la ciudad en su conjunto y constituirse en un referente europeo”. Desde la perspectiva urbanística se califica como “dotación común de

72. Parcela S2A del Plan Parcial SUP-GU-4 (expte. 1901/2006).

73. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla), de 30 de septiembre de 2008.



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

uso privado”, esto es, “un equipamiento comunitario”.

4. El art. 19. 1. c) del Reglamento de Planeamiento<sup>74</sup> exige la previsión del equipamiento comunitario en el PGOU, lo que permite —en opinión del tribunal— “que dicha determinación, al tener la publicidad e información necesaria y permitir la intervención de los ciudadanos afectados, goce de la legitimidad democrática que se constituye en principio básico del urbanismo”. A lo que añade que “sin perjuicio de las potestades del planificador, los ciudadanos tienen derecho a decidir cómo debe ser el lugar que constituye el centro de su convivencia, o al menos a ser oídos; lo que no parece correcto es que se sustraiga estos derechos a los mismos, otorgando calificaciones e interpretaciones no ajustadas a una realidad palpable y mediante un procedimiento que dificulta, cuando no impide, el cumplimiento de esos derechos ciudadanos<sup>75</sup>”.

### III.3. Respuestas al cuestionario de la policía local

Para conocer la perspectiva de la policía local en materia de lugares de culto se ha elaborado un cuestionario que ha sido respondido por los cuerpos de policía local de Castellón de la Plana/Castelló de la Plana, Córdoba, Elche, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Madrid y Pamplona/Iruña. En el encuentro celebrado el 25 de octubre de 2019 participaron, además, representantes de las policías de Collado-Villalba y de Palma.

El contenido de dicho cuestionario giró en torno a cuatro bloques temáticos. El primer bloque se formuló para averiguar si las

actividades que efectivamente se desarrollan en los lugares de culto se adecúan al contenido de las licencias obtenidas para ejercicio del derecho a la libertad religiosa. En el segundo se consultó sobre la tipología de infracciones detectadas en los lugares de culto. El tercer bloque se centró en los problemas de convivencia sustanciados en quejas vecinales, denuncias o hechos delictivos que guarden relación con la libertad religiosa. Y el cuarto y último bloque pretendía indagar sobre la existencia de protocolos en la materia y de técnicas de participación de las confesiones en su elaboración.

#### III.3.A. Adecuación entre las actividades que se desarrollan en los centros de culto y el contenido de las licencias

En el primer bloque, centrado en conocer si existe adecuación entre las actividades que efectivamente se desarrollan en los centros de culto y el contenido de las licencias con las que cuentan, los representantes de la policía local describen una realidad muy variada que se repite en muchas localidades.

- a. Por un lado se constata que muchos lugares de culto carecen de licencia.
- b. A la hora de determinar el tipo de licencia que puede requerir la práctica de culto, se plantea considerar que algunas confesiones llevan a cabo actividades muy variadas en sus locales, en ocasiones, en un mismo día. Así, por ejemplo, se da cuenta de casos en que un mismo espacio se está utilizando para la liturgia por la mañana, para una actividad de mercado o comercial por la tarde, y como espacio de ocio por la noche.
- c. Por otro lado, en los casos en que cuentan con una licencia, se comprueba que estas

74. Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento del Planeamiento Urbanístico.

75. Fundamento Jurídico Cuarto de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla), de 30 de septiembre de 2008.



son de distinto tipo, es decir, no existe una modalidad que se exija de forma unificada a todos los centros de culto. Las comunidades religiosas desconocen qué condiciones deben cumplir para la práctica del culto, qué licencias necesitan y qué documentación deben aportar, situación que les genera una gran indefensión. Unos centros cuentan con licencia de actividades clasificadas, en algunos casos se les ha considerado como actividad inocua, otros han presentado una Declaración Responsable, y a otros se les ha exigido la licencia para lugares de ocio y espectáculos como discotecas.

Esta práctica detectada en algunos municipios de clasificar de forma automática a las entidades religiosas como entidades recreativas y de espectáculos público —sin atender a su naturaleza y a las consecuencias jurídicas de dicha equiparación— lleva a exigirles los mismos requisitos técnicos (niveles de aislamiento acústico) que a una discoteca. Los servicios policiales entienden que se han cometido irregularidades en la concesión de licencias, por no existir correspondencia entre el contenido de la actividad a ejercer y el tipo de licencia.

Así, el Ayuntamiento de Madrid ha incluido en la tipología de espectáculos públicos y actividades recreativas la solicitud de licencia de protección de medio ambiente por una iglesia evangélica. La sentencia del TSJ de Madrid 591/2019, de 25 de septiembre, muestra la inadecuada clasificación de la actividad de culto, a efectos de conceder la licencia de protección ambiental, entre las que tienen carácter recreativo o de espectáculo público al afirmar que “Es evidente que la actividad que desarrolla la recurrente no puede ser incluida entre las que tienen carácter recreativo o de espectáculo público (...)”.

Como colofón a este apartado, los participantes del grupo de la policía local consideran importante aclarar que bajo el paraguas de la libertad religiosa no cabe cobijar cualquier tipo

de actividad. Debe quedar definido de forma previa el contenido de la práctica del culto, su objeto, para evitar diferencias y discriminaciones con las actividades anexas y las ajenas a la liturgia, habida cuenta del abanico tan amplio y variado de prácticas asociadas al culto que existen actualmente.

### III.3.B. Infracciones detectadas contra los lugares de culto

En el segundo bloque, referido a las infracciones detectadas contra los lugares de culto, coinciden en mencionar las actuaciones que dañan el patrimonio, especialmente, la realización de pintadas.

Los daños contra el patrimonio constituyen el problema mayoritario, específicamente, la realización de pintadas con mensajes que fomentan, promueven o incitan directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra una religión, y que podrían llegar a considerarse constitutivos de un delito de odio.

Cabe citar como ejemplo la relación de incidentes registrados por la Unidad de Gestión de la Diversidad de la Policía Municipal de Madrid en los últimos cuatro años:

Año 2016. (1)

Daños. Pintada en Mezquita.

Año 2017. (4)

Daños. Pintada en Sinagoga.

Daños. Pintada en Sinagoga.

Daños y contra el respeto a los difuntos.

Pintada cementerio.

Daños y contra el respeto a los difuntos.

Pintada cementerio.

Año 2018. (7)

Daños. Pintadas y pegatinas en el Arzobispado.

Daños. Pintada en monumento de culto.

Daños. Pintada Mezquita.

Daños. Pintada Iglesia.

Daños. Pintada lugar de culto.



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

Injurias/ contra los sentimientos religiosos de Iglesia.

Injurias/ contra la libertad de conciencia en contra de la apertura de Mezquita.

Año 2019. (9)

Daños/profanación en ofensa de sentimientos religiosos en cementerio.

Injurias/ contra los sentimientos religiosos de Iglesia.

Daños. Pintada en Iglesia.

Injurias/ contra los sentimientos religiosos de Iglesia.

Daños. Pintada en Iglesia.

Daños. Pintada en Basílica.

Daños. Pintada Nunciatura.

Daños. Pintada Iglesia.

Daños. Pintada en Catedral.

a. Excesiva afluencia de público y aglomeraciones un determinado día a la semana y ocupación de la calle.

b. Circulación de vehículos.

c. Molestias (ruidos, fundamentalmente) ocasionadas por centros de culto que se encuentran en locales de bloques de viviendas.

En esta cuestión sobre los problemas o conflictos atinentes a la práctica del culto, desde la policía local se desea introducir la siguiente reflexión que conlleva una valoración autocrítica de carácter histórico y también cultural. El cambio que se ha producido en algunos municipios, en los que se ha pasado, en unos años, de existir una única religión mayoritaria a una diversidad cultural y religiosa importante, requiere un esfuerzo de adaptación y de formación en materia de convivencia y de tolerancia por parte de los ciudadanos y de la propia Administración, ya que el desconocimiento de las diferentes culturas, costumbres y creencias conduce a pensamientos estereotipados y prejuiciosos. Considera la policía local que estamos acostumbrados a un solo modelo de fe (el católico) y la muestra de que todavía no se ha alcanzado la armonía y la aceptación necesaria de la heterogeneidad social actual, es la vulneración del principio de igualdad cuando se constata:

Las policías locales participantes coinciden en señalar como objetivo primordial reducir la infradenuncia en este tipo de infracciones o delitos, especialmente alta, en general, en cuestiones relacionadas con discriminación e intolerancia.

### III.3.C. Convivencia vecinal

El tercer bloque se ha dirigido a detectar los problemas de convivencia que guardan relación con la libertad religiosa.

En este apartado la policía local constata la existencia de un rechazo vecinal al emplazamiento de determinados lugares de culto, señalando que la mayoría de problemas se han presentado fundamentalmente con mezquitas e iglesias evangélicas.

El rechazo u oposición se manifiesta: 1) mediante la elevación de quejas, y 2) en las actuaciones anteriormente referidas que dañan el patrimonio, especialmente, la realización de pintadas.

Las quejas se elevan, principalmente, por las siguientes razones:

a. Que no se plantean quejas por la afluencia de personas, la ocupación de la vía pública, el ruido, las aglomeraciones o el colapso de los aparcamientos fruto de la celebración de comuniones católicas, procesiones o fiestas patronales, cuando se puede afirmar que estas últimas, en concreto, constituyen el origen de la gran mayoría de problemas de esta naturaleza que sufrimos, si atendemos a las altísimas emisiones acústicas provenientes de recintos feriales enclavados en los centros urbanos, espectáculos de pirotecnia y similares.

b. Que se percibe (y así se documenta con diversos ejemplos) que en las quejas vecinales por la práctica del culto de las





## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

confesiones religiosas minoritarias, subyacen prejuicios e intolerancia (en especial, hacia los musulmanes), debido a ideas preconcebidas y desconocimiento. Es imprescindible, a su juicio, insistir desde los poderes públicos en la educación y en el respeto a la diversidad.

- c. Que se ha comprobado que en algunos municipios se exigen requisitos diferentes según se trate de una u otra confesión religiosa, citándose como ejemplos el seguro de responsabilidad civil para actividades en la vía pública, o la exigencia de un permiso de videovigilancia en los centros de culto.

### III.3.D. Existencia de protocolos de actuación

El cuarto y último bloque se detiene en la existencia o necesidad de protocolos en la materia y en las técnicas de participación de las confesiones en su elaboración.

En cuanto a la forma en la que la policía gestiona los problemas relativos a las actividades de culto, la primera técnica a la que se recurre es a la mediación. Si la mediación no es posible, o no da resultado, se procede a aplicar las normas y, si fuera preciso, a denunciar.

Se insiste en la necesidad de fomentar la implicación ciudadana con iniciativas como, por ejemplo, la incorporación de representantes de las confesiones religiosas en los centros de poder político y, en especial, en los Consejos Locales de Seguridad. Consideran que ahondar en medidas de representatividad política aplicadas a la diversidad religiosa, tiene la virtud de prevenir futuros conflictos por discriminación.

Se recomienda una mayor dotación de las Unidades de Gestión de la Diversidad, debido a

que en los últimos años se ha reducido el personal adscrito a las mismas. En los casos de ciudades que no dispongan de estas unidades, sería recomendable su creación o, si no es posible destinar recursos a la creación de una nueva unidad, se podría formar personal especializado dentro de los servicios policiales de que dispongan.

Declaran imprescindible la coordinación de los Servicios Policiales con otros departamentos municipales competentes en la materia, que tenga como objeto unificar criterios e intervenciones.

También consideran que es importante atender —en orden a adoptar medidas preventivas y de protección— a la relación que existe entre determinados sucesos acontecidos en otros lugares alejados del municipio (como un atentado, por ejemplo) y la posibilidad de que ciertos centros religiosos de otras localidades sufran daños o pintadas. Esto exige que la policía tenga conocimiento de qué lugares son más vulnerables y susceptibles de sufrir ataques.

Entre las iniciativas de gestión y prevención en la materia llevadas a cabo, las policías locales participantes informan de las siguientes:

- a. Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural (Leganés), en cuyo marco se lleva trabajando siete años de forma organizada el reto de la diversidad cultural<sup>76</sup>.
- b. El Ayuntamiento de Getafe dispone de una mesa de la convivencia en la que están representadas las diferentes confesiones religiosas presentes en la ciudad.
- c. Participación de GESDIPOL<sup>77</sup> —con carácter ordinario y periodicidad trimestral— en la Mesa Interreligiosa del Ayuntamiento de Castellón a la que asisten la mayoría de las

76. Para más información, véase, Proyecto ICI, Leganés (<http://proyectoicileganes.blogspot.com/>).

77. GESDIPOL es la Unidad especial de la Policía de Proximidad de Castellón para la gestión de la diversidad cultural.



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

- confesiones de la ciudad y donde se exponen los problemas de dichas comunidades.
- d. Mesa Técnica sobre Religiones de la Unidad de Gestión de la Diversidad de la Policía Municipal de Madrid constituida como espacio técnico de deliberación de carácter consultivo. Corresponde a la Mesa Técnica recibir toda la información cuantitativa y cualitativa sobre hechos intolerantes o discriminatorios relacionados con la diversidad religiosa que represente dicha Mesa, deliberar sobre posibles acciones para abordar las situaciones detectadas y transmitir las posibles propuestas a la Jefatura de la Policía Municipal de Madrid para su valoración y posible implementación.
- e. Aprobación de protocolos (si bien la mayoría de los municipios manifiesta no disponer de ningún tipo de protocolo):
1. Aplicables a la Celebración del Sacrificio (“Fiesta del cordero”) por cuestiones de salud veterinaria<sup>78</sup> y al Ramadán de los musulmanes, con objeto, básicamente, de regular el tráfico<sup>79</sup>.
  2. Para compatibilizar el ejercicio de los derechos fundamentales con la actuación policial, mediante la elaboración de un Manual de Gestión Policial de la Diversidad Religiosa<sup>80</sup>, en el que se ha contado con la participación de las confesiones religiosas relevantes en la ciudad.
- con la finalidad de informar y dar a conocer otros aspectos de la materia, pero también como contribuciones y propuestas de mejora que justifiquen concluir con un quinto bloque, cuyo contenido se resume a continuación.
- a. Detección de problemas prácticos de gestión y tratamientos contradictorios entre las distintas confesiones y entidades religiosas, en las siguientes cuestiones relacionadas con la ocupación de la vía pública:
1. las denominadas actividades de recorrido (carreras, ciclistas, etc.) entre las que se encuentran las procesiones (pero que, por otra parte, no son comparables por tratarse, en este último caso, del ejercicio de un derecho fundamental);
  2. la necesidad de un Plan de Autoprotección (la protección del penitente);
  3. las mesas informativas (que utilizan habitualmente los Testigos de Jehová).
- b. Se informa de la tendencia a la concentración de centros de culto de confesiones minoritarias en polígonos industriales. Se trata de espacios en los que conviven con otros usos empresariales e industriales, con cuyos titulares alcanzan acuerdos bilaterales para gestionar y compatibilizar sus actividades. Esta realidad conduce, a juicio de la policía, a una especie de “gentrificación<sup>81</sup> del culto” que habría de evitarse a toda costa porque conlleva segregación, marginación y estigma. Se advierte de otra razón, desde el punto de vista criminológico, que aporta argumentos

### III.3.F. Otras cuestiones

En el encuentro con el grupo de la policía local surgieron cuestiones de distinta índole planteadas

78. En Castellón.

79. Es el caso de Leganés, por ejemplo.

80. Editado por el Área de Gobierno de Salud, Seguridad y Emergencias del Ayuntamiento de Madrid en 2018 (puede consultarse en el siguiente enlace: [https://www.esmadrid.com/sites/default/files/manual\\_para\\_la\\_gestion\\_policial\\_de\\_la\\_libertad\\_religiosa.pdf](https://www.esmadrid.com/sites/default/files/manual_para_la_gestion_policial_de_la_libertad_religiosa.pdf)).

81. El concepto “gentrificación” no se encuentra reconocido por la RAE. Se trata de una adaptación al español del término anglosajón *gentryfication*, que alude a “un proceso mediante el cual la población original de un sector o barrio, generalmente céntrico y popular, es progresivamente desplazada por otra de un nivel adquisitivo mayor” [véase, Fudéu BBVA (asesorada por la RAE)\*].



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

en favor de la ubicación de centros de culto en suelo urbano: se ha comprobado que la presencia de un centro de culto constituye un elemento de disuasión para el delincuente, ejerce una especie de control social por cuestiones morales, y ahuyenta la acción delictiva.

Por último, se introduce también el argumento del negativo impacto visual y estético que presentan los centros de culto ubicados en polígonos. Desde el punto de vista del patrimonio cultural e histórico, se entiende que una acción urbanística dirigida a integrar las diferentes creencias, con sus peculiaridades arquitectónicas, simbólicas y ornamentales, aporta un indudable valor cultural y —por ende— turístico a los

núcleos urbanos, que decae o desaparece directamente cuando su localización se relega a espacios industriales, pensados para acoger actividades que nada tienen que ver con el culto.

- c. Coinciden todos los asistentes en:
  1. Declarar la importancia del urbanismo como sector fundamental desde el que intervenir en este campo.
  2. Demandar una norma sectorial en la materia que ofrezca certeza jurídica, sin otorgar un trato específico ni diferenciado a las confesiones.
  3. La importancia de aprobar unas recomendaciones a fin de unificar la regulación de la materia en todo el Estado.

## IV. Conclusiones y propuestas

**PRIMERA.** El análisis de la normativa vigente en materia de planificación del territorio y urbanismo ha mostrado una escasa atención a la diversidad religiosa, lo que dificulta el ejercicio del derecho fundamental a establecer lugares de culto reconocido a las iglesias, confesiones y comunidades religiosas, condición sin la que no es posible la práctica del culto, derecho reconocido a todas las personas. La respuesta de las confesiones religiosas, técnicos de urbanismo y de la policía local al cuestionario enviado ratifica esta primera conclusión. Se recuerda que el art. 9.2 de la CE envía un mandato a los poderes públicos de que creen las condiciones de ejercicio de los derechos fundamentales y remuevan los obstáculos que supongan una dificultad. La omisión en el ejercicio de sus deberes puede suponer un impacto discriminatorio.

**SEGUNDA.** A la insuficiente regulación específica de la materia se une una normativa diversa en función de la Comunidad Autónoma que compromete el ejercicio de este derecho en condiciones de igualdad. La garantía de igualdad requiere que el Estado en el ejercicio de sus competencias regule las condiciones básicas y 'criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquellas' y que sean 'absolutamente necesarios para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho' (STC 54/2017) en todo el territorio con independencia de la Comunidad Autónoma y el Municipio en el que se resida.

**TERCERA.** La planificación del territorio y la urbanística requiere un conocimiento de cuál es la diversidad religiosa que existe en el territorio para poder atender sus necesidades. No se debe olvidar que estamos ante el ejercicio de un derecho fundamental. Los técnicos de urbanismo de los municipios participantes, afirman que no disponen de un instrumento articulado que les permita conocer con carácter previo las necesidades de suelo para uso religioso.

Las autoridades competentes deberían articular los instrumentos que les permitan conocer la diversidad religiosa existente en su territorio con la finalidad de dar respuesta a las necesidades derivadas del ejercicio de la libertad religiosa, garantizar la plena inclusión de los grupos minoritarios y evitar situaciones conflictivas que son una amenaza a la convivencia pacífica y la cohesión social. Este es uno de los pilares en los que debe construirse el modelo de ciudad actual a la luz de la Agenda Urbana Española de 2019.

Sin embargo, no hay que olvidar que la planificación es a largo plazo y los cambios que se producen en las creencias religiosas de la población son mucho más dinámicos. Es, pues, aconsejable que la planificación sea flexible y adaptable a unas necesidades cambiantes.

**CUARTA.** Los técnicos de urbanismo afirman no tener constancia de que el planeamiento territorial de carácter autonómico



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

establezca directrices relacionadas con los lugares de culto, ni disponibilidades de suelo para los mismos. Algunos técnicos señalan la importancia de que la normativa autonómica contenga previsiones en esta materia.

De forma mayoritaria los PGOUs no contienen en sus Memorias previsiones sobre las necesidades de lugares de culto, ni sobre la disponibilidad de suelo para su ubicación.

En lo que se refiere a la disponibilidad del suelo el uso religioso se incluye en los PGOUs como uso equipamental, calificándolo algunos como públicos, considerándolo de Servicio de Interés Público o Social y en concreto Socio-Cultural y otros como privados. La distinta naturaleza que se da al uso religioso, público o privado, tiene consecuencias en relación con la gestión de dicho uso. La disparidad de criterios puede tener un impacto negativo en la igualdad en el ejercicio de la libertad religiosa. Sin embargo, en ambos casos el PGOU no determina de forma específica la disponibilidad del suelo para uso religioso.

Los técnicos de urbanismo coinciden en afirmar que se decide en función de la demanda. Es decir, se trata de atender una solicitud concreta teniendo en cuenta el suelo disponible para equipamientos. Afirmación que muestra una falta de planificación, planificación que no es posible realizar sin el conocimiento de la diversidad religiosa existente en su territorio.

Hay que tener presente que es difícil comprometer suelo a largo plazo ya que puede resultar escaso o excesivo en función de cómo evolucionen las necesidades de la población. De ahí que se recomiende el uso de figuras jurídicas flexibles que permitan adaptarse a las necesidades reales en cada momento.

**QUINTA.** El procedimiento de aprobación del PGOU debe garantizar la participación ciudadana. Las confesiones religiosas en sus

respuestas se quejan de no ser invitadas a participar, hecho que ha dado lugar a algún pronunciamiento judicial —favorable a la confesión que demanda— que así lo constata.

La participación de las confesiones religiosas presenta una especificidad que debe tenerse en cuenta. Son responsables ante sus fieles de establecer lugares de culto que les permita la práctica del mismo, ambos derechos fundamentales. Esta posición de las confesiones religiosas como prestadoras de un servicio religioso a sus fieles que al mismo tiempo son ciudadanos, exige que las autoridades competentes las tengan en consideración en el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos.

**SEXTA.** Las figuras jurídicas previstas para el establecimiento de un lugar de culto varían de un municipio a otro de los participantes. Las respuestas al cuestionario de los técnicos de urbanismo permiten afirmar que no hay coincidencia ni unanimidad en la consideración del Patrimonio municipal del suelo como instrumento de reserva del suelo. De las respuestas se desprenden distintos instrumentos jurídicos de asignación de suelo. Así, cuando se trata de suelo de equipamiento municipal, en algunos municipios la concesión demanial es el procedimiento habitual de entrega a las confesiones. En aquellos casos que la parcela está calificada como Servicio de Interés Público y Social (SIPS) —perteneciente al Patrimonio Municipal del Suelo— el procedimiento que se inicia a instancia de parte interesada culmina con la constitución de un derecho de superficie sobre la finca. Otras veces, la ubicación de los lugares de culto se prevé en suelo calificado como equipamiento privado.

Cuando se trata de locales, las figuras jurídicas utilizadas son la concesión demanial o la cesión de uso, en función de la naturaleza jurídica del edificio en que se encuentren. En algunas ocasiones, la confesión religiosa debe participar



## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

en un procedimiento de concurrencia competitiva abierto a cualquier asociación sin ánimo de lucro, sin que exista en el PGOU distinción entre unas y otras y por tanto no se otorga prioridad a una sobre otra.

En aquellos municipios en que no existe ningún suelo de los incluidos en el Patrimonio Municipal del Suelo destinado a lugares de culto o no existen Equipamientos públicos con este uso quedan sometidos al ámbito privado.

La dificultad de hacer una propuesta tipo se encuentra en la variedad de situaciones que pueden darse. Sin embargo, dados los eventuales cambios sociológicos a los que puede estar sometido el municipio, se recomienda la utilización de figuras jurídicas flexibles que permitan la adaptación a dichos cambios.

**SÉPTIMA.** La ubicación de los lugares de culto es una de las preocupaciones de las confesiones religiosas que en su respuesta a esta pregunta coinciden en demandar una previsión de suelo en la planificación urbanística, la ubicación de los lugares de culto en el casco urbano y se lamentan de su ubicación en polígonos industriales. Esta misma percepción manifiestan los servicios policiales de los municipios participantes, que afirman que esta práctica conduce a una especie de “gentrificación del culto” que debería evitarse a toda costa porque conlleva segregación, marginación y estigma. La gestión urbanística de los centros de culto no puede acometerse de espaldas a los objetivos estratégicos de la Agenda Urbana Española de 2019, en concreto con los objetivos de “evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente” (objetivo 2), “favorecer la proximidad y movilidad sostenible” (objetivo 5) y “fomentar la cohesión social y buscar la equidad” (objetivo 6).

**OCTAVA.** En lo que concierne a la gestión y disciplina urbanística, las Leyes de las Comunidades Autónomas reguladoras de los

espectáculos públicos y las actividades recreativas, salvo alguna excepción, han excluido de su ámbito de aplicación aquellas actividades que supongan el ejercicio de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, mencionando, en ocasiones de forma expresa el ámbito religioso y extendiéndolo, en otras, a los establecimientos destinados a este fin. Otras veces, la exclusión de su ámbito de aplicación se limita a las celebraciones religiosas o a los derechos fundamentales de reunión y manifestación. La normativa existente muestra fórmulas dispares, que comprometen la igualdad en el ejercicio del derecho.

La aplicación de la normativa general al no incluir entre las actividades clasificadas la de culto puede dar lugar a que se les equipare a otras actividades que no se acomodan bien con la función de culto, un ejemplo en este sentido lo proporciona la STSJ 284/2009, de Madrid, que ha remitido a una normativa general, sin que se indique cuál y en qué preceptos se apoya para respaldar el cierre de un lugar de culto.

La jurisprudencia ha mostrado de forma reiterada que la normativa de espectáculos públicos y recreativos que se aplicaba a los lugares de culto para la concesión de las licencias requeridas no era la adecuada, un ejemplo en este sentido se encuentra en la STSJ 591/2019 de Madrid, que declara la inadecuada clasificación de la actividad de culto, a efectos de conceder la licencia de protección ambiental, entre las que tienen carácter recreativo o de espectáculo público.

Los municipios consultados carecen de una normativa específica para los lugares de culto.

En las respuestas a los cuestionarios enviados a las confesiones religiosas, la policía local de forma unánime y la mayoría de los técnicos de urbanismo manifiestan la necesidad de que se aplique una normativa específica. Las confesiones religiosas solicitan, además, que los





## LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

procedimientos administrativos de concesión de licencias se simplifiquen, otorgando mayor agilidad. La policía local señala también que bajo el paraguas de la libertad religiosa no cabe cobijar cualquier tipo de actividad, por lo que deberá quedar definido de forma previa el contenido de la práctica del culto, su objeto, para evitar diferencias y discriminaciones con las actividades anexas y ajenas a la práctica religiosa.

**NOVENA.** El establecimiento de un lugar de culto se encuentra, en ocasiones, con obstáculos que provienen de la oposición vecinal, en concreto este rechazo se produce contra la construcción de mezquitas y también con algunas iglesias evangélicas. Así ha sido constatado por todos los participantes (confesiones religiosas, técnicos de urbanismo y policía local). Este problema de convivencia ciudadana es un síntoma de intolerancia que debe ser abordado por las autoridades competentes con aquellos instrumentos informativos y formativos que preparen a la ciudadanía a respetar la diversidad religiosa creciente en su municipio como valor de la convivencia democrática. No hay que olvidar que una oposición vecinal no es en sí misma un motivo que justifique impedir el ejercicio de un derecho fundamental.

**DECIMA.** De las respuestas de confesiones religiosas, técnicos de urbanismo y policía local a la pregunta si se advierten ataques a los lugares de culto, se desprende que son aislados y de baja intensidad. En este sentido, no obstante, policía local alerta de la necesidad de conocer y en su caso reducir la infradenuncia detectada. Los casos que se producen

tienen que ver con daños materiales y pintadas de rechazo a determinadas confesiones (islam, iglesia católica...). Sin embargo, no hay que menospreciar estas acciones que alertan de la existencia de un germen de intolerancia que hay que afrontar. Es necesario trabajar en el ámbito de la prevención para evitar que estas conductas se produzcan y crezcan.

Los lugares de culto gozan de la protección que les garantiza el Código penal frente a las acciones que dan lugar a los ataques más graves.

**DECIMOPRIMERA.** El diagnóstico realizado aconseja intervenir normativamente en los siguientes niveles:

1. El Estado en el ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.1 de la CE debería regular las condiciones básicas, los criterios y estándares que aseguren la igualdad en el ejercicio de este derecho en todo el territorio del Estado.
2. La incorporación de directrices, criterios y estándares en los instrumentos normativos autonómicos de carácter territorial y urbanístico que garanticen el ejercicio del derecho fundamental a establecer lugares de culto en igualdad en todo el territorio de la Comunidad Autónoma.
3. La existencia de Recomendaciones sobre lugares o centros de culto facilitarían a las corporaciones locales la adaptación de la misma a su concreta realidad.

