



La situación urbanística de los lugares de culto

Resumen ejecutivo

Adoración Castro Jover
Maite Uriarte Ricote

Informes del

bservatorio del
pluralismo religioso en España

La situación urbanística de los lugares de culto

Resumen ejecutivo

**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



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, toma como punto de partida el reconocimiento del derecho al establecimiento de los lugares de culto como un derecho fundamental cuyo ejercicio se proyecta en el ámbito de la planificación y la gestión urbanística. Se tienen en cuenta las directrices marcadas por la UE en lo que se refiere a los principios de gobernanza, flexibilidad e innovación para construir las ciudades. Asimismo, se ha hecho referencia al marco normativo y jurisprudencial en el ámbito de la gestión y disciplina urbanística teniendo en cuenta los problemas que la segunda parte, que recoge el trabajo de campo, nos ha ido señalando y que se explicarán con posterioridad.

En la segunda parte, se recoge la respuesta a los cuestionarios enviados y las aportaciones realizadas en las reuniones de trabajo de los distintos sujetos que intervienen en el proceso. En concreto se ha contado con la participación de instituciones representantes de las confesiones religiosas con reconocimiento de notorio arraigo (la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE), la Comisión Islámica de España (CIE), la Federación de Comunidades Judías de España (FCJE), la Unión Budista de España-Federación de Entidades Budistas de España (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 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.



LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

Por otra parte, los agentes 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 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.

El resultado de integrar las aportaciones de la primera y la segunda parte del informe señala que los problemas detectados en el ámbito urbanístico se pueden agrupar del siguiente modo: 1. desconocimiento de la diversidad religiosa existente en el territorio; 2. la falta de directrices en el planeamiento territorial de carácter autonómico; 3. la diversidad en los PGOU en la calificación del uso equipamental; 4. la participación de las confesiones en el procedimiento de elaboración de los PGOU; 5. la diversidad de figuras jurídicas previstas para el establecimiento de los lugares de culto; 6. la falta de una normativa específica para los lugares de culto; 7. la ubicación de los lugares de culto; 8. la convivencia vecinal; 9. la protección de los lugares de culto.

1. Desconocimiento de la diversidad religiosa existente en el territorio

Se ha detectado una ausencia de instrumentos para conocer y tener en cuenta la diversidad religiosa existente en la Comunidad Autónoma

y de forma especial en el municipio. Las autoridades competentes deberían articular los medios 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 articularse el modelo de ciudad actual a la luz de la Agenda Urbana Española de 2019.

2. La falta de directrices en el planeamiento territorial de carácter autonómico

El examen de la normativa autonómica, así lo confirman los técnicos de urbanismo, permite afirmar que no se han establecido en el planeamiento territorial autonómico 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.

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.

3. La diversidad en los PGOU en la calificación del uso equipamental

El uso religioso se incluye en los PGOU como uso equipamental, calificándolo algunos como público, considerándolo de Servicio de Interés Público o Social y en concreto Socio-Cultural y



LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

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.

4. La participación de las confesiones en el procedimiento de elaboración del PGOU

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 (publicado en el Boletín oficial del Parlamento Vasco el 13 de septiembre de 2019) y de algunos Planes Generales de Ordenación Urbana (en adelante PGOU), muestra la falta de participación de las confesiones minoritarias, 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.

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.

5. La diversidad de figuras jurídicas previstas en los distintos municipios para el establecimiento de los lugares de culto

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



LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

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 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.

6. La ubicación de los lugares de culto

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 policías locales 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).

7. La falta de una normativa específica para los lugares de culto

En lo que concierne a la gestión 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 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.

8. La convivencia vecinal

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.

9. La protección de los lugares de culto

De las respuestas de las confesiones religiosas, técnicos de urbanismo y policía local a la pregunta de si se advierten ataques a los lugares de culto, se desprende que son aislados y de baja intensidad. En este sentido, no obstante, la 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 (mezquitas, sinagogas, iglesias católicas...). 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.

10. Recomendación

Se 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



LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LOS LUGARES DE CULTO

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
3. La existencia de unas Recomendaciones sobre lugares o centros de culto facilitaría a las corporaciones locales la adaptación de la misma a su concreta realidad.

fundamental a establecer lugares de culto en igualdad en todo el territorio de la Comunidad Autónoma.

