

LUGARES DE CULTO

PROBLEMÁTICA ACTUAL Y PROPUESTA DE SOLUCIONES

Info@ferede.org

C/ Pablo Serrano 9 Posterior 28043-Madrid

Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España

Ed. Septiembre 2012

CONTENIDO

I. PROBLEMÁTICA DE LOS LUGARES DE CULTO DE LAS IGLESIAS EVANGÉLICAS

A. Crecimiento de las Iglesias y de los problemas de sus lugares de culto.

B. Aspectos jurídicos relevantes sobre los lugares de culto

1. Los lugares de culto de las entidades religiosas son vitales para la plena efectividad del derecho fundamental de libertad religiosa.
2. El único límite que puede imponerse al derecho a establecer lugares de culto es la protección de otros derechos fundamentales o el orden público protegido por la ley.

C. Problemas concretos de los lugares de culto

1. Punto de partida histórico y social desfavorable.
2. Ausencia de criterios legales que regulen el establecimiento de lugares de culto, vulnerándose el principio de igualdad en el ejercicio de un derecho fundamental.
3. El ejercicio del derecho de establecimiento de lugares de culto queda, en muchas ocasiones, en manos de cada Ayuntamiento.

II. SOLUCIONES PLANTEADAS POR FEREDe

A. Regulación estatal de los requisitos para el establecimiento y funcionamiento de los lugares de culto

B. Contenido de la ley estatal:

1. Que se declare que, con carácter general, el uso religioso es compatible con los diferentes tipos de suelo urbano.
2. Que en la apertura y funcionamiento de un lugar de culto se sustituya la exigencia de licencia previa por la actuación comunicada.
3. Inclusión en la ley de los requisitos técnicos necesarios para el establecimiento de un lugar de culto.
4. Reserva obligatoria de suelo de uso religioso en los planeamientos urbanísticos.
5. Inclusión de mecanismos previstos en la legislación urbanística para que las iglesias, confesiones y comunidades religiosas puedan participar de manera efectiva en el procedimiento de aprobación del planeamiento general.

C. Inclusión en la ley de medidas específicas a favor de la igualdad en el establecimiento de lugares de culto.

I. PROBLEMÁTICA DE LOS LUGARES DE CULTO DE LAS IGLESIAS EVANGÉLICAS

INTRODUCCIÓN

En España contamos con más de 28.000 lugares de culto. De ellos, 23.074¹ pertenecen a la Iglesia Católica y los 5.549² restantes a las confesiones religiosas minoritarias, de los cuales, más de 3.000³ son evangélicos o protestantes, aproximadamente 1.000 son musulmanes, 700 de los testigos de Jehová y el resto pertenecen a otras confesiones.

En general, la apertura y el funcionamiento de los lugares de culto católicos, hasta ahora, se ha desarrollado de manera pacífica, progresiva y con un alto nivel de aceptación social y cultural. Además, esta confesión religiosa suele contar con múltiples facilidades y ayudas por parte de la Administración Pública, lo cual facilita el establecimiento y desarrollo de los nuevos centros de culto. La consecuencia es un nivel bajo de conflictividad y, quizás debido a eso, la regulación de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa sobre lugares de culto no ha experimentado un desarrollo normativo y reglamentario hasta el momento actual.

Esta situación contrasta con lo que ocurre con los más de 5.000 lugares de culto pertenecientes a las confesiones minoritarias, las cuales, con frecuencia, parten de una situación caracterizada por:

- Crecimiento rápido de sus lugares de culto.
- Ausencia de una normativa estatal de referencia que desarrolle su establecimiento e implantación.
- Deficiente visibilización y aceptación social. Según la última encuesta realizada en el país Vasco entre el 20 y el 37 por ciento de la población confiesa molestias de mayor o menor grado por el simple hecho de que exista un centro de culto cerca de su vivienda.
- Escasas facilidades y ayudas por parte de la Administración Pública y mayor incidencia de casos de resistencia o acoso encubierto para evitar su implantación en una localidad.

La ausencia de un desarrollo normativo sobre lugares de culto y el incremento progresivo de lugares de culto procedentes en su mayoría de confesiones religiosas emergentes ha propiciado una respuesta administrativa y social que no es siempre congruente con nuestros valores constitucionales. Al tratarse de un problema que preferentemente afecta a minorías con escasa presencia pública, no siempre ha

¹ Según “*La Iglesia católica en España. Nomenclator 2011*”. Oficina de Estadística y Sociología de la Iglesia (OESI), Conferencia Episcopal Española.

² Dato obtenido a fecha 20 de junio de 2012 según “*Directorio de lugares de culto del Observatorio del Pluralismo Religioso en España*”.

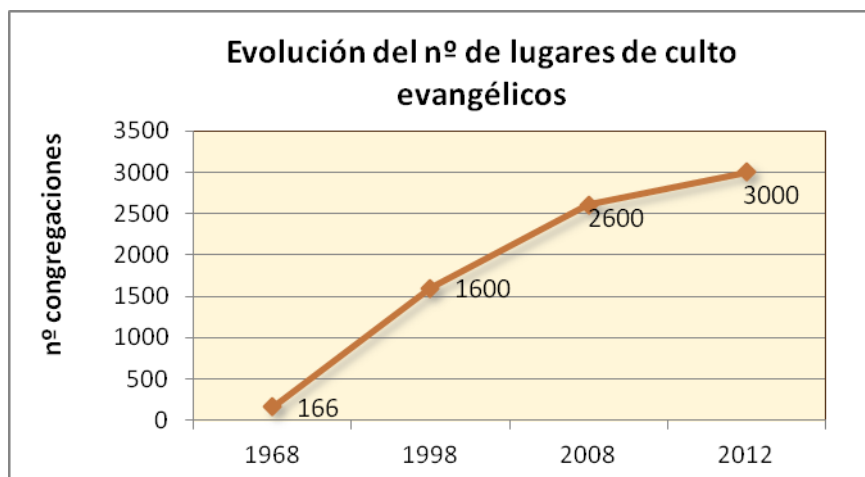
³ Los datos señalados se han obtenido del Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia. No obstante son aproximados y han sido redondeados debido a que la inscripción de lugares de culto es un derecho de las entidades religiosas pero no una obligación, por lo que se tiene conocimiento de la existencia de otras comunidades religiosas que siendo totalmente legales no están inscritas.

recibido la atención que se requiere por parte de los legisladores, de la Administración y de los medios de comunicación.

Aunque somos conscientes de que la mayor parte de lo que reseñamos podría ser de aplicación para otras minorías, mediante este documento se ha preferido exponer la problemática desde la perspectiva de esta federación de Iglesias evangélicas, así como ofrecer alternativas y propuestas para que se puedan adoptar soluciones a los problemas existentes.

A. CRECIMIENTO DE LAS IGLESIAS EVANGÉLICAS Y DE LOS PROBLEMAS DE SUS LUGARES DE CULTO

El número de congregaciones evangélicas en España es superior a 3.000, lo cual supone aproximadamente el 13 por ciento con respecto a los lugares de culto católicos.



El crecimiento de los lugares de culto protestantes ha experimentado un constante crecimiento. Aunque no existen muchos datos oficiales ofrecidos por las diferentes administraciones públicas, nuestra federación realizó un estudio en diciembre del año 1997 que arrojó la cifra de 1.600 lugares de culto evangélicos o protestantes. Diez años más tarde se repitió el estudio y el resultado fue un incremento de 1.000 nuevas congregaciones.

Por su parte la Iglesia católica también ha incrementado en 1.000 la cifra de sus lugares de culto activos, pero en un periodo mucho mayor. En 1998, la Guía de entidades religiosas del Ministerio de Justicia citaba 22.000 lugares católicos que, en 2011, pasaban a ser 23.074.

Esta importante tasa de crecimiento de los lugares de culto evangélicos o protestantes ha ido acompañada con el progresivo incremento de problemas que afectan a la apertura y funcionamiento de las iglesias. Tanto es así que, en el momento actual, este

es el asunto más preocupante de todos los que afectan a las iglesias evangélicas o protestantes en España. Para ilustrar esta preocupación, a continuación se destacarán algunos aspectos jurídicos importantes del derecho fundamental de libertad religiosa y de culto público, para pasar a enumerar de manera breve algunos problemas concretos que en la actualidad afrontan los lugares de culto.

B. ASPECTOS JURÍDICOS RELEVANTES SOBRE LOS LUGARES DE CULTO

1. Los lugares de culto de las entidades religiosas son vitales para la plena efectividad del derecho fundamental de libertad religiosa.

Es sabido que, con la entrada en vigor de nuestra Constitución, se consagró el reconocimiento del derecho fundamental de libertad religiosa, derecho que fue bien desarrollado por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980. A pesar del reconocimiento de este derecho, en la actualidad no todos los problemas relacionados con el mismo se encuentran resueltos, y algunos de los más importantes se están produciendo en la práctica del culto, casi siempre de las confesiones religiosas minoritarias.

Esta práctica del culto tiene que ver con la **dimensión colectiva del derecho**, dimensión que es imprescindible para que la libertad religiosa exista realmente y en toda su plenitud. Esta vertiente colectiva se explicita en el artículo segundo de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa como el ***“derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos”***.

El ejercicio de este derecho se encuentra íntimamente ligado al local (lugar de culto) en el que se desarrolla la actividad religiosa, y las cuestiones que afectan al mismo repercuten en el ejercicio colectivo o comunitario de la libertad religiosa. Así lo entiende el Tribunal Supremo en sus **Sentencias de 24 de junio de 1988 (RAJ 4724) y de 18 de junio de 1992 (RAJ 6004)**, y también el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en sentencias tales como la de fecha de 26 septiembre de 1996 (Manoussakis y otros c. Grecia).

2. El único límite que puede imponerse al derecho a establecer lugares de culto es la protección de otros derechos fundamentales o del orden público protegido por la ley.

El ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa en su esfera colectiva tiene unos límites que vienen claramente definidos en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, que establece en su artículo tercero que ***“el ejercicio de los derechos dimanantes de la Libertad Religiosa y de Culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática”***.

En la práctica, esto significa que el derecho de una Iglesia a establecer un lugar de culto solo puede ser limitado cuando exista una razón basada en la protección de libertades y derechos fundamentales, o en la salvaguardia del orden público protegido por la ley, teniendo en cuenta además que nuestro Tribunal Constitucional ha establecido de manera reiterada que dichos límites han de ser siempre interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y la esencia del derecho (interpretación “*favor libertatis*”).⁴

Sin embargo, la realidad es muy diferente y en la actualidad es cada vez más frecuente que en la apertura y funcionamiento de los lugares de culto se exijan requisitos o se impongan actuaciones que traspasan los mencionados límites para el libre ejercicio de este derecho fundamental con lo que se produce una lesión real del mismo.

Mediante este documento se proponen medidas para corregir esta situación y para que el derecho de libertad religiosa quede debidamente garantizado y protegido.

C. PROBLEMAS CONCRETOS DE LOS LUGARES DE CULTO

1. Punto de partida histórico y social desfavorable.

El punto de partida de las confesiones religiosas minoritarias en España es desfavorable con respecto a la mayoritaria. Los evangélicos o protestantes partimos de una realidad histórica de persecución y discriminación que se suma al actual desconocimiento y dificultad de visibilización que tienen nuestras iglesias en la sociedad.

Hasta 1978, no se reconoce plenamente el derecho de libertad religiosa, por lo que realmente no tenemos aún tradición de libertad y tolerancia religiosa en España. Esto tiene como consecuencia que muchos Ayuntamientos no estén acostumbrados a la presente realidad plural y no muestren la suficiente sensibilidad al tratar los asuntos que afectan a las confesiones religiosas minoritarias.

Además de la realidad histórica descrita, este punto de partida desfavorable se agrava por las siguientes cuestiones:

- Existe una insuficiente reserva de suelo destinado a uso religioso en los planeamientos urbanísticos de los municipios, de tal manera que las iglesias evangélicas encuentran problemas a la hora de encontrar espacio para ubicar sus templos.
- Los espacios existentes en los que pueden establecerse los lugares de culto son inadecuados: muchas veces están en las afueras de las ciudades, con mala comunicación creándose “*ghetos*” para las confesiones religiosas minoritarias, algo que no favorece la normalización de la diversidad religiosa.
- Las cesiones de terrenos para la construcción de templos de las Iglesias evangélicas son muy escasas, contrastando este dato con las cesiones realizadas en favor de la confesión religiosa mayoritaria.

⁴ Véase, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 20/1990.

- Las iglesias se financian con los donativos de sus propios miembros, sin recibir apoyo económico alguno del Estado. Todo esto genera dificultades para encontrar locales adecuados.

Por todo ello, no es fácil el establecimiento de un lugar de culto en España para una Iglesia Evangélica.

Por los motivos de discriminación expuestos, y para compensar la situación histórica desfavorable que ha recaído sobre las confesiones religiosas minoritarias y prevenir posibles discriminaciones, la Administración a la hora de legislar sobre este asunto, debe de adoptar **medidas de discriminación positiva**. Con ello, además se daría cumplimiento a lo establecido en el artículo 9.2 de nuestra Constitución, de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

Téngase en cuenta que la finalidad de dichas medidas positivas sería remediar los aspectos negativos de una discriminación de profundo arraigo en la sociedad, donde desde el siglo XVI se ha venido discriminando sistemáticamente a la iglesia protestante.

La adopción de las denominadas medidas de discriminación positiva o inversa no es algo extraño o desconocido en nuestro sistema legal, no teniendo que destacarse solamente las recientes medidas en materia de igualdad de género, sino incluso en fechas más anteriores, como la proclamada en la Sentencia del TC Nº 269/94, de 3 de octubre, que legitimó la adopción de dichas medidas en relación con la discriminación sufrida por el colectivo de minusválidos.

En este sentido proponer la adopción de dichas medidas, bien en forma de reserva de cuotas en la ley del suelo o en una futura ley estatal de lugares de culto, bien en su adopción de trato preferente en la reserva de suelo de uso religioso en los planeamientos urbanísticos, etc.

2. Ausencia de criterios legales que regulen el establecimiento de lugares de culto, vulnerándose el principio de igualdad en el ejercicio de un derecho fundamental.

En la actualidad no existe una regulación común sobre el establecimiento de lugares de culto a nivel estatal, lo cual ha motivado que cada administración autonómica y local esté dando respuesta desde su propia experiencia y nivel competencial a los problemas que se le plantean.

Así, por ejemplo, Cataluña aprobó su propia Ley de Centros de Culto en el año 2009, y en la actualidad el Gobierno del País Vasco está estudiando aprobar una ley similar. Tanto en estas comunidades autónomas como en otras, cada municipio regula esta materia a través de sus ordenanzas municipales, muchas de las cuales imponen límites que nada tienen que ver con la protección del orden público o de derechos fundamentales de los demás ciudadanos.

Por otra parte, en algunos municipios se mantiene el criterio de que los lugares de culto no precisan licencia mientras que otros sí la exigen, pero no se la requieren a los templos católicos, o mantienen que lo correcto es la comunicación previa. En la exigencia de la licencia tampoco existen criterios generales para todos ya que unos Ayuntamientos entienden que la actividad religiosa es una actividad inocua, mientras que otros la asimilan a espectáculos públicos o discotecas, aplicando unos requisitos desproporcionados que nada tienen que ver con la actividad religiosa. Unos entienden que la actividad religiosa tiene impacto medioambiental y otros no, etc. Son más de 8.000 los municipios existentes en España, cada uno con su criterio particular sobre cómo ejercitar este derecho fundamental.

Ni siquiera la aprobación de la Ley de Centros de Culto de Cataluña ha dado resultado en unificar criterios en el territorio de esta comunidad autónoma, porque en su texto remite al contenido de cualesquiera ordenanza municipal que cualquier Ayuntamiento decida aplicar, por lo que, en definitiva, sigue primando el criterio de cada municipio.

Tampoco los recientes cambios que hasta ahora se han observado en algunas ordenanzas locales, derivados de la trasposición de la **Directiva de Servicios (2006/123/CE)** ha solucionado la situación. Y es que si bien, dicha directiva ha asentado el **criterio general de sometimiento del ejercicio de actividades a comunicación previa o declaración responsable, admitiéndose como excepción la licencia previa por razón de salud pública, seguridad pública o medio ambiente**, lo cierto es que los criterios que han adoptado los municipios siguen siendo muy diversos. Así nos encontramos que algunos Ayuntamientos han optado por la no exigencia de licencia de apertura ni declaración responsable para los lugares de culto, otros han decidido exigir licencia previa en todo caso, y otros comunicación previa o licencia dependiendo del aforo del lugar de culto. A día de hoy ni tan siquiera todos los municipios españoles han modificado sus ordenanzas locales para adaptarlas a dicha directiva.

Como consecuencia de esta regulación dispersa, queda totalmente comprometido el principio de igualdad en el ejercicio de un derecho fundamental. De hecho, si seguimos como hasta ahora, en un futuro podremos encontrarnos con diecisiete leyes distintas, que sigan amparando diversidad de criterios municipales a la hora de regular la apertura de un lugar de culto. No parece que sea esta la solución más adecuada.

3. El ejercicio del derecho de establecimiento de lugares de culto queda, en muchos casos, en manos de cada Ayuntamiento.

Como consecuencia de la ausencia de criterios normativos estatales expuesta anteriormente, cada Ayuntamiento, ante la apertura de un lugar de culto responde de una manera diferente. Algunos Ayuntamientos dan una respuesta adecuada y colaboran de manera positiva, pero en otras ocasiones, las respuestas municipales no son respetuosas con el derecho fundamental protegido por la Constitución. Estos son los casos en los que nos centramos en este documento, cuyo objetivo es analizar la problemática y exponer las soluciones a la misma. Citamos, en consecuencia, tres tipos de problemas frecuentes:

- Requisitos y limitaciones injustificados
Así, vemos que son numerosas las ordenanzas municipales que impiden que el uso religioso sea compatible con otros usos, o que establecen que los lugares de culto tengan que estar a determinadas distancias unos de otros, o que el uso religioso solo se permita en edificios aislados, etc., sin que ninguno de estos límites esté motivado o fundamentado en la protección del orden público protegido por la ley, e impidiendo con ellos en la práctica el establecimiento de lugares de culto de las minorías en sus municipios.
- Aplicación incorrecta de la analogía
Es frecuente que los Ayuntamientos apliquen por analogía en la apertura de lugares de culto normativas previstas para actividades que nada tienen que ver con la religiosa (por ejemplo, normativas previstas para discotecas, actividades mercantiles, reglamentos de policía de espectáculos públicos, normativa de actividades molestas, peligrosas e insalubres, etc.). Y lo hacen a pesar de que hay jurisprudencia reiterada que establece que no está permitida la aplicación de las normas mencionadas, pudiendo citarse por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 1992. La aplicación por analogía de esta normativa a los lugares de culto supone la exigencia de requisitos no justificados o razonables, de tal forma que en muchas ocasiones son tan desproporcionados que provocan que iglesias que solicitan las licencias exigidas y que quieren regularizar la actividad religiosa vean finalmente que esto no es posible y los lugares de culto sean cerrados.
- Arbitrariedad en algunas administraciones municipales
Existen casos en los que se pone en evidencia la arbitrariedad de las administraciones locales y sus funcionarios, que deciden que no concederán licencia alguna o que lo dificultarán, y en la práctica lo que hacen es ir realizando requerimiento tras requerimiento a la congregación religiosa dilatando enormemente en el tiempo la tramitación de la licencia o denegándola por el incumplimiento de requisitos imposibles. Casos reales que pueden ser aportados de manera específica si fuera preciso.

Las situaciones expuestas son, a nuestro juicio, supuestos de **discriminación indirecta por motivos religiosos**. Además, últimamente asistimos a actuaciones municipales que ya no tratan de encubrir estas discriminaciones, sino que abierta y directamente adoptan la decisión de suspender la concesión de las licencias a lugares de culto impidiendo con ello el ejercicio de un derecho fundamental en su territorio (un ejemplo de esto lo tenemos en el Ayuntamiento de Salt, Santa Coloma de Gramanet, Tarragona, Bilbao, etc.)

Consideramos fundamental que el Gobierno, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y los distintos Partidos Políticos conozcan esta problemática, reflexionen sobre la misma y puedan adoptar medidas para solucionarla, para dar así cumplimiento al mandato constitucional de promover las condiciones necesarias para que la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y



efectivas y con el objetivo de que las minorías religiosas en España puedan establecer sus lugares de culto como es propio en un Estado democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo.

II. SOLUCIONES PROPUESTAS POR FEREDE

A. REGULACIÓN ESTATAL DE LOS REQUISITOS PARA EL ESTABLECIMIENTO Y FUNCIONAMIENTO DE LOS LUGARES DE CULTO

Para dar respuesta a la situación planteada, y respetando las competencias de las Comunidades autónomas y de los Ayuntamientos, consideramos que la solución idónea sería la **regulación estatal (preferiblemente orgánica) de los requisitos y procedimiento para el establecimiento y funcionamiento de lugares de culto en España.**

A continuación exponemos, por orden de preferencia, diversas propuestas de regulación que, a nuestro entender, serían las adecuadas para solventar la problemática planteada:

1. Regulación de los requisitos en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa por ser el instrumento jurídico válido para plasmar el contenido de un derecho fundamental. No obstante, debido a la coyuntura actual en la que nos encontramos, entendemos que esta fórmula pudiera ser de difícil desarrollo.
2. Aprobación de una Ley estatal específica sobre Lugares de Culto que sirviera de marco de actuación general para la apertura y mantenimiento de lugares de culto en España. Esta normativa sería viable desde el punto de vista competencial del Estado, pues así se ha hecho recientemente mediante la publicación en el BOE del Real-Decreto Ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. Precisamente esta normativa, según su título competencial, no invade competencias autonómicas ni municipales, y tiene como objetivo impulsar la unidad de mercado en España, consiguiendo evitar ambigüedades en la apertura de dichas actividades en cada municipio y con ello mayor seguridad jurídica. Hubiera sido posible incluir la actividad religiosa dentro del ámbito de aplicación de este Real Decreto-Ley, y en este sentido podría modificarse en el futuro.

La aprobación de esta Ley estatal específica sobre Lugares de Culto viene igualmente justificada, de manera analógica, tras la promulgación de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre y de la Ley 2/2011, de 4 marzo, pues ambas modificaron la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, modificando y añadiendo los artículos 84, 84-bis y 84-ter, en el sentido de establecer y regular normativamente con rango de ley estatal la inexigibilidad de licencia y otros medios de control preventivos para el ejercicio de actividades, salvo que resulte necesario para la protección de la salud o seguridad públicas, el medioambiente o el patrimonio histórico-artístico, o cuando requiriesen de un uso privativo y ocupación del dominio público pero, en todo caso, condicionando su exigibilidad a un juicio de necesidad y proporcionalidad. Nada impediría por tanto llevar a cabo lo mismo en relación a la licencia para lugares de culto.

3. Regulación de los requisitos en la “*Ley de Suelo*” por ser la norma que recoge el enfoque general de las actuaciones urbanísticas, siempre y cuando dicha regulación respetara el contenido del derecho fundamental, haciendo prevalecer el mismo en caso de conflictos entre el ejercicio colectivo de este derecho y la capacidad de ordenación del territorio atribuida a las autonomías y municipios.

Los beneficios de una regulación estatal serían claros, ya que por un lado el Gobierno tendría unidad de criterios generales para el establecimiento de lugares de culto en los municipios españoles, **garantizando de forma real y efectiva el ejercicio igualitario en toda España del derecho de las Iglesias a establecer sus lugares de culto**. Esta normativa estatal haría innecesaria la aprobación *ex novo* de normativas autonómicas o municipales que tratan de paliar el vacío de una regulación estatal. Carecería de sentido seguir aprobando normativas autonómicas que tuvieran como objetivo crear un marco común de actuación ya regulado en una norma estatal.

Por otro lado, la aprobación de una normativa básica estatal no impediría, si fuera preciso, su ulterior desarrollo o regulación por parte de Autonomías o Entidades Locales, ya que el objetivo es poner un marco para esta regulación. Por ello, en virtud de las competencias delegadas en materia de urbanismo, si las autonomías o municipios quisieran desarrollar el contenido de esta Ley, estas normativas deberían respetar el contenido de la normativa estatal, evitando así en la medida de lo posible interpretaciones discrecionales de los técnicos municipales, alcanzando a su vez mayor seguridad jurídica.

En último lugar, planteamos la posibilidad de que se desarrollen los Acuerdos de Cooperación entre FEREDe y el Estado español que fueron aprobados mediante la Ley 24/1992, incluyendo en los mismos, en virtud de su disposición adicional segunda y su disposición final única, una regulación específica para los lugares de culto de las entidades miembro de esta Federación, incluyendo en ésta todos los aspectos que en los siguientes apartados del informe se detallarán. Somos conscientes de que esto no conllevaría ese ejercicio igualitario del derecho a establecer lugares de culto que pretendemos, pero al menos protegería a los miles de lugares de culto de las Iglesias evangélicas existentes, lo cual ya sería un avance.

B. CONTENIDO DE LA LEY ESTATAL

El contenido de esta normativa debería de recoger en todo caso los siguientes puntos:

- 1. Que se declare con carácter general que el uso religioso es compatible con los diferentes tipos de suelo urbano.**

Cabe señalar que la concreta ubicación de un lugar de culto por el planeamiento urbanístico en un municipio es de trascendental importancia. Las ubicaciones inapropiadas (lugares mal comunicados, sin servicios, sin acceso al foco de la vida social del municipio) pueden dar lugar a una restricción del derecho fundamental de libertad religiosa.

La posibilidad de establecer varios lugares de culto de la misma o varias confesiones en un mismo municipio, no sólo en zonas destinadas al uso religioso, sino en distintas partes del municipio facilitaría la actividad religiosa. Además, de esta forma se podría ofertar estos servicios a todo el municipio, evitando con ello grandes desplazamientos de los fieles.

La única limitación existente a esta posibilidad sería en todo caso que la actividad religiosa fuera incompatible en alguna zona del municipio por entender que la misma alterase el orden público y así se justificase por el planeamiento urbanístico (por ejemplo prohibir el uso religioso cerca de actividades industriales de gran impacto ambiental por motivos de salubridad, etc.).

2. Sustitución de la exigencia de licencia por la comunicación previa.

Tradicionalmente, la administración ha optado por una intervención de carácter preventivo al exigir la previa obtención de licencia de apertura para la implantación de la actividad religiosa en los municipios españoles. Sin embargo, entendemos que esta forma de intervención (autorización administrativa) no se ajusta a lo establecido en el artículo 39.bis de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que establece que, **de entre los diversos medios posibles de intervención, la administración debe elegir el menos restrictivo** (motivando su necesidad para la protección del interés público y su adecuación para lograr los fines que se persiguen), máxime cuando nos encontramos ante el ejercicio de un derecho fundamental que tiene como único límite el orden público protegido por la Ley (entendido como la salvaguarda de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública).

La exigencia previa de diversas licencias (de apertura, urbanística y otras autorizaciones) **para la apertura de un lugar de culto no es la medida menos restrictiva** que la Administración pueda adoptar. Por el contrario, supone un control excesivo previo en lo relativo a la documentación que debe ser aportada por el promotor de la actividad, que obstaculiza e impide en muchos casos conseguir el fin perseguido por la Administración, que es la legalización de la actividad. A esto se suma, que en numerosas ocasiones se impide el ejercicio de un derecho de carácter fundamental⁵ (al ser denegada la licencia) sin quedar demostrado que la actividad atente contra la seguridad, la salud o la moralidad pública.

Entendemos que la actuación comunicada es una forma de control menos restrictiva, ya que facilitaría el inicio de la actividad religiosa al no requerirse una autorización previa, se simplificaría el procedimiento administrativo y se daría mayor protección a los bienes tutelados por el ordenamiento jurídico, cumpliendo con ello los objetivos perseguidos por la administración. A esto se suma que sería la forma de control más adecuada teniendo en cuenta la reciente modificación de la Ley de Bases de Régimen

⁵ Por estar incluido en la Sección 1ª, del capítulo 2º del Título I de la CE, y por lo tanto de especial protección por todos los poderes públicos.

Local, que establece en su artículo 84.bis⁶ **que con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo.**

Es, por ello, que se defiende la sustitución de la licencia administrativa por la **comunicación previa** y la **declaración responsable** (acompañada de documentación técnica demostrativa de las condiciones de seguridad y salubridad), como instrumentos de intervención administrativa idóneos para facilitar el ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa.

Para complementar esta actuación, defendemos asimismo **la inclusión de medidas de reforzamiento legal del control posterior al inicio de la actividad**, a través de la inspección y medidas de restauración o disciplina en los supuestos en los que se verifique el incumplimiento de la normativa reguladora de la actividad. Estas medidas de disciplina deberían de respetar, en todo caso, los límites establecidos para el ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa, por lo que la medida cautelar de orden de cierre y precinto de la actividad debería de ser aplicada como último recurso de la administración y no como primera medida a aplicar, y sólo en casos de peligro inminente. Y es que no es posible aplicar una orden de cierre por cualquier mínimo incumplimiento, sino que debe tenerse muy en cuenta que el ejercicio del culto no se desarrolla todos los días y durante largas jornadas de horas, sino que se lleva a cabo normalmente en forma discontinua y siempre en jornadas inferiores a las normales de trabajo, nunca en horas intempestivas y raramente en horario nocturno, y todo ello hay que valorarlo a la hora de adoptar una medida tan drástica. Así lo establece la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional en la Sentencia número 119/2001, de 29 de mayo.

La actuación comunicada no es una figura de intervención nueva en nuestro ordenamiento jurídico, pues ya se prevé, por ejemplo, para el ejercicio del derecho de reunión y manifestación previsto en el artículo 21 de la Constitución española. Esta figura se está aplicando en la actualidad para las actividades de servicios, conforme a la reciente transposición al ordenamiento jurídico español de la **Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006**, por la que se da un vuelco total en la regulación de las técnicas de intervención de la Administración Pública.

La sustitución del sistema de licencias previas y la inclusión de medidas de control a posteriori es la fórmula escogida por el anteproyecto de Ley de Centros de Culto del 2012 del País Vasco, tal y como se ha anunciado recientemente por el Gobierno Vasco, siendo en la actualidad un referente nacional y europeo.

Tampoco es ajena al Gobierno actual, como ya hemos indicado anteriormente con la promulgación del Real-Decreto Ley 19/2012, de 25 de mayo, que recoge estas figuras jurídicas. Y si así se ha previsto, fundamentalmente para las actividades de servicios, más todavía será aplicable en la regulación de un derecho fundamental tan importante como el de libertad religiosa.

⁶ Operada por la Ley 2/2011, de 4 de marzo.

3. Inclusión en la ley de los requisitos técnicos necesarios para el establecimiento de un lugar de culto.

La Ley estatal ha de fijar (al menos en su enunciado básico) los requisitos para la apertura de lugares de culto. Esta regulación tendría que respetar, en todo caso, el contenido del derecho fundamental, teniendo en cuenta las particularidades propias de la actividad religiosa (seguridad: contra incendios y estructura del edificio, aforo y concentración de personas; salubridad: servicios sanitarios y ventilación, así como emisiones y molestias a terceras personas, con las particularidades de no tratarse de una exposición continuada y teniendo en cuenta la ponderación del tiempo a la semana en que se producen los ruidos). De esta forma, evitaríamos que cada municipio regule, conforme a sus propios criterios, los requisitos específicos para la apertura de lugares de culto, y con ello también se evitaría la discriminación que en ocasiones sufren las confesiones religiosas minoritarias con respecto a los lugares de culto de la confesión religiosa mayoritaria.

4. Reserva obligatoria de suelo de uso religioso en los planeamientos urbanísticos

De esta forma se garantizaría la existencia de suelo destinado a uso religioso de forma específica en los municipios españoles.

5. Inclusión de mecanismos previstos en la legislación urbanística (canales de información pública y participación ciudadana) para que las iglesias, confesiones y comunidades religiosas puedan participar de manera efectiva en el procedimiento de aprobación del planeamiento general.

En la actualidad, aún a pesar de que existe la posibilidad de que cualquier confesión religiosa pueda formular sugerencias y alegaciones en relación a la elaboración de los planeamientos urbanísticos, no existen mecanismos para que dichas confesiones puedan conocer de la existencia de la elaboración de un planeamiento urbanístico o modificación del mismo. Como consecuencia, se dificulta la capacidad de expresar las necesidades de reserva de suelo para el establecimiento de lugares de culto en el municipio.

Podrían, por ejemplo, reforzarse los momentos procedimentales formalizados durante la elaboración del planeamiento urbanístico en relación con aspectos religiosos (designación de instructores con conocimientos específicos de mediación en trámites de información pública, desarrollo de técnicas para la participación activa en lugar de aceptar su ausencia o la mera defensa formal escrita de derechos...).

6. Inclusión en la ley de medidas específicas a favor de la igualdad en el establecimiento de lugares de culto

El art. 16 CE, al prever la libertad religiosa, no establece una simple protección ante injerencias (vertiente negativa), sino que exige también una “actitud positiva”, desde una perspectiva que podríamos llamar “asistencial o prestacional”, consagrando una

aconfesionalidad o laicidad positiva, tal y como señalan diversas sentencias (STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4 o Sentencia de 31 de julio de 2001 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos).

Entendemos que la peculiar situación histórica de confesionalidad católica del Estado español y de persecución, así como esta laicidad positiva mencionada, deberían llevar a la adopción de **medidas específicas positivas** hacia otras confesiones con el fin de compensar su situación histórica, prevenir posibles discriminaciones y hacer realmente posible su desarrollo normalizado. Estas acciones positivas serían posibles, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9.2 CE y la interpretación dada por el Tribunal Constitucional (STC 216/1991, de 14 de noviembre- fundamento jurídico 5), así como con los arts. 27 y ss. de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, que definen legalmente el concepto de acciones positivas (art. 30) y prevén su posibilidad para garantizar en la práctica la plena igualdad por razón, entre otros, de “religión”.

Estas medidas podrían concretarse en cesiones de terreno y/o edificios de titularidad pública, ayudas para la adquisición de terrenos y locales, así como para la adaptación de los mismos a los requisitos de seguridad y salubridad.