

PLAN DE DERECHOS HUMANOS
DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID (2016-2020)
DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES
REUNIÓN: Confesiones Religiosas

Casa de la Villa, Madrid, 19 de septiembre de 2016

Componentes:** Iglesia Scientology España; Unión de Comunidades Islámicas de Madrid; Comunidad Bahá'í de España; Federación de Comunidades Budistas de España; Testigos Cristianos de Jehová; Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE); Comunidad Judía de Madrid; Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos días (mormones); organización católica Justicia y Paz; Soka Gakkai de España; Iglesia Ortodoxa Rusa Santa María Magdalena; comunidad ortodoxa.

(Participantes: 12 personas)

**Los contenidos de esta acta no representan necesariamente la opinión de cada una de las entidades y organizaciones participantes en la reunión ni el consenso entre las mismas. Si no más bien se pretende recoger la pluralidad de visiones y opiniones en torno a la temática.

Fase 1:

Presentación de diagnóstico:

- ✓ No está claro las competencias municipales en cuanto al tema de la religión.
- ✓ Hay un problema en relación a la interlocución del Ayuntamiento con las diferentes confesiones que no está resuelto.
- ✓ La libertad religiosa no puede entenderse únicamente como un derecho del ámbito privado, sino entenderlo como un derecho colectivo que puede tener cabida en la participación de la vida pública.
- ✓ Existe un problema importante en el acceso a los espacios públicos. Aunque por ley se puede acceder a ellos, en la práctica se encuentran muchas barreras. Una de las principales barreras suele presentarse con la persona (funcionario) que lo gestiona. Al encontrarse con la religión se le presentan muchas dudas acerca de cómo gestionarlo por desconocimiento y falta de preparación.
- ✓ En cuanto al espacio público, rara vez se considera a la religión como tema de debate. Se desconocen las lógicas de las distintas religiones y ese desconocimiento lleva a prejuicios.
- ✓ La cultura religiosa en general se ha ido empobreciendo. Hay correlación entre el nivel de la cultura religiosa de una población y el grado de satisfacción de la libertad religiosa.
- ✓ La jerarquización de las religiones provoca desigualdad de derechos y de recursos, como los privilegios fiscales, generando situaciones injustas. Los privilegios fiscales se

establecen a nivel nacional a través de la ley 49/2002 cuyo beneficio fiscal se reduce al inmueble y tasas de basura. El Ayuntamiento podría buscar herramientas para atajarlo o reducirlo en Madrid como han hecho otros Ayuntamientos, como Granada o Móstoles.

- ✓ En cuanto a los lugares de culto, la problemática surge, de nuevo, de las trabas administrativas para obtener la licencia para abrir un nuevo centro. Esto se debe a varios motivos, entre ellos los altos requisitos que se exigen, por el desconocimiento del funcionario y de la propia persona que se acerca a la administración. Para llevar a cabo este proceso se requiere dos fases, la primera es inscribirse en el Ministerio, el cual está saturado, y la segunda es comunicarlo a la administración.
- ✓ Los centros de culto están en las mismas categorías de bares, discotecas, etc....así la licencia para abrir un espacio no se adecua a las verdaderas necesidades. Al final son *requisitos sobre requisitos* que suman más barreras económicas. Además, está el tiempo que tardan en ir a validar las características si se cumplen o no para conceder las licencias.
- ✓ Ante el mal hacer de la administración es cierto que se puede reclamar, pero a través de un sistema poco eficaz, que termina por enmarañar a la confesión en unos procesos jurídicos de los cuales se termina desistiendo.
- ✓ Otro de los problemas es que haya que pagar por el uso del espacio público en eventos puntuales. Para el uso de este espacio el metro cuadrado es muy caro y además Urbanismo impone unas fianzas muy elevadas. La concesión de estos espacios se dificulta por el mero hecho de ser una entidad religiosa incluso cuando el acto a realizar no es de carácter religioso.
- ✓ Existe otro problema de espacio y de forma en relación a los cementerios y los enterramientos.
- ✓ En relación al derecho a la asistencia religiosa en el acompañamiento del dolor es otro problema resolver. La psicología se impone a la ayuda religiosa que muchos encuentran más necesaria, este fue el caso cuando el atentado del 11M. En los hospitales, en ocasiones, no permiten el paso para poder asistir en relación a la fe de la persona que ha muerto o se está muriendo. Está en la legislación, pero en la práctica no siempre se cumple.

Fase 2:

Líneas de Acción:

- ✓ Ante la falta de debate y de conocimiento es importante dar a conocer el sentido y las lógicas de cada religión. Esto mejoraría la convivencia y eliminaría prejuicios.
- ✓ Explicar lo que es un Estado aconfesional a todo el personal técnico y trabajadores/as.
- ✓ Ante la falta de margen de maniobra del Ayuntamiento en cuanto a los privilegios fiscales de determinadas confesiones, sería importante una iniciativa de promover

hacia el Estado que haya un trato igualitario sin discriminación por parte del mismo a las distintas confesiones.

- ✓ A la hora de solicitar nuevos centros de culto, es fundamental la formación del funcionariado. Debería saber distinguir Entidad religiosa con comercio.
- ✓ En cuanto al tema de la interlocución con el Ayuntamiento es una cuestión fundamental. Se pueden tomar medidas como en otros ayuntamientos. Algunos han creado una Consejería de Relación con las Confesiones, como es el caso de Guadalajara y Barcelona. Otra alternativa podría ser la creación de una concejalía o por lo menos aclarar con cuál se debe hablar. La idea es crear una oficina que se encargue de toda la gestión de la pluralidad religiosa a nivel de interlocutor, pero que sea transversal.
- ✓ Se debería crear un consejo representativo de la variedad religiosa. Buscar el equilibrio de la representatividad y que conozcan la realidad de la vida diaria. O puede ser a través de otra modalidad, no simplemente un Consejo, otras como una dirección general de interlocución donde remitirse. Es importante el nivel de formalidad, que se invite regularmente o que sea un foro. El foro podría ver a la religión como un actor más, no solo como un sujeto para reclamar derechos, sino también como espacio de contribución con sus propios desafíos.
- ✓ Ante el tema de reclamar los problemas con la administración, el Ayuntamiento podría trabajar con las juntas municipales. Se podría tener un área u órgano de asuntos religiosos donde acudir rápidamente y que existiera la posibilidad de la mediación.
- ✓ Es importante crear un espacio para gestionar la singularidad de cada religión, pero también en cómo se integra la religión en la ciudad.
- ✓ Se deben potenciar campañas donde la diversidad se vea como una oportunidad y no como un riesgo.
- ✓ Existen unas guías de pluralidad, pero debe hacerse un trabajo de difusión a la ciudadanía y sobre todo a las y los funcionarios.
- ✓ En relación a los cementerios y los enterramientos, debería haber parcelas reservadas a las diferentes confesiones. Se podría crear un centro multi religioso en los cementerios donde todos puedan hacer uso o adecuar ese espacio en el cementerio público como por ejemplo sucede en los aeropuertos. En casi todos los aeropuertos hay espacios multiconfesionales. Por su parte, en Cataluña se ha avanzado en la concepción del espacio. Algunos tanatorios tienen salas vacías y quien la vaya a utilizar añade los elementos oportunos.
- ✓ Sería positivo un apoyo institucional creando proyectos como “La noche de las religiones” o el “Espacio de Avignon”, o como la semana de la Armonización de las religiones de la ONU, que ayude a normalizar la existencia de las distintas confesiones en la ciudad. Esa normalización evitaría discriminaciones, tratos desiguales, etc.

- ✓ En la página web de los distritos se debería indicar donde se encuentra los lugares de culto.
- ✓ El Ayuntamiento podría ceder locales a las confesiones religiosas y culturales, y a entidades sociales coordinadas por ellas, igual que se ceden a otros colectivos.
- ✓ Al solicitar subvenciones al Ayuntamiento en concurrencia competitiva, debemos poder recibir financiación una vez superada la fase de selección de los proyectos, sin ser discriminados por el origen religioso. Se pide no ser beneficiados por ser religiosos, pero tampoco discriminados.

AL ÁREA DE GOBIERNO DE MEDIO AMBIENTE Y MOVILIDAD DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

En Madrid, a 11 de octubre de 2016.

D. Mariano Blázquez Burgo, con DNI 05219824C y D. Manuel Cerezo Garrido, con DNI 50032205Y, como Representantes Legales de la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España y del Consejo Evangélico de Madrid respectivamente, entidades que aglutinan y representan, en relación a los Acuerdos de Cooperación, a las entidades evangélicas de todo el territorio español, acudimos al Ayuntamiento para exponer las dificultades que la aplicación de la Ordenanza de Protección contra la Contaminación Acústica y Térmica (OPCAT) está provocando entre las Iglesias Evangélicas de Madrid (que actualmente son unas 350, del total de 3.600 de todo el país, según datos del Observatorio del Pluralismo Religioso en España).

Estas dificultades, expuestas con más detenimiento en el informe que se adjunta, consisten en que el Ayuntamiento, en lugar de exigir a los lugares de culto el respeto de los niveles sonoros genéricos previstos en los artículos 15, 16 y 17 de la OPCAT, está requiriendo a las iglesias evangélicas el nivel de aislamiento acústico previsto para las actividades tipo 4 del artículo 25 de la ordenanza, lo cual supone asimilar la actividad religiosa de nuestras Iglesias a las actividades recreativas y de espectáculo público que más molestias y contaminación acústica producen (discotecas, salas de baile, etc.).

No estamos de acuerdo con tal equiparación. En primer lugar, porque consideramos que no es legal. En segundo lugar, porque es una equiparación totalmente desproporcionada, al tratar a pequeñas congregaciones religiosas como a locales de ocio en los que se emiten los máximos niveles sonoros, con grandes concentraciones de personas en horarios nocturnos, etc. Cumplir con el nivel de aislamiento acústico exigido es prácticamente imposible a nivel técnico en la mayoría de las ocasiones, y así nos lo han confirmado los mismos técnicos municipales e incluso la Gerente del Organismo Autónomo Agencia de Actividades. Cuando es posible técnicamente, el coste es difícilmente asumible para una entidad religiosa sin ánimo de lucro que se financia exclusivamente con los donativos de sus miembros.

Esta situación está provocando que algunas iglesias evangélicas no puedan abrir sus lugares de culto, o que decidan abrirlo sin dar cuentas al Ayuntamiento de ello.

Consideramos que esta problemática ha de ser abordada y resuelta por el Ayuntamiento de Madrid, ya que la situación descrita está suponiendo una **vulneración al ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa en esta ciudad**. Recordamos que el artículo 16 de nuestra Constitución, desarrollado por el artículo 2.2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, garantiza y protege el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos como parte esencial del derecho de libertad religiosa, derecho que también es protegido por el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y otros textos internacionales. Y este derecho solo puede ser limitado por ley y por razones de orden público, circunstancias que no están teniéndose en cuenta en la aplicación e interpretación de la mencionada Ordenanza municipal.

Por todo lo expuesto, **SOLICITAMOS**

1.º Que se analicen los problemas expuestos en este escrito y detallados en el informe que se adjunta, dificultades que no solo afectan a las entidades evangélicas sino a la mayoría de entidades religiosas de confesiones minoritarias establecidas en la ciudad de Madrid.

2.º Que se adopten soluciones que garanticen el derecho de las confesiones religiosas a abrir y establecer sus lugares de culto, siempre que éstas garanticen, mediante el cumplimiento de normas adecuadas y proporcionadas, el respeto del orden público protegido por la ley, único límite de su derecho.

FEREDE y el Consejo Evangélico de Madrid **proponen las siguientes soluciones**, que se encuentran detalladas en el informe que se adjunta:

- A corto plazo, que el Ayuntamiento elabore una instrucción que determine cómo ha de interpretarse la OPCAT, de tal manera que su aplicación sea respetuosa con el derecho fundamental de establecer lugares de culto. En dicha instrucción, debería concretarse que los lugares de culto no podrían ser equiparados a las actividades recreativas y de espectáculo público, y que, como criterio general, tendrían que garantizar el cumplimiento de los niveles sonoros fijados en los artículos 15, 16, 17 y 18 de la Ordenanza municipal, de tal manera que solo excepcionalmente, y cuando se haya comprobado y quede debidamente acreditado que se han superado los niveles de ruido permitidos, se puedan exigir a las entidades religiosas garantías adicionales que acrediten el cumplimiento de las condiciones de insonorización exigibles.
- A medio plazo, que se modifique la OPCAT para que, en la misma, se prevean los requisitos concretos exigibles a las actividades religiosas con carácter general, sin que éstas puedan ser, a priori, asimiladas a actividades recreativas o espectáculos públicos, y previendo las medidas a adoptar en caso de que se constate, con las debidas garantías, la superación de los niveles sonoros permitidos.

3.º Que se inicie un proceso de interlocución entre estas entidades evangélicas y el Área de Gobierno de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Madrid para tratar este asunto hasta que sea debidamente resuelto, y para otros que pudieran surgir en relación al cumplimiento de la normativa medioambiental por parte de las Iglesias Evangélicas.

En la esperanza de poder hacer compatibles y armonizar las competencias municipales con el derecho de las entidades religiosas al establecimiento de sus lugares de culto, les ofrecemos nuestra colaboración para conseguir un mayor respeto de los derechos y libertades reconocidos en nuestra Constitución y para construir juntos una ciudad mejor. Asimismo, les agradecemos la atención recibida, enviándoles un cordial saludo junto con nuestros mejores deseos y oración por sabiduría y acierto en las altas responsabilidades que desempeñan.

D. Mariano Blázquez
Secretario Ejecutivo
y Representante Legal de Ferede

D. Manuel Cerezo Garrido
Secretario Ejecutivo del CEM

DILIGENCIA

Tomado nota en Protocolo con el N° 1164

INFORME SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LOS LUGARES DE CULTO DE LA CIUDAD DE MADRID POR LA APLICACIÓN DE LA ORDENANZA DE PROTECCIÓN CONTRA LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA Y TÉRMICA

I. DESCRIPCIÓN DE LOS PROBLEMAS EXISTENTES PARA LA APERTURA DE LUGARES DE CULTO EN LA CIUDAD DE MADRID

En la actualidad, para la apertura de un lugar de culto, la entidad religiosa tiene que presentar la correspondiente declaración responsable mediante la cual acredite el cumplimiento de la OPCAT (entre otras normativas aplicables). Al aplicar esta Ordenanza, los responsables municipales, en lugar de exigir a las iglesias evangélicas el respeto de los niveles sonoros genéricos previstos en los artículos 15, 16 y 17 de la OPCAT, las equipara con las actividades recreativas y de espectáculo público que más contaminación acústica provocan, y concretamente se les exige los niveles de insonorización de las actividades tipo 4 descritas en el artículo 25 de la Ordenanza. Los lugares de culto de las Iglesias Evangélicas no son actividades recreativas ni espectáculos públicos, y no es posible aplicar la analogía para aplicarles el mismo régimen.

Además, los lugares de culto evangélicos pueden ser de diversa tipología, y sin embargo, este nivel de aislamiento acústico es exigido a todos, con independencia de sus características. Es posible encontrar lugares de culto en locales o edificios muy grandes, con mucha concentración de personas y utilización de muchos instrumentos musicales. En estos casos, podría estar justificada la exigencia, a priori, de medidas más específicas para la acreditación del cumplimiento de las condiciones de insonorización. Sin embargo, la gran mayoría de las iglesias evangélicas tienen sus lugares de culto en locales pequeños, en los que se congregan pocos fieles y que no provocan molestias o perturbaciones significativas a los vecinos. Estas iglesias suelen tener su actividad en días y horas puntuales, normalmente los domingos en horario diurno, y los mayores niveles sonoros que emiten se producen durante un espacio muy breve de tiempo. No todas las iglesias evangélicas utilizan instrumentos musicales, y algunas ni tan siquiera utilizan cánticos congregacionales. Este tipo de iglesias podrían, con relativa facilidad, acreditar la adopción de medidas sencillas de aislamiento acústico para garantizar que su actividad no supera los niveles de ruido previstos en los artículos 15 y 16 de la OPCAT. De esta manera, las iglesias podrían cumplir los requisitos que el Ayuntamiento les exigiese, podrían legalizar sus lugares de culto y desarrollar su actividad religiosa con normalidad. En caso de que el Ayuntamiento comprobase que tal actividad superara los niveles sonoros permitidos, podría exigir la adopción de medidas correctoras o la acreditación, de una manera más exigente, del cumplimiento de los niveles sonoros permitidos.

Los responsables técnicos, sin embargo, no distinguen entre distintos tipos de lugares de culto. Todos son equiparados a actividades recreativas y de espectáculo público, y dentro de las mismas, son asimilados a aquéllos que más contaminación acústica provocan, a los de tipo 4, esto es, discotecas, salas de baile, etc. Por ello, se les exige toda una serie de medidas de aislamiento acústico que, en la mayoría de las ocasiones, no pueden ser cumplidas, bien por imposibilidad técnica del mismo local, o por imposibilidad financiera de la congregación

religiosa, que es una entidad sin ánimo de lucro que se financia de manera exclusiva con los donativos de sus miembros sin recibir ningún tipo de financiación por parte del Estado.

Los técnicos, y la misma Gerente del Organismo Autónomo de la Agencia de Actividades del Ayuntamiento nos han transmitido, en diferentes ocasiones, que el nivel de aislamiento acústico que se nos exige es prácticamente imposible de cumplir, motivo por el cual, al parecer, han solicitado poder aplicar o interpretar de manera flexible algunas de las exigencias de la OPCAT para determinadas actividades. Según nos han indicado, no han sido autorizados para hacerlo.

En la práctica, esto está provocando que muchas iglesias, cuando abren sus lugares de culto, se informen previamente de los requisitos que tienen que cumplir con la intención de legalizar su actividad, y cuando comprueban la casi imposibilidad de afrontar a nivel técnico y financiero los requisitos exigidos por la OPCAT, se ven obligados o bien a no abrir el nuevo local, o bien a abrirlo sin comunicar su apertura al Ayuntamiento mediante la oportuna declaración responsable.

II. LA MANERA EN QUE SE ESTÁ APLICANDO E INTERPRETANDO LA OPCAT ESTÁ VULNERANDO EL DERECHO FUNDAMENTAL DE LIBERTAD RELIGIOSA

Para una correcta comprensión de este asunto, es importante para nosotros poder explicar las razones por las cuales la manera en que se está aplicando la OPCAT está suponiendo una grave limitación del derecho fundamental de libertad religiosa de las entidades evangélicas que tienen sus lugares de culto en Madrid.

Este derecho fundamental se encuentra regulado en el artículo 16 de la Constitución, que garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. Este derecho comprende, según el artículo 2.2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, el **derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos**. Esto se debe a que la garantía del derecho de libertad religiosa, de contenido preferentemente individual, no podría tener efectividad real si no se contemplase igualmente la perspectiva de los grupos religiosos y a que el derecho a establecer lugares de culto constituye una de las manifestaciones más genuinas de la dimensión colectiva del derecho fundamental de libertad religiosa, y es de trascendental importancia para el ejercicio colectivo o comunitario de la misma.

Así es reconocido también en el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 9 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, que en su artículo 9 establece que *"la libertad de manifestar su religión o sus convicciones no pueden ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la Ley, constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los demás."*

Desde esta perspectiva, si a un lugar de culto se le exige un aislamiento acústico que no es necesario (por respetar su actividad los niveles sonoros permitidos), desproporcionado (por ser el exigido a actividades que nada tienen que ver y con un fuerte impacto medioambiental) y casi imposible de cumplir, se le está sometiendo a una restricción injustificada.

Siguiendo los criterios marcados por el propio Convenio de Derechos Humanos y el mismo Tribunal de Estrasburgo, exponemos a continuación los motivos por los que esta restricción no es legítima:

1. Porque la restricción no está prevista en una Ley.

La equiparación de las iglesias con las actividades recreativas y de espectáculo público supone un límite a la actividad religiosa que, para ser legítimo, tendría que estar previsto en una norma con rango legal. Para aplicar el artículo 25 de la Ordenanza a los lugares de culto, por tanto, sería necesario que una ley recogiese tal posibilidad.

Recordamos la reciente **Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2013 (ROJ 693/2013)**, en la que el Tribunal Supremo cuestiona la capacidad que las ordenanzas municipales tienen para limitar la libertad religiosa, señalando lo siguiente:

"La pretendida atribución a los Ayuntamientos de competencia para regular aspectos accesorios de los derechos fundamentales resulta contraria a lo

dispuesto en el artículo 53 CE, que dispone que 'sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regular el ejercicio de tales derechos y libertades...'. El hecho de que el referido precepto constitucional diga que 'en todo caso deberá respetar su contenido esencial', no implica, como la expresión de la sentencia que analizamos pudiera sugerir (y de ahí la conveniencia de su aclaración), que sea el contenido esencial del derecho fundamental lo exclusivamente reservado a la regulación de la ley, de modo que en lo que no sea contenido esencial pueda quedar abierto un espacio de regulación a otros poderes públicos distintos del legislador y por medio de otros vehículos normativos diferentes de la ley. Por el contrario, según el referido precepto constitucional, todo el ejercicio del derecho fundamental está reservado a la Ley, y no puede por ello ser objeto directo de regulación por una Ordenanza municipal. De ahí la transcendencia que en este caso tiene el problema de la existencia o inexistencia de ley previa que permita establecer el límite al ejercicio del derecho fundamental de la libertad religiosa que la prohibición cuestionada establece.

»Caso diferente es que la regulación de materias propias de los títulos competenciales, que constitucional y legalmente corresponden a los entes locales, pueda incidir (que no directamente regular) en aspectos accesorios del derecho fundamental; pero esa incidencia vendrá condicionada en su licitud a que el límite al ejercicio del derecho fundamental, que, en su caso, pueda suponer, cumpla con las exigencias constitucionales para poder limitar el ejercicio del derecho fundamental [...].

»Pero de ahí no puede extraerse la consecuencia de que el Ayuntamiento, pese a la inexistencia de Ley, pueda por sí mismo establecer limitaciones al ejercicio de un derecho fundamental en los espacios municipales, siendo ahí donde deben entrar en juego el análisis del derecho de libertad religiosa (artículo 16 CE) y el de los límites de su ejercicio. En definitiva, el paso desde un principio de vinculación positiva de las Ordenanzas municipales a la Ley (superado hoy por las razones antes expuestas), a un principio de vinculación negativa, no autoriza a prescindir del hecho de que tal vinculación negativa existe, vinculación que comienza por la Constitución (artículo 9.1 y 53.1 CE); y ello sentado, si la Constitución exige para poder limitar el ejercicio de un derecho fundamental (como lo es el de libertad religiosa, del artículo 16 CE) la existencia de una ley (artículo 53.1 inciso segundo), no se atiene a ese principio de vinculación negativa una Ordenanza que directamente prescinde de la exigencia del artículo 53 CE, arrogándose la potestad de regular lo que la Constitución reserva a la Ley [...].

2. Porque la actividad religiosa de las iglesias no es una actividad recreativa o de espectáculo público.

Este límite no se recoge en una ley. Pero es que ni tan siquiera se desprende de la OPCAT, que en su artículo 3.b establece que las actividades recreativas y de espectáculos públicos son "aquellas definidas y catalogadas como tales en la Ley de la Comunidad de Madrid 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, y normas de desarrollo".

La actividad de esta Iglesia no se encuentra incluida ni tiene absolutamente nada que ver con las actividades descritas en el catálogo que como anexo figuran en dicha Ley. Y para mayor claridad, de forma expresa se encuentran excluidas de su ámbito de aplicación. El artículo 3 de esta Ley 19/1997 lo deja claro estableciendo que **“quedan excluidas de la presente Ley las actividades que se realicen en el ejercicio de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución”**.

La ley ha dejado claro que no permite que el ejercicio de un derecho fundamental sea equiparado a una actividad recreativa o de espectáculo público. Así lo ha confirmado la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencia de 18 de junio de 1992), confirmada con posterioridad por otras Sentencias tales como la del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 13 de mayo de 2009 (se aportan para facilitar su consulta).

3. Porque no puede emplearse la analogía o la equiparación para limitar el ejercicio de un derecho fundamental.

La jurisprudencia del Supremo ha dejado claro, además, de manera constante, que la actividad de la Administración en materia de derechos fundamentales es estrictamente reglada **y no puede emplearse la analogía para lograr la limitación de los administrados**. Deja claro el Alto Tribunal que “esta doctrina debe extremarse cuando de la libertad de culto se trata ya que la misma ostenta el rango y la protección debidos a un derecho fundamental”, concretando claramente que:

“tampoco resulta de aplicación al presente caso, y en las circunstancias que en él concurren, lo dispuesto en el Reglamento de actividades molestas de 30-11-1961 como, para manifestaciones de culto religioso en una vivienda particular tuvo ya ocasión de declarar este Tribunal en la Stcia de 24/06/1988. La libertad religiosa que consagra el artículo 16.1 de la Constitución, es también libertad de culto, en la que se comprenden los derechos a exteriorizar y practicar externamente, tanto individual como comunitariamente las creencias religiosas, abarcando, por tanto, la libertad de reunirse públicamente para manifestar las creencias de quienes profesan un mismo credo... Y la libertad religiosa se vulnera no sólo cuando se condiciona con la práctica de una determinada religión el ejercicio de los derechos de ciudadanía, sino también cuando se mediatisa la libertad de reunirse para desarrollar actividades de culto...”

“La Corporación demandada invoca el contenido de la Ley 10/1990, de 15 de junio, sobre policía de espectáculos, actividades recreativas y establecimientos públicos, así como el Decreto 239/1999, de 31 de agosto, por el que se aprobó el catálogo de las referidas actividades. Ahora bien, basta verificar dicho catálogo para concluir que en el mismo no se hallan incluidos en modo alguno los lugares de culto, de modo que no puede considerarse que estas normas legal y reglamentaria sirvan de amparo a la inclusión de aquéllos entre los establecimientos de pública concurrencia que regula la Ordenanza impugnada”

En virtud de todo ello, la interpretación y la aplicación de la OPCAT que está realizando el Ayuntamiento no tiene cobertura legal, y vulnera el derecho de libertad religiosa de las iglesias evangélicas y del resto de las confesiones religiosas que estén siendo equiparados a espectáculos públicos y actividades recreativas.

4. Porque la restricción del derecho fundamental ha de ir dirigida a la protección del orden público protegido por la ley, y este orden público no puede ser interpretado en sentido preventivo ante eventuales riesgos.

Es preciso mencionar que el concepto de orden público como límite de los derechos fundamentales ha sido definido claramente por nuestro Tribunal Constitucional, rechazando su aplicación con carácter preventivo, entre otras, en su Sentencia 46/2001:

“[...] es necesario subrayar, desde la perspectiva constitucional que nos es propia, que cuando el artículo 16.1 CE garantiza las libertades ideológica, religiosa y de culto ‘sin más limitación, en sus manifestaciones, que el orden público protegido por la ley’, está significando con su sola redacción, no sólo la trascendencia de aquellos derechos de libertad como pieza fundamental de todo orden de convivencia democrática (artículo 1.1 CE), sino también el carácter excepcional del orden público como único límite al ejercicio de los mismos, lo que, jurídicamente, se traduce en la imposibilidad de ser aplicado por los poderes públicos como una cláusula abierta que pueda servir de asiento a meras sospechas sobre posibles comportamientos de futuro y sus hipotéticas consecuencias.

»El ejercicio de la libertad religiosa y de culto, como declara el artículo 3.1 de la Ley Orgánica 7/1980, en absoluta sintonía con el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, ‘tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguarda 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’. Ahora bien, en cuanto ‘único límite’ al ejercicio del derecho, el orden público no puede ser interpretado en el sentido de una cláusula preventiva frente a eventuales riesgos, porque en tal caso ella misma se convierte en el mayor peligro cierto para el ejercicio de ese derecho de libertad. Un entendimiento de la cláusula de orden público coherente con el principio general de libertad (favor libertatis) que informa el reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales obliga a considerar que, como regla general, sólo cuando se ha acreditado en sede judicial la existencia de un peligro cierto para ‘la seguridad, la salud y la moralidad pública’, tal como han de ser entendidos en una sociedad democrática, es pertinente invocar el orden público como límite al ejercicio del derecho a la libertad religiosa y de culto.”
(STC 46/2001).

El Tribunal Constitucional, por lo tanto, prohíbe de forma expresa el uso del citado límite de “orden público” con carácter preventivo. Por tanto, no se puede exigir un aislamiento acústico exagerado, que dificulta e incluso impide la apertura de un lugar de culto de manera preventiva. Solo si verdaderamente fuera demostrado o cierto el perjuicio o lesión del orden público, sería posible imponer el límite al ejercicio del derecho fundamental.

Por ello, desde la FEREDE y el CEM, proponemos que **solo si queda acreditado, con las correspondientes mediciones y garantías, que se superan los niveles de ruido permitidos, y solo si dicha superación de ruido supone una vulneración del orden público o del derecho a la integridad física y moral de los vecinos, se apliquen las correspondientes medidas correctoras y las exigencias de mayores niveles de insonorización.**

5. Porque no se explica por qué es necesario o imprescindible exigir a los lugares de culto el máximo nivel de aislamiento acústico

El TEDH exige que, para que la restricción de la libertad religiosa sea legítima, además de estar prevista por ley y perseguir el fin legítimo de proteger el orden público, ha de acreditarse que es una medida necesaria e imprescindible en una sociedad democrática. Y para juzgar la existencia y el alcance de la necesidad de injerencia, se ha de indagar si la restricción se justifica y es proporcionada.

El artículo 39.bis de la LRJPAC “las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, **deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen**, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.”

6. Exigir el aislamiento acústico exigido a las discotecas no es proporcionado.

Si una Iglesia puede acreditar por métodos relativamente sencillos que no va a superar los niveles sonoros permitidos, su actividad no va a vulnerar el orden público protegido por la ley ni va a violentar los derechos y libertades de los demás. No es necesario exigir medidas extremas de aislamiento acústico.

Al equiparar a las iglesias con las discotecas y salas de baile, el Ayuntamiento no está aplicando la medida menos restrictiva posible para asegurar que no provoca molestias a los vecinos. Está, por el contrario, exigiendo a esta actividad el nivel de aislamiento acústico más elevado que prevé la ordenanza municipal. No respeta con ello ni el principio *favor libertatis* ni el principio de proporcionalidad exigido por el Tribunal Supremo:

“3. El principio de proporcionalidad expresa, en general, la necesidad de una adecuación o armonía entre el fin de interés público que se persiga y los medios que se empleen para alcanzarlo. Es esencial en el Estado social de Derecho (artículo 1.1 CE), con un relieve constitucional que se manifiesta especialmente en el ámbito de las intervenciones públicas en la esfera de los particulares. En el Derecho administrativo, en que se concreta el Derecho constitucional, la proporcionalidad se manifiesta asimismo en distintos ámbitos, permitiendo una interpretación equilibrada del concepto de interés público. Consentida una intervención por razón del mismo, con la cobertura legal necesaria, será necesario preguntarse si la medida es necesaria, si cabe una intervención alternativa que lo pueda satisfacer igualmente y, en tal caso, si la misma resulta más favorable a la esfera de libertad del administrado.” (Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril del 2000, que luego es reiterada en otras tales como la de 14 de julio de 2000, de 15 de enero de 2002 y de 2 de octubre de 2002).

Esta doctrina jurisprudencial de la proporcionalidad procede a su vez de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, recogida en la siguiente sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de mayo de 2011 (ROJ 2711/2011), que establece:

“[...] Así, constituye doctrina consolidada de Tribunal Constitucional que el principio de proporcionalidad opera esencialmente como un criterio de

interpretación que permite enjuiciar las posibles vulneraciones de concretas normas, y que el **ámbito en que de forma muy particular resulta aplicable tal principio es el de los derechos fundamentales**. En este sentido el citado Tribunal ha declarado en numerosas Sentencias que la **desproporción entre el fin perseguido y los medios empleados para conseguirlo puede dar lugar a un enjuiciamiento desde la perspectiva constitucional, cuando esa falta de proporción implica un sacrificio excesivo e innecesario de los derechos que la Constitución garantiza** (SSTC 62/1982, 66/1985, 19/1998, 85/1992 y 50/1995). Incluso en las Sentencias en las que se hace referencia al principio de proporcionalidad como principio derivado del valor justicia (SSTC 160/1987), del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (SSTC 6/1988 y 50/1995) o de la dignidad de la persona (STC 160/1987), se alude a este principio en el contexto de la incidencia de la actuación de los poderes públicos en el ámbito de concretos y determinados derechos constitucionales de los ciudadanos.

...

El Tribunal Constitucional también ha declarado que para comprobar si una medida administrativa supera el juicio de proporcionalidad exigible, es necesario constatar si cumple los siguientes tres requisitos o condiciones: **si tal medida era susceptible de conseguir el objetivo propuesto; si, además, era necesaria en el sentido de que no existía otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia; y, finalmente, si la misma era proporcionada, en sentido estricto, es decir, ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto**" (STC 66/1995, FJ 5).

Es evidente que para conseguir que una Iglesia respete los niveles de ruido permitidos no es necesario exigirle el mismo aislamiento acústico que a las discotecas. Existen muchas medidas más moderadas, proporcionadas y equilibradas para alcanzar el propósito con eficacia.

Por todo lo anterior, y como conclusión, la interpretación que se realiza desde los servicios municipales, asimilando los lugares de culto a actividades tipo 4 de la OPCAT, supone la imposición de un límite al derecho de libertad religiosa no permitido por nuestra Constitución.

III. PROPUESTA DE SOLUCIONES

Consideramos que para solucionar el problema que tienen las iglesias evangélicas en Madrid es posible adoptar, entre otras, alguna de las siguientes soluciones:

1. Realizar una interpretación de la OPCAT respetuosa con el derecho de apertura de centros de culto.

Esta solución no solo es posible sino obligatoria conforme al principio de jerarquía normativa. Por ello, solicitamos que mediante una **instrucción específica del Área de Medio Ambiente**, se determine cómo ha de interpretarse la OPCAT cuando se aplique a los lugares de culto.

Consideramos que el régimen de los lugares de culto, para cumplir con la OPCAT, debería ser el siguiente (y así constar en la instrucción solicitada):

1.1. Tendrían que cumplir los requisitos previstos en los artículos 15, 16 y 17 de la Ordenanza.

Esto quedaría acreditado mediante el compromiso, asumido en la declaración responsable por parte de los representantes legales de la entidad, de no sobrepasar los niveles sonoros permitidos por los artículos 15-17 de la OPCAT. La entidad religiosa podría aportar documentación adicional que refuerce o respalde tal compromiso, tal y como una valoración acústica o documentación que acredite tal cumplimiento.

1.2. Despues de haber presentado la declaración responsable, si se comprobara (con la correspondiente medición acústica con todas las garantías) que la actividad supera los niveles sonoros permitidos en los artículos 15 a17 de la OPCAT, el Ayuntamiento podría exigir medidas correctoras de insonorización.

Para acreditar dichas medidas, podría exigirse la aportación de una medición acústica que certifique la adecuada insonorización del local, siempre que esa insonorización garantice el cumplimiento de los niveles de ruido mencionados, o bien que se exija la disposición de sistemas limitadores de potencia que garanticen el cumplimiento de los límites de transmisión sonora previstos en los artículos mencionados.

No podría exigirse el nivel de insonorización de las actividades recreativas y de espectáculo público, salvo casos de extrema gravedad en los que estuviera en juego el orden público protegido por la ley o estuviera comprometida gravemente la salud e integridad física del vecindario.

2. Modificar la OPCAT

Esta modificación podría consistir en añadir un apartado o artículos que de manera expresa mencionen los requisitos exigibles a los locales destinados a lugar de culto o actividades religiosas, de tal manera que quede claro que dicha actividad no puede ser asimilada a las actividades recreativas o de espectáculos públicos.

A nuestro juicio, en ese nuevo artículo o apartado, debería aplicarse a los lugares de culto el régimen explicado en el apartado anterior.

