

ARTÍCULO

## Turismo y régimen urbanístico de los lugares de culto

### Tourism and Urban Regime of Places of Worship

Juan José Guardia Hernández <sup>1</sup>

#### Como citar:

Guardia Hernández, J. J. (2026). Turismo y régimen urbanístico de los lugares de culto. *Derecho en Sociedad*, 20(1), PP. 177-206. DOI 10.63058/des.v20i1.357

**Fecha de ingreso:** 6 de enero de 2026. **Fecha de aprobación:** 15 de febrero de 2026.

#### Resumen

Este artículo examina la interacción entre el turismo religioso, la libertad religiosa y la regulación del uso del suelo en España, centrándose en cómo la dimensión institucional de la libertad religiosa requiere espacios de culto adecuados. Estos espacios suelen atraer importantes flujos de visitantes y peregrinos, los cuales dependen a su vez de marcos de zonificación y planificación capaces de conciliar el ejercicio de un derecho fundamental con otros intereses públicos legítimos, incluidos la protección del patrimonio cultural y el desarrollo territorial ordenado. El estudio expone las categorías jurídicas aplicables a los espacios de uso religioso, los requisitos de autorización que rigen su construcción o modificación, y las condiciones en las que las autoridades municipales pueden intervenir legalmente. Se presta especial atención a las formas indirectas de discriminación y al fenómeno NIMBY (Not In My Back Yard), entendido como la oposición localizada que puede obstaculizar el establecimiento de lugares de culto. El análisis incorpora ejemplos ilustrativos, entre ellos la Catedral de Córdoba y la Sagrada Familia de Barcelona, para poner de relieve los desafíos de equilibrar el uso litúrgico y la preservación del patrimonio

#### Palabras clave:

Urbanismo, centros de culto, libertad religiosa.

---

<sup>1</sup> Juan José Guardia Hernández es profesor lector de Derecho Administrativo en la Universidad de Barcelona. ORCID: 0000-0001-5958-2808. Email: juanjoseguardia@ub.edu.

## **Abstract**

This article examines the interaction between religious tourism, religious freedom, and land-use regulation in Spain, focusing on how the institutional dimension of religious freedom requires suitable places of worship. Such spaces often attract significant flows of visitors and pilgrims, which in turn depend on zoning and planning frameworks capable of reconciling the exercise of a fundamental right with other legitimate public interests, including the protection of cultural heritage and orderly territorial development. The study sets out the legal categories applicable to spaces devoted to religious use, the authorization requirements governing their construction or modification, and the conditions under which municipal authorities may lawfully intervene. Particular attention is paid to forms of indirect discrimination and to the NIMBY (Not In My Back Yard) phenomenon, understood as localized opposition that may hinder the establishment of places of worship. The analysis incorporates illustrative examples, including the Cathedral of Córdoba and the Sagrada Familia in Barcelona, to highlight the challenges involved in balancing liturgical use and heritage preservation.

## **Keywords:**

Urban planning, place of religious worship, freedom of religion.

## Introducción

El patrimonio etno-religioso constituye en muchos países de nuestro entorno cultural un vasto patrimonio, nacido en el seno de una confesión religiosa para fines culturales y de beneficencia que hoy despiertan un notable interés antropológico y turístico. Los lugares de culto, ciertamente, han nacido como creaciones artísticas que expresan la fe de un pueblo pero que a la vez están abiertos al estudio y a la contemplación de toda la sociedad. Hay que añadir que «El actual fomento del turismo en las Naciones está llevando a revalorizar el Patrimonio Cultural, como uno de los objetivos principales de la promoción de los pueblos, por el sentimiento espiritual que despierta, y la económica rentabilidad que reporta» (Goti Ordeñana, 2018, p. 1). Eso incluye tanto sus manifestaciones más tangibles como pueden ser los bienes inmuebles, como también los bienes muebles, es decir aquellos que, desde el Derecho romano, se entienden como susceptibles de apropiación y, en general, todos los que se pueden transportar de un punto a otro sin menoscabo, en su caso, de la cosa inmueble a la que estuviesen unidos. En lo que ahora nos interesa, pueden ser, por ejemplo, lienzos, esculturas, exvotos de naturaleza religiosa, entre otros<sup>2</sup>.

En ese sentido, también habría que incluir a los bienes inmateriales, ya que «Como categoría distinta de las cosas y de los derechos se presenta la de los bienes inmateriales. Efectivamente, hay supuestos en los que el hombre obtiene una utilidad que es apreciada y protegida por el Derecho de algo que no es cosa material ni derecho» (Diez-Picazo, 2016, p. 325), en lo que ahora nos ocupa, incluiríamos a todas las manifestaciones de la cultura popular tales como conmemoraciones, rituales, festividades, obras literarias, musicales, plásticas, escénicas o lúdicas.

En ese sentido, tanto las peregrinaciones<sup>3</sup>, como el turismo religioso desvinculado de una fe concreta<sup>4</sup>, constituye una realidad que mueve anualmente a millones de personas en todo el

---

2 De conformidad con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (en adelante DRAE), con el sustantivo *exvoto* se entiende: «1. m. En la religión católica, don u ofrenda, como una muleta, una mortaja, una figura de cera, cabellos, tablillas, cuadros, etc., que los fieles dedican a Dios, a la Virgen o a los santos en señal y recuerdo de un beneficio recibido, y que se cuelgan en los muros o en la techumbre de los templos. 2. m. Ofrenda parecida al exvoto, que los gentiles hacían a sus dioses».

3 Usamos aquí peregrinar como: «2. intr. Ir en romería a un santuario por devoción o por voto» (DRAE).

4 El sustantivo “turismo” constituye un anglicismo (*tourism*) que podemos definir con la DRAE como «actividad o hecho de viajar por placer».

mundo. Todo ello hasta el punto de que en la actualidad algunas agencias de viajes han desarrollado departamentos especializados para estos desplazamientos. Vale la pena recordar que existe un organismo especializado de las Naciones Unidas encargado de la promoción de un turismo responsable y accesible para todos: la Organización Mundial del Turismo<sup>5</sup>.

En este trabajo nos centraremos en el Derecho español, si bien la mayoría de las consideraciones que formularemos resultan, en buena medida, extrapolables a otros países occidentales. La elección de España como foco principal del análisis se justifica por su relevancia como destino turístico, y también por poseer un rico patrimonio religioso, especialmente vinculado a la Iglesia Católica, que ofrece un relevante caso de estudio debido a su impacto económico y cultural bien documentado. Además, el marco normativo español proporciona un contexto jurídico estructurado que permite, de alguna manera, extraer principios aplicables a otros ordenamientos jurídicos.

Hay que añadir que la valoración económica de estos movimientos de personas por motivos religiosos o turísticos es difícil. Como simple botón de muestra, y meramente con una finalidad ejemplificativa, podemos aludir al informe “Impacto socioeconómico de la actividad cultural de la Iglesia<sup>6</sup>”, elaborado por la consultora KPMG y encargado por la Conferencia Episcopal Española.

Este estudio afirma que el patrimonio cultural de la Iglesia Católica en España supuso el 2,17% del Producto Interior Bruto de ese país. El informe detecta 3168 enclaves culturales significativos que incluyen catedrales, templos de interés cultural o museos. Asevera que generan 22.620 millones de euros de impacto, y alrededor de 225.300 empleos. Este informe también tiene en consideración el patrimonio intangible de esa confesión religiosa, como pueden ser la romería de El Rocío, la Semana Santa de Sevilla o de Málaga, el Día del Pilar de Zaragoza. Pese a que pueda ser un *excursus* innecesario, nos parece relevante subrayar que estas 40 fiestas religiosas de interés turístico internacional españolas movilizan 592.000 visitantes de media y 153 euros de gasto medio/visitante. KPMG concluye que el patrimonio cultural y las fiestas religiosas de la Iglesia católica en España aporta al Estado más de 32.000 millones de euros.

5 <https://www.unwto.org/es> (último acceso 28/11/2025).

6 El informe toma como año base 2014 y se elabora a partir de datos de las encuestas Familitur y Egatur del Instituto Nacional de Estadística (INE), así como de información facilitada por la Conferencia Episcopal Española y de los registros de catedrales y de Patrimonio Mundial de la Humanidad. El INE es un organismo administrativo adscrito al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, regulado por la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, a la que corresponde la realización de las principales operaciones estadísticas.

De la somera lectura de estos datos, por más que solo se refiera a un solo país, se advierte la importancia que puede tener para una economía el turismo religioso, y también la importancia que puede tener para el derecho en general, y para el derecho urbanístico en particular regulación de los inmuebles destinados a este uso. Tales movimientos de personas generan necesidades de transporte, alojamiento, bienes y servicios que el buen planificador urbano no debe soslayar. Todo ello sin perder de vista que, por encima del rendimiento económico, hay que poner en valor que la protección del legado cultural y de los derechos religiosos de personas y confesiones religiosas merecen protección por sí mismo, no solo en la medida que sea un factor dinamizador de la economía.

En cualquier caso, asentadas estas premisas introductorias, estamos ya en condiciones de describir la metodología del trabajo. El objetivo consiste en describir y analizar determinadas consecuencias, en el ámbito urbanístico, del fenómeno previamente expuesto, mediante una metodología propia de la ciencia jurídica. No se emplean métodos cualitativos ni cuantitativos, característicos de otras ciencias sociales, puesto que el análisis no se sitúa en el plano del ser, sino en el del deber-ser. Desde esta perspectiva, se establece una conexión explícita entre el marco teórico desarrollado y su aplicación en los estudios de caso, en particular el relativo a la catedral de Córdoba (España) y a la Basílica de la Sagrada Familia de Barcelona (España).

Para esta finalidad, tras finalizar esta introducción, analizaremos en primer lugar las dimensiones de la libertad religiosa, a continuación, la regulación del uso del suelo con incidencia en esta libertad y en el turismo y, por último, el denominado fenómeno NIMBY. Acabaremos con unas breves conclusiones.

## **Las dimensiones de la libertad religiosa**

Es frecuente considerar que la libertad religiosa constituye fundamentalmente un derecho de carácter personal o individual, circunscrito a la esfera de la conciencia y, a lo sumo, al ámbito privado o familiar de cada ciudadano. Sin negar esta dimensión, parte de la doctrina jurídica han puesto de relieve que se trata de un derecho fundamental con un alcance más amplio, que comprende también una dimensión colectiva o comunitaria y una dimensión institucional u organizativa (Lombardía y Fornés, 2007, p. 27).

De tal modo, que en este trabajo vamos a considerar la *dimensión individual* como aquel ámbito de la conciencia personal e incluye el derecho de cada persona a profesar, no profesar o cambiar de religión, así como a manifestarla y difundirla, tanto en la esfera privada como en la pública. La *dimensión colectiva o comunitaria*, por su parte la entendemos como el ejercicio compartido de la religión por parte de un grupo de creyentes, e integra la celebración pública del culto, la enseñanza religiosa, la actividad caritativa o benéfica y las prácticas comunes propias de cada confesión. Y, finalmente, la *dimensión institucional u organizativa* es aquella que se proyecta sobre las confesiones religiosas como sujetos colectivos dotados de autonomía frente al Estado y, en su caso, personalidad jurídica, y ampara su derecho a estructurarse, gobernarse y actuar conforme a sus normas internas, designar libremente a sus ministros, administrar sus bienes, así como a mantener relaciones jurídicas estables con las administraciones. También incluye la posibilidad de suscribir acuerdos con los Poderes públicos para la eficacia jurídica estatal de determinados actos religiosos, como, en su caso, el matrimonio, la designación de capellanes castrenses o ministros de culto en centros penitenciarios o sanitarios, certificación de alimentos (*Halal/Kosher*), constitución de fundaciones canónicas, entre otros<sup>7</sup>.

En este trabajo nos centramos, principalmente, en el estudio de esta *dimensión institucional u organizativa*, en la medida en que una de sus manifestaciones más relevantes la declaración de lugar de culto, esto es, el acto interno de dedicar un edificio (o inmueble) al culto, para satisfacer la necesidad que tienen de un lugar físico (iglesia, mezquita, sinagoga...) para los actos religiosos propios. En efecto, los lugares de culto con atractivo turístico (o de peregrinación) son en primer lugar una manifestación de este derecho fundamental, ahora bien, como hemos adelantado, también hay que considerar otros derechos e intereses legítimos, como su valora-

---

7 En ese sentido, cabe añadir que la dimensión institucional u organizativa comprende también los instrumentos de cooperación acordados con la historia constitucional y la tradición jurídica de cada Estado. Así sucede, por ejemplo, con las *intese* del ordenamiento italiano, previstas en el art. 8 de su Constitución, que regulan mediante acuerdos bilaterales el estatuto jurídico de las confesiones distintas de la católica. También comprende los Acuerdos de cooperación suscritos en España en 1992 con las federaciones evangélica, judía y musulmana, o los concordatos celebrados entre la Santa Sede y los distintos estados y, incluso regiones, como los *Länder* alemanes. Todos estos acuerdos de Derecho público interno o internacional suelen contener cláusulas que articulan de forma estable la cooperación en materias como la asistencia religiosa, la educación, el régimen económico de las confesiones y, precisamente, el régimen jurídico de los lugares de culto.

ción desde el punto de vista económico y etno-cultural<sup>8</sup>. En palabras de Mirabelli (2006, p. 95):

En los documentos que hacen referencia a derechos fundamentales de la persona, la libertad religiosa está tomada en consideración en su aspecto individual y colectivo. Permanece en sombra, pero no ausente, el aspecto institucional. La jurisprudencia de la Corte europea de Derechos del hombre ha afirmado muchas veces la necesidad de garantizar en el ámbito de la libertad religiosa, las Iglesias y las comunidades religiosas. La autonomía de las Iglesias, la prohibición de límites injustificados o discriminatorios, el reconocimiento del estatus que le es propio, la autonomía y la libertad de organización y de gestión, su derecho a ser oídas sobre cuestiones que les afecten constituye una garantía necesaria también para el disfrute de la libertad religiosa individual. La ausencia de garantía de libertad y autonomía para las Iglesias incide indirectamente sobre la misma libertad de sus miembros religiosos.

Resulta asimismo pertinente advertir el riesgo de instrumentalización de la religión —y, en particular, de sus expresiones sociales y culturales— por parte de determinados movimientos políticos de carácter identitario, como ocurre en algunos proyectos de construcción nacional (Astor, 2021). En este contexto, los lugares de culto pueden ser utilizados simbólicamente como dispositivos de afirmación ideológica o de apropiación cultural, integrándose en narrativas que los presentan como emblemas de una determinada identidad colectiva<sup>9</sup>. Esta dinámica se ve agravada cuando concurren formas de intervención estatal que, bajo argumentos patrimoniales, culturales o de orden urbanístico, afectan —y lesionan— la autonomía de las confesiones religiosas.

---

8 Un ejemplo de la dimensión institucional se encuentra en el art. 17.1 del Tratado de funcionamiento de la unión europea (TFUE), conforme al cual «la Unión respetará y no prejuzgará el estatuto reconocido en los Estados miembros, en virtud del Derecho interno, a las Iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas». Este precepto se inserta en el título del Tratado dedicado a la organización y funcionamiento institucional de la Unión, esto es, en lo que cabe calificar como su parte «orgánica», a diferencia de la parte «dogmática», orientada al reconocimiento de derechos y libertades. Desde esta perspectiva, el art. 17.1 TFUE recoge la dimensión institucional y organizativa de la libertad religiosa, en la medida en que asume expresamente que corresponde a cada Estado miembro definir —sin injerencias comunitaria— el estatuto jurídico de las confesiones religiosas conforme a su propio Derecho interno. Ello explica la convivencia, en el marco europeo, de modelos muy diversos, como la *laïcité française*, las iglesias establecidas del Reino Unido, los sistemas coordinacionistas de Alemania, Italia, Portugal o España y, en su caso, los concordatos o acuerdos de Derecho público (Guardia, 2023).

9 Véase, en este sentido, la exposición de motivos de la Ley 16/2009, de 22 de julio, de centros de culto de Cataluña, en la que se vincula expresamente la regulación de éstos a la «construcción nacional de Cataluña».

En este sentido, no cabe descartar tampoco el riesgo de que, so pretexto de preservar la neutralidad institucional, los poderes públicos incurran en formas de intervencionismo ideológico que deriven en un laicismo militante, o incluso en un confesionalismo de signo negativo, esto es, orientado a excluir de la esfera pública toda manifestación religiosa<sup>10</sup>.

## La regulación del suelo: patrimonio cultural y libertad religiosa

La ciencia jurídica suele dividir el estudio del Derecho, esto es, el arte de dar a cada uno lo suyo, parafraseando a Ulpiano, en ramas. Hay muchas clasificaciones distintas, y varían según las distintas tradiciones jurídicas. Simplificando los términos, existen en Occidente dos grandes mundos: *Common Law* propio de los países de tradición anglosajona, y *continental law* (o *civil law*) que es el predominante en el mundo iberoamericano (y en el europeo continental). En esta última tradición se suele distinguir una rama del derecho que denominaremos Derecho urbanístico.

Esta disciplina regula el uso del suelo y arbitra los instrumentos jurídicos para esta finalidad. O dicho de otra manera el derecho urbanístico es la rama del derecho que tiene como objeto el hecho social o colectivo de los asentamientos humanos en el espacio físico.

A continuación, vamos a analizar por qué tiene tanta relevancia el derecho urbanístico para libertad religiosa en su dimensión colectiva e institucional, y para el régimen del turismo. Para ello la exposición se divide en cuatro apartados: ¿Qué es el planeamiento urbanístico?; Noción de equipamientos de uso religioso; Las autorizaciones urbanísticas de equipamientos religiosos; El caso de la Catedral de Córdoba.

### *¿Qué es el planeamiento urbanístico?*

El planeamiento urbanístico, en su acepción contemporánea, surge en Europa en la década de 1940. Aunque el urbanismo tiene antecedentes remotos —baste recordar a Hipódamo de Mileto y el trazado en retícula del puerto de El Pireo—, la novedad del planeamiento moderno reside en la ordenación conjunta del campo y de la ciudad mediante un único instrumento, conforme a una concepción holística del territorio.

---

10 Como el caso cubano en América latina, o Corea del Norte en Asia, y —con matices— en Francia (Herrera, 2014).

Este tipo de instrumentos se origina en las leyes urbanísticas inglesas y francesas, que acuñaron las nociones de *Town and country planning* y *Aménagement du territoire* (Zoido Naranjo, 2000, p. 273). Su generalización ha dado lugar a una técnica de ordenación pública del suelo en la que el contenido del derecho de propiedad viene determinado por el planeamiento urbanístico, superando la concepción romanista del dominio (Guardia Hernández, 2010). En España, esta concepción estatutaria de la propiedad del suelo, introducida por la Ley de 1956, se mantiene de forma expresa en la legislación vigente, hoy recogida en el art. 11.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, que vincula el régimen de la propiedad del suelo a los destinos fijados por la ordenación territorial y urbanística (Fernández, 2007, p. 67).

Es decir, son las administraciones públicas, y no el mercado, las que han de planificar el proceso de urbanización, y la ocupación del territorio por la superficie construida, sea en el casco urbano de las poblaciones, sea en el suelo rural. Así pues, las administraciones públicas —en sus diferentes niveles en los Estados descentralizados— delimitarán el suelo susceptible apto para el crecimiento urbano y el suelo excluido de este desarrollo, siendo este último destinado principalmente a actividades agrícolas, cinegéticas<sup>11</sup>, medioambientales y otras análogas (Guardia Hernández, 2010). Ahora bien, ello no significa que la planificación pueda o deba realizarse al margen de la sociedad a la que, precisamente, la Administración está llamada a servir, ni de espaldas al mercado, que constituye un instrumento esencial para el desarrollo económico y social efectivo. El urbanismo y la ordenación del territorio exige conjugar racionalmente el interés general con la iniciativa privada, de modo que el planeamiento no se configure como una actividad autárquica o tecnocrática —y, mucho menos, como un instrumento desviado al servicio de intereses ajenos al bien común o funcionalizado para fines corruptos—, sino como una función pública orientada al bien común.

Igualmente es característico de las leyes urbanísticas que imitan el modelo inglés y francés atribuir también a la Administración la potestad de determinar qué usos o destinos son los autorizados en los inmuebles o en el terreno, lo que evidencia cuánto puede influir el urbanismo en el ejercicio de los derechos fundamentales.

Con este sintético cuadro normativo, se advierte con facilidad que el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa está condicionado —de uno u otro modo— por la regulación existente del uso del suelo (Ponce Solé, 2005, p. 11-68). Y que la actividad turística que se puede generar junto a la actividad religiosa *stricto sensu*, también queda muy supeditada

11 La definición de cinegético en el DRAE es «1. adj. Perteneciente o relativo a la cinegética. 2. f. Arte de la caza».

a las posibilidades urbanísticas físicas y jurídicas del territorio<sup>12</sup>. Por lo tanto, fijándose en el caso español, en un Estado de Derecho resulta imprescindible compatibilizar las amplias potestades públicas de ordenación territorial con el respeto efectivo del derecho fundamental a la libertad religiosa (art. 16 CE), así como con la libertad económica y de empresa propia de una economía de mercado (art. 38 CE). Y ello, porque no son infrecuentes los supuestos en los que una norma o actuación administrativa, bajo una apariencia de neutralidad formal, encubre una discriminación indirecta contraria a dichos principios. Así ocurre, por ejemplo, cuando los instrumentos de planeamiento no reservan suelo adecuado para equipamientos de uso religioso o lo localizan sistemáticamente en zonas periféricas o de difícil acceso; cuando se imponen a los lugares de culto requisitos urbanísticos o técnicos más gravosos que los exigidos a otros equipamientos de carácter social o cultural comparables; o cuando se utilizan criterios aparentemente objetivos —como la protección del paisaje urbano, el control del ruido o la movilidad— de forma selectiva para obstaculizar la implantación de centros religiosos. También pueden constituir discriminación indirecta las dilaciones injustificadas en la tramitación de licencias, la denegación reiterada de autorizaciones por motivos formales menores. En el epígrafe siguiente analizaremos el fenómeno NIMBY que está muy relacionado con estas discriminaciones indirectas.

### Noción de equipamientos de uso religioso

El planificador urbano debe decidir el destino urbanístico del suelo. Simplificando los términos, se podría decir que con distintos nombres en la normativa histórica española se suele distinguir dos categorías: uso dotacional y uso lucrativo (Guardia Hernández, 2010). Con la categoría *uso lucrativo* nos referimos a la construcción de viviendas y, en general, de todo edificio rentable económicamente. Con la categoría *uso dotacional* aludimos a los usos de instalaciones y espacios que satisfacen los necesarios servicios públicos o los de utilidad o interés social. Además, hay que añadir que el mismo puede ser tanto de titularidad pública, como privada. A modo de ejemplo, áreas de juego, jardín y parques, red viaria y equipamientos deportivos, docentes, museísticos, sanitarios, administrativos, judiciales, militares, entre otros.

---

12 La actividad turística asociada genera necesidades materiales, como demandas de movilidad, accesos viarios, transporte público, estacionamiento, alojamiento y restauración, así como de servicios sanitarios, de seguridad y de gestión del espacio público. A ello se añaden exigencias relativas a la accesibilidad universal, la protección del patrimonio histórico-artístico, la gestión ambiental y la compatibilización de los usos turísticos con la vida cotidiana de los residentes. En otro epígrafe analizaré el paradigmático caso de la Basílica de la Sagrada Familia de Barcelona.

Dentro de los usos dotacionales, se encuentra la noción de *equipamiento*, que ha sido explicada por un conocido diccionario de geografía urbana en estos términos:

En una ciudad, el concepto de equipamiento surge en un momento posterior a la estabilización de acelerada expansión urbana. Una vez que se resuelve el problema prioritario, la vivienda, la ciudad demanda equipamientos urbanos, muchos de los cuales son instalados en suelos baratos o en la periferia. Conscientes de ese desequilibrio funcional, los estamentos funcionales, sobre todo ayuntamientos a través de sus instrumentos de planeamiento, conciben los equipamientos como aquellos elementos urbanos que hacen posibles a los ciudadanos su educación, su enriquecimiento cultural, su salud, y su bienestar (Zoido Naranjo, 2000, p. 149).

Desde el punto de vista urbanístico, los lugares de culto se suelen incluir en la categoría de equipamientos comunitario o sociales. Entre muchos ejemplos posibles, sirva la definición de equipamiento de Del Arco Torres y Pons González (2009, p. 155):

Comprenderá todos aquellos centros al servicio de toda la población determinados a usos administrativos, comerciales, culturales y docentes, sanitarios, asistenciales, *religiosos*, cementerios y cualesquiera otros que se consideren necesarios para el mejor desarrollo de los intereses comunitarios.

Por lo tanto, ¿qué son los equipamientos? Entre las muchas definiciones posibles, se podría decir que constituyen una respuesta (estatal o de la iniciativa social) a una necesidad y abarcan el «conjunto de instalaciones ubicadas en espacio urbano para la satisfacción de las necesidades que la vida cotidiana crea en los miembros de una colectividad urbana. Así pues, estaremos en presencia de equipamiento urbanístico público al utilizar un jardín, un colegio, un polideportivo, un hospital e incluso un cementerio» (Moreno López, 1999, p.38).

Estas necesidades de la colectividad son —como es obvio— muy diversas, por ello este autor a continuación afirma que «podríamos hacer varias clasificaciones atendiendo a su objeto; ya hemos distinguido en razón de los usuarios, analizados desde una perspectiva cuantitativa. Así, tendremos equipamiento docente, *religioso*, cultural, deportivo, zonas verdes, sistema viario». (Moreno López, 1999, p.39).

### Distinción de figuras afines

Para delimitar con precisión el objeto de análisis y evitar equívocos terminológicos, resulta conveniente precisar el concepto de «equipamiento de uso religioso» en relación con otras categorías próximas, como «lugar de culto» o «lugar sagrado» (Guardia Hernández, 2009, pp. 11-50). Esta aclaración se justifica en la medida en que las nociones empleadas por la normativa urbanística no siempre coinciden con las utilizadas en el Derecho canónico ni en el régimen jurídico propio de otras confesiones religiosas, ni tampoco con las categorías aplicadas en el Derecho comparado.

En efecto, a nivel internacional puede observarse que las legislaciones nacionales utilizan denominaciones diversas para referirse a instalaciones con finalidad religiosa. Por ejemplo, en el ordenamiento italiano se emplea la expresión *opere di urbanizzazione secondaria* para referirse a este tipo de dotaciones (Cacciavillani, 2014, pp. 691-692)<sup>13</sup>. En este trabajo se utilizará el término «equipamiento», por tratarse de una categoría urbanística consolidada en el ámbito del Derecho español.

Debe añadirse que el concepto de «lugar de culto» no se corresponde necesariamente con el de «equipamiento de uso religioso», pues el primero puede abarcar espacios sin relevancia urbanística o de acceso restringido, y el segundo responde a una clasificación funcional de uso del suelo adoptada por los instrumentos de planeamiento. Asimismo, tampoco cabe identificar sin más el «lugar sagrado» —noción con significado propio en el Derecho canónico latino— con las categorías civiles o administrativas, ya que su configuración y efectos responden a lógicas jurídicas distintas.

Por todo ello, se hace necesario perfilar con mayor exactitud el alcance de las categorías utilizadas en el presente estudio. En primer lugar, es común usar en español peninsular la locución jurídica *lugares de culto*. En este sentido, Moreno Antón recuerda que «el término lugar de culto viene delimitado por su afectación a un fin, de manera que se considera tal cualquier edificio o local que de manera exclusiva y permanente esté destinado a funciones de culto, formación o asistencia religiosa» (Moreno Antón, 2008, pp. 5-6). Es un término técnico válido, pero que puede incluir pequeños locales que no son de pública concurrencia, y que no tienen relevancia urbanística, como por ejemplo una capilla privada.

---

13 Podemos encontrar otras expresiones como *edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi*.

Por su parte, otros autores desarrollan una categoría más extensa de lugar de culto, dado que, en algunas confesiones religiosas, junto a la actividad principal (la cultural) pueden realizarse otras no estrictamente religiosas, como reuniones o conciertos, entre otras. En este sentido, Rodríguez Blanco afirma que algunas confesiones tienen una concepción multifuncional de los lugares de culto, pues los emplean para fines polivalentes (Rodríguez Blanco, 2000, pp. 21-22), como podría ser una mezquita.

A esta funcionalidad ampliada cabe añadir, en contextos determinados, un uso con fines turístico-culturales, especialmente cuando el lugar de culto posee valor patrimonial, histórico o simbólico relevante. En tales casos, el inmueble puede acoger visitas guiadas, actividades interpretativas o iniciativas promovidas por las propias confesiones religiosas, o por las administraciones públicas mismas orientadas a su puesta en valor, sin que ello desnaturalice su condición de espacio destinado prioritariamente al culto. Esta dimensión turística, aunque subordinada, reviste interés desde el punto de vista jurídico y urbanístico, pues puede incidir tanto en la intensidad del uso como en la necesidad de prever equipamientos auxiliares o servicios asociados<sup>14</sup>.

Para completar la noción de lugar de culto, hay que agregar que resulta irrelevante si están abiertos a la generalidad de los ciudadanos, creyentes o no creyentes, turistas o peregrinos, o por el contrario su acceso es restringido a un número determinados de fieles. Esta característica (pública concurrencia o no) puede tener consecuencias en otros ámbitos, sin embargo, no constituyen un elemento necesario para encontrarnos ante un lugar de culto, aunque sí para estar ante un equipamiento de uso religioso, como veremos.

En segundo lugar, como hemos ya adelantado, los equipamientos religiosos incluyen realidades que van más allá de los lugares destinados al culto para el desarrollo de la acción litúrgica o religiosa. En efecto, ciertamente abarcan los inmuebles afectos a actividades culturales de pública concurrencia, pero no hemos de olvidar que la libertad religiosa no se agota en las ceremonias y ritos sacros, sino que también abarca otras actividades de las confesiones religiosas. Es conveniente que algunas de estas otras actividades sean contempladas por los instrumentos de urbanismo.

---

14 En este punto, merece la pena subrayar una consecuencia lógica del principio de laicidad que conlleva la incompetencia absoluta de los Poderes Públicos para determinar el carácter religioso de un establecimiento, pues ello constituye una prerrogativa exclusiva de las confesiones religiosas (Moreno Antón, 2008, p. 6).

Las consideraciones precedentes son aplicables a todas las confesiones, sin embargo, puede tener interés desarrollar qué se entiende por lugar de culto en el vigente Código de Derecho Canónico (en adelante CIC por su versión latina) para la Iglesia Católica de rito latino, por cuanto su patrimonio cultural-religioso es muy relevante en toda Iberoamérica y en España<sup>15</sup>.

### Taxonomía de los lugares de culto católicos

EL CIC denomina «lugares sagrados» a aquellos que se destinan al culto divino o a la sepultura de los fieles (c. 1205). La constitución de un lugar como sagrado tiene algunas importantes consecuencias. Entre ellas, y a los efectos que interesan a este trabajo, su destinación exclusiva a usos de culto, piedad y religión, con la prohibición de emplearlos para usos distintos. No obstante, la autoridad eclesiástica competente puede permitir para casos concretos un uso no religioso siempre que sea acorde con el uso y significado sagrado (Cenalmor y Miras, 2004, p. 489).

El CIC distingue cinco lugares destinados al culto: las iglesias, los santuarios, los oratorios, las capillas privadas y los altares (cc. 1214-1239). En nuestra opinión, a los efectos que nos interesan, solo tienen relevancia urbanística las iglesias y los santuarios<sup>16</sup>.

- a) Iglesias: se entiende un edificio sagrado destinado al culto divino, al cual los fieles tienen derecho a entrar para las celebraciones litúrgicas. La nota característica, pues, que distingue una iglesia es el libre acceso de todos los fieles para celebrar pública o privadamente el culto.
- b) Santuarios: El c. 1230 lo define de la siguiente manera: «Con el nombre de santuario se designa una iglesia u otro lugar sagrado al que, por un motivo peculiar de piedad, acuden en peregrinación numerosos fieles, con aprobación del Ordinario del lugar». La característica de esta definición legal reside en el hecho de que *numerosos fieles* acuden al Santuario en peregrinación, atraídos por un motivo de especial piedad, como puede

15 Aprobado por Juan Pablo II en la Constitución Apostólica, “Sacrae disciplinae leges”, en AAS, 75 (1983). Para los católicos de las Iglesias *sui iuris* de rito oriental debe acudir al Código de los Cánones de las Iglesias Orientales de 1990.

16 Omite definir altares por razones de economía del texto.

ser la veneración de una imagen, de una reliquia o de unas apariciones, entre otras (Rincón-Pérez, 2001, p. 394).

Desde el punto de vista del plan urbanístico, los santuarios vienen a equivaler a una iglesia, por lo que sí entran en el concepto de equipamiento de uso religioso.

- c) Oratorios: En lo referente a este lugar sagrado, creemos que escapan al objeto de este trabajo. En efecto, el derecho canónico los define como un lugar destinado al culto divino en beneficio de una comunidad o grupo de fieles que acuden allí, al cual también pueden tener acceso otros fieles, con el consentimiento del superior competente<sup>17</sup>. A diferencia de las iglesias, por lo tanto, el acceso no es universal, ni general. La ausencia de pública concurrencia conlleva que, desde el punto de vista urbanístico, no estemos ante un equipamiento de uso religioso. Algunos ejemplos: oratorio de un hospital o universidad, de un aeropuerto, de unas instalaciones de las Fuerzas Armadas, entre otros.
- d) Capillas privadas: lugar que se destina al culto divino *sólo en beneficio de una o varias personas físicas* (cfr. c. 1226). Su uso es muy restringido (una o varias personas físicas, por ejemplo, en beneficio de una familia), por lo que su existencia es irrelevante para el planeamiento urbanístico.

Hechas estas precisiones terminológicas, procede continuar con nuestro trabajo analizando la intervención de las administraciones públicas en la construcción (y reforma) de los equipamientos de uso religioso.

### *Las autorizaciones urbanísticas de los equipamientos religiosos*

Se podría aludir a que «la apertura de inmuebles para destinarlos al culto forma parte del contenido esencial del derecho fundamental de libertad religiosa. Es un derecho de las confesiones religiosas que no está sometido a ningún tipo de autorización discrecional por parte de la Administración» (Rodríguez Blanco, 2006, p. 85). Pero ello no significa que no pueda estar sometido a alguna autorización administrativa, por razones objetivas o regladas, por ejemplo, a condiciones seguridad, salubridad pública e higiene.

<sup>17</sup> Cfr. c. 1223 del Código de Derecho Canónico de 1983.

Este último tipo de autorizaciones administrativas de suelen denominar *regladas* en contraposición a autorizaciones *discrecionales*. Es decir, en las primeras el ordenamiento jurídico «programa con precisión la actividad de la Administración de manera que a ésta sólo le cabe aplicar a ese caso lo que la norma prevé, sin que la Administración tenga margen de opción» (Esteve Pardo, 2017, p. 103), de tal modo que la normativa determina todas las condiciones del ejercicio de la potestad. En cambio, en las *discrecionales* hay un margen de apreciación o de oportunidad en manos de las autoridades, aunque esto no justifique, lógicamente, la arbitrariedad o la discriminación, que siempre está vedada a las administraciones públicas.

Este control administrativo también se puede extender a edificios religiosos catalogados como bienes de especial protección. Es decir, bienes cuya modificación constructiva y artística no es enteramente libre para la confesión religiosa —ni para la propia administración pública— en aras de proteger el patrimonio cultural. Hay al respecto supuestos claros en los que no hay margen a la duda, como puede ser la simple demolición de un inmueble catalogado por su valor artístico. Ahora bien, también hay supuestos límite que no son fáciles de resolver, y de conciliar la legítima e imprescindible autonomía de las confesiones religiosas frente a los Poderes Públicos en un Estado aconfesional, y la necesaria protección del patrimonio. Expondremos, en ese sentido, un singular supuesto relativo a la catedral de Córdoba de España.

Como quiera que sea, el derecho urbanístico comparado contemporáneo somete todas las actividades que constituyen un uso artificial del suelo a un control previo -o posterior— para comprobar su adecuación a las normas aplicables. Con carácter general, sin embargo, cuando se trata de un bien de interés cultural (con significado religioso o sin él) sigue siendo necesaria la clásica autorización previa por parte de un ente local, habitualmente un ayuntamiento y, simultáneamente, una segunda autorización del ente competente en materia de patrimonio artístico, normalmente las autoridades regionales o centrales del país.

Dentro de este marco, a nuestro juicio, los equipamientos religiosos no contienen singularidad en el plano urbanístico —sí en otros— porque la libertad religiosa no lo requiere. En efecto, los equipamientos de uso religioso han de obtener la oportuna licencia o autorización urbanística para su construcción o reforma, y esta sujeción no supone un límite o ilegítima restricción a la libertad religiosa, sino más bien forma parte de la delimitación de este derecho, pues las limitaciones de los derechos fundamentales que derivan de su necesaria articulación con otros bienes constitucionalmente protegidos no constituyen restricciones, sino condiciones estructurales de su ejercicio.

Así acaece con normalidad, y sin controversias en muchos países y se podría decir que ninguna confesión religiosa tradicional solicita una suerte de privilegio de construir donde quiera y cuando quiera (Motilla, 2004, pp. 89-90). Si el inmueble a reformar ha sido declarado de valor artístico o patrimonial, además, será necesaria una segunda autorización, como hemos indicado.

En nuestra opinión, cuando afirmamos que los lugares de culto están sometidos a las oportunas licencias urbanísticas, no nos encontramos ante una limitación de un derecho fundamental, sino ante una delimitación de éste. Los ciudadanos y las confesiones religiosas son titulares del derecho a la libertad religiosa, que implica la facultad de erigir lugares de culto, pero -ciertamente- este derecho no incluye como contenido propio y natural un *ius aedificandi* incondicionado. Nadie lo pretende, y existe unanimidad doctrinal al respecto.

Sea como fuere, ello no obsta para que, con ocasión del otorgamiento de estas autorizaciones un municipio pretenda restringir ilegítimamente el ejercicio de este derecho fundamental, so capa de cumplimiento formal de las prescripciones legales. Si esto acaciera, estaríamos ante un claro supuesto de *desviación de poder*, revisable —en el caso español— ante los tribunales. La *desviación de poder* es una figura de origen francés, imitada por numerosos países, según la cual, es nula aquella actuación administrativa encaminada a fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico. Ha sido muy utilizada en Francia e Italia para corregir abusos de las administraciones (Trayter, 2020, pp. 183-184). Y sería aplicable a este caso cuando una administración usase sus legítimas potestades de control urbanístico, no para preservar el patrimonio-cultural o un desarrollo ordenado y sostenible de las edificaciones, sino para impedir la construcción de equipamientos de usos religioso mediante aparente cumplimiento de la legalidad urbanística. En el epígrafe tercero desarrollaremos en fenómeno NIMBY que en algunos casos puede ser un ejemplo de desviación de poder, y más concretamente el caso de la Basílica de la Sagrada Familia de Barcelona.

### *El caso de la catedral de Córdoba (España)*

La actual catedral de Córdoba se alza sobre los restos arqueológicos de una antigua basílica cristiana visigoda dedicada a San Vicente mártir (siglo VI d.C.), lo que pone de manifiesto que se trata de un lugar originariamente consagrado al culto cristiano. Posteriormente, el solar fue ocupado por la mezquita fundacional erigida por Abderramán I en el siglo VIII, ampliada por sus sucesores omeyas. En el siglo XIII, tras la incorporación de la ciudad a la Corona de

Castilla, el edificio fue nuevamente destinado al culto cristiano, uso que mantiene hasta la actualidad. A partir del siglo XVI se construyó una nave cristiana en estilo entre el gótico y el renacimiento (siglos XVI-XVIII), en el interior del bosque de columnas de la antigua mezquita. Esta compleja evolución histórica y arquitectónica otorga al inmueble un valor patrimonial excepcional, en el que confluyen tradiciones religiosas y estilos artísticos.

Desde un punto de vista jurídico-administrativo, nos encontramos ante un lugar de culto de pública concurrencia, en el sentido que ha sido definido por la doctrina especializada y por los propios instrumentos de planeamiento urbanístico: un inmueble afectado de modo exclusivo y permanente a actividades litúrgicas y pastorales, abierto ordinariamente al acceso de fieles y visitantes. Además, conforme al Derecho canónico (c. 1214 CIC), este tipo de templo reúne las notas propias de una iglesia: edificio sagrado, afectado al culto divino, con acceso libre para los fieles.

Su condición de lugar de culto —en sentido canónico, funcional y urbanístico— convive hoy con una intensa proyección turístico-cultural, que exige una ponderación equilibrada entre su finalidad litúrgica principal, y las expectativas sociales de acceso, contemplación y uso compartido del espacio. No en vano, en el año 2024, el conjunto monumental recibió 2.186.774 visitantes, superando los datos prepandemia de 2019 (2.079.160 visitantes) y registrando un incremento global cercano al 14 % respecto al año 2023. Esta cifra lo sitúa entre los principales destinos patrimoniales del sur peninsular español, proyectando una imagen paradigmática de coexistencia entre uso religioso y atracción turística<sup>18</sup>.

Este doble carácter —como espacio litúrgico católico y como bien de interés turístico y cultural— ha generado en los últimos años diversas tensiones en cuanto al régimen jurídico aplicable al inmueble. Uno de los episodios más representativo de dicha tensión tuvo lugar en el año 2017, cuando el Cabildo Catedralicio de Córdoba —órgano colegiado de clérigos encargado de la administración ordinaria de la catedral y del sostenimiento del culto en ella, conforme a los cánones 503 y ss. del Código de Derecho Canónico— con la preceptiva autorización administrativa de la Junta de Andalucía (gobierno regional), procedió a la retirada de una celosía situada en el muro norte del edificio con el fin de habilitar una segunda puerta de acceso a la Catedral. La celosía —estructura arquitectónica de madera o metal compuesta por elementos entrecruzados que permite el paso de la luz o el aire, pero limita la visibilidad directa— formaba parte de una intervención realizada con precedencia. La apertura

<sup>18</sup> <https://mezquita-catedraldecordoba.es/> (última visita 26/11/2025).

de dicho acceso había sido solicitada por la Agrupación de Hermandades y Cofradías de la ciudad<sup>19</sup>, con el objetivo de facilitar el tránsito procesional durante las celebraciones de la Semana Santa. Cabe señalar que esta actividad, reconocida como manifestación representativa del patrimonio cultural inmaterial, genera un notable impacto económico en el sector turístico y en los servicios asociados de la ciudad de Córdoba.

Lo cierto es que varios particulares interpusieron recurso contencioso-administrativo contra la autorización administrativa concedida por la Junta de Andalucía, alegando su incompatibilidad con la normativa de protección del patrimonio histórico. Los tribunales andaluces estimaron dichas pretensiones y declararon la nulidad de la autorización, al considerar que la retirada de la celosía vulneraba el régimen jurídico aplicable a los bienes declarados de interés cultural. En consecuencia, se ordenó la reposición de la celosía en su ubicación original, al entender que la intervención proyectada alteraba indebidamente un elemento protegido del inmueble, sin quedar suficientemente justificada por razones de interés general que permitieran excepcionar la preservación de la integridad del bien.

La Junta de Andalucía (gobierno regional) y las cofradías interpusieron un último recurso ante el Tribunal Supremo español (denominado técnicamente *recurso de casación*) para no tener que volver a instalar la celosía. Su argumentación era bastante interesante. Afirmaban que la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español admite un uso procesional (ya que las procesiones son patrimonio inmaterial) lo que implicaría no reponer la celosía. El planteamiento de los recurrentes se centró en la posibilidad de armonizar la protección del Bien de Interés Cultural con la preservación y promoción del patrimonio cultural inmaterial, invocando una interpretación flexible del marco legal aplicable. En efecto, tanto la Junta de Andalucía como la Agrupación de Hermandades y Cofradías de Córdoba defendieron que la apertura de una segunda puerta en la Catedral respondía a un uso tradicional, vinculado a las procesiones de Semana Santa, y que esta práctica debía considerarse protegida como parte del patrimonio cultural inmaterial reconocido por el ordenamiento jurídico español.

---

19 La Agrupación de Hermandades y Cofradías de Córdoba es una entidad canónica católica de carácter federativo que agrupa, coordina y representa a las distintas hermandades y cofradías de la ciudad de Córdoba, en especial aquellas que participan en las celebraciones de la Semana Santa, así como en otros actos religiosos y de culto público a lo largo del año.

Desde el punto de vista jurídico-eclesial, se trata de una asociación pública de fieles erigida canónicamente por la autoridad eclesial competente (normalmente el obispo diocesano), en virtud de lo dispuesto en los cc. 312 y ss. del Código de Derecho Canónico, y sujeta, por tanto, al régimen propio de las asociaciones reconocidas por la Iglesia católica.

Desde esta perspectiva, los recurrentes invocaron el art. 39 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, cuya redacción permite autorizar determinadas obras en bienes protegidos siempre que no comprometan su integridad y se justifiquen por razones de interés general. A juicio de los demandantes, esta previsión admitiría una ponderación entre la protección del bien inmueble y el uso religioso-cultural tradicional, en la medida en que la intervención –según alegaron– tenía carácter reversible y escasa entidad material.

Asimismo, fundamentaron su pretensión en la relevancia jurídica de la Semana Santa<sup>20</sup> como Manifestación Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial, conforme al Real Decreto 384/2017, de 8 de abril. Esta declaración, amparada en lo dispuesto por la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, permitiría considerar las procesiones como un bien jurídico autónomo que debe ser igualmente protegido, incluso cuando su realización implique ajustes mínimos en bienes muebles o inmuebles catalogados.

En apoyo de esta tesis, se sostuvo que la Administración autonómica (Junta de Andalucía) había actuado dentro del margen de apreciación que le reconoce el ordenamiento jurídico, adoptando una decisión proporcionada y conforme con el marco normativo aplicable, sin que la intervención proyectada comportase una alteración sustancial ni irreversible del monumento. A tal efecto, se invocó expresamente la doctrina de la discrecionalidad técnica —que permite a la Administración fundar sus decisiones en valoraciones especializadas no sometidas a criterios reglados—, así como el principio de proporcionalidad, en su triple dimensión de idoneidad, necesidad y ponderación, como fundamentos para justificar la validez de la autorización administrativa impugnada.

No obstante, esta motivación no fue acogida, y el Tribunal Supremo español inadmitió a trámite los recursos en julio 2021. Esta decisión cerró definitivamente el procedimiento judicial, consolidando la obligación de reponer la celosía retirada en 2017 y restaurar la configuración arquitectónica del inmueble preexistente.

Este caso resulta particularmente ilustrativo, en la medida en que obligó al poder judicial a realizar un ejercicio de ponderación entre derechos fundamentales e intereses legítimos en

---

20 La Semana Santa en España puede definirse como el conjunto de celebraciones religiosas del calendario litúrgico católico que conmemoran la Pasión, Muerte y Resurrección de Jesucristo. La fecha de la Semana Santa se calcula a partir del Domingo de Resurrección, que se celebra el primer domingo después de la primera luna llena posterior al equinoccio de primavera (21 de marzo). Por eso es una fiesta móvil, que puede caer entre el 22 de marzo y el 25 de abril; las demás fechas de la Semana Santa se determinan en función de ese domingo.

conflicto. En concreto, la resolución judicial dio prevalencia a la preservación del patrimonio histórico protegido —en tanto bien declarado de interés cultural y sometido a un régimen jurídico específico— frente a la finalidad de promoción económica invocada por la administración autonómica y frente al interés etno-cultural y religioso alegado por las cofradías de Semana Santa.

Desde la perspectiva jurídica que aquí se adopta, cabe entender que la decisión judicial no supuso una restricción sustancial del derecho fundamental a la libertad religiosa, en su dimensión colectiva o institucional (analizada en el primer epígrafe), dado que la medida impugnada no afectaba al uso propio y ordinario del templo como lugar de culto católico ni comprometía la autonomía organizativa e institucional de la Iglesia católica. Buena prueba de ello es que la autoridad eclesiástica competente —el Cabildo Catedralicio— no consideró necesario interponer recurso de casación ante el Tribunal Supremo, lo que evidencia la ausencia de lesión directa a su estatuto jurídico ni a sus competencias exclusivas en materia de culto.

Por otro lado, desde la óptica urbanística, el caso pone de relieve los límites a la intervención sobre bienes afectos a usos religiosos cuando concurren regímenes jurídicos de protección patrimonial. La resolución judicial confirma que, incluso tratándose de equipamientos de uso religioso con importante proyección cultural o turística, cualquier actuación material sobre el inmueble debe ajustarse a las exigencias derivadas de su doble condición de lugar de culto y de bien protegido, sin que puedan eludirse mediante invocaciones genéricas al interés público. Así pues, este supuesto revela la importancia de articular con claridad los instrumentos de planificación y autorización administrativa, de modo que se respete tanto el valor patrimonial del bien como el ejercicio regular de las funciones culturales y sociales que caracterizan a los lugares de culto en sentido estricto.

### **El fenómeno NIMBY**

Es evidente que la planificación del territorio y de las actividades que en el mismo se pueden desarrollar, se puede convertir fácilmente en un instrumento de poder, desde el momento en que es posible confundir la necesidad de ordenar el espacio, con el control de este (Precedo Ledo, 1984, pp. 361-380). La libertad religiosa tampoco es una excepción. En efecto, un ordenamiento jurídico que prohíba, sin más consideraciones, la construcción de edificios religiosos sería un ordenamiento jurídico poco respetuoso con este derecho fundamental,

pues se cercenaría uno de sus elementos esenciales. Del mismo modo, una legislación que impidiera la construcción de centros religiosos de determinadas confesiones o practicara medidas administrativas obstruccionistas (Martín-Retortillo, 2003, p. 269) atentaría igualmente contra la libertad religiosa.

En este sentido, son interesantes los reproches de Martín-Retortillo (2007, p. 159) a este tipo de restricciones con ocasión de la sentencia “*Manoussakis c. Grecia*” del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que condena al Estado Griego por exigir para la apertura de un lugar de culto (en este caso de los Testigos de Jehová) de la autorización previa de la Iglesia Ortodoxa Griega.

La oposición de terceros a la apertura de centros de culto será, precisamente, objeto de análisis a continuación: primero, exponiendo los elementos jurídicos del fenómeno NIMBY y su impacto sobre la libertad religiosa en el acceso al suelo; después, examinando el caso de la basílica de la Sagrada Familia en Barcelona.

### *La libertad religiosa y el acceso al suelo frente a la oposición vecinal*

En este contexto debe considerarse el denominado fenómeno NIMBY, acrónimo de la expresión anglosajona *Not In My Back Yard*. En castellano se emplea también la expresión SPAN («Sí, Pero Aquí No»), si bien la literatura científica ha consolidado el uso de la denominación inglesa. ¿En qué consiste este fenómeno sociológico y por qué incide de manera específica en la libertad de culto?

El acrónimo NIMBY surgió en los Estados Unidos de América durante la década de 1980 en el ámbito de los estudios de política territorial y sociología urbana, para describir la resistencia vecinal a la instalación de infraestructuras percibidas como molestas o de impacto negativo —aunque necesarias desde el punto de vista del interés general—, siempre que se ubiquen cerca del entorno residencial propio. En palabras de Ponce, este fenómeno «consiste en la reacción de oposición por parte de algunos ciudadanos a políticas o actuaciones con incidencia territorial en el entorno inmediato de su residencia» (Ponce y Cabanillas, 2011, p. 36). Tal oposición, articulada en ocasiones a través de asociaciones vecinales, no se dirige contra la naturaleza de la instalación proyectada, sino contra su localización próxima a las viviendas de quienes la impugnan. Esta actitud selectiva no implica un rechazo al interés general de la actuación, sino una resistencia a asumir sus consecuencias en el ámbito local más próximo.

Entre los equipamientos habitualmente afectados por esta dinámica se incluyen, sin ánimo exhaustivo, centros de acogida para menores extranjeros no acompañados, infraestructuras eléctricas o de telecomunicaciones, plantas de tratamiento de residuos, vertederos, industrias de riesgo ambiental e, incluso, determinados centros religiosos.

Los representantes de las confesiones religiosas pueden encontrarse con que las autoridades competentes —por ejemplo, los ayuntamientos— adopten prácticas administrativas de carácter obstruccionista, motivadas por presiones vecinales, con el objetivo de impedir la implantación de equipamientos destinados al culto o al ejercicio colectivo de la religión. En el peor de los casos, son los propios vecinos quienes desarrollan actuaciones informales de boicot.

Estas reacciones pueden obedecer a diversas causas: en unos casos, al efecto amplificador y alarmista de determinados medios de comunicación; en otros, a la previsión de molestias derivadas de la afluencia de personas —tráfico, ruido, uso del espacio público— o al temor de una depreciación del valor de los inmuebles colindantes. Asimismo, no cabe descartar que, en determinados contextos, concurren motivaciones menos altruistas y de índole estrictamente económica —por ejemplo, vinculadas a intereses inmobiliarios o especulativos— que instrumentalicen el rechazo vecinal con fines crematísticos.

También pueden influir factores de tipo cultural, como el desconocimiento del hecho religioso, la aversión a toda manifestación institucionalizada de la religión, o incluso prejuicios de carácter filosófico —como una actitud antimetafísica militante— que conducen a una resistencia genérica frente a cualquier expresión pública de la dimensión trascendente del ser humano.

Corresponde a los gestores públicos la responsabilidad de implementar medidas de carácter preventivo orientadas a evitar o mitigar los conflictos derivados de la oposición vecinal a determinados equipamientos. En esta línea, algunos autores han subrayado la conveniencia de «intensificar la formación de los gestores públicos en materia de urbanismo, especialmente si no trabajan en unidades con competencias específicas en la materia, lo que debería conducir a potenciar la transversalidad de las políticas públicas mediante el conocimiento» (Ponce y Cabanillas, 2011, p. 94). En cualquier caso, conviene destacar —frente a una percepción social frecuentemente negativa— que los centros de culto no solo no generan inseguridad, sino que «conllevan seguridad ciudadana allí donde se ubican, y pueden ser utilizados como factor de cohesión e inclusión social» (Gutiérrez del Moral, 2015, p. 28; Aznar García, 2015, p. 13).

### *El caso de la Basílica de la Sagrada Familia de Barcelona*

Tras examinar el marco teórico del fenómeno NIMBY, resulta ilustrativo analizar el caso de la basílica de la Sagrada Familia como una manifestación de este fenómeno. Como es sabido, el templo responde al proyecto concebido por Antoni Gaudí (1852-1926), declarado Patrimonio Mundial por la UNESCO (Puig, 2024), y constituye una de las señas de identidad de la capital catalana.

Su construcción se inició a finales del siglo XIX y su ejecución se ha prolongado durante más de un siglo, continuando en la actualidad, y se ha acompañado de controversias y de campañas de oposición por parte de algunos colectivos ciudadanos, contrarios a que se ejecute íntegramente el proyecto inicial de Gaudí, en la medida en que este implica una transformación de la trama urbana de Barcelona, un impacto en el *skyline* de la ciudad y el incremento de la afluencia de visitantes. En especial, hoy en día, la oposición se centra en la última gran intervención urbanística que permanece pendiente de ejecución. En efecto, la finalización de la *Fachada de la Gloria* comporta, conforme al proyecto original, la apertura de una gran escalinata y la creación de un nuevo eje urbano. Esta actuación implicaría la afección directa —y previsiblemente la expropiación por parte del Ayuntamiento— de edificios residenciales consolidados, habitados por vecinos desde hace décadas, pero que adquirieron las viviendas con conocimiento expreso de la temporalidad de las mismas de acuerdo con el registro de la propiedad. La oposición vecinal sostiene que no resulta admisible ejecutar hoy un proyecto concebido a finales del siglo XIX cuando su materialización exige la demolición de viviendas<sup>21</sup>.

Conviene subrayar que esta fase final no puede llevarse a cabo sin el concurso del Ayuntamiento de Barcelona, que en la última década no ha favorecido su ejecución e incluso ha llegado a advertir de la eventual imposición de sanciones, al considerar —con fundamento discutible— que el edificio se habría construido sin la preceptiva autorización administrativa previa. La construcción del templo se inicia en 1882 y, durante muchas décadas, las obras se desarrollaron al amparo de autorizaciones administrativas de un marco normativo

21 Cabe añadir que, a nuestro juicio, bajo esta retórica, subyacen también factores de carácter individual o corporativo de la oposición. Entre ellos destaca la protección de intereses patrimoniales privados: la eventual ejecución del proyecto podría implicar procesos expropiatorios o una alteración del entorno urbano con impacto directo en el valor económico de los inmuebles afectados. En este contexto, no puede descartarse que la negativa a cualquier forma de negociación responda a una lógica de maximización de la compensación económica o a la defensa del *statu quo* inmobiliario, más que a una objeción sustantiva al proyecto.

sustancialmente distinto del vigente, con conocimiento y tolerancia de las autoridades municipales. En este contexto, la exigencia de una licencia «ex novo» responde probablemente a una interpretación particularmente rígida de la norma, basada en la aplicación de una regla aparentemente neutral, pero orientada —quizás— a trasladar a la basílica determinados costes derivados de la remodelación urbanística del entorno, y a satisfacer las presiones vecinales. No deja de ser irónico que se exija una licencia en el siglo XXI para una edificación iniciada legítimamente en el siglo XIX, cuya ejecución se ha prolongado de forma continuada y notoria, con conocimiento —y consentimiento tácito y expreso— de los poderes públicos, durante muchas décadas.

Hay que añadir que Cataluña, junto con el País Vasco, es una de las dos únicas regiones españolas que dispone de una ley específica sobre los lugares de culto. Sin embargo, la eficacia de la regulación catalana para resolver éste y otros problemas resulta muy cuestionable, como ha puesto de relieve la doctrina (Pérez-Madrid, 2015). Así pues, la existencia de esa legislación sectorial no ha evitado la aparición de conflictos intensos cuando concurren intereses vecinales, expectativas urbanísticas consolidadas y proyectos religiosos con una elevada carga simbólica o cultural.

¿Por qué —a nuestro juicio— el caso de la Sagrada Familia de un ejemplo de fenómeno NINMY? Como se aprecia encontramos un rechazo de algunos colectivos, tal vez minoritarios, a los efectos del turismo religioso en Barcelona que se vincula a la incomodidad derivada del cambio en los usos del espacio público<sup>22</sup>, la pérdida de control simbólico de una parte del vecindario sobre su entorno o incluso a prejuicios culturales frente al perfil del visitante. Este tipo de oposición, en ocasiones revestido de discurso cívico, responde, precisamente, a las dinámicas selectivas de exclusión del otro, características del síndrome NIMBY.

Además, coadyuvando al diagnóstico de que nos hallamos ante un supuesto de NIMBY, no puede excluirse, en determinados sectores, la existencia de un componente ideológico contrario al propio significado cultural y religioso asociado a la finalización de una gran basílica católica. La identificación de Gaudí con una visión religiosa del arte y su condición de símbolo cristiano en el espacio público pueden ser percibidas por algunos como ajenas o incluso antagónicas a determinados marcos de referencia identitaria de parte de la población local, especialmente en contextos coexistencia entre tradición y laicismo militante. Estos colectivos ejercen presión sobre las autoridades municipales y a la opinión pública para impedir o, al menos, limitar la ejecución de la fase final del templo, a la que hemos aludido.

22 En relación con la denominada *contaminación acústica* derivada de los lugares de culto, vid. Gas-Aixendri, M. (2015).

## Conclusiones

El planeamiento urbanístico contemporáneo, concebido desde una perspectiva holística del territorio, no es ajeno al ejercicio efectivo de la libertad religiosa. Entre sus cometidos se encuentra la previsión de suelo para equipamientos de uso religioso, en cuanto soporte material de la *dimensión colectiva e institucional* de este derecho fundamental, así como la ordenación de los ya existentes para dar respuesta a las necesidades de movilidad, y accesibilidad, en su caso, al turismo religioso. El urbanismo se configura, así como un ámbito decisivo en el que se concreta —o se frustra— el contenido práctico de la libertad religiosa.

La doctrina constitucional española entiende que los derechos fundamentales poseen un contorno que delimita su contenido natural. Desde esta premisa, resulta bastante pacífico afirmar que ni la titularidad dominical ni el *ius aedificandi* constituyen derechos absolutos, del mismo modo que la libertad religiosa, también en sus dimensiones colectiva e institucional, no incorpora un derecho a construir o a utilizar el suelo al margen del resto de bienes constitucionalmente protegidos. Los condicionantes urbanísticos no operan, por ello, como *límites* externos a estos derechos, sino como elementos estructurales de su *delimitación*, exigidos por la necesaria convivencia con otros derechos y bienes jurídicos en una sociedad plural.

Ahora bien, el estudio realizado —y, en particular, el examen de los casos de la Catedral de Córdoba y de la Basílica de la Sagrada Familia— muestra que esta delimitación puede derivar en afectaciones indebidas cuando el urbanismo se utiliza de forma desproporcionada o a instancia de presiones sociales. El primer caso ilustra la tensión entre el uso religioso y la protección del patrimonio histórico, resuelta judicialmente a favor de este último sin que ello supusiera una lesión sustancial de la libertad religiosa; el segundo evidencia cómo el fenómeno NIMBY y la oposición vecinal pueden traducirse en decisiones administrativas formalmente neutras que condicionan de hecho el ejercicio institucional del derecho.

De ahí la necesidad de extremar la cautela frente a las discriminaciones indirectas, entendidas como aquellas situaciones en las que normas o decisiones administrativas aparentemente neutrales ocasionan una desventaja particular por motivos religiosos sin responder a una finalidad legítima ni superar un juicio de proporcionalidad. Estas disfunciones pueden afectar tanto a confesiones minoritarias como a confesiones ampliamente implantadas, especialmente en contextos de elevada presión turística o de deficiente planificación de las grandes afluencias humanas.

## Referencias

- Astor, A. (2021). Nationalist mobilization, ethno-religious contention, and legal innovation in a stateless nation: Explaining Catalonia's 2009 "Law on Centers of Worship". *Religions*, 12(1), 1-14.
- Puig, A. (2024). *Antoni Gaudí, vida y obra*. Arpa Editores.
- Aznar García, S. (2015). Reflexiones jurídicas en torno a una propuesta de regulación legal para los lugares de culto. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, (38), 1-33.
- Cacciavillani, C. (2014). Governo del territorio. En F. G. Scoca (Ed.), *Diritto amministrativo* (pp. 607-625). Giappichelli.
- Cenalmor, D. y Miras, J. (2004). *El derecho de la Iglesia*. EUNSA.
- Diez-Picazo, L. (2016). *Sistema de Derecho civil*. Tecnos.
- Esteve Pardo, J. (2017). *Lecciones de Derecho administrativo*. Marcial Pons.
- Fernández Rodríguez, T. R. (2007). La nueva ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo: valoración general. *Revista de Administración Pública*, (174), 61-74.
- Fernández Rodríguez, T. R. (2007). *Manual de derecho urbanístico*. El Consultor.
- Gas-Aixendri, M. (2015). *Lugares de culto y contaminación acústica: un nuevo reto en la gestión local del factor religioso*. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, (38), 7-28.
- Goti Ordeñana, J. (2018). Sobre el patrimonio cultural de la Iglesia Católica. *Revista Latinoamericana de Derecho y Religión*, 2(1), 1-31.
- Guardia Hernández, J. J. (2009). El lugar de culto en el suelo de titularidad pública en España. *Cuadernos Doctorales*, (23), 11-50.

- Guardia Hernández, J. J. (2010). *Libertad religiosa y urbanismo: Estudio de los equipamientos de uso religioso en España*. EUNSA.
- Guardia Hernández, J. J. (2023). Libertad de enseñanza y libertad de establecimiento (art. 49 TFUE). *Revista Jurídica de Catalunya*
- Guardia Hernández, J. J. (en prensa). Urban planning and religious freedom: Constitutional approaches to worship spaces in Chile, Mexico, Cuba, and Brazil. En D. P. Petri (Ed.), *The Routledge Handbook of Politics and Religion in Latin America*. Routledge.
- Gutiérrez del Moral, M. J. (2015). El estatuto de los equipamientos religiosos según el planeamiento urbanístico: especial mención a la Ley de centros de culto de Cataluña. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, (38).
- Gutiérrez del Moral, M. J. (2025). Los lugares de culto de las minorías religiosas sin acuerdo de cooperación: Especial referencia a Catalunya y Euskadi. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, (68).
- Herrera Ceballos, E. (2014). La prohibición del velo integral en espacios públicos: la sentencia del TEDH (Gran Sala) en el asunto S.A.S. contra Francia, de 1 de julio de 2014. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 36.
- Lombardía, P. y Fornés, J. (2007). El Derecho Eclesiástico. En J. Ferrer Ortiz (Ed.), *Derecho Eclesiástico del Estado español* (pp. 21-51). EUNSA.
- Martín-Retortillo, L. (2003). Reflexiones sobre los acuerdos de cooperación del Estado con las federaciones evangélicas, judía y musulmana, en los diez años de su vigencia. En J. Mantecón Sancho (Ed.), *Los acuerdos con las confesiones minoritarias: diez años de vigencia* (pp. 239-288). Ministerio de Justicia.
- Martín-Retortillo, L. (2007). *La afirmación de la libertad religiosa en Europa: De guerras de religión a meras cuestiones administrativas*. Thomson Civitas.

- Mirabelli, C. (2006). El elemento religioso y la condición de las iglesias de la Constitución Europea. En J. Martínez Torrón (Ed.), *Estado y religión en la Constitución Europea* (pp. 87-98). Comares.
- Moreno Antón, M. (2008). El tratamiento urbanístico de los lugares de culto a propósito del proyecto de ley de Cataluña sobre centros de culto o de reunión con fines religiosos. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, (17), 1-44.
- Moreno López, J. L. (1999). *Dotaciones, equipamientos urbanísticos: el sustrato de la urbanística social*. RDU.
- Motilla de la Calle, A. (2004). La protección de los lugares de culto islámicos. En A. Motilla de la Calle (Ed.), *Los musulmanes en España: Libertad religiosa e identidad cultural* (pp. 79-106). Trotta.
- Pérez-Madrid, F. (2015). *La Ley catalana de centros de culto, cinco años después*. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, (38), 1-18.
- Ponce Solé, J. (2005). Una reflexión desde el derecho urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesionales. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, (215), 11-68.
- Ponce Solé, J. y Cabanillas, J. A. (2011). *Lugares de culto, ciudades y urbanismo: Guía de apoyo a la gestión de la diversidad religiosa*. Observatorio del Pluralismo Religioso en España.
- Precedo Ledo, A. (1984). Urbanismo, sociedad y libertad. *Persona y Derecho*, (11), 361-380.
- Rincón-Pérez, T. (2001). *La liturgia y los sacramentos en el derecho de la Iglesia*. EUNSA.
- Rodríguez Blanco, M. (2000). *Libertad religiosa y confesiones: El régimen jurídico de los lugares de culto*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Rodríguez Blanco, M. (2006). Manifestaciones del derecho fundamental de libertad religiosa. En A. Corsino Álvarez Cortina y M. Rodríguez Blanco (Eds.), *La libertad religiosa en España: XXV años de vigencia de la Ley Orgánica 7/1980* (pp. 49-96). Comares.
- Trayter, J. M. (2020). *Manual de Derecho Administrativo*. Atelier.
- Zoido Naranjo, F. (2000). *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. Ariel.