



madrid

AREA DE COORDINACIÓN TERRITORIAL  
Dirección General de Coordinación Territorial  
Servicio de Coordinación de Asuntos Jurídicos y Organización

### **CONSULTA JURIDICA**

**FORMULADA:** JUNTA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SALAMANCA

**FECHA:** 25 de noviembre de 2003

**ASUNTO:** LICENCIAS PARA LUGARES DE CULTO

---

#### **TEXTO DE LA CONSULTA:**

*“Necesitaríamos tener un criterio unificado con respecto a las licencias de las Asociaciones religiosas sin ánimo de lucro ya que según nos informan, hay Juntas Municipales que consideran que no es necesaria licencia, según sentencias firmes porque va contra la libertad de culto. Nosotros pensamos que en todo caso es necesaria licencia urbanística para ejercer cualquier actividad, incluida la de iglesia.”*

#### **INFORME:**

Vista la consulta formulada por la Sección de Asuntos Generales y Recursos de la Junta Municipal del Distrito de Salamanca, se informa lo siguiente:

##### **1.- Sometimiento a previa licencia.**

Conforme señala el art. 151 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid 9/2001, de 17 de julio, *“Están sujetos a licencia urbanística, en los términos de la presente Ley y sin perjuicio de las demás autorizaciones que sean procedentes con arreglo a la legislación sectorial aplicable, todos los actos de uso del suelo, construcción y edificación para la implantación y el desarrollo de actividades y, en particular, los siguientes: [...]”* realizándose a continuación una enumeración pormenorizada de distintos actos sujetos a licencia.

De lo anterior se deduce que cualquier utilización del suelo, distinta de su mero uso agrario, está sujeta a licencia urbanística. El problema planteado por la J.M.D. de Salamanca consiste en determinar si esta regla general también resulta de aplicación en el caso de los locales destinados al culto de las distintas confesiones religiosas.



madrid

AREA DE COORDINACIÓN TERRITORIAL  
Dirección General de Coordinación Territorial  
Servicio de Coordinación de Asuntos Jurídicos y Organización

## 2.- Derecho fundamental a la libertad religiosa.

El art. 16.1 de la Constitución Española reconoce *“la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y de las comunidades sin mas limitación, en sus manifestaciones que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la Ley”*.

Este derecho fundamental se desarrolla por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa 7/1980, de 5 de julio (L.O.L.R.), cuyo art. 2. dispone que:

*“1. La libertad religiosa y de culto garantizada por la Constitución comprende, con la consiguiente inmunidad de coacción, el derecho de toda persona a:*

*(...) d) Reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas de conformidad con el ordenamiento jurídico general y lo establecido en la presente Ley Orgánica.*

*2. Asimismo comprende el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, a designar y formar a sus ministros, a divulgar y propagar su propio credo, y a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero.”*

El único límite al ejercicio de este derecho fundamental se contiene en el art. 3.1 L.O.L.R., que dispone que

*“El ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática.”*

A la vista del contenido del derecho fundamental y de la posibilidad de limitarlo por razones de orden público, ha de analizarse si dicha limitación puede producirse mediante la exigencia de una licencia urbanística de actividad a los lugares en los que vaya a desarrollarse el culto.



madrid

AREA DE COORDINACIÓN TERRITORIAL  
Dirección General de Coordinación Territorial  
Servicio de Coordinación de Asuntos Jurídicos y Organización

### 3.- Posturas jurisprudenciales.

La jurisprudencia permite el sometimiento a licencia de los locales en los que las confesiones religiosas desarrollen su actividad, si bien existen dos líneas jurisprudenciales al respecto, la primera admite con carácter excepcional que se puedan someter a licencia los lugares de culto y que se puedan adoptar respecto de los mismos medidas de clausura y precinto siempre y cuando, en ambos casos, se justifiquen y prueben suficientemente cuales son los motivos (ruidos, molestias, seguridad, usos urbanísticos) en los que se basa la actuación administrativa, pues de lo contrario no es posible someter a licencia ni a clausura el ejercicio del derecho de libertad religiosa. Muestra de este línea jurisprudencial son las siguientes sentencias:

- S.T.S. de 18 de junio de 1992 (RJ 1992\6004) sobre clausura y precinto de un local perteneciente a la Iglesia Evangélica de Filadelfia por ejercer sin previa licencia municipal de actividad. En esta sentencia el Tribunal Supremo afirma que :

*“(...) de acuerdo con lo establecido en el art. 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales estarán sujetos a licencia de apertura los establecimientos industriales y mercantiles pero, como la jurisprudencia de esta Sala tiene declarado en forma constante, la actividad de la Administración en esta materia es estrictamente reglada y no puede emplearse la analogía para lograr la limitación de un derecho de los administrados. Tal 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, [art. 16.1 de la CE y art. 1 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 julio de libertad religiosa] y los Tribunales debemos examinar con rigor máximo los supuestos en que se encuentra en juego, para otorgar el amparo judicial que nos exige el art. 4.º de la referida Ley Orgánica. Basta un examen del Anexo y art. 1.º del Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (Real Decreto 2816/1982, de 27 agosto) para concluir en la impertinencia de su aplicación al supuesto que se examina. No obstante la sentencia apelada ha entendido posible someter a licencia de apertura el establecimiento de que se trata acogiendo la alegación del Ayuntamiento -que no encuentra prueba ni justificación en todo lo actuado- de que el local en cuestión era, al menos inicialmente, una «Sala de Reunión», entendiéndose por tal la que se dedica a actividades ligadas a la vida de relación. Con la consecuencia de que a dichas Salas de reunión serían aplicables las condiciones del uso comercial y las establecidas en el Reglamento General de*



madrid

AREA DE COORDINACIÓN TERRITORIAL  
Dirección General de Coordinación Territorial  
Servicio de Coordinación de Asuntos Jurídicos y Organización

*Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas según el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (art. 10.4.1 y 10.4.26). Sin embargo es preciso rectificar tal apreciación, que no resulta admisible e incide negativamente en la libertad de culto de la apelante. La precisión de si un local es o no lugar de culto corresponde a la propia Entidad religiosa, que es titular del derecho a establecerlos con fines religiosos (art. 2.2 de la LO 7/1980, de 5 julio) y por consiguiente, del de manifestar cuáles son los que ostentan dicho carácter, tal y como en este caso se comprueba por las alegaciones de la apelante y por la objetiva inscripción del local como lugar de culto en el Ministerio de Justicia sin que se desprenda -en modo alguno- del escrito inicial de la Iglesia de 16-5-1985 que el local en cuestión fuese destinado en ningún momento a Sala de reuniones.*

*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 S. 24-6-1988. (...). La autonomía municipal atribuye a los Ayuntamientos potestades de intervención en la actividad de los ciudadanos (art. 84.1 de la Ley de Bases de Régimen Local y 1 y 5 del Reglamento de Servicios) que pueden llegar al sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo. Pero dicha actividad de intervención debe -máxime al tratarse del ejercicio de un derecho como el que aquí se examina- ajustarse cuidadosamente a los principios de igualdad (art. 14 CE), proporcionalidad y «favor libertatis» que explicita el art. 84.2 de la referida Ley de Bases de Régimen Local. En el presente caso se alega por el Ayuntamiento que el sometimiento de la actividad a la amplísima cobertura que ofrece el art. 1 del Reglamento de actividades se debe a que la actividad religiosa de la apelante produce ruidos, pero no consta que las autoridades municipales hayan procedido a la apertura de actuaciones encaminadas a comprobar -con las debidas garantías- si la actividad de la Iglesia producía perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadana que, atendido el art. 3.1 de la Ley Orgánica 7/1980, justificase una intervención municipal o incluso el excepcional sometimiento de la misma a la previa obtención de licencia al amparo del Reglamento de actividades de 30-11-1961 o bien, en el mismo orden de cosas, advenir si, por exigencias del ordenamiento urbanístico, se tenía, o no, que cumplir el mismo trámite o cualesquiera otras exigencias, y como quiera que nada de esto se hizo ni nada de ello constituyó el fundamento jurídico de la decisión impugnada sino que se partió de la base de la indiscutibilidad del presupuesto fáctico que legitimaba la exigencia de una licencia, que desde*



madrid

AREA DE COORDINACIÓN TERRITORIAL  
Dirección General de Coordinación Territorial  
Servicio de Coordinación de Asuntos Jurídicos y Organización

*luego no concurre como regla general, es obligado estimar el recurso y, previa revocación de la sentencia de instancia, declarar la nulidad de los actos administrativos municipales objeto del mismo para restablecer a la recurrente en los derechos dimanantes del libre ejercicio de la libertad religiosa y de culto.”*

- En el mismo sentido la S.T.S.J. de la Comunidad Valenciana de 14 de octubre de 1996 (RJCA 1996\1274), respecto de la clausura de la actividad y el precinto de un local de la Iglesia Evangélica de Filadelfia.
- S.T.S.J. de Andalucía de 10 de febrero de 1997 (RJCA 1997\339) respecto de la clausura de un lugar de culto de la Iglesia Evangélica de Filadelfia, en la que se establece que

**“CUARTO.**-Evidentemente que no puede predicarse el carácter de actividad clandestina en términos absolutos por el simple hecho de no contar (ni haber solicitado) con licencia de actividad, cuando además está en juego el ejercicio de un derecho fundamental, pero sí se hace preciso su acomodación al cumplimiento de unas mínimas garantías de seguridad y de salud públicas, como límites que establece la propia LO 7/1980, art. 3.1; y tal como ponen de manifiesto los dos informes técnicos municipales (folios 52 y 66), aun permitiendo el Planeamiento vigente, NN SS, Ordenanza 5.1.3, entre otros usos, en el suelo de autos los religiosos, habrá de exigirse al menos que se acredite que dicho local reúne las condiciones de seguridad en su arquitectura e instalaciones, y que por sus características y aforo, es idóneo al fin pretendido, así como las condiciones exigidas en la normativa de obligado cumplimiento, y en concreto la referente a las condiciones de protección contra incendios en los edificios que recoge la NBE CP 1-91, en relación al aforo y medidas de salidas que permitan la evacuación, contra siniestros previsibles. Pero es que precisamente el acuerdo impugnado ni se fundamenta ni tuvo en cuenta tales deficiencias (...).

**QUINTO.**-Por ello entendiéndolo la Sala que sí es lícito cierto control que garantice el orden público, cuya defensa autoriza la normativa al efecto, sobre todo como cuando en el caso de autos, el local no se diseñó específicamente para lugar de culto, también el principio de proporcionalidad que deriva directamente del art. 106.1 CE, y al que ya aludía el art. 6.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955 (SS. 28 mayo 1991 y 10 mayo 1995), imponía, estando en juego el principio de libertad religiosa, un exquisito control de las potestades administrativas de forma que permitieran antes de la drástica medida de la clausura, no el simple trámite de audiencia



madrid

AREA DE COORDINACIÓN TERRITORIAL  
Dirección General de Coordinación Territorial  
Servicio de Coordinación de Asuntos Jurídicos y Organización

*que para las actividades clandestinas viene exigiendo la jurisprudencia, para aquellas actividades necesitadas específicamente de licencia, sino el requerimiento expreso con indicación de las medidas precisas correctoras en relación con esos ruidos, precisamente por estar en juego el ejercicio de un derecho fundamental y aquellas otras necesarias para garantizar el orden público -en el propio concepto a que alude la resolución combatida- que permitieran un adecuado control del mismo, con medidas que efectivamente garanticen el derecho de los vecinos y de los propios participantes en los cultos, medidas que no fueron las determinantes, se insiste, como se observa en el resultando 1.º del Decreto Municipal que concedió audiencia. Sólo en cuanto tal actividad no se desplegó por la Administración, el Decreto que ordenó la clausura y el que lo mantiene en reposición devienen contrarios a derecho, sin perjuicio de que, efectivamente, se instruya un procedimiento con las debidas garantías, en que se constaten los defectos que puedan originar no sólo riesgos -es expresivo el Auto de 31 julio 1989- sino también molestias, y que culminen en la forma que proceda en derecho, pues la exigencia del sometimiento a intervención de la Administración, está admitida por la propia sentencia que en su apoyo invoca la actora, en cuanto ese control puede venir por dos vías, una, la necesaria para el uso de los edificios, y, otra, la imposición de medidas correctoras «a posteriori», previo un requerimiento concreto por razón de los derechos en juego.»*

La segunda línea jurisprudencial afirma, sin ningún género de dudas, la necesidad de someter a licencia urbanística los lugares de culto de las distintas confesiones religiosas. Muestra de ello son las siguientes sentencias:

- S.T.S. de 10 de abril de 1989 (RJ 1989\2924), que resuelve el recurso planteado por la Asociación de Testigos Cristianos de Jehová contra la orden de legalización de un local destinado al culto. El Tribunal Supremo afirma que:

*“A la vista de lo ya expuesto, bastará indicar que en nuestro ordenamiento jurídico están sujetas a licencia municipal la primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos -arts. 178.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y 1.º, 10 y 13 del Reglamento de Disciplina Urbanística, siendo la finalidad de tal intervención municipal, la de comprobar si el uso proyectado se ajusta al destino urbanístico previsto en el planeamiento así como también si el edificio reúne las condiciones de seguridad y salubridad necesarias -art. 21.2.d) del Reglamento de Servicios.*

*En el supuesto litigioso puesto que se pretende un cambio de uso -el local estaba destinado con anterioridad a la industria de bollería- es clara la*



madrid

AREA DE COORDINACIÓN TERRITORIAL  
Dirección General de Coordinación Territorial  
Servicio de Coordinación de Asuntos Jurídicos y Organización

*necesidad de un control municipal sobre los extremos mencionados, especialmente si se tiene en cuenta que el nuevo destino de culto religioso va a implicar una concentración de personas de cierta entidad.*

*Con todo el respeto que merecen las distintas manifestaciones de la vida religiosa, la Administración no puede renunciar a su deber de velar por los importantes aspectos del interés público de que se ha hecho mención: el respeto a los distintos cultos religiosos ha de ser armonizado -art. 16.1 de la Constitución, in fine- con el servicio a otros fines de interés general -art. 103.1 de la Constitución- que la Administración no puede olvidar. Piénsese en los problemas que en caso de incendio provocaría la existencia de una única salida del local al que se refieren estos autos.”*

- S.T.S.J. de Madrid de 9 de abril de 2002 (JUR 2003\3681), que resuelve el recurso planteado por la Iglesia Evangelista de las Asambleas de Dios en España contra la denegación de la licencia de actividad para local destinado al culto decretada por el Concejal Presidente de la Junta Municipal de Distrito de Salamanca. Tras realizar un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia, este Tribunal concluye que

*“(…) Ahora bien si la actividad de la Iglesia producía perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad ciudadanas que, atendido el artículo 3.1º LO 7/1980, justificase una intervención municipal. Ahora bien si resulta posible por parte del Ayuntamiento comprobar a través de una licencia la compatibilidad del uso pretendido "el de lugar de culto religioso" con base en la legislación urbanística, que acredite la compatibilidad del dicho uso de la edificación con el previsto en el Plan General de Ordenación Urbana para la Zona o Sector donde se encuentra enclavado, no puede pretenderse por la entidad recurrente que por el mero hecho de tratarse de una entidad religiosa ostente el privilegio de no estar sometida al Ordenamiento Jurídico, ello sería contrario al artículo 9 de la Constitución que establece la sumisión de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico, y la legislación urbanística obliga por igual a las personas físicas y a las jurídicas y dentro de esta tanto si se trata de corporaciones de derecho público como de asociaciones de interés particular o interés público y también a las confesiones Religiosas, privar a los Municipios del Control de la actividad urbanística sería tanto como permitir a la confesión religiosa a realizar cualquier acto de uso del suelo sin licencia alguna, ello permitiría por ejemplo la construcción en suelo rústico de especial protección o la demolición de edificios singularmente protegidos o catalogados, incluso los*



madrid

AREA DE COORDINACIÓN TERRITORIAL  
Dirección General de Coordinación Territorial  
Servicio de Coordinación de Asuntos Jurídicos y Organización

*que forman parte del patrimonio monumental y artístico. La licencia que se le exige por la autoridad municipal es la de instalación, exclusivamente para comprobar si la actividad a realizar es compatible con el uso del suelo establecido en el Plan de Ordenación. Por lo tanto para la instalación de un lugar de culto es preciso que en la zona se permita dicho uso. Ha de concluirse por lo tanto que la Confesión Religiosa precisa la concesión de esta licencia de contenido urbanístico, cuya concesión es de carácter reglado, y que ha de concederse si existe compatibilidad de uso, esta es la licencia que se le exige y respecto de esta la jurisprudencia entiende su solicitud es obligatoria, prueba de ello es la Sentencia de la sala Tercera del Tribunal Supremo de 10 de abril de 1989 (RJ 1989, 2924).*

### **3.- Conclusiones.**

- A la vista de la jurisprudencia, resulta clara la obligatoriedad de solicitar licencia de actividad para los lugares destinados al culto de las distintas confesiones religiosas.
- No obstante dada la relevancia del derecho fundamental en juego, se recomienda que los Decretos de clausura dirigidos a este tipo de actividades no se limiten a señalar que la clausura es procedente única y exclusivamente “*por carecer de licencia de actividad*”, sino que han de motivarse en la necesidad de controlar la viabilidad del uso urbanístico, las condiciones de seguridad y salubridad del local o, en caso de ruidos y molestias al vecindario, que estos resulten lo suficientemente acreditados a través de las correspondientes inspecciones técnicas, habida cuenta de que la primera línea jurisprudencial mencionada exige que la intervención administrativa en esta materia se ajuste cuidadosamente a los principios de igualdad, proporcionalidad y respeto a la libertad individual.

Madrid, 15 de enero de 2004