

ANÁLISE DAS LICENZAS MUNICIPAIS PARA O FUNCIONAMENTO DOS LUGARES DE CULTO

Rosana Corral García

Avogada. Doutora europea en dereito
Investigadora da Universidade da Coruña
Área de dereito eclesiástico do Estado

Carlos Pérez González

Técnico de Administración xeral
Xefe do gabinete-asesor xurídico da alcaldía do Concello de Ferrol

1. Estado da cuestión

Para comezar a exposición deste tema tomáronse como punto de partida os feitos reais acaecidos en relación coa polémica xurdida como consecuencia da intención da comunidade musulmana de construír unha mesquita no centro dun núcleo urbano¹.

O problema xorde, fundamentalmente, con motivo da forte oposición veciñal á citada construción, e pode entenderse como un novo episodio do choque entre culturas, máis concretamente, entre confesións relixiosas, en tanto que estas, no proceso histórico de formación das identidades nacionais, van conformando tamén a súa correspondente identidade ideolóxica. Atopámonos, pois, con dúas culturas marcadamente diferentes: por un lado, a española, que provén historicamente do

¹ Para obter máis información dun conflito concreto, véxase o caso da localidade catalana de Premiá de Mar, tratado con gran profusión no seu día polo xornal *La Vanguardia*, ao que se pode acceder a través de Internet no seguinte enderezo: www.lavanguardia.es.

credo católico, asentado no noso país durante séculos e que, se ben na actualidade deixou de ser a confesión estatal, mantén unha enorme influencia na sociedade española, tanto no referente a cuestións estritamente relixiosas –nos grupos de persoas identificados coa citada confesión– como en cuestións culturais ou meramente tradicionais, que foron moldeando a idiosincrasia dun pobo. Por outro lado, a relixión islámica ou, de modo máis amplo, a cultura islámica, antagónica en diversos aspectos á católica, tanto no referente ao culto e ás crenzas coma en aspectos tan delicados como a condición xurídica e social da muller.

Tal e como sinala Juli Ponce i Solé²: «A nadie se le escapan los problemas sociales que están generando los intentos de abrir nuevos lugares de culto no católicos; los cuales dan causa al surgimiento de un típico síndrome de NIMBY³. La situación de ipso existente es la tolerancia municipal de oratorios precarios, en situación irregular, incómodos, peligrosos y, por qué no decirlo, indignos de desempeñar la función que se les asigna. La libertad religiosa debe ponerse en conexión sistemática con diversos preceptos constitucionales; entre los que destacan, a los efectos de este trabajo, los artículos 9.2, 13.1, 14 y 47, partiendo de la idea básica de que el uso del suelo tiene impacto sobre el efectivo desarrollo de la libertad religiosa».

Este proceso encontrado de convivencia entre dúas culturas que durante séculos se deron as costas, inevitablemente, xera controversias sociais, moitas veces xenófobas e de rexeitamento cara ao outro, o diferente, partindo da consideración social pexorativa que moitos cidadáns teñen cara a un credo que historicamente se enfrontou en numerosos conflitos bélicos co que foi tradicionalmente o credo oficial do país. Precisamente, no marco das controversias sociais é onde xorde a función dos poderes públicos como garantes do Estado social, democrático e de dereito e dos valores que este representa, que están configurados no noso ordenamento xurídico, tales coma o sometemento ao imperio da Lei (artigo 9 CE) e o escrupuloso respecto aos dereitos fundamentais e ás

² Cfr. Juli PONCE I SOLÉ, «Derecho Urbanístico y derechos constitucionales. Las relaciones entre vivienda, equipamientos relixiosos e cohesión social», no Anuario do Goberno local 2002, publicado pola Fundación «Democracia y Gobierno Local», páxs. 111 e ss.

³ Acrónimo en inglés de Not In My Back Yard, algo así como «non no meu patio traseiro». Esta expresión quere dar conta dos fenómenos de oposición cidadán que cada vez con maior frecuencia espertan os intentos de situar especialmente determinadas infraestruturas, públicas ou privadas, ben porque se consideran perigosas para a saúde (plantas incineradoras de residuos, etc.), ben porque non se queren ter preto, ante o medo de que a súa presenza «atraia» colectivos non desexados polos habitantes da zona (centros de rehabilitación de drogodependentes, vivenda social, lugares de culto de certas confesións relixiosas, etc.).

liberdades públicas, entre os que se atopan tanto o dereito á liberdade relixiosa e de culto (artigo 16 CE) coma o dereito á liberdade e á seguridade (art. 17 CE) sen esquecer, ademais, o proclamado polo artigo 10 da nosa Carta magna, en canto determina que «la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social».

É xustamente aí onde comeza a ardua tarefa dos poderes públicos –e, concretamente, a das entidades locais por ser esta a Administración máis próxima ao cidadán–, que se vén ante a difícil disxuntiva de conciliar a garantía e o respecto ao principio de legalidade, aos dereitos fundamentais e ás liberdades públicas coa presión social duns veciños, que, inevitablemente, conforman o corpo electoral que cada catro anos os xulga.

Por todo o anterior, este traballo espera poder contribuír a aclarar o réxime xurídico que resulta aplicable nestas situacións, grazas ao estudo das achegas doutrinais e, especialmente, das xurisprudenciais. Todo isto coa intención final de que as administracións públicas locais teñan un elemento de xuízo fundado en dereito, que os axude a poder solucionar tan difíciles e inevitables situacións no presente e no futuro, dado o marcado carácter multicultural que cada vez se asenta máis no noso país. Por outra parte, esperamos tamén que os estudosos do dereito eclesiástico do Estado, así como os do dereito administrativo, poidan quitarlle utilidade a estas breves consideracións sobre un tema que ofrece, por unha parte, clara actualidade e repercusión práctica, e pola outra, tan suxestivas e atractivas posibilidades de actuación do ordenamento xurídico.

2. As licenzas municipais necesarias para o funcionamento dun lugar de culto

Unha vez exposta a problemática que se lle presentou aos operadores xurídicos municipais, convén determinar cáles son as posibilidades de intervención da Administración local nestes supostos e, máis concretamente, cáles son os límites no exercicio habitual das súas actuacións de control cando do que se trata é de establecer as limitacións que lles afectan ás confesións relixiosas ao precisar cá será o lugar no que se reúnan os seus fieis para a celebración de actos de oración e culto.

Así, tendo en conta que a intervención municipal adoita efectuarse no medio da concesión daquelas licenzas referentes as actividades que pretendan desenvolver os particulares que as solicitan; no caso da creación dun templo deberá considerarse a aplicación ou non das seguintes: a) licenza de obras; b) licenza de primeira ocupación –ou, no seu caso, de cambio de uso–; c) licenza de apertura –e, no seu caso, sometemento

a determinadas disposicións específicas coma o Regulamento de actividades molestas, nocivas, insalubres e perigosas ou o Regulamento de espectáculos públicos e actividades recreativas.

a) Licenza de obras (obras de nova planta)

A licenza urbanística municipal⁴ é unha autorización municipal de carácter regulado que, sen prexuízo de terceiro, permite a execución de obras ou a utilización do solo que os instrumentos urbanísticos previron en cada terreo⁵.

Esta técnica de intervención administrativa baséase no control dos actos de edificación e outros usos do solo para garantir a súa adecuación e sometemento á legalidade e ao planeamento urbanístico. A concesión de licenza constitúe unha actividade regulada no dobre sentido de ter que denegar as licenzas de obras que se opoñan ás disposicións urbanísticas e de ter que conceder as que se acomoden a estas⁶.

A necesidade de someter a construción dun templo á licenza de obras municipal establéceo a propia normativa aplicable, que con carácter supletorio vén determinado a nivel estatal, polo artigo 1.1 do Regulamento de disciplina urbanística, aprobado polo Real decreto 2187/1978, do 23 de xuño, que dispón: «estarán sujetos a previa licencia, sin perjuicio de las autorizaciones que fueren procedentes con arreglo a la legislación específica aplicable, los siguientes actos: 1.- las obras de construcción de edificaciones e instalaciones de todas clases de nueva planta».

En consecuencia, unha vez presentada unha solicitude de licenza municipal de obras acompañada do correspondente proxecto básico e de execución de tales obras para a construción dunha mesquita, a Administración local, de conformidade coas competencias atribuídas polo artigo 84.1.b da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora de bases de réxime local, en relación coa normativa urbanística de aplicación, deberá verificar os seguintes extremos:

1º) Comprobar que a confesión relixiosa solicitante acompaña toda a documentación necesaria para a obtención da correspondente licenza municipal e, en caso negativo, requirila para que no prazo de quince días hábiles (artigo 9.1.4 do Regulamento de servizos das corporacións locais) emende as deficiencias que hai na documentación presentada.

⁴ Cfr. AA.VV., *Memento práctico Francis Lefebvre. Urbanismo 2002-2003*. Madrid, 2001, páx. 871.

⁵ Vid. PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo, III. Bienes públicos. Derecho urbanístico*, oitava edición. Madrid, 2000, páx. 590 e ss.

⁶ Vid. sentenzas do Tribunal Supremo do 31 de outubro de 1978 e do 26 de xullo de 1988.

2º) Conceder, tras o informe técnico e xurídico, sempre e cando se axuste á normativa de aplicación, a correspondente licenza municipal para o templo relixioso.

3º) No suposto de denegación de licenza, a confesión correspondente poderá impugnar en vía contencioso-administrativa o acordo de denegación ante o xulgado do contencioso-administrativo ou ante o Tribunal Superior de Xustiza, en función da competencia.

Así pois, os poderes públicos, a través da licenza municipal de obras, verifican que o local no que pretende exercerse o correspondente culto relixioso reúne as condicións determinadas polos plans urbanísticos e comprobán que o uso pretendido se axusta ao disposto polo Planeamento xeral, xa que este debe incluír entre as súas determinacións –art. 12 do texto refundido da Lei do solo aprobado polo Real decreto 1346/1976, do 9 de abril–: «2.- Además de las determinaciones de carácter general, los planes deberán contener las siguientes: 2.1.- En suelo urbano: (...) d.- Emplazamientos reservados para *templos*, centros docentes, públicos o privados, asistenciales o sanitarios, y demás servicios de interés público y social». En consecuencia, a Administración local deberá comprobar que a construción proxectada para templo se sitúa nos terreos que o Planeamento xeral dispuxo para tal fin⁷.

Neste sentido, cabe destacar pola súa importancia, a sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Andalucía, do 10 de febreiro de 1997⁸:

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 normas de seguridad y de salud públicas, como límites que establece la propia LO 7(1980, artículo 3.1; y tal como ponen de manifiesto los dos informes técnicos municipales, **aún permitiendo el Planeamiento Vigente, NNSS, 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 reúna 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.**

Así as cousas, non cabe dúbida da necesidade de que na edificación dunha mesquita se obteña unha licenza de obras que garanta a súa ade-

⁷ Así, en Italia, Zanotti, L., *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso. Contributo allo studio della problemática del dissenso religioso*. Milán, 1990, páx. 61 e ss.

⁸ Aranzadi, RX 1997/339.

cuación ás normas urbanísticas sen que por isto poida entenderse que existe intromisión no exercicio do dereito de liberdade relixiosa⁹, aínda cando o artigo 2.2 da Lei orgánica de liberdade relixiosa permite que as igrexas, confesións e comunidades relixiosas establezan lugares de culto ou de reunión con fins relixiosos. En consecuencia, é necesario afirmar a necesidade da licenza de obras para aqueles supostos nos que o lugar que vai ser destinado ao culto relixioso deba aínda ser construído e non se trate dunha edificación xa terminada. Precisamente, no caso de que a edificación xa estivese construída encontrariámonos na tesitura que exporemos na seguinte alínea, relativa a aquelas situacións nas que se deba solicitar ou ben a licenza de primeira ocupación, ou ben, no caso da segunda ou posteriores ocupacións, a licenza de cambio de uso.

En definitiva, a licenza de obras no caso da construción dun lugar de culto non presenta características diferentes á que se outorgaría no caso de calquera outra construción. Unicamente presenta a peculiaridade de adaptación ao planeamento urbanístico, que debe ter previsto, entre os usos dotacionais, o equipamento relixioso.

b) Licenza de primeira ocupación do inmovible ou, no seu caso, de cambio de uso

Segundo dispón o art. 1 do Regulamento de disciplina urbanística de 1978 (de aplicación supletoria a nivel estatal): «Estarán sujetos a previa licencia (...): 10.- La primera utilización u ocupación de los edificios e instalaciones en general, (...) 13.- La modificación del uso de los edificios e instalaciones en general».

Con referencia a este aspecto, cabe destacar que, segundo a sentenza do Tribunal Supremo do 3 de abril de 2000¹⁰, a *licenza de primeira ocupación* ten necesaria relación co uso que se lle dará á construción de que se trate, pois: «*tiene por objeto comprobar si el edificio puede destinarse a un determinado uso, la denegación de esa licencia lleva consigo la imposibilidad de ocupar y usar el edificio*. Sin embargo, ese control que ha de verificarse en la concesión de la licenza de primeira ocupación es el que el citado precepto expresa, el relativo a que el uso corresponda al asignado a la zona en que se encuentra el edificio y a que éste reúna las adecuadas condiciones técnicas de seguridad y salubridad exigibles, no al de las circunstancias urbanísticas de la edificación sobre la que se realiza el uso».

En consecuencia, cabe formularse en relación coa licenza de primeira ocupación e o exercicio da liberdade relixiosa as seguintes cuestións:

⁹ Neste sentido, véxase RODRÍGUEZ BLANCO, M., *Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico de los lugares de culto*. Madrid, 2000, páx. 193.

¹⁰ *La Ley*, 364/2000.

1º) *¿É posible a oración e o culto relixioso nun inmoble que carece de licenza de primeira ocupación?* Como se pode observar, á vista da citada sentenza do Tribunal Supremo, parece que non, xa que se o citado inmoble non ten a citada licenza, non se pode ocupar para ningún tipo de fin, ao non estar acreditadas as condicións de seguridade e salubridade esixibles. Neste sentido, debemos traer a colación o disposto polo artigo 3.1 da Lei orgánica 7/1980, de liberdade relixiosa, que dispón que: «El ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tienen como único límite (...) la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública ...»

2º) *¿Que sucedería naqueles supostos nos que se pretende destinar unha vivenda a lugar de culto permanente e colectivo?* Cando un determinado inmoble ten licenza de primeira ocupación para vivenda e nel pretenden realizarse manifestacións de culto colectivo e permanente, loxicamente, debe garantirse no marco do disposto polo artigo 3.1 da Lei orgánica 7/1980 -anteriormente citado-, que reúne condicións de seguridade e salubridade adaptadas ao número de persoas que participen de forma habitual no citado culto. Neste aspecto, é cando se pode formular a seguinte cuestión: *¿é necesario que previamente ao seu destino como lugar de culto colectivo se obteña por parte da Administración municipal licenza para o cambio de uso do inmoble?*

Sobre este particular, de novo a sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Andalucía, do 10 de febreiro de 1997, ofrécenos o seguinte pronunciamiento:

Evidentemente parecería absurdo pretender que puede designarse cualquiera local y en cualquier sitio. Entre otras razones, y sólo desde un punto de vista urbanístico porque, tal como dice la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de julio de 1996 (Ar. 5948), en relación de los supuestos en que conforme el antiguo art. 178 de la Ley del Suelo de 1976, hoy art. 242 TR vigente de 1992, se exige licencia de carácter preceptivo, no sólo en los supuestos de primera utilización de edificios, sino también para la modificación del uso de los mismos lo que reiteran los núms. 10 y 13 del art. 1º del Reglamento de Disciplina Urbanística y *que implica que cuando el edificio va a ser utilizado por primera vez sea necesaria una licencia y que si con posterioridad a la licencia de primera utilización se produce una modificación subjetiva del uso, tal modificación está también sujeta a licencia.* Pero es que, a mayor abundamiento, la propia sentencia que aduce en su apoyo la entidad recurrente deja abierta la posibilidad de exigencia de licencia incluso cuando se producen ruidos que exijan la adopción de medidas correctoras (...).

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 de julio

de 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 *este 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.*

Do mesmo xeito resolveuse unha consulta presentada por unha entidade municipal á revista especializada *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*¹¹, cando expresa: «En cualquier caso la libertad religiosa no es un título para poder desarrollar actividades molestas o nocivas sin control alguno, o para eludir los controles municipales sobre cumplimiento de la normativa urbanística y de los edificios. Por ello, si la actividad a desarrollar en el salón religioso tuviera tales condiciones que fuera previsible la provocación de molestias o riesgos, *el Ayuntamiento tiene título competencial suficiente para intervenir, al igual que puede actuar frente a las molestias provocadas por los particulares* aunque no les exija licencia de apertura o de actividad clasificada».

Resulta fundamental na análise desta cuestión a sentenza do Tribunal Supremo do 10 de abril de 1989¹², que determina que: «*El destino a culto religioso de un local, precisa licencia municipal de utilización, sin que tal exigencia sea contraria al principio constitucional de libertad religiosa*». A dita sentenza sinala nos seus pronunciamentos que: «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 necesidad de un control municipal sobre los extremos mencionados, especialmente si se tiene en cuenta que el nuevo destino de culto religioso que 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 –artículo 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».

En consecuencia, cando un inmovible dispoña de licenza de primeira ocupación para vivenda ou para outro uso e pretenda destinarse a culto relixioso permanente e colectivo (entendendo este concepto en sentido

¹¹ Cfr. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 1929, revista 13, 1998. Documento 2372, marxinal 182.

¹² *Aranzadi*, RX 1989/2924.

amplio e non restritivo do dereito de liberdade relixiosa) haberá que obter –para maior seguridade xurídica– a correspondente *licenza de cambio de uso*, que lle terá que conceder a Administración municipal, en consideración á súa natureza de acto regulado sempre e cando se acredite que o inmovible en cuestión reúne as condicións de seguridade e salubridade necesarias para tal fin. Todo isto co obxecto de garantir tanto os dereitos dos fieis relixiosos coma os dos veciños que poidan verse afectados pola actividade de culto e evitar así que, no suposto de que o inmovible en cuestión non reúna as condicións necesarias, se orixine un procedemento complexo e dilatado no tempo coas conseguíntes molestias e riscos que de isto puideran derivar, ao non acreditarse previamente as circunstancias de seguridade e salubridade.

c) Licenza de apertura de actividade

A licenza de apertura de actividade, está regulada no noso ordenamento xurídico, fundamentalmente, no art. 22 do R.S.C.L.: «1.- Estará suxeita a licenza a apertura de establecementos industriais e mercantís. 2.- A intervención municipal tenderá a verificar se os locais e instalacións reúnen as condicións de tranquilidade, seguridade e salubridade, e as que, no seu caso, estiveran dispostas nos plans de urbanismo debidamente aprobados». A dita licenza de actividade baséase nas potestades de control preventivo que teñen as entidades locais, no marco do disposto polo art. 84.1.b, da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora de bases de réxime local.

Sobre a necesidade de someter ou non as manifestacións de culto relixioso, con carácter habitual e colectivo, nun determinado local á licenza de actividade existiron diversos pronunciamentos doutriniais e xurisprudenciais, que a continuación se exporán:

Na sinalada consulta efectuada a *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, unha resposta, rotunda, foi a seguinte: «no es exigible la licencia de apertura para un local de uso religioso», e engade que: «*ciertamente un salón para uso religioso no entra dentro del concepto de establecimiento mercantil o industrial que el artículo 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RS)*, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, somete a previa licencia de apertura o funcionamiento. Ante la pregunta de si un uso tan específico obligaría a tramitar el expediente de licencia de apertura, francamente hemos de decir que, de no concurrir circunstancias, que nos son desconocidas, que obligasen a la adopción de medidas determinadas, creemos que la respuesta debe ser negativa. Lo contrario llevaría a tener que someter la dicha licencia a todo tipo de locales cuya finalidad o destino fuesen los cultos de cada religión (Iglesias, capillas, etcétera), lo que parece fuera de lugar».

Tamén o Tribunal Supremo, en sentenza do 24 de xuño de 1988¹³, determinou que:

«La libertad religiosa y de culto se ve afectada en su ejercicio si se somete a previa licencia la apertura de una capilla en vivienda particular. Es evidente, como acertadamente razonan tanto la recurrente como el Ministerio Fiscal, que la existencia de un oratorio privado en una vivienda no constituye ejercicio de una actividad mercantil o industrial, y, por supuesto, no está comprendido en ninguna de las tarifas de la licencia fiscal, ni afectada o condicionada tal existencia por las Ordenanzas Municipales sobre Uso del Suelo y Edificación, a que se alude en el propio acuerdo sancionador, objeto de controversia, y cuya disconformidad con la normativa invocada parece incuestionable».

Consecuentemente coa innecesariedade da licenza de apertura, segue dicindo a citada sentenza que tampouco se poderá someter a apertura dun lugar de culto ao expediente previsto polo Regulamento de actividades molestas, insalubres, nocivas ou perigosas: «La libertad religiosa y de culto garantizada a los individuos y comunidades por el artículo 16 de la Constitución, sin más limitación en sus manifestaciones que la necesaria para el mantenimiento del orden público, se ve afectada en su ejercicio si se someten a una previa licencia municipal las manifestaciones del culto religioso en una dependencia de una vivienda particular, por estimar tales manifestaciones o actividades incursas en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas o Peligrosas, o por considerar que las mismas deben sujetarse a la licencia de apertura a la que se someten los establecimientos industriales o mercantiles, con ello se coartaría el derecho a la libertad religiosa, garantizada por el artículo 16 de nuestra Ley Fundamental, con plena inmunidad de coacción por parte del Estado y grupos sociales, derecho subjetivo de carácter fundamental que se concreta en el reconocimiento de un ámbito de libertad y de una esfera del *agere licere*, según dice el intérprete supremo de la Constitución en su Sentencia de 23 de abril de 1982; libertad religiosa que se extiende en el precitado precepto constitucional a la libertad de culto, en el que se comprende el derecho de exteriorizar y practicar externamente, tanto individual como comunitariamente, las creencias religiosas, abarcando por tanto, la libertad de reunión para manifestar sus creencias los que profesan un mismo credo».

Tamén, convén traer a colación no presente tema, a sentenza do Tribunal Supremo do 18 de xuño de 1992¹⁴, que establece que: «no son de aplicación a un local destinado al culto religioso ni el Reglamento de Activida-

¹³ Aranzadi, RX 1988/4724.

¹⁴ Aranzadi, RX 1992/6004.

des Clasificadas ni el de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas para acordar su clausura y precintado».

Así as cousas, o que a xurisprudencia vén poñer de manifesto é a imposibilidade de identificar os lugares de culto cos establecementos industriais ou mercantís, aqueles sometidos á obtención de licenza de apertura. En consecuencia, non é posible esixir que se solicite unha licenza de apertura cando se trate da posta en funcionamento dun lugar de culto. Posto que non se precisa licenza de apertura, esta non se pode tramitar nin na súa forma habitual nin segundo os condicionamentos agravados dispostos polo R.A.M.I.N.P. nin polo Regulamento de actividades clasificadas ou o de espectáculos públicos e actividades.

Ata aquí encontrámonos con pronunciamentos xurisprudenciais, con todo, non faltou algún autor disposto a afirmar a necesidade de someter ás disposicións do R.A.M.I.N.P. a apertura dun templo¹⁵. Desde logo, a reunión de persoas, os ruídos que disto poden derivarse, incluso a concentración de elementos potencialmente perigosos como poden selo as velas apoiarían unha intervención municipal en tales termos que non suporían outra cousa que a salvagarda da saúde pública. De especial repercusión sobre este aspecto, tanto na teoría coma na práctica, foi a consideración do ruído provocado polas campás instaladas nas igrexas católicas, cuestión que foi abordada con maior profundidade pola doutrina italiana¹⁶ que pola española. Neste sentido, os pronunciamentos da xurisprudencia española limitáronse a indicar a posibilidade de iniciar un expediente sancionador contra a confesión relixiosa con motivo da produción de ruídos que superen os límites permitidos. Trataríase dunha tramitación idéntica á prevista para sancionar a calquera outro particular que, por exemplo na súa vivenda, superase as emisións acústicas establecidas.

En definitiva, o non sometemento ás condicións de obtención dunha licenza de apertura nin, en consecuencia, ás condicións do R.A.M.I.N.P. supón unicamente unha exención de carácter previo. *A posteriori*, é dicir, unha vez iniciada a actividade de culto, si se pode iniciar un expediente que, en todo caso, será sancionador se se incumprira algunha das condicións que non se esixiron previamente. A diferenza do que ocorrería nun

¹⁵ Cfr. MARTÍNEZ BLANCO, M., *Libertad religiosa ...*, ob.cit. Páx. 211. «...teniendo en cuenta que en los lugares de culto se concentra un número considerable de personas, haciéndose notar su presencia tanto durante las celebraciones religiosas, como a la salida y entrada de las mismas, parece conveniente que estos edificios y locales se sometan a las licencias del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, fundamentalmente a causa del ruido».

¹⁶ Cfr. DOMIANELLO, S., «Il suono delle campane fra il libero esercizio del culto e le 'esigenze' dei cittadini», *Il Diritto Ecclesiastico*, núm. 2, 1984. Pág. 497; FIORENTINO, S., «Per una tutela giuridica dal suono delle campane», *Il Diritto Ecclesiastico*

expediente sancionador incoado contra un particular, no caso das confesións relixiosas e tendo en conta a especial consideración da liberdade relixiosa como un dereito fundamental, o Tribunal Supremo pensou nun certo trato máis favorable para estas: antes da aplicación da sanción correspondente, non só se lle debe ofrecer audiencia ao interesado, senón que lle corresponde á Administración indicarlle á confesión relixiosa o modo de emenda das irregularidades constatadas para poder continuar a actividade que viñan desenvolvendo.

3. Consideracións finais

Tendo en conta o anteriormente exposto, pódense extraer as seguintes conclusións:

1. O exercicio do dereito fundamental de liberdade relixiosa, e concretamente o de culto, debe harmonizarse cos intereses xerais, que virán determinados polos límites da orde pública, seguridade e saúde públicas, establecidos polo artigo 3.1 da Lei orgánica de liberdade relixiosa, para o exercicio de tal dereito.

2. Para os efectos de garantir tanto o exercicio dese dereito fundamental como de impedir que se traspasen os seus límites, as entidades locais están investidas de certas potestades de control sobre os lugares de culto.

3. O control que deben efectuar as entidades locais pode ser de dous tipos:

a. Netamente urbanístico, constatando a adecuación da construción que se vai realizar coas previsións do planeamento urbanístico. Trátase da concesión da licenza de obras necesaria para a edificación dun lugar de culto que debe tramitarse segundo as normas xerais previstas para este tipo de licenzas.

b. Un control en parámetros de condicións de saúde e seguridade que debe constatarase a través da oportuna tramitación da licenza de primeira ocupación para uso relixioso ou, no seu caso, cando non se trate da primeira vez que se ocupa o local, senón que se trate dun cambio na actividade que se viña exercendo para pasar a ser un lugar de culto, a través da licenza para cambio de uso. En calquera caso, o uso relixioso debe admitirse sempre desde as entidades locais xa que se trata do exercicio dun dereito fundamental-, pero sen que por iso poidan obviarse as necesarias condicións de saúde e seguridade. Neste sentido, hai algunhas peculiaridades que merece a pena destacar na tramitación destas licenzas: a.- o uso relixioso debe permitirse sempre; b.- deben cumprirse as mesmas condicións de saúde e seguridade esixidas para outros usos de similares características.

4. O control das entidades locais sobre as manifestacións colectivas dunha confesión relixiosa non pode realizarse a través da licenza de actividade, nin sometendo o exercicio de tal dereito ao Regulamento de actividades molestas, nocivas, insalubres e perigosas, nin ao Regulamento de espectáculos públicos e actividades recreativas por entender a xurisprudencia que o dito control atenta contra o exercicio do mencionado dereito fundamental. Con todo, e aínda que o dito control está prohibido *a priori*, si se permite, unha vez iniciada a actividade relixiosa, que se tramiten os expedientes necesarios para a corrección daquelas irregularidades que supoñan unha contravención de tales normas.

5. Finalmente, podemos dicir que a intervención municipal nestes casos actúa como garante do dereito de liberdade relixiosa naqueles supostos nos que a reacción da actual sociedade española multicultural presente algunha problemática. Nese sentido, e posto que as licenzas ás que nos referimos se conceden con carácter regulado, a posición das entidades locais é, por unha parte, a de comprobar os requisitos mínimos esixibles para o desenvolvemento dunha actividade e, por outra parte, a de garantir que, unha vez cumpridos eses requisitos, non pode obstaculizarse o dito exercicio do culto. ■