



Roj: **STSJ PV 25/2014 - ECLI:ES:TSJPV:2014:25**

Id Cendoj: **48020330022014100002**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Bilbao**

Sección: **2**

Fecha: **27/06/2014**

Nº de Recurso: **745/2013**

Nº de Resolución: **365/2014**

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **JOSE ANTONIO ALBERDI LARIZGOITIA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAIS VASCO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 745/13

DE Ordinario

SENTENCIA NUMERO 365/2014

ILMOS. SRES.

PRESIDENTE:

DOÑA ANA ISABEL RODRIGO LANDAZABAL

MAGISTRADOS:

DON ÁNGEL RUIZ RUIZ

DON JOSÉ ANTONIO ALBERDI LARIZGOITIA

En Bilbao, a veintisiete de junio de dos mil catorce.

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, compuesta por el Presidente y Magistrados antes expresados, ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso registrado con el número 745/13 y seguido por el procedimiento Ordinario, en el que se impugna el acuerdo de 25/09/2013 del Ayuntamiento de Bilbao de aprobación definitiva de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana, consistente en introducir en sus normas urbanísticas dos nuevos artículos 6.3.23.1 y 6.3.23.2, referentes a la implantación de centros de culto (BOB 07/02/2014).

Son partes en dicho recurso:

- **DEMANDANTE** : COMISIÓN ISLÁMICA DE ESPAÑA, representada por el Procurador D. FRANCISCO DE BORJA FERNÁNDEZ LECUONA y dirigida por el Letrado D. ANTONIO BENEITEZ RODRÍGUEZ.

- **DEMANDADA** : AYUNTAMIENTO DE BILBAO representado y dirigido por sus Letrados Municipales.

Ha sido Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. JOSÉ ANTONIO ALBERDI LARIZGOITIA.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 12 de diciembre de 2013 tuvo entrada en esta Sala escrito en el que el Procurador D. FRANCISCO DE BORJA FERNÁNDEZ LECUONA, actuando en nombre y representación de la COMISIÓN ISLÁMICA DE ESPAÑA, interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de 25/09/2013 del Ayuntamiento de Bilbao de aprobación definitiva de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana, consistente en introducir en sus normas urbanísticas dos nuevos artículos 6.3.23.1 y 6.3.23.2,



referentes a la implantación de centros de culto (BOB 07/02/2014); quedando registrado dicho recurso con el número 745/13.

SEGUNDO.- En el escrito de demanda, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que:

a) Se deje sin efecto por ser nulo de pleno derecho el Acuerdo del Ayuntamiento de Bilbao de modificación puntual del PGPU, consistente en introducir en sus normas urbanísticas dos nuevos arts., 6.3.23.1 y 6.3.23.2, referentes a la implantación de centros de culto, publicado en el B.O.B. núm. 198 del martes 15 de octubre de 2013.

b) Subsidiariamente, si la Sala entendiera que el Acto recurrido no es nulo de pleno derecho, se solicita de la Sala la anulabilidad del mismo.

Todo ello con imposición de costas a la parte demandada.

TERCERO.- En el escrito de contestación, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ellos expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia confirmando la adecuación a derecho del acto impugnado, con imposición a la parte actora de las costas causadas.

CUARTO.- Por Decreto de 9 de mayo de 2014 se fijó como cuantía del presente recurso la de indeterminada.

QUINTO.- En el escrito de conclusiones, las partes reprodujeron las pretensiones que tenían solicitadas.

SEXTO.- Por resolución de fecha 17/06/14 se señaló el pasado día 24/06/14 para la votación y fallo del presente recurso.

SÉPTIMO.- En la sustanciación del procedimiento se han observado los trámites y prescripciones legales.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO: Es objeto de impugnación en el presente recurso contencioso -administrativo número **745/2013**, el acuerdo de 25/09/2013 del Ayuntamiento de Bilbao de aprobación definitiva de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana, consistente en introducir en sus normas urbanísticas dos nuevos artículos 6.3.23.1 y 6.3.23.2, referentes a la implantación de centros de culto (BOB 07/02/2014).

La entidad religiosa recurrente pretende la anulación del acuerdo recurrido alegando su nulidad de pleno derecho, razonando que en cuanto define lo que son centros de culto y las condiciones de establecimiento, excluyendo su posible implantación en los locales y edificios que tengan por uso principal el residencial o bien el uso de equipamiento destinado a residencias comunitarias, comporta una restricción de las posibilidades implantación de más del 50% de los edificios de Bilbao y de un 88% de los edificios respecto de la situación preexistente, vulnerando la reserva de ley orgánica establecida por el artículo 53 CE, en la medida en que está limitando de facto el establecimiento de los lugares de culto, incidiendo con ello en el derecho a la libertad religiosa garantizado por el artículo 16.1 CE, que comprende la posibilidad de apertura de centros de culto y reunión, sin que la apelación a la "convivencia social" que realiza el acuerdo recurrido pueda entenderse comprendida y amparada en el concepto genérico de "orden público" que como único límite se establece en dicho precepto constitucional y desarrolla el artículo 3.1 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 Julio, de Libertad Religiosa, toda vez que la sentencia del Tribunal Constitucional 46/2001 prohíbe expresamente la limitación por razones de orden público con carácter preventivo, debiendo acreditar la Administración que lo invoca el perjuicio o la lesión a la seguridad pública, la salud o la moralidad pública que se pretende precaver.

El Ayuntamiento de Bilbao se opuso al recurso alegando en esencia que el acuerdo impugnado se adopta en virtud de la autonomía local de acuerdo con las competencias que en materia urbanística asisten al ayuntamiento para la ordenación de la redes de sistemas locales, que incluye los equipamientos religiosos, de acuerdo con el artículo 56 de la Ley vasca 2/2006, de 30 junio, de Suelo y Urbanismo, hallándose justificada la ordenación en la problemática social que ha venido produciéndose en torno a la apertura de nuevos centros religiosos en los bajos de los edificios residenciales, a causa de las grandes concentraciones de fieles y las molestias que generan a los residentes, sin que pueda afirmarse que las limitaciones impuestas condenen a los centros de culto al extrarradio de la ciudad, ya que no hay vestigio de una carencia de suelo potencialmente apto para la implantación de la actividad de culto religioso. A su juicio, la ordenación constituye un ejercicio legítimo del *iusvariandi* que asiste al planificador y no incide en el derecho a la libertad religiosa reconocido por el artículo 16 CE, ya que ordenar con criterios coherentes basados en el interés general los posibles lugares de culto no forma parte del contenido esencial del derecho, sino que pertenece a lo accidental de su ejercicio.

SEGUNDO: La modificación puntual del PGOU de Bilbao impugnada contiene dos artículos del siguiente tenor:



<<Artículo 6.3.23.1.-Centros de culto: Concepto y regla general

1. Se entiende por centro de culto (Uso 3 Equipamiento, situación 4 religioso) el inmueble destinado de forma permanente a la práctica colectiva del culto religioso o a las reuniones formativas o de otro orden relacionadas con el mismo, en los términos y con las condiciones previstas en la legislación vigente.
2. Con independencia de lo previsto en la legislación urbanística vigente sobre reservas de suelo para equipamientos colectivos privados de carácter religioso, se autorizará la instalación de centros de culto en aquellos inmuebles cuyas ubicación y condiciones físicas se consideren urbanísticamente adecuadas para el correcto ejercicio de la actividad colectiva de carácter religioso, en función de los usos preexistentes.
3. Podrán promover la construcción o habilitación de centros de culto todas las confesiones y entidades religiosas inscritas en el Registro público previsto en la ley.

Artículo 6.3.23.2.-Centros de culto: Condiciones

1. En aplicación del artículo anterior, y con preferencia a lo previsto en la regulación general de cada Uso o en las Ordenanzas de cada zona, se permitirá implantar centro de culto, como uso complementario, en locales sitios en los edificios cuyo uso pormenorizado conforme al Plan General sea terciario (Uso 7, todas las situaciones), productivo (Uso 8, todas las situaciones) o equipamental, (Uso 3, todas las situaciones, sean o no lucrativos, salvo la 5, residencia comunitaria), o de servicios urbanos y administrativos (uso 4, en los términos del art. 6.3.27), así como en aquellos otros dedicados de hecho principalmente a cualquiera de dichos cuatro usos, en las condiciones previstas para cada caso en el Título V de aquél.
2. Podrán implantarse asimismo centros de culto ocupando edificios completos, tanto preexistentes como por construir, en los términos previstos en la ordenación pormenorizada que les sea aplicable.
3. A reserva de lo que en su momento establezca la normativa, la densidad de ocupación para calcular el aforo de la zona o zonas del centro dedicadas al culto, se fija en una persona por cada metro cuadrado útil.
4. En todo caso, los centros de culto deberán sujetarse a lo previsto en la normativa sobre protección del medio ambiente, a fin de evitar posibles molestias a terceros, así como en el Código Técnico de la Edificación, en todo lo referente a accesibilidad, protección contra incendios y demás extremos. Habrán de cumplir, asimismo, con las exigencias reglamentarias en materia higiénico-sanitaria.
5. Los centros de culto existentes con anterioridad a la entrada en vigor del presente artículo y que no cumplan con el mismo, quedarán sujetos al régimen de situación tolerada, conforme a lo dispuesto en los artículos 5.4.1 y 5.4.2.
6. Sin perjuicio de lo que en su día establezca la legislación al respecto, la regulación prevista en los apartados anteriores tiene carácter temporal, hasta la aprobación, si se considera oportuna, de la Ordenanza Local correspondiente.>>

La entidad religiosa recurrente impugna tales preceptos por la razón de que excluye la implantación de nuevos centros de culto en locales de edificios que tengan por uso principal el residencial, o bien el uso de equipamiento destinado a residencias comunitarias, razonando que "esta limitación de implantar centros de culto en los locales de viviendas colectivas puede suponer una restricción de implantación de centros de culto en más del 50% de los edificios de Bilbao y en un 88% de los edificios respecto de la situación previamente existente."

Sin embargo, el fundamento del recurso no descansa en que la concreta regulación limite de forma desproporcionada y sin justificación la implantación de centros de culto, lo que el Ayuntamiento niega alegando que la superficie de suelo apta para el establecimiento de lugares de culto asciende a 2.592.304,78 m², de los que 765.197,12 m² se concentran en los Distritos 5 y 6, que constituyen el centro comercial y de negocios de Bilbao, sin que se haya desarrollado por la parte actora ni la carga alegatoria necesaria ni la actividad probatoria mínima al respecto.

El recurso se articula sobre la base de un único motivo de impugnación por el que, considerando que dicha ordenación incide en el derecho a la libertad religiosa garantizado por el art. 16 CE, en la medida en que el art.2.2 de la LO 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, establece que el derecho a la libertad religiosa comprende el derecho a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, se denuncia la infracción del principio de reserva de ley establecida por el art. 53 CE.

El motivo de impugnación así planteado no puede ser acogido, toda vez que a juicio de la Sala la ordenación establecida no incide en el derecho a la libertad religiosa, en la medida en que el Ayuntamiento, en ejercicio de su potestad de ordenación urbanística, se limita a regular la implantación de nuevos equipamientos



religiosos excluyendo su ubicación en edificios de uso residencial, con fundamento en las molestias que pueden ocasionar a los residentes las concentraciones de feligreses.

Al regular la implantación de tales equipamientos religiosos, no regula ni el contenido esencial ni aspectos accesorios del derecho a la libertad religiosa, obrando en el ejercicio de la potestad de ordenación urbanística que, con fundamento constitucional en la autonomía local de los municipios que garantiza el art. 140 CE , interpretado de acuerdo con la Carta Europea de la Autonomía Local (art.4.2), le atribuyen el art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local , y los arts. 2. 50 y 90 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (LSU).

La potestad de ordenación urbanística que el Ayuntamiento tiene legalmente atribuida, siempre subordinada al interés público (art.4 LSU), vincula el suelo a determinados destinos a través del planeamiento (art.5 LSU), y en lo que aquí importa, incluye el establecimiento de una red de sistemas generales (art.54.2.e) LSU) y de sistemas locales (art.57.2.e) LSU) que incluya los equipamientos privados dedicados a usos religiosos.

El establecimiento por el planeamiento de tales determinaciones no incide por sí mismo en el derecho a la libertad religiosa, como tampoco incide en el derecho fundamental a la libertad de enseñanza y de creación de centros que reconoce el art. 27 CE el establecimiento por el planeamiento de la red de sistemas generales y locales de equipamientos privados de enseñanza, ni incide en los derechos de asociación o sindicación, o a comunicar y difundir información veraz, la regulación de los usos posibles para el establecimiento de las sedes de tales asociaciones, o sindicatos, o de los medios de comunicación.

El establecimiento de dicha ordenación es necesario para una convivencia ordenada y resulta obligado para el planificador por razones de interés general, siendo ajeno a la regulación del ejercicio de los derechos a la libertad religiosa o a la libertad de enseñanza, pues aunque ambos comportan el derecho a la creación de los centros de culto o de enseñanza, ello no significa que pueda hacerse al margen de la ordenación urbanística.

Cosa muy distinta es que la concreta ordenación resulte lesiva de tales derechos por ser desproporcionadamente restrictiva o por tener un efecto equivalente a una auténtica limitación del ejercicio del derecho fundamental. El planeamiento ha de posibilitar el ejercicio del derecho a la libertad religiosa en términos razonables y no discriminatorios, de acuerdo con las necesidades que se pongan de manifiesto por las entidades religiosas.

Sin embargo, aun cuando la demanda afirma que la ordenación impugnada comporta una limitación de implantar centros de culto en los locales de viviendas colectivas, y que ello puede suponer una restricción de implantación de centros de culto en más del 50% de los edificios de Bilbao y en un 88% de los edificios respecto de la situación previamente existente, no desarrolla una argumentación suficiente al respecto, ni realiza una actividad probatoria mínima que permita concluir que se trata de una limitación desproporcionada y lesiva del derecho a abrir centros de culto.

Decir que supone una limitación de más del 50% de los edificios de Bilbao, no es suficiente al respecto, si el 50% restante posibilita razonablemente la implantación del uso. Decir que supone una restricción del 88% sobre la situación preexistente tampoco resulta relevante, ya que si lo que se quiere significar es que en la situación preexistente el 88% de los centros de culto de la entidad religiosa recurrente se hallaban instalados en locales viviendas colectivas, la ordenación impugnada salvaguarda la situación de los centros que ya estuvieran abiertos (art.6.3.23.2.5), y posibilita la implantación de los que se quieran abrir a partir de su entrada en vigor, en términos que no se ha acreditado resulte lesivos del derecho a la libertad religiosa.

Procede en consecuencia la desestimación del recurso.

TERCERO: De conformidad a lo dispuesto en el art. 139 de la Ley de la Jurisdicción , en la redacción dada por el art.3.11 de la Ley 37/2011, de 10 de octubre , la desestimación del recurso comporta la imposición de las costas.

Vistos los artículos citados y demás preceptos de pertinente y general aplicación este Tribunal dicta el siguiente

FALLO

I.- Desestimamos el presente **recurso nº 745/2013** , interpuesto contra el acuerdo de 25/09/2013 del Ayuntamiento de Bilbao, de aprobación definitiva de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana, consistente en introducir en sus normas urbanísticas 2 nuevos artículos 6.3.23.1 y 6.3.23.2, referentes a la implantación de centros de culto (BOB 07/02/2014).

II.- Imponemos las costas a la parte recurrente.



Notifíquese esta resolución a las partes, advirtiéndoles que contra la misma cabe interponer **RECURSO DE CASACIÓN** ante la Sala de lo Contencioso - administrativo del Tribunal Supremo, el cual, en su caso, se preparará ante esta Sala en el plazo de **DIEZ DÍAS**, contados desde el siguiente al de la notificación de esta resolución, mediante escrito en el que deberá manifestarse la intención de interponer el recurso, con sucinta exposición de la concurrencia de los requisitos exigidos y previa consignación en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este órgano jurisdiccional en el Banco Santander, con nº 4697 0000 93 745 13, de un **depósito de 50 euros**, debiendo indicar en el campo concepto del documento resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso".

Quien disfrute del beneficio de justicia gratuita, el Ministerio Fiscal, el Estado, las Comunidades Autónomas, las entidades locales y los organismos autónomos dependientes de todos ellos están exentos de constituir el depósito (DA 15ª LOPJ).

Así por esta nuestra Sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

FONDO DOCUMENTAL CENDOS