



Resolución del Ararteko, de 3 de octubre de 2011, por la que se concluye una actuación ante los problemas planteados por la apertura de un nuevo centro de culto musulmán en el barrio de Zaramaga.

Antecedentes

1. La institución del Ararteko ha recibido varios escritos y peticiones en los que se pone en nuestra consideración el conflicto que se ha generado en el barrio de Zaramaga de Vitoria-Gasteiz ante la intención de un colectivo de personas de religión musulmana de abrir un centro de culto.

Por un lado, la asociación SOS Racismo nos remitió una instancia para propiciar un acuerdo interinstitucional que garantice el libre ejercicio de la libertad religiosa en el municipio.

Por otro lado, el servicio de mediación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, a instancia de una asociación de vecinos, se dirigió al Ararteko para solicitar nuestra intervención y posibilitar un acuerdo.

2. Tras valorar ambas peticiones, dentro de su cometido como institución revisora de las actuaciones de las administraciones públicas, el Ararteko consideró oportuno iniciar un expediente de oficio con objeto de analizar la intervención de las administraciones públicas en relación con los siguientes hechos:
3. Una asociación solicitó en diciembre de 2010 al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz una autorización para realizar obras y desarrollar esta actividad de reunión y de culto en el barrio de Zaramaga.

El Ayuntamiento tramitó la solicitud conforme al Decreto 165/1999, de 9 de marzo, por el que se establece la relación de actividades exentas de la obtención de licencia de actividad.

4. Con fecha de 7 de marzo de 2011 el Ayuntamiento concedió una licencia de obras para acondicionar el local como centro cultural religioso, incluyéndose una serie de medidas complementarias relativas a evitar las molestias que pudieran derivar de esta actividad exenta.
5. Un grupo de vecinos del barrio de Zaramaga, tras conocer la futura apertura de este centro de culto, se dirigió al Ayuntamiento cuestionando la oportunidad de este proyecto. Ello dio lugar a movilizaciones de algunos vecinos del barrio para manifestar su desacuerdo con la ubicación propuesta.
6. Por otra parte, se produjeron algunos comportamientos aislados (quema de vehículo y lanzamiento de restos animales) que suponen una amenaza para la convivencia social.





7. Con objeto de recabar la información necesaria para dar a esta actuación el trámite correspondiente, a instancia del Ararteko se mantuvieron reuniones con la asociación promotora de la actividad y con los representantes de la asociación de vecinos Iparralde-Zaramaga.

Los motivos que exponen estos vecinos para cuestionar el proyecto son, principalmente, las molestias que se derivaran de la concentración de personas en este local y en sus aledaños ya que la actividad está ubicada en un edificio residencial.

La crítica vecinal parte de una presunción de incumplimiento de las normas de seguridad y de aforo recogidas en la licencia. Por ello mantienen que el local elegido no cumple con las exigencias óptimas para evitar molestias, por lo que proponen buscar otra ubicación.

Por su parte la asociación promotora de la actividad mantiene su derecho a abrir el local de culto y se compromete a cumplir con las determinaciones previstas en la normativa urbanística y medioambiental. En todo caso, la asociación considera importante defender la armonía cívica entre los vecinos y vecinas del barrio de Zaramaga por lo que, a la vista de la contestación vecinal producida, optó por posponer el comienzo de las obras para sosegar esa situación. Así, exponen que están abiertos a posibles acuerdos que permitan la apertura del centro en otra ubicación.

Por su parte, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz sugirió nuevas ubicaciones. Esta intervención permitió buscar otro local que fue, sin embargo, de nuevo rechazado por los vecinos colindantes.

8. En relación con esta actuación de oficio, el Ararteko solicitó información al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz sobre el trámite administrativo seguido para autorizar las obras en el local destinado a centro de reunión, sobre la posición del Ayuntamiento en el conflicto generado y las medidas previstas para garantizar y hacer cumplir la legalidad en este conflicto y sobre la existencia de incidencias en centros de culto relacionadas con ruidos u otro tipo de circunstancias

El Ayuntamiento nos trasladó que concedió la licencia de obras y de actividad exenta que permite la realización de las obras en el local. La obtención de esta licencia legitima la ejecución de las obras y la implantación de la actividad. La licencia incorpora una serie de condiciones, entre las que se señala un aforo de 98 personas.

El Ayuntamiento nos informó que existen otros ocho centros de culto musulmán en el municipio de Vitoria-Gasteiz. En el Departamento Municipal de Medio Ambiente y Espacio Público no consta ninguna incidencia relativa a los mismos respecto al ruido u otra circunstancia.





Por otro lado, el Ayuntamiento alega que ha tratado -sin éxito- de conciliar el derecho a la apertura de este centro de culto con la oposición manifestada por algunos vecinos.

El Ararteko se configura, según dicta la ley reguladora de la institución, como el "alto comisionado del Parlamento para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución garantizándolos de acuerdo con la Ley, velando por que se cumplan los principios generales del orden democrático contenidos en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía". Desde esta posición institucional, la Defensoría del Pueblo del País Vasco va a proceder a analizar la cuestión planteada conforme a las disposiciones y principios del ordenamiento jurídico, velando por que la ley, la protección de los derechos fundamentales de las personas y la buena administración se cumplan adecuadamente.

En base a la información referida, de las demás circunstancias alegadas y de los criterios de valoración señalados me permito trasladarle las siguientes

Consideraciones

1. El objeto de esta resolución es analizar la actuación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz durante los trámites municipales seguidos para la apertura de un centro de culto musulmán en el barrio de Zaramaga.

Hay que partir de las competencias que dispone esa administración municipal respecto al control de las actividades privadas que pueden ser susceptibles de generar algún tipo de impacto ambiental en su entorno y el control urbanístico de las obras y usos que se desarrollan en las edificaciones.

En todo caso, es necesario situar la pretensión de una comunidad religiosa para la apertura de un lugar de culto dentro del marco de los derechos y libertades fundamentales, en particular conforme al derecho a la libertad religiosa reconocido en el artículo 16 de la Constitución, además del artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

2. En esos términos el cometido principal de esta administración local ante la voluntad de una asociación de la puesta en marcha de una actividad en un espacio privado es estrictamente urbanístico y medioambiental.

Conviene precisar dos cuestiones. El control administrativo se realiza mediante una autorización municipal de carácter objetivo, reglado y neutro. Este control está perfectamente definido en nuestro ordenamiento jurídico por lo que, a nuestro juicio, no cabe hablar de vacío legal.

La labor de los poderes públicos respecto al control de las actividades asociativas o religiosas es totalmente objetiva en el sentido de que no pueden intervenir, valorar o sustituir la voluntad de las personas de constituir este local





de encuentro. Asimismo las licencias urbanísticas son actos reglados en los que la administración no dispone de ningún margen de discrecionalidad respecto a la voluntad del promotor de desarrollar las obras. Las licencias se conceden al margen de las situaciones jurídicas privadas que pueden verse afectadas por la concesión de la licencia. En ese sentido, de acuerdo con los artículos 9.1 y 103.1 de la Constitución, el Ayuntamiento debe actuar conforme al principio de legalidad no pudiendo exigir más requisitos que los previstos en la legislación urbanística y medioambiental vigente.

Existen normas jurídicas que regulan suficientemente la intervención administrativa en los supuestos de apertura de locales destinados a actividades culturales. La Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo y la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, sujetan estas actividades a un control previo mediante la pertinente licencia de obra y, en este caso, de actividad exenta.

Por su parte, el Decreto 165/1999, de 9 de marzo, por el que se establece la relación de actividades exentas de la obtención de licencia de actividad prevista en la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, dispone en su anexo III que la actividad desarrollada en los centros culturales y asociativos religiosos cuando estén ubicados en la planta baja de un edificio residencial o en un edificio exclusivamente destinado a estos usos no requiere licencia de actividad salvo que la misma conlleve la actividad de baile, canto o música.

Es en esa autorización urbanística y ambiental donde se debe valorar el impacto que puede tener la actividad para su entorno y se imponen las medidas necesarias para evitar problemas relativos al ruido, a la salubridad o al exceso de aforo.

Estas normas urbanísticas y medioambientales responden a la necesidad de regular el interés público que, en este caso, se concreta en el derecho de los promotores de la actividad de satisfacer el interés legítimo a utilizar los inmuebles conforme a los usos urbanísticos permitidos y el derecho de todas las personas al disfrute de un medio ambiente urbano de calidad.

Una vez que disponen de la licencia de obras correspondiente la asociación dispone del pleno derecho para comenzar las obras y, tras la inspección correspondiente, a la apertura del centro de culto.

Por su parte, las personas colindantes o interesadas en este proceso disponen del derecho a obtener la información suficiente sobre los trámites administrativos, a participar en el procedimiento de identificación de las





posibles molestias y de la imposición de medidas correctoras¹. Asimismo, una vez iniciada la actividad pueden exigir el cumplimiento de las medidas correctoras impuestas para paliar o remediar las posibles afecciones que puedan surgir derivadas del uso. Ese control a posteriori corresponde a los órganos de inspección municipal que deberán responder ante cualquier eventualidad.

En conclusión, la intervención municipal en la apertura de nuevos centros religiosos debe limitarse al control previo urbanístico y medioambiental previsto en el ordenamiento jurídico. Por su parte las legítimas pretensiones dirigidas al cumplimiento de las medidas correctoras impuestas deben servir, no para impedir el funcionamiento de la actividad, sino para instar las labores de inspección y, en su caso, de disciplina cuando se constate un incumplimiento.

3. El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz alega que su intervención ha respondido a la finalidad de buscar una solución en la resolución del conflicto creado por las protestas vecinales. La actitud proactiva a favor de la resolución de problemas y conflictos por parte de las administraciones y poderes públicos resulta loable y debe ser valorada positivamente.

Resulta necesario, en cualquier caso, subrayar a este respecto la necesidad de que las actuaciones de las administraciones públicas y de sus responsables políticos se ajusten escrupulosamente a los parámetros determinados por los principios que sustentan el Estado democrático y social de derecho. Nos referimos, concretamente al principio de legalidad (artículos 9.1 y 103.1 de la Constitución), al imperio de los derechos fundamentales (artículo 10 y Título I de la Constitución), a la protección de las minorías (artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), a los derechos a la igualdad y la no discriminación (artículos 9.2 y 14 de la Constitución, artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y artículos 2.1 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), y a la promoción y defensa de los valores democráticos. Las intervenciones de los responsables de los poderes públicos en situaciones de conflicto deben estar supeditadas a la consecución de la convivencia social preservando íntegramente los objetivos antedichos.

La defensa de estos valores y evitar comportamientos que puedan incurrir en prácticas xenófobas o islamófobas forman parte del cometido de todos los poderes públicos. Las defensorías del pueblo europeas reunidas en la Asamblea General del Instituto Internacional del Ombudsman (IOI), celebrada en Barcelona en octubre de 2010, manifestamos nuestra preocupación por la creciente tendencia en Europa de este fenómeno. En palabras del comisario europeo de Derechos Humanos, Thomas Hammarberg, *"la islamofobia y los*

¹ Recomendación general del Ararteko 6/2010, de 30 de diciembre, sobre transparencia y derecho de acceso a la documentación pública. En especial, el acceso a la información medioambiental.



prejuicios contra los musulmanes continúan socavando la tolerancia en Europa"².

Es preciso profundizar en el entendimiento de la igualdad como el reconocimiento de nuestras diferencias³. Las políticas públicas en el ámbito de la diversidad cultural y religiosa no responden a un propósito de mera solidaridad sino que han de configurarse como instrumentos indispensables para avanzar hacia la cohesión social⁴.

En base al principio de legalidad, la administración sólo puede intervenir en la actividad de los ciudadanos conforme a los medios previstos en el ordenamiento jurídico y siempre con base en una previsión normativa que le habilite a su ejercicio. El clima de descontento por la nueva apertura del centro y el interés público en salvaguardar la convivencia pacífica al que hace referencia el Ayuntamiento no deben impedir que la actuación municipal se sitúe dentro de las potestades municipales de protección de la legalidad urbanística o medioambiental.

Las administraciones municipales disponen de un margen de intervención para preservar el espacio público como lugar de convivencia y de civismo mediante las ordenanzas que regulan las conductas ciudadanas en los espacios públicos. En el caso del municipio de Vitoria-Gasteiz esta cuestión se ha regulado mediante la ordenanza de uso de espacios libres y de ocio y respecto al ruido en la vía pública en la Ordenanza Municipal contra el ruido y las vibraciones. En este supuesto, la apertura del centro religioso, al circunscribirse al uso y desarrollo de una actividad privada, no implica un problema respecto al uso de los espacios públicos.

Es relevante señalar que la actividad desarrollada en otros centros de culto similares no ha generado problemas de convivencia. El informe municipal remitido manifiesta que la actividad de los ocho centros de culto musulmán no ha ocasionado la formulación de denuncias en ese sentido.

4. La iniciativa de una comunidad religiosa para la apertura de un lugar de culto debe situarse dentro del respeto y de la promoción de los derechos y libertades fundamentales. En palabras del Tribunal Constitucional, la titularidad de los derechos fundamentales *"no corresponde sólo a los individuos aisladamente considerados, sino también en cuanto se encuentran insertos en grupos y organizaciones, cuya finalidad sea específicamente la de defender determinados ámbitos de libertad o realizar los intereses y los valores que forman el sustrato último del derecho fundamental"*⁵.

² http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=157&highlight=

³ Luigi Ferrajoli (1995), *Derecho y razón*, Madrid: Trotta, p. 906.

⁴ José Manuel López Rodrigo (2009), "La gestión de la diversidad religiosa desde la perspectiva pública", *Laicidad y libertades: escritos jurídicos*, Nº 9, Vol. 1, pp. 297-337.

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1988, de 12 de abril, Fundamento Jurídico 1º.





Este supuesto forma parte del derecho fundamental recogido en el artículo 16 de la Constitución Española como es la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y de las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público. La Ley Orgánica 7/1980 de Libertad Religiosa concreta el significado del término 'orden público' como *"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"*.

El legislador estatal no ha considerado hasta el momento hacer un desarrollo del contenido mínimo del derecho a la libertad religiosa. A modo ilustrativo, sin embargo, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su interpretación auténtica del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha señalado lo siguiente: *"La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias puede ejercerse 'individual o colectivamente, tanto en público como en privado'. La libertad de manifestar la religión o las creencias mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza abarca una amplia gama de actividades. El concepto de culto se extiende a los actos rituales y ceremoniales con los que se manifiestan directamente las creencias, así como a las diversas prácticas que son parte integrante de tales actos, comprendidos la construcción de lugares de culto, el empleo de fórmulas y objetos rituales, la exhibición de símbolos y la observancia de las fiestas religiosas y los días de asueto. La observancia y la práctica de la religión o de las creencias pueden incluir no sólo actos ceremoniales sino también costumbres tales como la observancia de normas dietéticas, el uso de prendas de vestir o tocados distintivos, la participación en ritos asociados con determinadas etapas de la vida, y el empleo de un lenguaje especial que habitualmente sólo hablan los miembros del grupo. Además, la práctica y la enseñanza de la religión o de las creencias incluyen actos que son parte integrante de la forma en que los grupos religiosos llevan a cabo sus actividades fundamentales, como ocurre con la libertad de escoger a sus dirigentes religiosos, sacerdotes y maestros, la libertad de establecer seminarios o escuelas religiosas y la libertad de preparar y distribuir textos o publicaciones religiosos"*⁶.

La apertura de centros de culto no está sujeta a más restricciones que las previstas en la legislación urbanística y medioambiental para garantizar un adecuado control de la seguridad de sus usuarios y evitar las molestias que puedan ocasionar a terceros.

⁶ Comité de Derechos Humanos, *Observación General 22ª: Artículo 18 - Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión*, 1993, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, párrafo 4.



En vista de los datos obrantes en la queja y en la información remitida por las administraciones concernidas y de las anteriores consideraciones, realizamos las siguientes

Conclusiones

1. La intervención municipal respecto a la voluntad de las comunidades religiosas de apertura de nuevos centros religiosos es una potestad reglada que debe aplicarse de manera objetiva conforme el ordenamiento jurídico. El Ayuntamiento debe limitarse al control previo previsto en la legislación urbanística y medioambiental que regula la adecuación del proyecto a las normas urbanísticas, a las previsiones de seguridad y de aforo en las edificaciones y a la evitación de molestias a las personas que residen en el entorno. Una vez realizadas las obras requeridas, y tras la puesta en funcionamiento de la actividad, la administración debe controlar el cumplimiento de las medidas correctoras impuestas al respecto.

La apertura de nuevos centros de culto no está sujeta a más restricciones que las previstas en la Ley Orgánica 7/1980 de Libertad Religiosa. Los poderes públicos deben garantizar la iniciativa de las comunidades religiosas para su apertura en los términos que establece la legislación vigente.

En consecuencia, al grupo promotor de un centro de culto religioso en el barrio de Zaramaga de Vitoria-Gasteiz, le ampara plenamente la ley para que pueda acometer las obras y abrir dicho centro en los términos establecidos en la licencia municipal. El Ayuntamiento debe velar por el cumplimiento de la legalidad vigente.

2. Por su parte, las personas colindantes o interesadas en este proceso disponen del derecho a obtener la información suficiente sobre los trámites administrativos, a participar en el procedimiento de identificación de las posibles molestias y de imposición de medidas correctoras. Una vez iniciada la actividad pueden exigir el cumplimiento de las medidas correctoras impuestas para paliar o remediar las posibles afecciones que puedan surgir derivados del uso.
3. La labor de intermediación municipal debe servir para mantener una interlocución entre los promotores de la actividad y los vecinos del barrio que permita el legítimo desarrollo de la actividad sin afectar o molestar a terceras personas. En ningún caso la mediación debe cuestionar el libre ejercicio de los derechos de los promotores de la actividad a la apertura de nuevos centros de culto. Las actuaciones de las administraciones públicas deben ajustarse escrupulosamente a los parámetros determinados por los principios que sustentan el Estado democrático y social de derecho.

