

Comparecencia del Ararteko ante la Comisión de Instituciones, Gobernanza Pública y Seguridad del Parlamento Vasco sobre el proyecto de Ley de lugares o centros de culto y diversidad religiosa en la Comunidad Autónoma del País Vasco

Comparezco ante ustedes a petición de esta Comisión de Instituciones, Gobernanza Pública y Seguridad a raíz de la solicitud formulada por el grupo parlamentario Elkarrekin Podemos-IU para tratar el proyecto de Ley de lugares o centros de culto y diversidad religiosa en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Ezer baino lehen, gauza jakina den arren, adierazi nahi dut Ararteko erakundeak ez duela kontsulta-lanik egiten (ezta gainontzeko ombudsmanek ere), izapidetzen ari diren legegintza-proiektu zehatzei buruz, eta ez duela tartean sartu behar legebiltzar honen legegintza-zereginean.

Hortaz, agerraldi honetan, erakunde honek aztergaiak egin dituen adierazpen batzuk azalduko ditut, arlo horretaz egiten ari den eztabaidan lagungarriak izango zaizkizuelakoan.

Mi intervención partirá de una breve referencia al contenido del derecho a la libertad religiosa y a sus límites. Después, me centraré en algunas resoluciones elaboradas por la institución del Ararteko sobre esta cuestión. Por último, les señalaré alguno de los principios, recogidas en esas resoluciones, dirigidos a promover una adecuada gestión de la diversidad religiosa en la ordenación urbanística.

De forma esquemática mencionaré que la iniciativa de una comunidad religiosa para la apertura de un lugar de culto es una cuestión de índole constitucional, ya que, como tal, forma parte del derecho fundamental a la libertad religiosa. Como ya es sabido este derecho se encuentra recogido en el artículo 16 de la Constitución Española. También está incluido en el artículo 10 y 22 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

No obstante, su consideración como derecho fundamental, que disfruta de una garantía reforzada, no significa que sea un derecho absoluto. No es así. Pueden establecerse límites a la manifestación externa de la libertad religiosa cuando, en el caso concreto, resulte necesario.

En esos términos, la Ley Orgánica 7/1980, de Libertad Religiosa, ha concretado esos límites para garantizar los derechos y libertades de los demás, el orden público, o la convivencia en una sociedad plural.

En cualquier caso, la restricción a la libertad religiosa ha de perseguir una finalidad legítima y la medida adoptada ha de ser necesaria en una sociedad democrática. Es decir, ha de existir la debida proporcionalidad entre la gravedad de la injerencia sobre el derecho y la finalidad que con ella se persigue.

En los casos sometidos al conocimiento del Ararteko, ha sido la protección del orden público la justificación invocada para la injerencia en el ejercicio del derecho. Más concretamente, el interés público a la ordenación urbanística y a la protección del medio ambiente. De ese modo, tanto la apertura como el uso de los lugares de culto han de ajustarse a unas normas urbanísticas que tienen como fin asegurar que el culto se desarrolle conforme a criterios de *"seguridad, orden público y convivencia"*.

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por ejemplo les mencionaré el caso Manoussakis y otros contra Grecia, sentencia de 29 de agosto de 1996, ha reconocido expresamente que el derecho al establecimiento y mantenimiento de los lugares de culto de las comunidades religiosas forma parte del contenido del derecho a la libertad religiosa. Es importante señalar que este Tribunal ha analizado en algunas sentencias la compatibilidad de esas limitaciones urbanísticas con la libertad religiosa. En su sentencia del caso *Vergos contra Grecia*, de 24 de junio de 2004, la Corte Europea ha establecido que los Estados pueden recoger en su derecho interno medidas legislativas que limiten la apertura de nuevos centros de culto basadas en el interés público que deriva de la ordenación racional del territorio. En todo caso, el Tribunal europeo ha considerado necesario que cualquier limitación esté prevista legalmente, de manera suficientemente accesible, clara y previsible. Que se trate de una legislación que persiga un objetivo legítimo. Y que esté recogida de forma justificada y proporcionada.

En conclusión, debe evitarse que tras la normativa urbanística que regula la apertura de lugares de culto se escondan otros motivos menos confesables, como, por ejemplo, introducir barreras al desarrollo de una determinada confesión. Esto es, deben excluirse las normativas "*aparentemente neutras*", que no tienen como objetivo genuino el de regular el derecho a la libertad de religión sino que persiguen, de manera indirecta, establecer restricciones a la libre apertura de lugares de culto.

A continuación, pasaré a mencionar alguna de las resoluciones del Ararteko relacionados con quejas sobre la apertura de nuevos centros religiosos.

En primer lugar, en la Resolución de 3 de octubre de 2011, el Ararteko analizó los problemas que se plantearon en torno a la apertura de un centro de culto musulmán en Vitoria/Gasteiz.

En esa ocasión, fue una asociación ciudadana la que solicitó la intervención al Ararteko para velar por el libre ejercicio de la libertad religiosa con la apertura de ese centro de culto. En ese caso, la comunidad religiosa señalaba las dificultades observadas en la tramitación de los permisos urbanísticos y de control ambiental por parte del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz. Por otro parte, un grupo de vecinos del barrio también acudió al Ararteko ante la respuesta ofrecida por el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz a sus alegaciones según las cuales se trataba de evitar las previsibles molestias que podría implicar la concentración de personas en el entorno del futuro centro de culto, ya que se pretendía ubicarlo en los bajos de un edificio residencial.

En el análisis seguido en su resolución, el Ararteko expuso cuáles eran las competencias de las que disponían las administraciones municipales para el control urbanístico y medioambiental de la propuesta de una comunidad religiosa para la apertura de un lugar de culto.

El cometido principal de las administraciones locales, ante la voluntad de una comunidad religiosa de la puesta en marcha de un centro en un local particular, venía reglado por la normativa urbanística y medioambiental. Tanto la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo, como la Ley 3/1998, de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, han previsto los mecanismos de control urbanístico, para autorizar las obras, así como el control medioambiental, dirigido a evaluar su

impacto en el entorno y a exigir las medidas necesarias para evitar problemas relativos al ruido, a la salubridad o al exceso de aforo.

En esa ocasión, el Ararteko concluyó que la legislación urbanística y medioambiental amparaban la apertura del centro de culto religioso en el barrio, ya que éste disponía de la correspondiente licencia municipal y permitía su apertura, en los términos establecidos en la autorización, previo cumplimiento de las medidas correctoras impuestas para evitar las molestias. De ese modo, el papel del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz debía centrarse en garantizar el cumplimiento de la legalidad vigente, antes y después de su apertura.

En cualquier caso, las personas interesadas disponían del derecho a obtener la información suficiente sobre los trámites administrativos y a participar en el procedimiento de identificación de las posibles molestias y de imposición de medidas correctoras. Una vez iniciada la actividad también estaban legitimadas para participar en el control del cumplimiento de las medidas correctoras impuestas.

Asimismo, el Ararteko sugería que la labor de intermediación de los poderes públicos, en casos de conflicto vecinales, debía servir para mantener una interlocución entre los promotores de la actividad y los vecinos del barrio. La intervención de los poderes públicos en esas situaciones debía centrarse en promover la convivencia social y evitar comportamientos intolerantes contra las comunidades religiosas y contra sus miembros. Sin embargo, la mediación, en ningún caso, debía cuestionar el libre ejercicio del derecho a la apertura de nuevos centros de culto.

En una posterior resolución, de 9 de enero de 2012, el Ararteko recibió una queja de varias personas para plantear los problemas que podría generar la apertura de un nuevo centro de culto musulmán en un barrio de Bilbao que pretendía ubicarse en los bajos de un edificio residencial. También, en esa ocasión, la comunidad musulmana, promotora de la actividad, trasladó al Ararteko su queja, ante las dificultades en la tramitación administrativa para permitir la apertura de ese centro de culto por parte del Ayuntamiento de Bilbao.

En esa ocasión, tras la reclamación presentada al Ararteko, el Ayuntamiento de Bilbao concedió la licencia para el desarrollo de la actividad de culto, condicionada a la adopción de una serie de medidas correctoras.

En todo caso, el Ayuntamiento de Bilbao acordó iniciar un proceso de modificación del Plan General de Ordenación Urbana, en orden a incluir algunos requisitos para la apertura de nuevos centros de culto religioso.

A la vista de ese resultado, el Ararteko consideró procedente, mediante la resolución mencionada, dar traslado al Ayuntamiento de Bilbao de una serie de reflexiones generales en torno a la ordenación urbanística y a la gestión de la diversidad religiosa. El Ararteko señaló que, en esos casos, la actuación de los poderes públicos, en relación con las políticas de ordenación urbanística, debía favorecer una adecuada gestión de la diversidad religiosa, que evitase la discriminación, y garantizase una adecuada cohesión social. A tal objeto, el Ararteko señalaba que, en esos procedimientos urbanísticos, las administraciones públicas debían hacer uso de los instrumentos de participación ciudadana que recoge la legislación urbanística.

La modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao fue aprobada, inicialmente en octubre de 2012, y definitivamente en septiembre de 2013. La ordenación urbanística permitía ese uso religioso en edificios destinados en su conjunto a usos religiosos y lo consideraba compatible en edificios con otros usos terciarios. Sin embargo, la ordenación recogía una limitación para la apertura de locales de uso religioso en los edificios destinados a uso residencial.

Con posterioridad a su aprobación, un grupo de personas planteó al Ararteko una queja contra esa regulación. Los reclamantes discrepaban sobre esa propuesta de regulación ya que, en su valoración, implicaba un trato diferente a los centros de culto respecto a otros centros para actividades sociales, culturales o cívicas. También, planteaban que podría suponer una limitación en el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa, al carecer de una justificación adecuada en cuanto a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la restricción acordada.

En esta ocasión, el Ararteko tuvo que suspender su intervención al tener conocimiento de que la modificación había sido recurrida ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. En una posterior sentencia, de 17 de noviembre de 2014, el TSJPV anuló la ordenación controvertida. El Tribunal consideró que el procedimiento de aprobación de la ordenación urbanística no había respetado el derecho a la participación ciudadana en los términos previstos por la legislación urbanística. (La sentencia fue confirmada por el Tribunal Supremo).

Por último, haré mención a una reciente consulta de una comunidad religiosa que ha trasladado al Ararteko los problemas que padece su comunidad para lograr la apertura de un nuevo centro de culto.

En concreto, la comunidad religiosa expone que la normativa urbanística existente en su municipio establece restricciones para la apertura de nuevos centros de culto en los bajos de los edificios residenciales. En su planteamiento está medida estaría dificultando a su comunidad la posibilidad de encontrar un adecuado espacio en el cual desarrollar su práctica religiosa.

En un primer análisis de esta reclamación, el Ararteko ha señalado al reclamante la necesidad de que esa comunidad religiosa formule previamente una petición expresa a la administración municipal para cuestionar esa restricción, en la medida que esté dificultando su derecho a la implantación de nuevos centros religiosos, y, en su caso, solicite también una modificación de la ordenación urbanística existente.

En un último apartado, quiero traer a colación que, fruto del análisis de esas reclamaciones y del contenido de las resoluciones mencionadas, el Ararteko presentó, en el informe anual al Parlamento Vasco del año 2015, una suerte de principios, que procederé a mencionar a continuación, para una adecuada gestión de la diversidad religiosa en la ordenación urbanística.

Debo observar que alguno de esos principios está recogido expresamente en el texto del proyecto de ley en tramitación.

- **Principio de igualdad y de no discriminación en la ordenación urbanística de los centros de cultos.** La ordenación urbanística de los centros religiosos, tal y como recoge expresamente en el artículo 2 del proyecto de ley, debe estar

dirigida a garantizar su efectivo ejercicio, en igualdad de trato entre las confesiones religiosas, evitando la discriminación.

Este principio, que incorpora el artículo 14 y el artículo 9.2 de la Constitución Española, debe atender a que los poderes públicos garanticen, tanto en la Ley como en su aplicación, una igualdad de trato, cuando se parta de supuestos de hecho asimilables, y evitar, con ello, cualquier tipo de discriminación directa o indirecta.

Para ello, las diferencias de trato deben estar suficientemente justificadas y basadas en razones objetivas y, por lo que respecta a este derecho, no tener como fundamento las creencias religiosas.

- **Principio de buena regulación de las decisiones de ordenación urbanística.** Con base a este principio, recogido en la legislación de procedimiento administrativo, las decisiones de ordenación urbanística deben adoptarse de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia y proporcionalidad.

En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general. Debe identificar de forma clara cuales son los fines perseguidos y, al mismo tiempo, esa medida debe ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

Con base en el principio de proporcionalidad, también se exige a las administraciones públicas que motiven las medidas acordadas, en especial, cuando limiten el ejercicio de derechos o cuando exijan el cumplimiento de requisitos para desarrollar una determinada actividad. En esa motivación la administración debe justificar que ha optado por la medida menos restrictiva para el ejercicio del derecho y debe justificar, asimismo, su adecuación para lograr los fines que se persiguen.

En ese orden de cosas, las propuestas de ordenación urbanística deben dejar constancia, en sus respectivas memorias, de su adecuación a estos principios de buena regulación. Asimismo, los órganos municipales competentes deberán evaluar periódicamente los efectos de esas medidas y los resultados obtenidos.

- **Principio de desarrollo sostenible y de cohesión social.** En el ámbito del urbanismo, los poderes públicos tienen el mandato de vincular el uso del suelo a la protección del interés general que se concreta, entre otros, con el principio de desarrollo sostenible y con el de cohesión social.

A ese respecto, cabe hacer mención al denominado “derecho a *la ciudad*”. Este derecho de la ciudadanía garantiza el acceso, en igualdad de condiciones, a un entorno urbano sostenible y a los equipamientos y dotaciones necesarios para el ejercicio de otros derechos, como sería en este caso el ejercicio de la libertad religiosa.

En este ámbito me parece oportuno hacer mención a las previsiones de la Agenda Urbana aprobada en el año 2019, que incluye propuestas para fomentar un modelo urbano con usos mixtos y promueven una ciudad compleja y de proximidad, que evite la dispersión de determinados servicios o equipamientos. Dentro de esas medidas parte de la doctrina (por ejemplo, las profesoras Adoración Castro y Maite Uriarte) ha incluido propuestas a incluir

en la ordenación urbana de los usos religiosos que prevengan una “gentrificación del culto” mediante las cuales debería evitarse la ubicación de los lugares de culto en zonas alejadas de los centros urbanos y de los usos residenciales.

- **Principio de participación ciudadana.** Ya para terminar, señalaré las fórmulas avanzadas de participación ciudadana que introduce la legislación urbanística en la elaboración de los planes de ordenación urbanística. A ellas habrá que añadir las referencias a la participación para las comunidades religiosas y la creación del Consejo Interreligioso vasco que recoge esta proposición de ley.

Estas herramientas para la participación y el dialogo van a ser, sin duda, útiles para la prevención de los conflictos sociales derivados de la apertura de nuevos centros de culto. También serán de interés para propiciar un diagnóstico acertado de las necesidades reales de dotaciones locales para usos religiosos que requieren las diferentes comunidades religiosas.

Finalizo dejando como reflexión de este Ararteko que la adecuada gestión pública del pluralismo religioso constituye una necesidad cada vez más relevante y urgente. Y ello porque, en definitiva, también en Euskadi la diversidad religiosa es, a día de hoy, un hecho social incontestable.

Es precisamente en este ámbito de diversidad religiosa donde los poderes públicos vascos tienen la obligación de adoptar medidas positivas para asegurar el libre ejercicio de la libertad religiosa, tanto en su vertiente individual, para practicar los actos de culto, como en su vertiente colectiva, mediante la apertura de espacios para su práctica.