

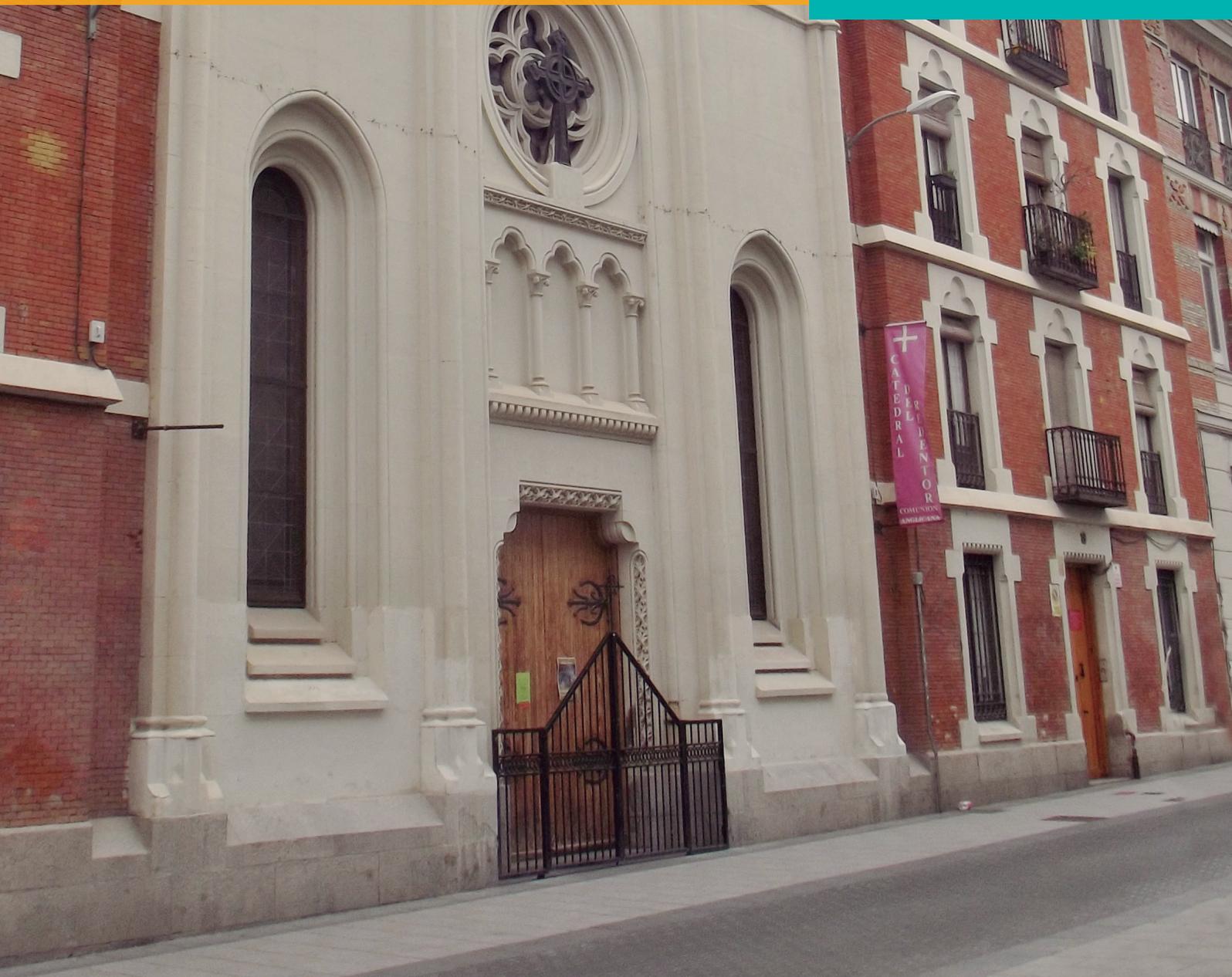
La salvaguarda de los lugares de culto

Hacia una propuesta de gestión

José M.^a Contreras Mazarío

Informes del

bservatorio del
pluralismo religioso en España



La salvaguarda de los lugares de culto

Hacia una propuesta de gestión

José M.^a Contreras Mazarío

© Observatorio del Pluralismo Religioso en España. Madrid, 2023

Diseño y maquetación: Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Imagen de cubierta: Asqueladd

ISBN: 978-84-09-54341-0

Índice

1. Introducción.....	8
2. Fundamento y naturaleza jurídica de la protección de los lugares de culto.....	11
2.1. Fundamentación jurídica.....	11
2.1.1. La protección de los lugares de culto en el Derecho internacional humanitario	11
2.1.2. Los lugares de culto y la protección del patrimonio cultural	14
2.1.3. Los lugares de culto y el terrorismo.....	16
2.1.4. Los lugares de culto en el Derecho internacional de los derechos humanos	17
2.2. Naturaleza jurídica.....	19
2.2.1. Los lugares de culto como “bien”	19
2.2.2. Los lugares de culto como “derecho”	21
2.2.3. Los lugares de culto como elementos de la “seguridad”	23
3. Causas y motivos de los ataques	26
3.1. Los lugares de culto como objetivo de los conflictos armados.....	27
3.2. Los lugares de culto como objetivo de los ataques terroristas	28
3.3. Los lugares de culto como objetivo de los delitos (discursos) de odio.....	31
3.4. Los lugares de culto como objetivo de las manifestaciones intolerantes.....	35
4. Los lugares de culto y el Derecho español	39
4.1. Fundamentación y naturaleza jurídicas	39
4.2. Conceptualización	41
4.3. Ámbitos material y subjetivo.....	43
4.3.1. Ámbito material	43
4.3.2. Ámbito subjetivo	44



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

5. Marco institucional y mecanismos e instrumentos de prevención y gestión	47
5.1. Marco institucional	47
5.2. Instrumentos y estrategias españolas de prevención y gestión	49
6. Recomendaciones para un plan de trabajo	62
Referencias	67
Bibliografía	74

Abreviaturas

ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Art.	Artículo
BOE	Boletín Oficial del Estado
c	canon
CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CE	Constitución española, de 29 de diciembre de 1978
CDM	Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CDC	Código de Derecho Canónico, de 1983
CdE	Consejo de Europa
CIE	Comisión Islámica de España
Convenio I	Convenio de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, para aliviar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña
Convenio II	Convenio de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, para aliviar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar
Convenio III	Convenio de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, sobre el trato de los prisioneros de guerra
Convenio IV	Convenio de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, sobre protección de personas civiles en tiempos de guerra
CP	Código Penal
CPI	Corte Penal Internacional
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948
EA	Estatuto de Autonomía
ECRI	Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, CdE
FCJE	Federación de Comunidades Judías de España
FCSE	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FEREDE	Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España
FJ	Fundamento jurídico
FPyC	Fundación Pluralismo y Convivencia
FRA	Agencia de los Derechos Fundamentales, UE
INJUVE	Instituto de la Juventud



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

IPSS	Inspección de Personal y Servicios de Seguridad
Ley 24/1992	Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo celebrado entre Estado español y la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España
Ley 25/1992	Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo celebrado entre Estado español y la Federación de Comunidades Israelitas de España
Ley 26/1992	Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo celebrado entre Estado español y la Comisión Islámica de España
LOLR	Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa
OAR	Oficina d'Afers Religiosos de Barcelona
OBERAXE	Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia
ODIHR	Oficina para los Derechos Humanos y las Instituciones Democráticas, OSCE
OMT;	Organización Mundial de Turismo
ONDOD	Oficina Nacional de Lucha Contra los Delitos de Odio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PENCRAV	Plan Estratégico Nacional contra la Radicalización Violenta
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 18 de diciembre de 1966
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 18 de diciembre de 1966
RAE	Real Academia de la Lengua Española
RD	Real Decreto
S	Sentencia
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europea de Derechos Humanos
TPIY	Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia
UE	Unión Europea
UNAOC	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para la Alianza de las Civilizaciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

1. Introducción

Los lugares y espacios sagrados se han convertido, en los últimos tiempos, en un objetivo de los ataques de odio y la intolerancia que en algunas ocasiones han derivado en actos extremadamente violentos, militares o de terror, contrarios al Derecho internacional. En el último informe de las Naciones Unidas sobre Libertad Religiosa en el Mundo se señala que más de 2.000 millones de personas sufren violencia o persecución por sus creencias o convicciones. Muchos de esos ataques violentos se producen en los propios lugares de culto o en su entorno, bien al entrar o al salir de los mismos. Estos ataques no suponen sólo una violación del derecho de toda persona a la libertad religiosa y de creencias, sino también un crimen contra la identidad cultural de un grupo o colectivo. Y no podemos tampoco olvidar que, como ha puesto de manifiesto el Tribunal Penal

Internacional para la Antigua Yugoslavia, este tipo de acciones no sólo afectan a las personas o a los grupos que resultan víctimas de dichos actos violentos, sino que los mismos suponen también un ataque directo contra la humanidad (TPIY: asuntos *Strugar* y *Jokic*).

La práctica y el análisis de los organismos internacionales, sea las Naciones Unidas, la UNESCO, la OSCE, el Consejo de Europa o la Unión Europea, entre otras, se han hecho eco de la trascendencia y gravedad de los problemas religiosos en el mundo, al tiempo que han condenado las actitudes intolerantes violentas e instan a los Estados a que protejan adecuadamente el ejercicio de la libertad de conciencia y religiosa y, de un modo especial, las sedes físicas donde se practica el culto¹. Dichas organizaciones

1. A este respecto, baste con traer a colación los datos recopilados por la revista *Graphicnews*, de 15 de septiembre de 2021, relacionados con ataques terroristas a lugares de culto, y donde se reseñan un total de 18 casos: 31 Octubre 2010: Irak: milicianos de Al Qaeda atacan una iglesia católica en Bagdad, matando a 58 personas; 15 Diciembre 2010: Irán: dos atacantes suicidas de un grupo extremista suní atacan una procesión fúnebre chií cerca de una mezquita en Chabahar, matando a 39 personas; 5 Agosto 2012: Wisconsin: un supremacista blanco mata a seis miembros de un templo sij y hiere a tres más en Oak Creek; 18 Noviembre 2014: Israel: dos hombres palestinos matan a cinco personas en una sinagoga de Jerusalén; 30 Ene. 2015: Pakistán: un ataque suicida de una mezquita chií en Shikarpur mata a más de 60 personas; 20 Marzo de 2015: Yemen: atacantes suicidas del Estado islámico (EI) matan a 137 personas en dos mezquitas de la capital, Saná; 17 Junio 2015: Carolina del Sur: un supremacista blanco mata a nueve personas en una iglesia afro-estadounidense en Charleston; 24 Septiembre 2015: Yemen: un ataque dinamitero suicida en una mezquita en Saná deja 25 muertos; 12 Noviembre 2016: Pakistán: un atacante suicida mata a más de 50 personas en un templo sufí en la provincia de Baluchistán; 11 Diciembre 2016: Egipto: un atacante suicida del grupo El se hace estallar en el complejo de la catedral cristiana copta en El Cairo matando a 25 personas; 29 Enero 2017: Canadá: un tirador solitario mata a seis personas en el Centro Cultural Islámico de la ciudad de Quebec; 16 Febrero 2017: Pakistán: un ataque suicida en un templo sufí en la provincia Sindh cobra la vida de 98 personas; 9 Abril 2017: Egipto: dos ataques dinamiteros suicidas contra iglesias en Alejandría y Tanta cobran 45 vidas; 5 Noviembre 2017: Texas: un hombre armado mata a 26 personas en la Primera Iglesia Bautista de Sutherland Springs; 24 Noviembre 2017: Egipto: milicianos atacan una mezquita en provincia norte del Sinaí matando a 311 personas; 17 Diciembre 2017: Pakistán: un ataque del EI en una iglesia de Quetta mata a 16 personas; 27 Octubre 2018: Pensilvania: un hombre armado mata a 11 personas en la sinagoga "Tree of Life" en Pittsburgh, y 15 Maro 2019: Nueva Zelanda: tiroteos en dos mezquitas en Christchurch matan a 49 personas.



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

internacionales han manifestado, asimismo, su preocupación ante el creciente número de ataques o actos de violencia procedentes de conflictos armados, terrorismo, crímenes de odio y/u otras manifestaciones de intolerancia hacia las personas, los lugares de culto, los cementerios y los sitios religiosos en todo el mundo, al tiempo que señalan que lo que hace que muchos de estos actos de violencia sean “particularmente atroces” es el hecho de que se perpetren contra creyentes “reunidos para rezar”; siendo aún más lamentable el hecho de que algunos de estos repugnantes ataques se cometen en nombre de la religión.

Todos estos acontecimientos han llevado a la adopción de distintas iniciativas por parte de diversos interlocutores, muchas de las cuales confluyen en objetivos comunes como son, por un lado, el encuentro y el diálogo y, por otro, la superación de la actual situación de intolerancia, discurso de odio y violencia. Dentro del primero cabe incluir, entre otras muchas, acciones como la creación del **Centro Internacional para el Diálogo-KAICIID** (2012), o las llevadas a cabo por su Santidad el Papa Francisco y Su Eminencia el Gran Imam de Al-Azhar, dando lugar a la **Declaración sobre la Fraternidad Humana por la Paz y la Convivencia Mundial** (2019), o el Acuerdo firmado entre la Liga Mundial Musulmana y la Fundación Apelación de Conciencia (2019). Mientras que dentro del segundo se puede hacer referencia, entre otras, a la puesta en marcha de la **Alianza de Civilizaciones** (2004), al llamado **Proceso de Estambul** (2012), al **Plan de Acción de Rabat** (2013) y la **Declaración de Beirut** (2017). Todas ellas encaminadas a superar la actual situación de conflicto entre “civilizaciones” o “culturas”, con el que se pone en peligro no sólo la paz y seguridad internacional, sino además la cohesión social de muchos países.

Junto a ellas, la preocupación por estos hechos, y en concreto a raíz de los ataques contra mezquitas en Christchurch (Nueva Zelanda), han llevado asimismo al Secretario General de las

Naciones Unidas a solicitar del Alto Comisionado para la Alianza de las Civilizaciones la elaboración y puesta en marcha de un Plan de Acción, a fin de que las Naciones Unidas exploren acciones para prevenir ataques y garantizar la santidad/ espiritualidad de los sitios religiosos y la seguridad de los fieles, el cual ha tenido su reflejo en el denominado ***Plan de acción de salvaguarda de los Lugares Religiosos: en unión y solidaridad por un culto seguro y pacífico*** (Naciones Unidas, 2019a).

El objetivo de este *Plan de acción* es concienciar en el mayor grado posible a la comunidad y a la opinión pública internacional sobre el grave problema que representa el incremento de los ataques contra los lugares de culto para la paz y seguridad internacionales. Y para ello, en el mismo se dan una serie de recomendaciones a los Estados miembros, a los líderes religiosos, a los medios de comunicación, al sector privado y a la sociedad civil. En concreto, el *Plan de acción* distingue entre medidas de prevención, de preparación y de respuesta, al tiempo que estos tres tipos de medidas se agrupan teniendo en cuenta sus posibles destinatarios: la propia Naciones Unidas, los Estados, los líderes religiosos, la sociedad civil y los medios de comunicación.

Entre las medidas de prevención, que son las que adquieren mayor importancia por el objeto del presente Informe, se incluyen las siguientes:

- i) el desarrollo de un mapeo de sitios religiosos en todo el mundo que producirá una herramienta interactiva en línea para capturar la espiritualidad de los sitios religiosos, y contribuir con ello a fomentar el respeto y la comprensión de su profundo significado para las personas y las comunidades en todos los continentes;
- ii) el apoyo a la aplicación de la Estrategia y el Plan de acción de las Naciones Unidas para que los dirigentes y líderes religiosos



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

- impidan la incitación a la violencia que podría dar lugar a crímenes atroces;
- iii) el compromiso con las comunidades y los líderes religiosos para promover el respeto y la comprensión mutua a través de actividades interreligiosas;
 - iv) la promoción de iniciativas educativas donde se resalte el papel de los sitios religiosos en la unión e identidad de las personas, con especial énfasis en las actividades educativas a nivel local que involucren a jóvenes, mujeres y comunidades alrededor de sitios religiosos;
 - v) garantizar que los niños tengan acceso a planes de estudio que promuevan la tolerancia y la comprensión mutua en línea con los valores y objetivos de aprendizaje de la Educación para la Ciudadanía Mundial, e
 - vi) integrar a las mujeres en la toma de decisiones, así como considerar políticas y programas que involucren y se dirijan a las mujeres y a los jóvenes, en especial aquellas mujeres y jóvenes que puedan ser propensos a la radicalización.

En consecuencia, cabe afirmar que —como recordó el Alto Comisionado en la presentación del *Plan de acción*— el mismo *“es un llamamiento global a reunirnos en torno a nuestros principios más básicos de humanidad y solidaridad y a reafirmar la santidad de todos los sitios religiosos y la seguridad de todos los fieles que visitan las casas de culto con espíritu de compasión y respeto”*.

No obstante, se podría pensar que dichos hechos y acciones poco o nada tienen que ver con nuestro país. En este sentido, es cierto que hasta la actualidad en España no se han producido ataques violentos propiamente dichos contra lugares de culto, con la única excepción que se produjo en la catedral de Zaragoza, en 2013 y el asesinato de una persona por el hecho de su condición de sacerdote que se produjo en Algeciras el 26 de enero de 2023. Sin embargo, nada impide que en un futuro este tipo de actos puedan llevarse a cabo, por lo que la prevención

resulta un elemento esencial. Tampoco podemos obviar que los ataques de baja intensidad se han incrementado en los últimos tiempos, tanto por lo que respecta a lugares de culto, como con relación a cementerios y tumbas funerarias por el sólo hecho de su relación con la práctica cultural de un grupo religioso concreto.

En el presente Informe pretendemos poner de manifiesto las dificultades en la protección efectiva de este tipo de lugares o espacios y proponer un conjunto de actuaciones con el objetivo de prevenir y salvaguardar no sólo los lugares sagrados en sí mismos, sino también a las personas que a ellos acuden, dotando a la sociedad de herramientas y resiliencia que permitan transformar las adversidades en resultados positivos a fin de favorecer una mejor y más completa cohesión social en sociedades que, como la española, cada vez son más abiertas y plurales.

Con este fin, el Informe se articula en torno a seis preguntas básicas: por qué y para qué hay que proteger los lugares de culto, de qué hay que protegerlos, qué es lo que hay que proteger, para quién y quién los tiene que proteger y cómo se les puede proteger. Con cada una de estas preguntas pretendemos dar respuesta a cuestiones esenciales como son: el fundamento y la naturaleza jurídica de la protección; las causas o el origen de los ataques; el contenido de la protección en sus dimensiones material (lugares de culto) y subjetiva (derechos de la persona), y los mecanismos e instrumentos de protección y garantía. Todo ello nos permitirá estar en disposición de realizar al final del presente Informe un conjunto de recomendaciones que, a la luz del contexto español, y tomando como punto de partida el *Plan de acción de salvaguarda de los Lugares Religiosos* de Naciones Unidas (2019a), sirvan para orientar el contenido de un plan de trabajo a nivel estatal con el objetivo de salvaguardar y proteger de los ataques de odio, intolerancia y violencia, tanto a los lugares de culto y de reunión, como a las personas que a ellos acuden.

2. Fundamento y naturaleza jurídica de la protección de los lugares de culto

Afrontar las cuestiones de por qué y para qué hay que proteger los lugares de culto exige abordar las temáticas relacionadas con la fundamentación y la naturaleza jurídica de la protección de los espacios y lugares de culto, analizando tanto los ámbitos normativos de garantía o reconocimiento (apartado 2.1), como las normas que determinan lo que dicha figura es en el mundo del derecho (apartado 2.2).

2.1. Fundamentación jurídica

Por lo que respecta a la primera de las cuestiones cabe diferenciar cuatro ámbitos del derecho, ya que en todos ellos se encuentran normas necesarias que justifican no sólo una labor de protección y tutela, sino también una actividad dirigida a su prevención y promoción sobre todo cuando los presentes lugares se convierten en objeto de ataque y violencia: una primera tiene que ver con el Derecho internacional humanitario, o lo que es lo mismo con aquellas normas que protegen y mantienen la dignidad de las personas en los casos de conflictos armados, tanto de carácter internacional como interno (apartado 2.1.1); el segundo de los ámbitos viene formulado por la configuración de muchos de estos sitios espirituales como parte del patrimonio cultural, tanto desde el plano internacional como desde una perspectiva estatal o nacional (apartado 2.1.2); el tercer ámbito de fundamentación es el relacionado con el

terrorismo y la lucha contra la radicalización violenta, toda vez que los lugares de culto se han convertido en objetivo de los terroristas (apartado 2.1.3); mientras que el cuarto de los ámbitos está relacionado con la legislación internacional y nacional en materia de derechos humanos en general, y de la libertad de conciencia y religiosa en particular, por cuanto la creación y protección de los lugares de culto forma parte del contenido del derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto (apartado 2.1.4).

2.1.1. La protección de los lugares de culto en el Derecho internacional humanitario

Desde la antigüedad, la protección de los lugares sagrados en los casos de conflictos armados se ha visto como necesaria e imprescindible. En este sentido, JIRI señala que «*el respeto a los bienes y lugares religiosos estaba ligado al carácter sagrado y no al valor artístico de los templos y de los bienes que contenían*». De igual modo, dicho autor recuerda «*que, en la antigua Grecia, Polybo ya escribió refiriéndose a las leyes de la guerra que "si no podemos alcanzar ventaja alguna [...] nadie puede negar que la destrucción innecesaria de templos, estatuas y otros objetos sagrados es una acción de locos"*» (JIRI, 1994: 18).

A este respecto, cabe señalar cómo en los primeros textos codificadores de las costumbres



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

y normas de la guerra ya se hacía referencia al deber de respetar los lugares consagrados al culto (cfr. Congreso de Viena, 1814-1815), aunque habrá que esperar hasta 1874, para encontrar un primer proyecto de norma dirigido a proteger este tipo de bienes, y que tuvo una fuerte influencia en los textos posteriores. En concreto, el artículo 8 de la Declaración de Bruselas (1874) establecía que

“Los bienes comunales, los de los establecimientos consagrados al culto, a la caridad, a la educación, a las artes y a las ciencias, aún pertenecientes al Estado, serán tratados como propiedad privada.

Toda apropiación, destrucción o daño intencionado de dichos establecimientos, de monumentos históricos, obras de arte y ciencia serán perseguidos por las autoridades competentes”².

La protección de los lugares religiosos ha estado unida al proceso de codificación del derecho de los conflictos armados o derecho internacional humanitario, que empieza con los Convenios de Ginebra de 1864, sigue con las Convenciones de La Haya de 1907, pasa por los Convenios de Ginebra de 1929, y culmina con los también Convenios de Ginebra de 1949 (cfr. arts. 17 Convenio I; 34 Convenio III y 86 Convenio IV), a los que hay que añadir los Protocolos Adicionales a dichos Convenios de 1977 y de 2005³.

En este contexto, un factor esencial que debe ponerse de manifiesto a los efectos de la protección de los lugares de culto es la distinción que en los Convenios de Ginebra se hace entre “civiles y combatientes”, así como entre

“objetivos civiles y objetivos militares”. Distinción que resulta esencial no sólo a efectos de los ataques armados, sino también respecto de la protección y tutela de los bienes culturales en general, y de los bienes culturales en particular (cfr. Convención de La Haya, de 1954, y arts. 53 Protocolo I y 16 Protocolo II a los Convenios de 1949).

Art. 53 Protocolo I: *“Sin perjuicio de las disposiciones de la Convención de La Haya del 14 de mayo de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado y de otros instrumentos internacionales aplicables, queda prohibido:*

- a) cometer actos de hostilidad dirigidos contra los monumentos históricos, obras de arte o lugares de culto que constituyen el patrimonio cultural o espiritual de los pueblos;*
- b) utilizar tales bienes en apoyo del esfuerzo militar;*
- c) hacer objeto de represalias a tales bienes”.*

El subrayado es del autor.

Art. 16 Protocolo II: *“Sin perjuicio de las disposiciones de la Convención de La Haya del 14 de mayo de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, queda prohibido cometer actos de hostilidad dirigidos contra los monumentos históricos, las obras de arte o los lugares de culto que constituyen el patrimonio cultural o espiritual de los pueblos, y utilizarlos en apoyo del esfuerzo militar”.*

El subrayado es del autor.

2. El subrayado es del autor.

3. • Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, de 8 de junio de 1977.

• Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, de 8 de junio de 1977.

• Protocolo III adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional, de 8 de diciembre de 2005.



De las citadas Convenciones y Protocolos adicionales cabe deducir que, si bien se tiene presente la protección de los bienes culturales en su dimensión histórica y artística, es “lo humanitario” lo que realmente prima y conduce el espíritu de protección de los bienes y lugares dedicados al culto.

A ello debe añadirse que la protección de los bienes culturales ha sido objeto de una regulación específica a través de la **Convención de La Haya**, su **Reglamento** de aplicación y su **Protocolo I**, todos de 1954, sobre la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, así como su **Protocolo adicional II** de 1999. La **Convención de La Haya de 1954** utiliza el término «religiosos» y lo destaca señalando que «tengan una gran importancia». Así, al contrario de lo que sucedía con los Convenios de Ginebra, aquí prima “el arte-objeto” sobre “lo humano-religioso”. En la **Convención de La Haya** no es sólo la proyección humanitaria, sino el valor cultural de las cosas —religiosas y no religiosas— lo que prima. Proclama, respecto de los bienes culturales, un deber general de protección junto a la cual ofrece una protección especial (cfr. Capítulo II) de limitado alcance, señalando que «*la protección especial se concederá a los bienes culturales mediante su inscripción en el “Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial”*» (art. 8).

Ello permite manifestar que las normas relativas a la protección de los bienes culturales en los casos de conflicto armado siguen dos caminos distintos: por una parte, forma parte del proceso de reafirmación del desarrollo del Derecho internacional humanitario y, de otra, la codificación de normas relativas a la cultura asumida principalmente por la UNESCO (BÁDENES, 2005: 61). Del mismo modo, cabe afirmar que

no puede haber una correcta consideración de lo que representa el ataque y destrucción de edificios religiosos sin tener presente que tras la desaparición de lo material está el propio hombre, la persona, cuya dimensión espiritual es lo que se intenta destruir (cfr. CPI: **asunto Mahdi** y TPIY: **asuntos Blaskic, Plavšić y Kordić y Čerkez**).

Por último, conviene recordar que la ejecución de acciones como las reseñadas genera una responsabilidad penal individual de la que los Estados no pueden inhibirse (art. 16 **Protocolo II**), ni ignorar en sus propios Códigos penales estos tipos delictivos (CP: arts. 321 a 324), teniendo la obligación de perseguir los actos que supongan infracciones del Derecho internacional humanitario (art. 18 **Protocolo II**). En concreto, los actos cometidos contra estos bienes son considerados dentro de la categoría de “crímenes de guerra”, habiendo sido incluidos en el artículo 8 del **Estatuto de la Corte Penal Internacional**. Previsión que ha servido de fundamento jurídico (art. 8.2.e.iv) ECPI) en la **sentencia de la CPI en el asunto Al Mahdi**, para condenar al Sr. Ahmad Al Faqi Al Mahdi a nueve años de prisión como coautor de la destrucción intencionada de edificios dedicados a la religión⁴ en una situación de conflicto armado de carácter no internacional (cfr. ESCOBAR, 2021, y SAN MARTÍN, 2016).

Tras todo lo manifestado, se puede afirmar que el objetivo central del Derecho Internacional Humanitario es el de proteger la vida, la integridad (física y psíquica) y la dignidad de las personas, pero sin olvidar que también hay un intento por conservar la cultura y la historia como parte esencial en la conformación de esa propia identidad individual o colectiva, y en el que los lugares de culto ocupan un lugar sin duda relevante.

4. Concretamente, se trataba de nueve mausoleos y una mezquita, todos ellos situados en la ciudad de Tombuctú, Mali.



2.1.2. Los lugares de culto y la protección del patrimonio cultural

La fundamentación de la protección de los lugares de culto como integrantes de los derechos culturales, o como también se han denominado “los derechos humanos de la cultura”, se encuentra además en el artículo 15 del PIDESC, cuyo contenido ha sido definido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación general N° 21 de 2009, por la cual

“(...) considera que la cultura, a los efectos de la aplicación del párrafo 1.a) del artículo 15, comprende, entre otras cosas, las formas de vida, el lenguaje, la literatura escrita y oral, la música y las canciones, la comunicación no verbal, los sistemas de religión y de creencias, los ritos y las ceremonias, los deportes y juegos, los métodos de producción o la tecnología, el entorno natural y el producido por el ser humano, la comida, el vestido y la vivienda, así como las artes, costumbres y tradiciones, por los cuales individuos, grupos y comunidades expresan su humanidad y el sentido que dan a su existencia, y configuran una visión del mundo que representa su encuentro con las fuerzas externas que afectan a sus vidas. La cultura refleja y configura los valores del bienestar y la vida económica, social y política de los individuos, los grupos y las comunidades” (párrafo 13)⁵.

En esta misma línea, la Relatora especial de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos culturales ha afirmado que *“los derechos culturales protegen los derechos de todas las personas, individualmente y en comunidad con otros, así como de grupos de personas, para desarrollar y expresar su humanidad, su visión del mundo y el significado que dan a su existencia y su desarrollo mediante, entre otras cosas,*

valores, creencias, convicciones, idiomas, los conocimientos y las artes, las instituciones y las formas de vida. También protegen el acceso al patrimonio cultural material e inmaterial como importantes recursos que permiten que esos procesos de identificación y desarrollo tengan lugar. Los derechos culturales abarcan una amplia gama de cuestiones, inclusive la expresión y la creación, la información y la comunicación, el idioma, la identidad y la pertenencia simultánea a comunidades múltiples, diversas y cambiantes, la búsqueda de formas específicas de vida, la educación y la capacitación, la participación en la vida cultural, y la realización de prácticas culturales” (A/67/287, párr. 7).

En este plano adquiere una especial relevancia la actividad desarrollada en el seno de la UNESCO, en especial por lo que respecta a la preservación, difusión y promoción del patrimonio y la cultura, en particular salvaguardando el patrimonio cultural y natural de los pueblos en general. Para entender y comprender la ingente labor desarrollada baste con hacer mención de los siguientes convenios: Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (1954); Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales (1970); Convención para la Protección del Patrimonio mundial, cultural y natural (1972); Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001); Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003), y Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005).

En esta misma labor de codificación legal debe hacerse mención del Consejo de Europa, en

5. El subrayado es del autor.



cuyo seno se ha desarrollado un importante programa de trabajo intergubernamental que ha tenido un trascendental desarrollo en el ámbito de la protección y puesta en valor del patrimonio cultural europeo. Así nacieron el Convenio Cultural Europeo (1954); el Convenio para la Salvaguarda del Patrimonio Arquitectónico de Europa (1985); el Convenio Europeo para la Protección del Patrimonio Arqueológico (1992); el Convenio-Marco sobre el Valor del Patrimonio Cultural para la Sociedad (2005) y la Convención del Consejo de Europa sobre los Delitos relacionados con Bienes Culturales (2017a). A través de los mismos se ha buscado la unión más estrecha entre los Estados miembros para el desarrollo regional, urbano y rural, la protección del medio ambiente, la mejora de las infraestructuras y de los servicios ofrecidos a los ciudadanos y la ayuda mutua en caso de siniestro.

Se establece de este modo un sistema jurídico al servicio del patrimonio cultural y su protección, dentro del cual —como no podía ser de otra manera— se incluye la protección del patrimonio relacionado con el ámbito religioso. Así, por ejemplo, baste con mencionar que en la Convención relativa a las Medidas que deben adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, Exportación y Transferencia de Propiedad ilícita de Bienes Culturales (1970) se afirma que «*a los fines de la presente Convención son considerados bienes culturales los bienes que, a título religioso o profano, son designados por cada Estado*» (art. 1º)⁶.

Llegados aquí se debe señalar que, aunque no existe un concepto unívoco relativo al patrimonio cultural, sí se puede indicar que —según la UNESCO— el patrimonio cultural *“es el legado que recibimos del pasado, que se mantiene en el presente y que se transmite a las futuras generaciones. El patrimonio cultural y natural son*

fuentes irremplazables de vida e inspiración”. De esta manera, el patrimonio cultural de un territorio es un bien que trasciende en el tiempo y la memoria de sus habitantes y visitantes, por su importancia para reflejar su identidad, preservar sus costumbres y, en definitiva, contar su historia artística o cotidiana. Y muchos de esos bienes culturales los conforman monumentos, obras o acciones del hombre que tienen una relación directa con “lo religioso”, en general, y con los sitios o lugares religiosos en particular.

En este sentido, cabe señalar que la aplicación del concepto de patrimonio cultural, incluido el más reforzado de “Patrimonio de la Humanidad”, recogido en cualquiera de los referidos Convenios de la UNESCO ha supuesto que la mayoría de los bienes así catalogados sean lugares o sitios religiosos y de culto. Así se refleja, por ejemplo, en el caso de España donde de los 49 monumentos o espacios declarados como patrimonio de la humanidad, un número significativo de ellos lo constituyen lugares o centros de culto (dólmenes de Antequera —el “Tholos” del Romeral y los dólmenes de Menga y Viera—, Catedral de Ávila, Catedral de la Natividad de Nuestra Señora de Baeza, Catedral de Santa María de Burgos, Real Monasterio de Santa María de Guadalupe de Cáceres, Mezquita-Catedral de Córdoba, Necrópolis de Puig des Molins (Ibiza), Monasterio de El Escorial, Catedral de San Salvador de Oviedo, iglesias de San Julián de los Prados, San Miguel de Lillo, Santa Cristina de Lena y Santa María del Naranco de Oviedo, Monasterios de Suso y de San Millán de la Cogolla, Catedral de Salamanca, Catedral de Santiago de Compostela, Catedral de Segovia, Catedral de Sevilla con la Giralda, Monasterio de Poblet, Catedral y Convento de la Concepción en San Cristóbal de La Laguna (Tenerife), Catedral de Santa María de Mediavilla de Teruel, torre e iglesia de San Pedro

6. En este mismo sentido, ver *Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado*, de 14 de mayo de 1954: art. 1º (UNESCO, 1954a). El subrayado es del autor.



y torres de las iglesias de San Martín y del Salvador en Teruel, Basílica de Santa María de los Reales Alcázares de Úbeda, e iglesias románicas del Vall de Boi, entre otras).

2.1.3. Los lugares de culto y el terrorismo

Un tercer ámbito en el que hace su aparición, sobre todo en la actualidad, la protección de los lugares de culto es el relativo a los ataques violentos de origen terrorista, toda vez que los terroristas han encontrado en los lugares de culto un objetivo. Ello ha obligado a la mayoría de las organizaciones internacionales y de los Estados a adoptar medidas a este respecto.

En este sentido, y por lo que respecta al **ámbito de las Naciones Unidas**, cabe destacar la aprobación de la *Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo (2006)*, dentro de la cual los lugares de culto son incluidos, junto a otros centros y establecimientos, como espacios particularmente vulnerables (pilar II de la Estrategia), y —por ende— incluidos en el *Programa Mundial de Protección de Objetivos Vulnerables*. Dentro de dicho Programa cabe mencionar dos actuaciones de especial trascendencia. En primer lugar, la elaboración del documento titulado *The protection of critical infrastructure against terrorist attacks: Compendium of good practices* (Naciones Unidas, 2018a), que sienta las bases para la protección de las estructuras críticas o vulnerables de los ataques terroristas. Y, por otro lado, el mencionado *Plan de acción de salvaguarda de los Lugares Religiosos* (Naciones Unidas, 2019a), elaborado por el Alto Comisionado para la Alianza de las Civilizaciones, que sirve de base al presente trabajo.

En este plano, también debemos hacer una mención especial a la *Resolución 68/127 de la Asamblea General* titulada *“Un mundo contra la violencia y el extremismo violento”* (Naciones Unidas, 2013b), así como al *Plan de Acción*

para Prevenir el Extremismo Violento (Naciones Unidas, 2015), presentado por el Secretario General el 24 de diciembre de 2015, dentro del cual se señala cómo *“(los) sitios de gran significación histórica, religiosa y cultural han sido destruidos arbitrariamente en violación de la protección acordada al patrimonio cultural en virtud del Derecho internacional humanitario”* (párr. 19, in fine). Para reforzar la estructura de Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo, cabe señalar que, en septiembre de 2011, un grupo de 30 Estados (España entre ellos) y la Unión Europea, con la participación de las Naciones Unidas, decidieron crear el Foro Global contra el Terrorismo y, finalmente, en junio de 2017, se creó la Oficina de Lucha contra el Terrorismo, dentro de la cual se firmó, en abril de 2018, el *Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas* (Naciones Unidas, 2018b), junto con 36 entidades de la Organización, la INTERPOL y la Organización Mundial de Aduanas. En todos estos programas y estrategias no sólo se hace referencia a los lugares de culto como objetivo de los ataques terroristas, sino que se propone la adopción de medidas dirigidas a la protección de estos lugares, así como de las personas que a ellos asisten. En este sentido, dichas prácticas han sido recogidas por la Oficina de Antiterrorismo en el Informe titulado *Protecting religious sites from terrorist attacks. Good practices guide. Specialized module* (Naciones Unidas, 2022).

En cuanto al **ámbito regional**, merece especial mención la actividad desarrollada a este respecto en el seno de la Unión Europea. Baste en este sentido con hacer referencia a los siguientes instrumentos jurídicos de los que se ha dotado: las *Conclusiones y plan de acción del Consejo Europeo extraordinario*, de 21 de septiembre de 2001 (Unión Europea, 2001a); las posiciones Comunes del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre la lucha contra el terrorismo y sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, cuya última



modificación la constituye la Posición Común 2009/468/PESC (Unión Europea, 2001b); la Decisión-Marco 2002/475/JAI (Unión Europea, 2002), sobre la lucha contra el terrorismo, modificada por la Decisión 2008/919/JAI; el Reglamento del Consejo 2580/2001 (Unión Europea, 2001c), igualmente actualizado en virtud del Reglamento 501/2009; la adopción de una Estrategia de Lucha contra el Terrorismo (Unión Europea, 2005), basada en cuatro pilares fundamentales: prevenir, proteger, perseguir y responder; la Directiva contra el Terrorismo (Unión Europea, 2017), y la Directiva 2008/114/CE, de 8 de diciembre, sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección (Unión Europea, 2008).

Toda esta actividad pone de manifiesto el esfuerzo antiterrorista de la Unión Europea, el cual se ha centrado en tareas de gestión y seguridad fronteriza, de policía, de lucha contra el tráfico ilícito y de represión de las vías de financiación del terrorismo, al tiempo que se presta particular atención al desarrollo de servicios especiales y otras medidas de asistencia en la esfera de la lucha antiterrorista. La actuación de la Unión Europea se ha proyectado principalmente en dos sentidos: de condena y repulsa por los atentados terroristas en sí⁷, y de lucha y prevención de este tipo de ataques violentos y de terror, así como de la radicalización que conduce a los mismos.

Dentro de ambas líneas, los lugares y centros de culto han ido cada vez adquiriendo un mayor protagonismo dado que, en los últimos tiempos, los ataques terroristas se han dirigido contra éstos o contra personas relacionadas con los mismos. Así se puso de manifiesto en la Declaración conjunta de los Ministros de Interior de la UE de 13 de noviembre de 2020⁸,

donde —tras reconocer el derecho a la libertad de conciencia y religiosa como la libertad de profesar una religión o no profesar religión alguna y manifestar la necesidad de “*proteger a los ciudadanos europeos de la instrumentalización o reelaboración de tradiciones religiosas con fines extremistas y de interpretaciones que incitan a la violencia*”—, subrayan “*la importancia en la adopción de medidas e iniciativas para una protección óptima de los espacios públicos, incluidos los lugares de culto de todas las confesiones*”.

2.1.4. Los lugares de culto en el Derecho internacional de los derechos humanos

En el ámbito de los derechos humanos, en el presente Informe se va a hacer referencia a aquellas normas internacionales destinadas a la protección y garantía de los derechos humanos en general, y de la libertad de conciencia y religiosa en particular. La aproximación permitirá dibujar un preciso mapa del ámbito material de la libertad religiosa y mostrar cómo la creación, establecimiento y disfrute de estos lugares de culto forma parte del contenido esencial de este derecho fundamental.

Por lo que respecta al **ámbito universal**, la DUDH adquiere una trascendencia especial por cuanto supone el primer texto normativo en el que la persona y su dignidad se sitúan como marco de referencia de los derechos fundamentales. Por lo que a la libertad religiosa y de culto se refiere, en su artículo 18, se establece que

“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad

7. Dentro del primero cabe destacar la Decisión del Parlamento Europeo por la que se establecía el 11 de marzo “Día Europeo de las Víctimas del Terrorismo”.

8. Visitado por última vez el 15 de julio de 2023.



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”.

Y en términos similares se expresa el artículo 18 del **PIDCP**, aunque esta vez con carácter plenamente vinculante para los Estados Parte.

De igual modo resulta de interés traer a colación la **Declaración, de 25 de noviembre de 1981, sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación fundadas en la Religión o las Convicciones** (Naciones Unidas, 1981), ya que, a pesar de no ser un instrumento jurídicamente vinculante, no deja —sin embargo— de operar jurídicamente como principio inspirador y pauta de interpretación de los tratados en el ámbito atinente al ejercicio de la libertad religiosa. En esta Declaración se señala que *“el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de convicciones [comprende] ... la libertad de practicar el culto o de celebrar reuniones en relación con la religión o las convicciones, y de fundar y mantener lugares para esos fines”* (art. 6.1).

Desde un punto de vista material, el concepto de “culto” se extiende *“a los actos rituales y ceremoniales con los que se manifiestan directamente las creencias, así como las diversas prácticas que son parte integrantes 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...”*⁹. Ello obliga a los Estados a reconocer la libertad de pensamiento, conciencia, religión y convicciones como un derecho humano que debe ser garantizado a toda persona sin discriminación, así como a condenar los actos de odio, de intolerancia y de violencia contra las

religiones o provocadas por el extremismo religioso; al tiempo que debe asimismo reconocerse y garantizarse a todas las personas la práctica del culto o a celebrar reuniones en relación con las religiones o las convicciones; a tutelar el derecho a fundar y a mantener lugares para la realización de estos fines; y a garantizar el pleno respeto y protección de los santuarios, lugares y edificios sagrados.

La importante actividad de las Naciones Unidas en esta materia puede inscribirse en torno a dos temáticas generales: la eliminación de la intolerancia y la discriminación, la primera; y la lucha contra la difamación de las religiones, la segunda. Es dentro de la primera donde se sitúa el reseñado **Plan de acción de salvaguarda de los Lugares Religiosos** (Naciones Unidas, 2019a), en tanto que respuesta a la intolerancia y los discursos de odio por motivos religiosos, así como respecto de los ataques violentos que dichos lugares están padeciendo.

En el **ámbito regional europeo**, dos normas destacan sobre las demás: el **Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales** (Consejo de Europa, 1950) (art. 9) y la **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea** (Unión Europea, 2010) (art. 10). La actuación de ambas organizaciones ha estado centrada en la salvaguarda del derecho fundamental a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, así como en la lucha contra la discriminación y la intolerancia por motivos religiosos y de convicción. Dentro del primero debe ser incluida la labor relacionada con la protección misma de los lugares de culto en tanto que, por un lado, se integran en el contenido de dicho derecho, y, por otro, tienen un valor arquitectónico e histórico en tanto que testimonio de la sociedad donde se crearon.

9. CDH: **Observación General n° 22, de 30 de julio de 1993, sobre el artículo 18 del Pacto** (visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021).



Respecto de la cuestión de la intolerancia y la discriminación, ambas organizaciones han constatado en sus informes y documentos el auge de la intolerancia y el odio por motivos religiosos en Europa. En este sentido, cabe destacar los actos de antisemitismo que se extienden por Europa (cfr. Resolución del Parlamento Europeo sobre la lucha contra el antisemitismo, de 1 de junio de 2017 [Unión Europea, 2017b], que se completó con la Declaración del Consejo sobre la lucha contra el antisemitismo, de 2 de diciembre de 2020 [Unión Europea, 2020b], y la Estrategia de la UE de lucha contra el antisemitismo y apoyo a la vida judía (2021-2030) [Europa, 2021]. Y en el ámbito del Consejo de Europa, ver Resolución de la Asamblea Parlamentaria 2309 (2019): The Presevation of the Jewish cultural heritage, de 4 de octubre de 2019), así como del sentimiento anti-islámico entre ciertos sectores de la población europea (cfr. Resoluciones de la Asamblea Parlamentaria 1605 (2008): European Muslim communities confronted with extremism, de 15 de abril de 2008; y 1743 (2010): Islam, Islamism and Islamophobia in Europe, de 23 de junio de 2010; y Resolución del Parlamento Europeo de 27 de enero de 2005 [Unión Europea, 2005b]). Mientras que por lo que respecta a los lugares de culto como contenido del derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto, ello ha quedado claramente puesto de manifiesto en la actividad judicial desarrollada por el TEDH, para quien la creación o establecimiento de un lugar de culto, así como su mantenimiento, aparece integrado dentro del artículo 9 del CEDH (TEDH: asunto Kuznetsov y otros c. Rusia).

El presente análisis nos permite afirmar, a modo de conclusión respecto de los cuatro fundamentos analizados, que el ataque a establecimientos o lugares religiosos o de culto está relacionado indefectiblemente con el ejercicio del derecho de la persona a la libertad religiosa, produciéndose en estos supuestos un “lazo”

entre el derecho internacional humanitario y los derechos humanos. Como recuerda GONZÁLEZ MORENO, “*el fenómeno religioso exige una manifestación externa, el culto, que es esencial a la religión, y muestra una dimensión social y comunitaria*” (2003: 248). Pero ello sin olvidar que, junto a dicha dimensión colectiva, también hay una dimensión individual que resulta atacada y violentada por los atentados a los lugares y sitios religiosos. Por tanto, es en última instancia la persona, su dignidad e identidad cultural y religiosa, la que se ve afectada por los ataques a los lugares de culto.

2.2. Naturaleza jurídica

Analizada la fundamentación jurídica que origina y justifica la protección de los lugares de culto, es necesario abordar, a continuación, la naturaleza jurídica de esta figura. En primer lugar, se debe llamar la atención sobre la diversidad de soluciones que al respecto se han dado y se dan, bien entendido que éstas deben deducirse tanto desde el punto de vista normativo como desde el punto de vista doctrinal. A tal efecto, se pueden establecer diferentes teorías, que podemos simplificar en tres, a saber:

- a. los lugares de culto como “bien”;
- b. los lugares de culto como “derecho”; y
- c. los lugares de culto como elemento de la seguridad pública.

2.2.1. Los lugares de culto como “bien”

Los lugares de culto se configuran, en cuanto tales, como bienes, ya sean de valor “cultural”, ya de carácter “cultural”. En este sentido, cabe señalar que las circunstancias de la historia y el devenir de los siglos han conducido a que muchos de los bienes inmuebles incluidos en



el elenco del patrimonio histórico artístico de los Estados y catalogados por éstos como bienes culturales, con la trascendencia técnica y jurídica que tal consideración conlleva, sean edificios con un uso religioso. Son bienes en los que confluye un valor cultural, determinado por imperativo legal a causa de las características, históricas siempre y artísticas por añadidura en algunos supuestos, del edificio y un valor de culto cuyo alcance determina la confesión religiosa en tanto bien eclesiástico y que puede portar, a su vez, el patrimonio inmaterial de los ritos asociados.

Para los defensores de los **lugares de culto como bienes culturales**, éstos serían aquellos establecimientos donde se realiza un acto religioso, pero cuya noción excede el ámbito estatal, aunque con efectos y tutelados por el ordenamiento estatal. Aparece con ello el concepto de *res sacrae*, según el cual son cosas sagradas aquellas que reúnen los dos requisitos siguientes: i) su destino al culto y ii) la dedicación o bendición litúrgica¹⁰. Ambas tienen como consecuencia la pérdida del carácter profano de un bien. La dedicación y la bendición se distinguen entre sí por cuanto la dedicación tiene un carácter permanente, mientras que la bendición lo tiene temporal: para el tiempo que dure el uso sagrado.

Las cosas sagradas —según el Derecho canónico— pueden ser tanto lugares (c. 1205 CDC) como objetos. Los lugares sagrados pueden ser muy diversos: iglesias, oratorios, santuarios, capillas privadas y cementerios. Puesto que la dedicación o bendición tiene carácter constitutivo para el lugar de culto, existe el deber de conservar la documentación del acto, tanto cuando se trata de una iglesia como de un cementerio (c. 1208 CDC). Entre los ejemplos

canónicos de cosas sagradas, cabe citar las imágenes (c. 1188 CDC), las reliquias (c. 1190 CDC) y los altares (c. 1235 CDC). Los lugares y objetos dedicados permanentemente al culto tienen la consideración de sagrados, aunque no hayan sido bendecidos (cánones 1223, 1224, 1226 y 1229 CDC). Un patrimonio eclesiástico que —según explica FORNES— aparece desde sus orígenes como una concepción comunitaria en la que lo que predominaba era el derecho colectivo del grupo por encima del derecho individual de cada miembro (FORNÉS, 1995: 18).

Esta es la concepción mantenida tanto por el ordenamiento de la Iglesia católica (en Derecho canónico), como por el derecho pacticio español —tal y como veremos posteriormente—, toda vez que el ordenamiento español guarda silencio al respecto sobre la base o fundamento del principio de laicidad del Estado. Son, por tanto, las propias confesiones, bien a través de su Derecho confesional o religioso, bien mediante la correspondiente norma pacticia, las que definen qué es para ellas un lugar de culto. Y en este sentido, podríamos definir un lugar de culto como aquel espacio físico dedicado principal y permanentemente a las funciones de culto o a la asistencia espiritual, incluyendo asimismo las de formación (art. 2.1 Leyes 24, 25 y 26/1992). Se está optando de este modo por un concepto de lugar de culto coincidente con el de templo o edificio destinado habitualmente a la oración¹¹, y —por ende— muy alejado de otras expresiones como podrían ser, por ejemplo, la de “lugar sagrado”.

Para la segunda de las teorías, esto es, la que configura a los **lugares de culto como bienes culturales**, el destino principal de éstos no es

10. El Código de 1917 definía las cosas sagradas en el canon 1497 § 2: “Se llaman sagrados los que han sido destinados al culto divino mediante la consagración o la bendición (...)”.

11. En este mismo sentido, la RAE establece el siguiente significado del término “templo”: “Edificio o lugar destinado al culto religioso; a menudo está consagrado a una divinidad”.



otro que el de “bien de interés cultural” o bien artístico, arqueológico, histórico, etc. Con independencia de la denominación que adoptemos, se trata de bienes que por su valor cultural o conmemorativo son calificados o considerados como tales por una sociedad (RIEGL, A, 1987: 24). Este criterio de establecer “especiales lugares” que deben ser protegidos aparece igualmente en la mencionada Convención de la UNESCO de 1954 (art. 8), en el Reglamento para su aplicación (art. 12) y en el Segundo Protocolo a dicha Convención, de 1999 (arts. 10, 11 y 12). La cuestión entonces, no es determinar qué tipo de bienes tienen valor cultural, sino a qué bienes se dedican los escasos recursos disponibles para la conservación, la protección y la salvaguarda de los mismos. Y con ello, el criterio electivo se verá orientado hacia la conservación de la peculiaridad, la excepcionalidad, del ejemplar único de cada contexto social, histórico y territorial.

Junto a ello, se debe señalar que la aniquilación de lugares de culto, monumentos, esculturas, costumbres y, en definitiva, de partes del acervo tangible e intangible de las religiones y, por ende, de los pueblos, ha sido empleada como herramienta bélica durante siglos. Desde la destrucción de la Biblioteca de Alejandría hasta los bombardeos nazis sobre enclaves históricos europeos durante la Segunda Guerra Mundial, pasando por la mutilación del Partenón de Atenas al calor de la guerra de la Liga Santa en el siglo XVII, la destrucción de la cultura ha sido un mecanismo muy recurrente para eliminar la memoria, valores y legado colectivo de los adversarios. Por ello, esta es la naturaleza que está presente detrás de los bienes protegidos esencialmente por la actividad desarrollada en el seno de la UNESCO (cfr. Convención de La Haya, de 1954), así como por la Ley del Patrimonio Histórico Español (España, 1985), y de una manera indirecta por el Derecho internacional humanitario.

En esta ocasión, por consiguiente, los lugares de culto, en tanto que bienes culturales religiosos, son —en palabras de PAPPALARDO— “*memoria viva de la tradición eclesial, un medio tangible y concreto de conservar el recuerdo de los modos y medios de practicar la religión*”. La implementación de estrategias y criterios de conservación preventiva supone tener presente su carácter de patrimonio en uso. Un uso vinculado a ritos y tradiciones de amplio seguimiento popular en el que se entrelazan, además, elementos del patrimonio inmemorial que requieren, asimismo, una protección especial en cuanto a los requerimientos de conservación. Por tanto, la propia función cultural que cumplen estos bienes constituye en sí misma un valor intrínsecamente cultural, pues todas las manifestaciones de la fe son así mismas manifestaciones culturales de una determinada sociedad; amén de un elemento esencial de la identidad de un grupo o comunidad (cfr. Preámbulo Convención de La Haya de 1954 (UNESCO, 1954a) y Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales (UNESCO, 2005).

2.2.2. Los lugares de culto como “derecho”

El segundo de los criterios es el que configura a los lugares de culto —a crear, establecer y mantener centros de culto— como un derecho, es decir, como una *facultas agendi* o autorización concedida por la norma para exigir de los demás una determinada conducta. De igual modo, el derecho a participar en la vida cultural puede también calificarse de libertad (art. 27 PIDCP). Para realizarlo es necesario que los Estados se abstengan de hacer, suponiendo la no injerencia en el ejercicio de las prácticas culturales, así como respecto del establecimiento o apertura de lugares de culto (TEDH: asuntos Manoussakis Serif c. Grecia y Sciato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucrania), lo que no impide su limitación siempre que ésta



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

resulte compatible con los principios de proporcionalidad, fin legítimo y necesidad en una sociedad democrática (art. 9.3 CEDH y TEDH: asuntos Jehovah's witnesses of Moscow and others c. Russia; Religious Community of Jehovah's witnesses of Kryvyi Rih's Ternivsky District c. Ukraine; y Religious Community of Jehovah's witnesses c. Azerbaijan) y que tome medidas positivas (asegurarse de que existan las condiciones necesarias para poder ejercer real y efectivamente el derecho, promoverlas y facilitarlas) (art. 9.2 CE). Se configura, pues, como un derecho fundamental que puede reconocerse bien de forma individual, bien de forma colectiva (TEDH: asuntos The Religious denomination of Jehovah's witnesses in Bulgaria c. Bulgaria; y Centre of Societies for Krishna Consciousness in Russia and Frolov c. Russia). La decisión de una persona de ejercer o no el derecho de culto individualmente o de forma colectiva es una elección y, por tanto, debe ser reconocida, respetada y protegida en pie de igualdad, sin que pueda discriminarse a nadie por motivos de sus creencias o convicciones religiosas o filosóficas (cfr. TEDH: asuntos Cumhuriyetçi Egitim Ve Kültür Merkezi Vakfi c. Turquía y Christian Religious Organization of Jehovah's witnesses in the NKR c. Armenia). Para ello, el TEDH ha reconocido como parte del derecho a la libertad religiosa, el derecho al establecimiento, mantenimiento y protección de los lugares de culto (TEDH: asunto Kimlya y otros c. Rusia).

En tanto que derecho individual, la libertad de conciencia y religiosa se configura como un derecho de la persona en cuanto tal, ya que el pensamiento, las creencias o la religión de los individuos es algo que pertenece a la esfera íntima de la persona y sólo se puede admitir una consideración jurídica de ello desde el momento que lleve aparejada una actividad externa, actividad que el Estado ha de garantizar y proteger. Se configura así la práctica del culto como un derecho subjetivo de toda persona

que implica para los poderes públicos la obligación correlativa de establecer una tutela de la libertad religiosa, con el fin de que ésta se pueda ejercer y ejecutar en paz y tranquilidad. Por consiguiente, para sus defensores, la práctica del culto sería un derecho de toda persona, por el cual éstas pueden recabar de los poderes públicos su correspondiente reconocimiento, así como su tutela y garantía (arts. 18 DUDH, 18 PIDCP, 9 CEDH y 10 CDFUE).

Mientras que, como derecho colectivo, el mismo se conecta con la libertad de culto y ésta con el derecho de reunión (TEDH: asuntos Congregación de los testigos de Jehová de Gldani y otros c. Georgia y Boychev c. Bulgaria). A este respecto, se ha precisado que “el culto no es la mera asistencia a ceremonias, manifestaciones o reuniones, sino que a menudo comporta también una iniciación ritual y supone una fidelidad a las tradiciones y costumbres de determinada religión, de modo que el culto debe practicarse conforme a las formas y las indicaciones de la confesión elegida, que establece su significado, y no según las decisiones externas a ésta” (ROBERT, 1977: 9). Ello supone que el titular del derecho a crear o establecer lugares de culto lo sean las confesiones o comunidades religiosas y no tanto los individuos. Son, por tanto, éstas las que pueden recabar de los poderes públicos su reconocimiento, tutela y protección. Por ello, el presente derecho sólo se podrá ejercer cuando una confesión religiosa, a través de sus representantes legales, así lo solicite o ejerza, y no cuando un individuo lo solicite; aunque ello no impide que tanto su titularidad como su ejercicio sean o puedan ser individuales (art. 2.2 LOLR).

En ambas situaciones, cabe afirmar que el presente derecho supone, por tanto, el siguiente contenido esencial por lo que a nuestro objeto de estudio se refiere, a saber: en primer lugar, el derecho a instituir y mantener lugares de culto; en segundo lugar, el acceso a ellos libremente y sin injerencias y, en tercer lugar, a



reunirse sin sufrir perturbaciones, incluso de los poderes públicos (cfr. FELICIANI, 2011: 28). Mientras que por lo que respecta a la actuación o actividad del Estado y/o de los poderes públicos se puede establecer las siguientes reglas: primero, los Estados no pueden enjuiciar la legitimidad de las creencias religiosas o sus manifestaciones culturales; segundo, los Estados pueden controlar las actividades de las confesiones religiosas para evitar perjuicios para la población, pero las medidas deben ser justificadas y proporcionadas; tercero, es admisible la solicitud de requisitos o autorizaciones para la apertura de un lugar de culto, siempre que dirijan a la concurrencia de condiciones formales, no sean un medio para obstaculizar la libertad religiosa, haya un tratamiento uniforme para todas y no se produzca discriminación derivada de diferencias de trato sin justificación objetiva y razonable (TEDH: asuntos *Jehovah's witnesses of Moscow and others c. Russia*; *Asociación para la solidaridad con los Testigos de Jehová y otros c. Turquía*; *Religious Community of Jehovah's witnesses of Kryvyi Rih's Ternivsky District c. Ukraine*; y *Religious Community of Jehovah's witnesses c. Azerbaijan*) (cfr. DIAZ CALVARRO, 2018: 58).

2.2.3. Los lugares de culto como elementos de la “seguridad”

La tercera de las configuraciones de los lugares de culto tiene que ver con la ayuda que los poderes públicos realizan en la protección y garantía de la satisfacción de los intereses religiosos de los ciudadanos, intentado determinar si la misma se presta por un deber jurídico de los poderes públicos y, por tanto, por el reconocimiento de un derecho subjetivo de los

ciudadanos o las confesiones, o, por el contrario, como una garantía positiva o función promocional para el ejercicio real y efectivo del derecho de libertad religiosa y de culto. En el presente caso, dicha “ayuda” tendría un doble contenido dirigido a la prevención y a la seguridad, respectivamente, lo que hace que se pueda distinguir, a su vez, una doble configuración, a saber: como garantía positiva, la primera, y como deber jurídico, la segunda; configuraciones ambas que se proyectarían directamente sobre cada una de las ayudas reseñadas, esto es, la prevención como garantía positiva y la seguridad como deber jurídico.

La seguridad pública, por ende, está basada en una legislación que, usando la terminología heredada de términos anglosajones, permite distinguir entre “safety”¹² y “security”¹³. Mientras que con el término “security” se hace referencia a la denominación de seguridad ciudadana en la actividad desarrollada por los profesionales de la seguridad (fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y seguridad privada), con el primero de los términos, esto es, “safety”, se hace referencia a la seguridad física de los establecimientos y recintos y las actividades desarrolladas por profesionales de protección civil. A estos dos significados, los lugares de culto —junto a otras realidades relacionadas igualmente con los espacios públicos— plantean un nuevo tipo de actuación, que además de las dos anteriores, suponga un factor de prevención y resiliencia encaminado a crear condiciones de empatía y entendimiento. A este fin, va dirigido principalmente el presente Informe, sin olvidar —no obstante— los dos primeros (cfr. TORTOSA, 2009).

Respecto al ámbito material que nos ocupa, esto es, los lugares de culto, la posición más

12. “Safety”, English Oxford Living Dictionaries (consultar en línea: <https://en.oxforddictionaries.com/>; visitado por última vez el 9 de octubre de 2021).

13. “Security”, English Oxford Living Dictionaries (consultar en línea: <https://en.oxforddictionaries.com/>; visitado por última vez el 9 de octubre de 2021).



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

coherente a desempeñar por la función de la seguridad no es otra que el de deber jurídico o garantía; una garantía que se concreta en asegurar el ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas, bien removiendo los obstáculos que impidan su ejercicio, bien mediante una actuación política coordinada y específica de prevención, disuasión, coerción, solidaridad y rehabilitación (cfr. art. 104 CE). Ello implica integrar la perspectiva de ciudadanía, o lo que es lo mismo, abordar el tratamiento de las causas de la inseguridad y no sólo de sus efectos, así como el fortalecimiento de la prevención y la reducción de las vulnerabilidades mediante líneas de acción que potencien la resiliencia de la ciudadanía, individual y colectiva. Así mismo, supone una seguridad basada y centrada en las personas, volcada en la anticipación, preocupada por fortalecer la resiliencia, que sea integral, participativa, coordinada y transversal, además de respetuosa con los derechos humanos y libertades fundamentales, así como con los niveles de calidad democrática que exige nuestra sociedad abierta y plural.

En este sentido, y partiendo de la consideración de que el derecho a proteger no puede ser otro que el de libertad religiosa y de culto, el deber jurídico supone o conlleva que todo lugar de culto deba contar con la protección suficiente y necesaria durante la celebración de los ritos o actos religiosos que le son propios. Desde esta perspectiva, la seguridad brindaría garantías para que éstos no sean profanados, y para que las personas que participan en los mismos no vean peligrar su seguridad e, incluso, su vida. El elemento de la “seguridad” se podría definir, desde este plano, como *“aquella actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables mutuamente condicionadas”* (SSTC 33/1982, de 7 de junio, FJ 3, y 123/1984, de 18 de diciembre).

Conforme a la jurisprudencia anterior, no puede mantenerse que este “derecho a la seguridad” sea un valor autónomo. Así, en palabras de BARATTA, *“sería falso afirmar que existe un derecho fundamental a la seguridad, pues lo correcto es hablar de la seguridad de los derechos”* (BARATTA, 2001: 19). Y desde este plano, se puede afirmar que la seguridad (identificada con la seguridad pública) se configura, en Derecho constitucional, como una garantía de prestación dirigida a proteger el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales en general, y de la libertad religiosa y de culto en particular. A este respecto, resulta significativo traer a colación lo señalado en el *Informe de la OSCE sobre la libertad de religión o de creencias y seguridad* (OSCE, 2020), según el cual:

“Como sucede con otros derechos humanos, se necesita un régimen de seguridad integral para que la libertad de religión o de creencias se respete, proteja y cumpla plenamente. Al mismo tiempo, no es posible la seguridad sostenible si no se respetan por completo los derechos humanos, ya que son requisitos esenciales para la confianza que debe sustentar la relación entre el Estado y la población a la que sirve” (pág. 7).

Sobre esta base, y partiendo de la *Ley de Seguridad Nacional* (España, 2015b), así como de su *Estrategia* (España, 2021a), deben traerse igualmente a colación el *Plan de Prevención y Protección Antiterrorista-PPPA* (España 2015c) actualizado —tanto en 2019 como en 2021— por la *Estrategia Nacional contra el Terrorismo* (España, 2019a y 2021a) y, el *RD 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Protección de Infraestructuras Críticas* (España, 2011b), y en especial el *Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional* (España, 2021b), toda vez que el mismo puede resultar de interés para la puesta en marcha de algunas de las estrategias relacionadas con la protección de los lugares de culto. De estas



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

estrategias y planes nos ocuparemos con mayor detalle posteriormente (ver *infra*, Capítulo 5, apartado 5.2).

Junto a ello, debe hacerse igualmente mención al ámbito de la protección civil en cuanto mecanismo de tutela de las actividades públicas donde participa o puede participar un importante número de personas, y donde los lugares y los sitios de culto adquieren o pueden adquirir una especial relevancia. A este respecto, cabe mencionar, además del reseñado **RD 704/2011** y la **Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil**, la **Resolución de 16 de diciembre de 2020, por el que se aprueba el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil** (España, 2020a).

Todo este análisis permite afirmar que la opción por una o por otra naturaleza jurídica viene motivada por la correspondiente fundamentación jurídica. Así, por ejemplo, los lugares de

culto como “bien” integrante del patrimonio cultural se vincula mayoritariamente a la configuración del sistema jurídico de la UNESCO, así como con los derechos culturales. Mientras que los lugares de culto como “derecho” se vincula con el concepto negativo del derecho de libertad religiosa y de culto y, por ende, con el sistema internacional de derechos humanos. Por último, los lugares de culto como objeto de protección o garantía aparecen vinculados con el concepto positivo del mismo derecho fundamental. No obstante, ello no significa, como se ha puesto de manifiesto, que en todos los casos y situaciones se cumpla la presente regla, ya que la naturaleza jurídica de los lugares de culto resulta fluctuante y multidisciplinar, pasando o adoptando posturas características de otra fundamentación jurídica. Este es el caso del Derecho internacional humanitario, donde prima la protección del ámbito humanitario pero no se olvida el elemento cultural del bien a proteger.

3. Causas y motivos de los ataques

Una de las cuestiones más importantes que debemos de afrontar en el presente Informe es la relacionada con las causas y motivos que están detrás de los ataques contra los lugares de culto. Sólo sabiendo y entendiendo el porqué de éstos se podrán adoptar medidas tendentes, si no a evitar que dichos actos se lleven a cabo, sí a que éstos tengan las menos consecuencias posibles, y a que los que los cometen no consigan los objetivos y fines que con ellos persiguen. A este respecto resulta evidente que no existe una sola causa ni tampoco un solo contexto. Baste en este sentido y en este momento con señalar que una aproximación rápida permite observar cómo la realidad social no es la misma en el caso de los ataques producidos a lugares de culto en la antigua Yugoslavia que en el caso de los ataques en Francia. En el primer supuesto, los ataques se encuadran dentro de un conflicto armado, mientras que en el segundo responde a actos de carácter terrorista. Ello no quiere decir que la respuesta o la responsabilidad no existan, sino que ésta será diferente, así como el derecho aplicable. A ello se debe añadir una tercera realidad, en la que puede encuadrarse a España entre otros países, consistente en que los lugares de culto no han sido objeto de ataques armados (en España —no obstante— cabe hacer mención del caso de la Catedral de Zaragoza: en concreto, la bomba que explotó en 2013 en la Basílica del Pilar de Zaragoza), pero sí han sido y son objeto de intolerancia, sufriendo otro tipo

de ataques que son muestra objetiva del odio o de la intolerancia de determinados grupos o personas contrarias a la diferencia.

Un primer análisis de las causas permitiría poner de manifiesto cómo éstas son graduaciones de menor a mayor grado de violencia: empezamos con factores que tienen su origen en la intolerancia y la discriminación, de aquí se pasa a un grado superior como son los discursos de odio que devienen cuando son configurados como un tipo penal en los delitos de odio, muchos de los cuales acaban incitando a la violencia y con ello al radicalismo violento que deviene en terrorismo; un terrorismo que en la mayoría de los casos lo que busca es una quiebra de las estructuras del Estado y con ello que se produzcan conflictos sociales que acaben en reales conflictos armados, ya de carácter interno o internacional. Dicho lo cual, por nuestra parte vamos a plantearlo en sentido inverso, para que al final del presente apartado quede la visión de la intolerancia y la discriminación como la primera de las situaciones que debemos combatir, y que es en ese primer momento donde pueden adoptarse y tomarse las medidas menos invasivas de los derechos fundamentales de las personas, al tiempo que se pueden impulsar normativas, buenas prácticas y estructuras que fomenten la tolerancia y el respeto a la diferencia. En este sentido, las medidas de promoción de la libertad religiosa pueden resultar un factor esencial para la consecución de los presentes fines.



3.1. Los lugares de culto como objetivo de los conflictos armados

Cuando se aborda el tema de la protección de los lugares de culto en los conflictos armados, dos cuestiones aparecen inexorablemente unidas a la misma como son, por un lado, los mecanismos de tutela y, por otro, la responsabilidad penal por su comisión. En cuanto a su **protección**, cabe señalar que la misma, desde la antigüedad, tiene su origen en la protección de “lo sagrado”; en cuanto que los lugares de culto representan el espacio donde los hombres entran en contacto con la/s divinidad/es. Con esta posición se pretendía poner de alguna forma límites a la acción de la guerra, pues la limitación de la violencia es la esencia misma de la civilización. Desde este plano y consideración, la protección de los lugares de culto pasó a considerarse como un factor que integra la llamada “guerra justa” y, por lo tanto, el ataque a éstos simbolizaba la barbarie (cfr. GROCIO, 1925; SAN AGUSTÍN, 1958; SANTO TOMÁS DE AQUINO, 1959; y VITORIA, 1963).

El surgimiento de los Estados nación en la Europa de los siglos XVII y XVIII iba a modificar radicalmente la concepción que los hombres tenían de la guerra y la suerte reservada a sus víctimas. Merced a un nuevo orden europeo, resultado de los Tratados de Westfalia (1648), que pusieron fin a la Guerra de los Treinta Años, la guerra dejó de percibirse como el medio para hacer triunfar un dogma, una verdad o una religión, y se consideró sólo un medio de solucionar una diferencia entre dos soberanos que no se reconocen juez común alguno. El surgimiento de los Estados nación permitió, asimismo, la aprobación de normas tendentes a contener el flagelo de la guerra y se sientan las bases de un derecho internacional basado en el derecho positivo, fijándose así los primeros jalones que llevarán a la aprobación de leyes y

costumbres de la guerra. Esas normas fueron codificándose progresivamente en los Convenios de Ginebra de 1864, 1906, 1929 y 1949, así como en los Convenios de La Haya de 1899 y 1907.

De manera general, se reconocen dos medios principales de limitar la violencia en la guerra: i) las normas relativas a la conducción de las hostilidades, que rigen los medios y métodos de combate y prohíben los ataques indiscriminados, los ataques dirigidos contra no combatientes, las armas que puedan provocar sufrimientos desproporcionados respecto del objetivo de la guerra, así como los medios pérfidos; y ii) las normas que protegen a los no combatientes y a las personas que han sido puestas fuera de combate: militares heridos y enfermos, náufragos, prisioneros de guerra, miembros del personal sanitario de las fuerzas armadas y poblaciones civiles. Estos dos cuerpos de normas son interdependientes y complementarios. Ahora bien, las leyes y costumbres de la guerra no tienen por objeto conferir a los beligerantes derechos subjetivos que no implicarían ninguna obligación, ni obligaciones que no implicarían ningún derecho, sino proteger a la persona humana mediante la instauración de estatutos objetivos que imponen derechos y obligaciones a ambos beligerantes.

Con el Derecho internacional humanitario se empezaron a sentar las bases de la protección del individuo en situaciones tan complicadas como son los conflictos armados. En este sentido, PICTET señala que *“si las disposiciones humanitarias siguen siendo de índole interestatal, no cabe duda de que la protección de la persona humana es su verdadera finalidad. El Estado no es un fin en sí mismo; no es más que un medio y, a fin de cuentas, sólo existe en función de los individuos que lo integran”*¹⁴.

En cuanto al segundo de los contenidos, esto es, la **responsabilidad penal**, cabe señalar que

14. Consultar en línea: [Desarrollo y Principios del Derecho Internacional Humanitario](#), Comité Internacional de la Cruz Roja (visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021).



la mayoría de los países contienen en sus Códigos penales preceptos al respecto. En este sentido, debe destacarse cómo a nivel internacional la presente cuestión ha ido adquiriendo un mayor protagonismo que ha culminado con la creación de la Corte Penal Internacional¹⁵. Como ya se ha señalado, el principio de igualdad aplicado en el Derecho internacional bélico supuso un elemento de humanidad en favor de las víctimas de los conflictos armados. En este sentido, ni el Pacto de la Sociedad de las Naciones ni el Pacto de París atentaron contra el principio de igualdad de los beligerantes ante el derecho de la guerra. Y de igual manera, la Carta de las Naciones Unidas no contiene ninguna disposición que modifique las condiciones de aplicación del derecho de la guerra en las relaciones recíprocas de los beligerantes, y reafirma, sin restricciones, el principio de igualdad soberana de los Estados, del cual forma parte el principio de igualdad de los beligerantes ante el derecho de la guerra.

Sobre esta base, cabe traer a colación el Estatuto del Tribunal Militar Internacional (Tribunal Internacional de Núremberg), firmado en Londres el 8 de agosto de 1945, por cuanto en el mismo se mantuvo de manera clara la distinción entre los crímenes contra la paz, es decir *“la conducción, la preparación, el desencadenamiento o la prosecución de una guerra de agresión o de una guerra que viola los tratados, garantías o acuerdos internacionales”*, y los crímenes de guerra, es decir, *“las violaciones de las leyes y costumbres de la guerra”*. El citado Tribunal respetó la distinción entre crímenes contra la paz y crímenes de guerra, y consideró que sólo eran crímenes de guerra los actos cometidos en violación de las leyes y costumbres de la guerra, cuyo carácter ilícito demostró haciendo referencia a los Convenios de Ginebra o a los de La Haya. Y es, por tanto, dentro de los denominados actos *ius ad belum*

donde deben ser encuadrados los actos cometidos contra los bienes y lugares sagrados, tal y como se desprende del **Convenio I** (art. 46), del **Convenio II** (art. 47), del **Convenio III** (art. 13.3) y del **Convenio IV** (art. 33.3) (cfr. PIGNATELLI Y MECA, 2000).

3.2. Los lugares de culto como objetivo de los ataques terroristas

Una segunda causa la encontramos en el terrorismo, y aunque muchos autores la incluirían dentro del apartado anterior, hemos preferido dotarla de un apartado independiente y diferenciado. Desde este plano, surge una primera cuestión que es la relacionada con cómo combatir este tipo de ataques. Ya en los años 2000, en la Asamblea General de la ONU se puso sobre la mesa el interesante debate acerca de las causas, los efectos y el modo más eficaz de combatir el terrorismo. Además de las medidas coercitivas y de los medios policiales y militares, que resultan sin duda imprescindibles, debe reflexionarse y actuar también sobre las causas. A este respecto, cabe señalar que no existen unas causas tipo generadoras de terrorismo. Afirmar, por tanto, que la pobreza representa la principal causa supone una errónea simplificación. Por el contrario, son una pluralidad de causas las que están presentes; y entre éstas cabe reseñar las causas ideológicas, religiosas, de sentimiento nacional ultrajado o mitificado, o de grito desesperado de minorías las que terminan generando esos núcleos clandestinos que practican el terror. Además, normalmente estos grupos se adornan de cierta *ideología* —en muchos casos delirantes— por la que dicen luchar, y alrededor de la cual pueden agrupar minoritarios apoyos, adhesiones y comprensiones.

15. Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, Roma, Italia, 15 de junio a 17 de julio de 1998. Acta final (A/Conf.183/10).



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

El terrorismo, ya ideológico ya religioso, ha utilizado los lugares y sitios religiosos como objeto y objetivo de sus ataques. A este respecto, cabe incluir tanto los ataques directos producidos en el interior de un lugar de culto, como también las acciones terroristas llevadas a cabo contra personas religiosas o contra fieles en los propios lugares de culto o en sus proximidades. Con dichas acciones, los terroristas buscan crear el terror no sólo en el grupo objeto del acto, sino también en la sociedad en general. A este respecto, y a modo de ejemplo, cabe señalar que las víctimas de los ataques yihadistas han sido mayoritariamente personas de religión musulmana. Así, en 2019 la mayoría de los atentados terroristas (el 90%) tuvieron una concentración geográfica en Asia Central y en el Norte y Centro de África. En concreto, según el estudio realizado por el Institute for Economic and Peace, cinco países —Afganistán, Irak, Nigeria, Siria y Somalia— totalizan el 78% de los muertos en 2020¹⁶. De los 162 países incluidos en el índice de Terrorismo Global, Afganistán ocupa en 2019 el primer lugar en víctimas, mientras que países de la Unión Europea como —entre otros— Francia, Alemania y Grecia figuran entre los 50 países más afectados por el terrorismo, pero ocupando las posiciones 38, 48 y 44, respectivamente.

En esta misma línea, y en un Informe reciente de Europol sobre la situación del Terrorismo en Europa¹⁷, se pone de manifiesto cómo el número de ataques terroristas y víctimas del terrorismo en la UE continuó disminuyendo en 2019. Y así, se señala que, en 2019, hubo un total de 119 intentos de atentados terroristas en Europa, una cifra que incluye los ataques que llegaron a perpetrarse y los fallidos o frustrados. De estos atentados, 21 se atribuyen al terrorismo yihadista, lo que representa solo una sexta parte de

todos los ataques en la UE, aunque —por otro lado— fueron responsables de todas las muertes (10) y la mayoría de los heridos (26 de un total de 27). Alrededor de la mitad de los ataques terroristas en la UE son etno-nacionalistas y separatistas (57 en 2019, todos menos uno en Irlanda del Norte), y las otras categorías principales de ataques son de extrema derecha (6) y de extrema izquierda (26).

Por lo que respecta a España, y según se desprende del *Libro Blanco y Negro del Terrorismo en Europa*, es el país que más víctimas por terrorismo registró en toda la UE entre el año 2000 y 2018¹⁸.

Los ataques terroristas han sido planificados y ejecutados, en la última década, cada vez más frecuentemente, con más víctimas, en sitios icónicos o políticamente relevantes, e incluso perpetrados por personas que actúan de forma individual (denominados “lobos solitarios”). Los recientes ataques en el Reino Unido, Francia, Bélgica y Turquía han afectado no sólo a centros políticos, sino de esparcimiento público o turístico (como el atentado en el Manchester Arena, tras un concierto de la artista Ariana Grande para adolescentes, o en el Teatro Bataclán de París), o medios de transporte masivos (aeropuertos internacionales “Atatürk” en Estambul, y de Bruselas), así como las agresiones de “lobos solitarios” en centros comerciales de Alemania o en comunidades de Estados Unidos. En este contexto, deben incluirse igualmente los atentados producidos en y a lugares sagrados.

Todo ello pone de manifiesto cómo estos ataques terroristas en el mundo han pasado de estar ligados a motivos políticos, como los asesinatos

16. Ver *Índice Global de Terrorismo de 2019* del Instituto para la Economía y la Paz (visitado por última vez el 16 de octubre de 2022).

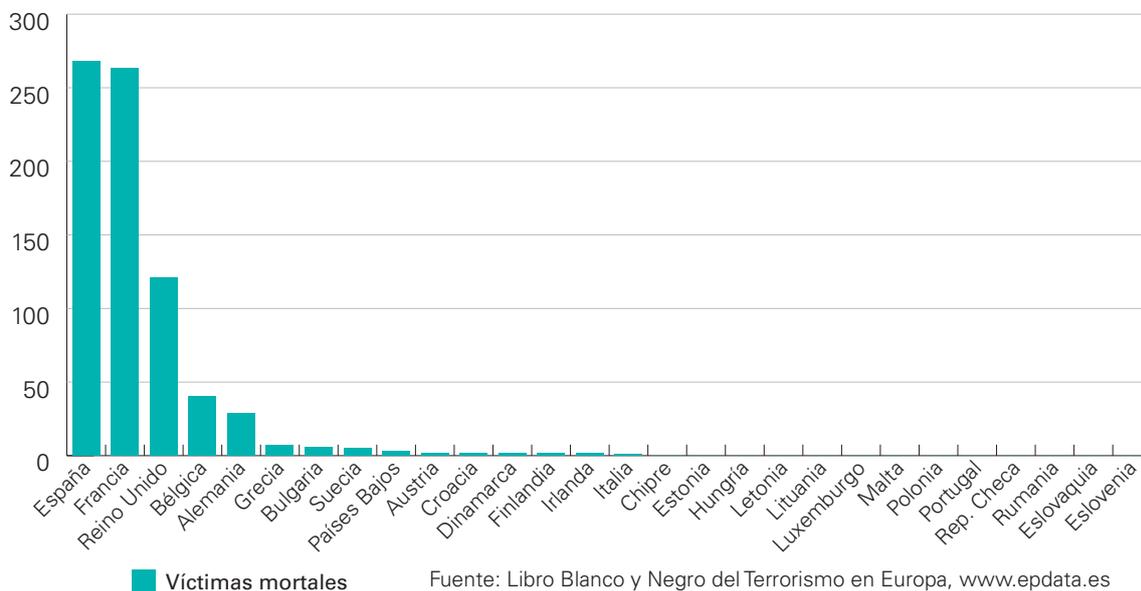
17. *European Union Terrorism Situation and Trend report 2020* (visitado por última vez el 15 de octubre de 2022).

18. Véase *Víctimas atentados de terrorismo en Europa, datos y estadísticas. Datos actualizados el 8 de diciembre de 2021*.



España, el país que más víctimas registró por terrorismo en la UE entre 2000 y 2018

(Dentro de las fronteras de la UE)



a jefes de Estados, monarcas, políticos o dirigentes sociales, a la comisión de grandes tragedias contra la población. Además del gran número de bajas y heridos, los devastadores atentados terroristas contra blancos “fáciles” alteran la vida diaria, propagan el miedo y, en caso de los sitios religiosos, éstos se convierten en atractivos para los terroristas no sólo porque tengan características operativas que los hacen especialmente vulnerables y fáciles de explotar, garantizando así un mayor éxito, sino porque además atentan contra las creencias, las identidades, la historia y la dignidad de las personas pertenecientes a estos grupos. Los sitios o lugares sagrados se han convertido en objetivos de los ataques terroristas, no sólo porque éstos puedan representar todas aquellas ideologías y valores que los terroristas rechazan (por resultar impíos, herejes o contrarios a sus valores), sino también por el impacto que los ataques causan en la población en general. Políticamente, un ataque a un lugar sagrado simboliza un ataque no sólo al respectivo gobierno, sino también a otros gobiernos. Es decir, la ideología y cosmovisión también motivan ataques contra “objetivos blandos” causando bajas masivas.

A este respecto, resulta fundamental que los Estados cuenten con las medidas necesarias para prevenir, proteger, mitigar e investigar los daños causados por atentados terroristas contra blancos “fáciles”; así como para responder a ellos y recuperarse de ellos. La respuesta inmediata a un atentado es crucial para mitigar el efecto y, a este respecto, los dirigentes locales, las comunidades religiosas y los agentes de la sociedad civil —como se ha puesto de manifiesto— desempeñan un papel fundamental. Para y por ello, resulta esencial que haya cooperación entre los gobiernos locales y centrales, los líderes comunitarios, los agentes confesionales y del sector privado con el fin de identificar maneras para mitigar los riesgos y las amenazas relacionadas con el terrorismo y, en última instancia, prevenir esos atentados. La protección eficaz de dichos blancos exige no sólo la aplicación de medidas de protección física, sino también el desarrollo de comunidades fuertes y resilientes, así como una estrecha colaboración con la sociedad civil y los dirigentes locales, incluidos los líderes religiosos.

Junto a las reseñadas motivaciones ideológicas, no puede tampoco desconocerse la existencia



de motivos económicos. En este sentido, cabe señalar —en este momento— que existen igualmente motivos de desestabilización económica del país objeto del ataque; sin olvidar tampoco el factor de la financiación del propio terrorismo. A este respecto debe tenerse presente que los grandes e importantes sitios espirituales son, a su vez, objeto y destino de peregrinación y, por ende, del llamado “turismo religioso”. Millones de personas en todo el mundo acuden a estos sitios o lugares, y este es un factor que también tienen presentes los terroristas, ya que junto a los motivos ideológicos y de valores que puedan subyacer en los mismos, se unen igualmente los económicos, y en este último supuesto los de la industria del turismo en general, y el religioso en particular. En este sentido, cabe señalar que el impacto económico del tránsito anual de estas personas movidas por su devoción o curiosidad por constatar leyendas o hechos históricos en el mundo representa —según la OMT— casi el 20% del turismo mundial (OMT, 2008)¹⁹. El objetivo, por tanto, no es sólo crear terror y una pérdida de vidas humanas, sino también dañar la economía del país en cuestión.

3.3. Los lugares de culto como objetivo de los delitos (discursos) de odio

Una tercera causa presente en los ataques dirigidos, entre otros, a los lugares de culto, son los discursos de odio. A este respecto, el Secretario General de las Naciones Unidas, Antonio GUTERRES, manifestó que “el discurso de odio ha sido un precursor de crímenes atroces, incluido

el genocidio, desde Ruanda hasta Bosnia y Camboya”. Por lo tanto, abordar los discursos y el delito de odio se convierte en una herramienta para prevenir los conflictos armados, los crímenes atroces y el extremismo violento, así como para proteger los derechos humanos y promover sociedades pacíficas, inclusivas y abiertas. Desde el plano multilateral, cabe hacer especial mención de la Resolución del Consejo de Derechos Humanos sobre la “lucha contra la intolerancia, los estereotipos negativos y la estigmatización y la discriminación, la incitación a la violencia y la violencia contra personas por motivos de religión o convicciones” (Naciones Unidas, 2011b), y con ella el denominado Proceso de Estambul (Naciones Unidas, 2012). No obstante, el intento más completo de salvar esta brecha tuvo lugar con la adopción del Plan de Acción de Rabat (Naciones Unidas, 2013a), un conjunto de recomendaciones recopiladas en el transcurso de varios talleres a nivel de expertos organizados por el ACNUDH en Rabat (Marruecos), en 2012, que proporciona seis puntos como ‘prueba de umbral’ para evaluar si un discurso de odio determinado viola el Derecho internacional²⁰.

Sin embargo, ante la inoperancia de los reseñados procesos y el aumento de este tipo de discursos, el Secretario General decidió, en 2019, elaborar un Plan de Acción y la Estrategia en esta materia (Naciones Unidas, 2019b). En ellas, el discurso de odio aparece definido como

“cualquier tipo de comunicación en el habla, la escritura o el comportamiento que ataca o utiliza un lenguaje peyorativo o discriminatorio con referencia a una persona o un grupo

19. Según estimaciones de la Organización Mundial del Turismo, cerca de 300 millones de viajeros se desplazan cada año a lugares santos repartidos por todo el mundo (OMT, 2008). En la actualidad, las “ciudades santas” que históricamente han sido objeto de peregrinaje —como Jerusalén, La Meca o Roma— siguen siendo importantes puntos de referencia dentro del sector turístico religioso. Así, por ejemplo, la catedral de Guadalupe de México (10 millones de visitantes al año), La Meca (siete millones y medio), San Pedro del Vaticano (siete millones), Jerusalén (seis millones), Fátima (cuatro millones y medio) y Santiago de Compostela (cuatro millones y medio) son algunos de los lugares más visitados en el mundo por los peregrinos.

20. Consultar Ficha sobre la “incitación al odio” (visitado por última vez el 16 de octubre de 2022).



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

sobre la base de quiénes son, en otras palabras, basados en la religión, etnia, nacionalidad, raza, color, ascendencia, género u otro factor de identidad”.

Dos son los objetivos de la presente iniciativa: en primer lugar, mejorar los esfuerzos de la ONU para abordar las causas fundamentales y los impulsores del discurso de odio; y, en segundo lugar, permitir respuestas efectivas de la ONU al impacto del discurso de odio en las sociedades. Estos objetivos están en consonancia con la agenda de prevención del Secretario General, que intenta combatir la violencia, la marginación y la discriminación dando prioridad a la alerta y acción tempranas, así como aprovechando enfoques preventivos de los derechos humanos, promoviendo la elaboración de contranarrativas positivas en lugar de establecer límites a la libertad de expresión.

El segundo de los ámbitos a tener en cuenta no es otro que la actividad desarrollada a este respecto en el seno de la OSCE. Para la presente organización internacional, los delitos de odio representan la manifestación más insidiosa de intolerancia y discriminación, basada en la raza, el sexo, el lenguaje, la religión, la creencia, el origen nacional o social, la orientación sexual, la discapacidad o en otras materias similares. La expresión violenta de estos prejuicios puede tomar forma de amenazas, agresión y/o asesinato de personas o daños a la propiedad, como incendio, profanación o vandalismo. Para la OSCE, el término se utiliza para abarcar las manifestaciones violentas de intolerancia y discriminación que dañan a los individuos, sus propiedades y el grupo con el que se identifican a sí mismos ya sean musulmanes, judíos, inmigrantes africanos o árabes, roma, gay o lesbianas, o miembros de cualquier otro grupo.

Y por ello, el término es lo suficientemente amplio para cubrir una serie de manifestaciones de intolerancia desde la incitación a cometer delitos internacionales, al acoso o a la violencia persistente

“de baja intensidad” motivada por el prejuicio, como la profanación de cementerios. En concreto, se ha señalado que *“los autores de los delitos de odio tienen en común el odio al otro cuya diferencia le convierte en objetivo. En su forma más extrema, implican genocidio, limpieza étnica y asesinatos en serie. En sus formas menores, pero no menos insidiosas, puede incluir agresiones, violaciones y/o muchos otros incidentes denominados de baja intensidad, como el acoso o el vandalismo, las cuales amenazan y degradan la calidad de vida de las víctimas”.* En consecuencia, el término “delito de odio” es para la OSCE un término inclusivo, puesto que recoge delitos motivados por una lista abierta de categorías potenciales de prejuicios.

DEFINICIÓN DE TRABAJO DE DELITO DE ODIOS DE LA ODIHR:

“Un delito de odio puede ser definido como:
(A) *Cualquier infracción penal, incluyendo infracciones contra las personas o las propiedades, donde la víctima, el local o el objetivo de la infracción se elija por su, real o percibida, conexión, simpatía, filiación, apoyo o pertenencia a un grupo como los definidos en la parte B.*
(B) *Un grupo se basa en una característica común de sus miembros, como su “raza” real o percibida, el origen nacional o étnico, el lenguaje, el color, la religión, el sexo, la edad, la discapacidad intelectual o física, la orientación sexual u otro factor similar”.*

En concreto, en su [Informe de 2021 sobre crímenes de odio](#), la OSCE hace referencia a los datos recibidos de 35 países, incluidas estadísticas oficiales desglosadas sobre delitos de odio para 23 países; la sociedad civil y organizaciones internacionales, esto es, un total de 148 organizaciones que afectan a 41 países. El conjunto de datos incluye un número total de 2.363 incidentes de delitos de odio estadísticos y 4.028 descriptivos denunciados por la sociedad



civil, lo que se traduce en 6.391 incidentes de odio, con un total de 4.932 víctimas. Con relación a las incidencias por motivación de sesgo y el número medio por delito, destacan los atentados por motivos racistas y xenófobos que ascienden a 2.021 casos, así como los relacionados con la orientación sexual que llegan a 913 casos. Con respecto a los delitos relacionados con grupos religiosos ascienden a un total de 3.605 casos, repartidos entre ataques a judíos (2.531), cristianos (775) y musulmanes (289).

En cuanto a España²¹, el mencionado Informe de la OSCE señala que el número total de incidentes de odio ascendió a 1.802, de los cuales 1.388 son delitos de odio estadísticos desagregados (registrados por la policía) y 414 incidentes descriptivos (registrados por la sociedad civil). Entre los delitos registrados destacan los 639 de sesgo racista y xenófobo, así como los 107 relacionados con la orientación sexual²². A este respecto, cabe señalar que sigue el mismo sesgo que se ha descrito a nivel general. En cuanto a los grupos religiosos, hay que destacar los 11 casos relacionados con el antisemitismo y los 63 incidentes que afectan a otros grupos religiosos. Llama la atención que en el caso de España no se haga mención individualizada de los incidentes producidos a musulmanes, dato éste que sí aparece en el Informe general con un número significativo de casos.

Estos datos encuentran su reflejo en la Memoria anual de la Fiscalía General del Estado correspondiente al año 2020²³. La Fiscal General

del Estado ha recordado que los delitos de odio y discriminación “atacan los valores estructurales de nuestro sistema constitucional y de nuestra convivencia democrática”. Los motivos más numerosos se refieren a la orientación sexual y al racismo y la xenofobia. En la Memoria se advierte de un “fuerte repunte” de las amenazas y coacciones a través de las redes —un 30% más— y un aumento del 10% del acoso. En total, se incoaron 216 diligencias de investigación, entre otras: incitación al odio, violencia o discriminación (84), humillación o justificación de delitos (55), amenazas a grupos determinados (18), integridad moral (11) y otros (21). Se dictaron 144 sentencias: por delito agravante, según el artículo 22.4 del Código Penal (46), otros (45), humillación (27), incitación odio/violencia/discriminación (14) e integridad moral (7).

De igual manera cabe hacer mención del Informe que sobre esta materia se elabora desde 2013 en el seno del Ministerio del Interior.

En el último de los **Informes, de 2022** (España, 2023b), se destaca el ascenso en el número global de hechos producidos a lo largo de 2022, el cual asciende a un total de 1.869 hechos, lo que supone un aumento del 3,72% en relación con 2021. De esta cifra total, 1796 son delitos de odio y 73 hechos se corresponden con infracciones administrativas y resto de incidentes. Los hechos registrados este pasado año, además del aumento global de incidentes

21. Consultar en línea: <https://hatecrime.osce.org/spain?year=2021> (visitado por última vez el 25 de julio de 2023).

22. Una comparativa con los Informes de años anteriores:

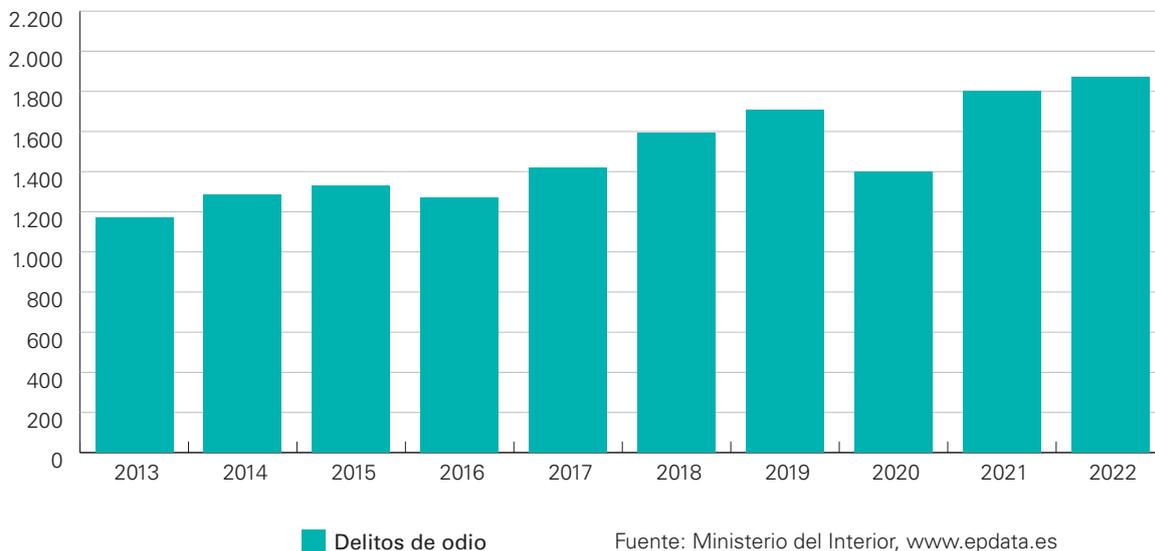
Year	Hate crimes recorded by police	Prosecuted	Sentenced
2021	1.802	192	91
2020	1.401	675	144
2019	1.706	Not available	Not available
2018	1.598	Not available	Not available
2017	1.419	Not available	Not available

23. Consultar en línea **Memoria del Ministerio Fiscal de 2021** (visitado por última vez el 22 de julio de 2023).



Los delitos de odio tuvieron una variación interanual de un 3,72% en 2022

Infracciones penales y administrativas (Unidades)



de odio, han aumentado en un número importante de ámbitos: "antigitanismo" (22), "antisemitismo" (13), "aporofobia" (17), "orientación sexual e identidad de género" (459) "discriminación por razón de sexo/género" (189), y "racismo/xenofobia" (755). En otros ámbitos, como "creencias o prácticas religiosas", "personas con discapacidad", "discriminación generacional", "enfermedad" e "ideología" se ha producido un descenso de casos. De los cuatro ámbitos que mayor número de incidentes registran en el año 2022, destaca el ámbito de "racismo/xenofobia", el cual presenta el mayor aumento, al producirse un ascenso del 43,50%.

Por lo que se refiere a los delitos de odio relacionados con ámbitos de carácter religioso, el *Informe* pone de manifiesto cómo el número ha aumentado en el caso del antisemitismo, pasando de 3 y 11 casos producidos en 2020 y 2021, respectivamente, a 17 casos en 2022, pero ha disminuido en los casos relacionados con las creencias o prácticas religiosas, ya que en 2021 fueron un total de 63 casos y en 2022

han sido 47 los casos conocidos, aproximándose de este modo a las cifras de 2019 que fueron de 45. No obstante, debemos poner de manifiesto "lo genérico" de los campos utilizados al menos en esta materia, ya que los mismos se reducen sólo a dos: antisemitismo y creencias o prácticas religiosas. Convendría introducir nuevos ámbitos como pueden ser los relacionados con la islamofobia y la cristianofobia. Más aún si se tiene en cuenta el origen de las víctimas de dichas agresiones o incidentes, y que —como pone de manifiesto el propio *Informe*, pág. 16— dentro del conjunto de las víctimas, la mayoría son de nacionalidad española (60,88%), mientras que entre las de nacionalidad extranjera las víctimas que contabilizan valores más elevados son las procedentes de Marruecos (9,85%). Incidentes que en su mayoría deben haberse encuadrado dentro del apartado de xenofobia y racismo, el cual representa el mayor número absoluto de delitos registrados en el año 2022 con 755, y un aumento, como señalábamos, del 43,50% respecto de 2021 (con un total de 639 casos).



3.4. Los lugares de culto como objetivo de las manifestaciones intolerantes

La cuarta de las causas tiene que ver con las manifestaciones de intolerancia y discriminación que respecto de los citados colectivos se producen. Los presentes ataques son la consecuencia de una visión intolerante, tanto contra las personas como contra los colectivos o comunidades religiosas o de creencias, y sólo tomando medidas al respecto será posible su superación. En este sentido, la OSCE pone de manifiesto cómo la discriminación y la intolerancia están entre los factores que son fuente de conflictos perturbadores de la seguridad y la estabilidad.

Los actos de discriminación e intolerancia religiosa se han incrementado en los últimos años en muchos de los países del mundo, y los informes en este campo se han ido reproduciendo tanto por parte de organismos internacionales en materia de derechos humanos, como por parte de organizaciones no gubernamentales especializadas en las presentes materias (cfr. Ayuda a la Iglesia Necesitada y Secretaría de Estado de los EEUU). A este respecto, podemos hacer mención especial de los Informes elaborados, desde 1986, por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Libertad de Religión y de Creencias dentro del procedimiento especial del mismo nombre (Naciones Unidas, 2011a). En dichos informes, el Relator Especial ha llamado la atención —entre otras muchas cuestiones— sobre la violencia, la persecución, las vejaciones,

las restricciones y la discriminación e intolerancia por motivo de sus creencias o religión que sufren millones de personas en todo el mundo. Amén de los distintos informes y documentos elaborados en el seno de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (cfr. FRA: Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II): Muslims-Selected findings, 2017), por la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa (cfr. Recomendación de política general n° 5 sobre la lucha contra la intolerancia y la discriminación contra los musulmanes (CRI-2000-21), adoptada el 16 de marzo de 2000; la Recomendación de política general n° 7 sobre legislación nacional para combatir el racismo y la discriminación racial (CRI-2003-8), adoptada el 13 de diciembre de 2002; la Recomendación de política general n° 8 para combatir el racismo en la lucha antiterrorista (CRI -2004-26); y la Recomendación de política general n° 15 relativa a la lucha contra el discurso de odio (CRI-2016-15), adoptada el 8 de diciembre de 2015), o los llevados a cabo por la OSCE, y que en esta materia se han centrado en la elaboración de documentos relacionados con destinatarios específicos de la intolerancia religiosa, en concreto con el antisemitismo²⁴, la islamofobia²⁵ o la cristianofobia²⁶.

De los diferentes informes y documentos a lo largo de todos estos años, lo primero que destaca es el dato de que todas las regiones del mundo se ven afectadas por conflictos o tensiones étnico-religiosas, aunque éstas sean, desde luego, de intensidad variable. Todo ello

24. • *Preparación de los días de Recordación del Holocausto: Sugerencias para educadores*, 2006.
• *El tratamiento del antisemitismo en la enseñanza: ¿Por qué y cómo? Guía para educadores*, 2007.
• *Prevención del antisemitismo mediante la educación. Directrices para los responsables de la formulación de políticas*, 2019.
• *Desarrollar una comprensión de los delitos de odio de naturaleza antisemita y abordar las necesidades de seguridad de las comunidades judías. Guía práctica*, 2019.

25. *Directrices para educadores sobre la manera de combatir la intolerancia y la discriminación contra los musulmanes: Afrontar la islamofobia mediante la educación*, 2011.

26. *Addressing Intolerance, Discrimination and Hate Crime: Responses of Civil Society and Christian and Other Religious Communities*, 2020.



da muestras de la magnitud de la presente situación. En este sentido, baste con señalar cómo los lugares sagrados o espirituales han entrado de lleno en los contenidos de los discursos de odio, en la mayoría de las ocasiones a través de manifestaciones opuestas a su apertura en un lugar o ciudad determinada. Ello, además de hacer visibles a los mismos, los ha situado en el foco del discurso de odio y como objeto de ataques violentos. A este respecto, resulta significativo traer a colación lo manifestado por MORERAS, para quien, partiendo de las polémicas ante la apertura de mezquitas en España, cabe distinguir cuatro situaciones entre las diferentes problemáticas que se encuentran implícitas, a saber: “i) por la ubicación de los equipamientos religiosos; ii) por las quejas y argumentos que son expuestos por los opositores; iii) por el argumentario utilizado por los detractores de estos equipamientos religiosos; y iv) por los posicionamientos políticos que llevan a cabo las administraciones locales” (MORERAS, 2017: 16). Ahora bien, en la articulación de este rechazo —como bien se señala en el mismo Documento— “no sólo se apunta a las pertenencias religiosas, sino

también a los atributos étnicos con los que se identifican los miembros de estas comunidades religiosas. Los tres principales colectivos religiosos que han concentrado los principales rechazos vecinales también son identificados con prejuicios de tipo étnico: musulmanes-marroquíes; pentecostales nigerianos; miembros de la Iglesia de Filadelfia-gitanos” (MORERAS, 2017: 28).

Por lo que respecta a las acciones, podemos afirmar que éstas van desde las “meras” pintadas, vandalización y daños causados en las fachadas de los lugares de culto (pintadas de símbolos nazis en las fachadas de las sinagogas o de casas de judíos²⁷, así como también en mezquitas²⁸ e iglesias, etc.) hasta ataques violentos a lugares de culto²⁹, pasando por la presencia de simbología contraria u opuesta a las creencias profesadas por el grupo religioso en cuestión (cabezas de cerdo delante de mezquitas, etc.), así como de lo que podríamos denominar “Discriminatory Law” (permisos arbitrarios, normas contradictorias, autorizaciones que no llegan, moratorias, reordenaciones urbanas e inspecciones constantes y meticulosas, exigencias de aforo y

27. En este sentido, en el *Informe sobre el antisemitismo en España durante el año 2019*, se hace referencia a los siguientes hechos: i) En Italia apareció una pintada señalando la casa en la que vivía la superviviente del Holocausto Lidia Rolfi y más de 600 alcaldes se manifestaron en Milán respaldando a la senadora Liliana Segre, superviviente del Holocausto y víctima de amenazas de muerte (pág. 8); ii) La puerta de la sinagoga de la Comunidad Israelita de Barcelona apareció el día 4 de septiembre de 2019 vandalizada con una pintada antisemita (pág. 11). iii) La noche del 21 de diciembre la puerta de la sinagoga de Oviedo apareció con tres esvásticas pintadas: una grande en el centro de la puerta y otras dos más pequeñas al lado de la cerradura (pág. 11).

28. A este respecto, en el *Informe especial 2019. Incidencias e islamofobia* de la UCIDE se hace referencia a los siguientes hechos: i) “Los Mossos Esquadra han detenido a un hombre que intentó quemar un oratorio en Manlleu, sin provocar daños en el edificio. Según explica el cuerpo policial, en un comunicado, los hechos tuvieron lugar la madrugada del 23 de junio” (pág. 135); y ii) “Dimarts dia 8 de setembre de 2020, els membres de la comunitat islàmica de Montcada van ser avisats pels Mossos d’un incendi a la porta d’entrada de la mesquita, ubicada al carrer Mozar número 2 de Montcada i Reixac. Notícia que va generar una situació de preocupació tant per als membres de la comunitat com per als veïns. Avui els Mossos tornen a avisar els membres de la comunitat d’un segon incendi provocat a la mateixa entrada de la mesquita. Una actuació que ens deixa com a comunitat islàmica molt preocupats davant aquest acte racista i covard” (pág. 141).

29. A este respecto, el *Informe sobre el antisemitismo en España durante el año 2019* señala que: “la sinagoga de la ciudad alemana de Halle sufrió un atentado frustrado en Yom Kipur, el 9 de octubre, en el que murieron asesinados dos viandantes. Varias ciudades sufrieron profanación de cementerios y vandalismo” (pág. 8).

En el mismo sentido, el *Informe especial 2019. Incidencias e islamofobia* de la UCIDE señala que: “Pasadas las tres de la madrugada de este lunes, unos individuos encapuchados han abierto fuego contra la mezquita Muley El Medhi, uno de los principales templos musulmanes de la localidad. Los disparos se han producido cuando en el interior del templo se encontraban al menos dos personas, los imanes, que se preparaban para el primer rezo del día, según ha explicado Mohamed Chaib, presidente de la comunidad islámica de la mezquita” (pág. 177).



aparcamiento, son algunos problemas a los que se enfrentan los representantes religiosos, que ven cómo sus templos son precintados, prohibidos o desterrados a los polígonos industriales fuera del casco urbano³⁰).

En este ámbito también destacan un conjunto de medidas comprendidas en la categoría de *soft law*, como son la **Recomendación de política general n° 6 de la ECRI** (Consejo de Europa, 2000) y la **Resolución n° 2144** (Consejo de Europa, 2017), por las que se apela a los Estados a integrar la batalla contra estas tendencias en sus políticas de control de contenidos ilícitos en Internet, al tiempo que se reclama la necesidad de clarificar la responsabilidad de las plataformas intermediarias; mientras que a nivel nacional cabe mencionar el **Protocolo para combatir el discurso de odio ilegal en línea** (España, 2021c), coordinado por el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (OBERAXE). A este Protocolo se hará referencia posteriormente dentro del apartado relativo a instrumentos y estrategias de prevención y gestión (ver *infra*, Capítulo 5, apartado 5.2).

Por consiguiente, combatir dichos factores y las causas de estos resulta esencial, no sólo para que este tipo de actos no se produzcan, sino también para crear una sociedad más cohesionada y tolerante. Y para ello, la superación de los estereotipos, muchos de los cuales tienen su origen en el desconocimiento de las religiones o las creencias, resulta una labor imprescindible que debe ser abordada tanto

desde el plano de los medios de comunicación como, sobre todo, desde el plano de la educación y el conocimiento. Con respecto a este tipo de actuaciones y de discursos, nos mostramos plenamente de acuerdo con MORERAS cuando afirma que *“pensar que los argumentos de los que provocan estas controversias se limitan a la expresión de prejuicios o al desconocimiento, es una forma relativamente cómoda de banalizarlos. Si estos argumentos se propagan a través de los rumores, se da por hecho que será posible diluirlos y reconducirlos simplemente mediante la transmisión de una información fiable y objetiva. Pero es posible que detrás de la apariencia de un exabrupto racista, aparezcan otros argumentos con mayor consistencia crítica, evidenciando de nuevo algunos de los temas pendientes entre las instituciones públicas y la ciudadanía. Además, plantear que las ideas preconcebidas pueden ser fácilmente modificadas mediante el contraste con una información oficial que se presenta objetiva, es no entender cómo se da veracidad a algunos argumentos, que dependen más de la complicidad social que consiguen aunar, que de la fiabilidad que se otorga a una fuente oficial”* (MORERAS, 2017: 25).

Amén de resultar imposible poner seguridad en todos y cada uno de los lugares de culto, así como en los espacios equivalentes (cementeros, ferias, procesiones, etc.). En este sentido, baste con señalar que unas 700 escuelas y sinagogas judías y más de 1.000 de las 2.500 mezquitas de Francia cuentan con protección militar, pero es ilusorio pensar en aplicar este

30. En este sentido, en el **Informe especial 2019. Incidencias e islamofobia** de la UCIDE se señala lo siguiente: *“La próxima apertura de una mezquita en un antiguo almacén de la calle Transformadores en el barrio de Apolonia ha molestado a los vecinos hasta tal punto que ya han recogido mil firmas para impedir que el proyecto se lleve a cabo. El presidente de la asociación de vecinos, Juan José Padilla, dijo en declaraciones a LA VERDAD que el local, en el que se realizan desde hace varios meses las obras de adecuación, no reúne las condiciones para convertirse en lugar de culto al estar rodeado de viviendas unifamiliares. Argumentó que «la calle es demasiado estrecha» y que el trasiego de fieles durante todo el día, desde la madrugada, para acudir a los rezos dificultará el descanso de los residentes en la zona. Aclaró que los musulmanes «tienen derecho a tener sus centros de culto, pero en otra ubicación» más adecuada. Vox ha mostrado su apoyo a las protestas vecinales y apuesta por que la mezquita se instale en un lugar alejado del núcleo urbano”* (pág. 144).



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

nivel de seguridad a las 45.000 iglesias católicas, 4.000 templos protestantes, 2.600 evangélicos y 150 lugares de culto ortodoxo, entre otros. Y lo mismo podría decirse en el caso de

España, con más de 87.000 iglesias católicas, más de 4.000 iglesias evangélicas y otros 3.000 lugares de culto de diferentes confesiones religiosas³¹.

31. Véase el *Directorio de lugares de culto* del Observatorio del Pluralismo Religioso en España (visitado por última vez el 15 de julio de 2023).

4. Los lugares de culto y el Derecho español

Por lo que respecta al Derecho español, la llamada “cuestión religiosa” y con ella el modelo de relación Iglesia-Estado, ha determinado en gran manera el alcance del derecho a la libertad religiosa, y con él la temática relativa a los lugares de culto. Con relación a los mismos y al tema objeto de estudio en el presente Informe, vamos a hacer referencia a tres cuestiones básicas como son las relacionadas con la fundamentación y naturaleza jurídica, la primera; su conceptualización, la segunda; y el alcance de los ámbitos material y subjetivo, la tercera. Todo ello con la finalidad de determinar qué es lo que hay que proteger en un contexto específico como es el Derecho español.

4.1. Fundamentación y naturaleza jurídicas

En España, la llamada cuestión religiosa aparece expresamente regulada en el artículo 16 de la Constitución española, de 1978, según el cual “se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto”, añadiendo a continuación “sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley”. En este sentido, y por lo que respecta a la manifestación de una creencia o convicción religiosa, puede adoptar la forma de culto, enseñanza, práctica y observancia (cfr. arts. 18 DUDH, 18 PIDCP, 9 CEDH y 10 CDFUE), por lo que una de las formas de

manifestar externamente las creencias o convicciones expresamente admitida en los textos normativos reseñados, es la práctica del culto, y con ello se debe reconocer igualmente que el establecimiento de lugares de culto se integra en el haz de facultades que protege la libertad religiosa. Así pues, la gestión diaria del hecho religioso que incide en el ámbito de “lo público”, va a estar protagonizada, en parte, por la posibilidad real que tengan las confesiones religiosas de establecer y ser titulares de centros o establecimientos de culto para la satisfacción de sus fines. Naturalmente, de esa posibilidad de las confesiones religiosas dependerá también, en buena medida, el libre ejercicio del culto por parte de los individuos, que es, como es sabido, parte nuclear, aunque no exclusiva, de su libertad religiosa.

En este mismo sentido, nuestro Alto Tribunal ha considerado que “la libertad religiosa garantiza la existencia de un claustro íntimo de creencias y, por tanto, un espacio de autodeterminación intelectual ante el fenómeno religioso, vinculado a la propia personalidad y dignidad individual” (STC 177/1996, FJ 9). Pero al mismo tiempo, ha precisado que “la libertad religiosa no se agota en una dimensión interna del derecho a adoptar una determinada posición intelectual ante la vida y cuanto le concierne, esta libertad incluye también una dimensión externa de *agere licere* que faculta a los ciudadanos para actuar con arreglo a sus propias ideas y convicciones y mantenerlas frente a



terceros" (STC 19/1985, FJ 2), "sin sufrir por ello sanción o demérito, ni padecer la compulsión o injerencia de los poderes públicos" (STC 120/90, FJ 10), y todo ello no sólo "con plena inmunidad de coacción del Estado o de cualesquiera grupos sociales" (SSTC 19/1985; 120/1990; 63/1994, y 46/2001), sino a través igualmente de una actuación positiva de los poderes públicos, que el propio Tribunal califica de "asistencial" (cfr. STC 46/2001, FJ 4), sobre la base del artículo 2.3 de la LOLR, esto es, la asistencia religiosa en centros públicos y la enseñanza religiosa en centros docentes públicos. Una asistencia religiosa que aparece vinculada con la práctica de actos de culto (art. 2.1.b), para lo cual resulta necesario en caso de hacerlos en público que las personas cuenten con un establecimiento o local adecuados, así como con el respeto y la tranquilidad necesarios durante la celebración de dichos actos.

Un segundo ámbito con el que aparecen igualmente vinculados los lugares de culto es el que hace referencia al patrimonio cultural, y con él su conexión al contenido "cultural" de la Constitución española. Un contenido que aparece reflejado en los artículos 44 y 46 de la CE, a cuyo tenor se dispone que "los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho", al tiempo que el segundo de los preceptos establece que "los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra ese patrimonio".

De los mencionados preceptos constitucionales cabe deducir la siguiente consecuencia: que la acción cultural por excelencia de los poderes públicos en esta materia es la conservación, tal y como lo prevé el artículo 46 de la CE. Una dimensión que, como es lógico, hace referencia a la obra o bien cultural ya creado. Nos

encontramos, por tanto, ante una acción que hay que referir al concepto de patrimonio cultural, entendido éste como acervo o conjunto de bienes y elementos de valor cultural creados y comunicados, es decir, transmitidos o manifestados fuera de la esfera íntima del artista o creador. Una tutela del patrimonio cultural que no sólo incumbe a los poderes públicos, sino a la sociedad en su conjunto. Obligación, por tanto, que se impone tanto a las generaciones presentes, como a las venideras, por lo que nos encontramos ante una obligación que permanentemente se actualiza: defender y proteger el legado cultural para hacer posible su acceso y disfrute a quienes nos sucedan, como testimonio de civilización y herencia colectiva, no es más que la lógica consecuencia del mandato del artículo 44 de la CE, desarrollado legalmente a través de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (ver también: Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la Salvaguarda del Patrimonio Inmemorial).

Confluyen de este modo, y por lo que al Derecho español respecta en la presente materia, dos derechos constitucionalmente tutelados, como son, por un lado, la libertad ideológica, religiosa y de culto (art. 16.1 CE) y, por otro, el derecho de todos los ciudadanos a la cultura, que los poderes públicos deben promover y tutelar (art. 44.1 CE). Es necesario tener presente que gran parte de los bienes culturales de carácter religioso se encuentran en la actualidad destinados al mismo uso para el que fueron concebidos, esto es, el culto. Incluso en aquellos supuestos en que no se dedican directamente al desarrollo de actividades litúrgicas, estos bienes pueden tener un uso religioso. Por tanto, como todo bien cultural, éstos bienes contribuyen a satisfacer el derecho a la cultura de los ciudadanos y, en última instancia, al libre desarrollo de su personalidad, pero, además, el interés religioso presente en los mismos los convierten en un medio de satisfacción de la libertad de conciencia individual



y colectiva: por un lado, permiten el ejercicio de la libertad de culto que forma parte del derecho de libertad religiosa y, por otro, su conocimiento y acceso contribuyen a la libre formación de la conciencia de los ciudadanos, que también se encuentra íntimamente relacionada con el libre desarrollo de la personalidad. Por consiguiente, cabe afirmar que la especificidad de los bienes culturales religiosos no viene determinada por el hecho de que los mismos se encuentren en poder de una confesión religiosa, sino porque constituyen un instrumento para el ejercicio de la libertad religiosa y de culto de los individuos.

4.2. Conceptualización

El ordenamiento español no cuenta, por mol del principio de laicidad del estado, con un concepto de lugar de culto; cuestión ésta que parece haberse dejado en manos de las propias confesiones, bien a través del principio de *pacta sun servanda* bien de las técnicas del reconocimiento de efecto, presupuesto o remisión material del respectivo ordenamiento confesional. Desde el plano del Derecho pacticio, puede afirmarse que serán, a todos los efectos, centros de culto de las Iglesias pertenecientes a la FEREDDE los edificios o locales que estén destinados de forma permanente y exclusiva a las funciones de culto o asistencia religiosa, cuando así se certifique por la Iglesia respectiva con la conformidad de la Comisión permanente de la FEREDDE (art. 2.1 [Ley 24/1992](#)). Paralelamente, se puede dar el mismo concepto de centro de culto en el supuesto de las comunidades pertenecientes a la FCJE y a la CIE, aunque en el Acuerdo con la FCJE se incluye, entre las funciones, la de formación (art. 2.1 [Ley 25/1992](#)); mientras que en el Acuerdo con la CIE, además de

incluirse la función de formación, se alude a la práctica habitual de la oración en lugar de a la función de culto (art. 2.1 [Ley 26/1992](#)).

Desde el plano estricto del Derecho canónico, el canon 1205 [CDC](#) dispone que

“Son lugares sagrados aquellos que se destinan al culto divino o a la sepultura de los fieles mediante la dedicación o bendición prescrita por los libros litúrgicos”.

Más en concreto, en el canon 1210 [CDC](#) se establece que

“En un lugar sagrado sólo puede admitirse aquello que favorece el ejercicio y el fomento del culto, de la piedad y de la religión, y se prohíbe lo que no esté en consonancia con la santidad del lugar. Sin embargo, el Ordinario puede permitir, en casos concretos, otros usos, siempre que no sean contrarios a la santidad del lugar”.

Y, por último, de una manera más concreta aún, en el canon 1214 [CDC](#) se precisa qué es una iglesia:

“Por iglesia se entiende un edificio sagrado destinado al culto divino, al que los fieles tienen derecho a entrar para la celebración, sobre todo pública, del culto divino”.

A este respecto, entendemos que resulta de interés traer a colación la jurisprudencia al efecto del TEDH, y con ella el concepto que ha ido delimitando, el cual resulta más amplio que el establecido, por ejemplo, en las normas pacticias celebradas por el Estado español con la FEREDDE, la FCJE y la CIE. En un tema como el afrontado en este Informe, contar con una noción de lugar de culto resultaría —a nuestro juicio— de gran interés e incluso de necesidad,



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

pero la realidad es que a nivel estatal no contamos con dicha definición³². Así, el TEDH ha considerado lugares de culto —y, por tanto, protegidos por el artículo 9 CEDH como manifestación colectiva de actos o ceremonias rituales— los enclaves físicos en los que se realiza la trasmisión, formación o enseñanza de los dogmas o creencias de las confesiones o comunidades religiosas: templos, capillas, edificios, dependencias e, incluso, una habitación destinados a finalidades religiosas, con independencia de que éstas pertenezcan en propiedad a la confesión o hayan sido arrendadas temporalmente para tales menesteres (TEDH: asuntos Manoussakis Serif y otros c. Grecia y Pentidis y otros c. Grecia) y que en los mismos, además de las actividades religiosas reseñadas, se realicen otras actividades (TEDH: asunto Kuznetsov y otros c. Rusia).

Sin embargo, el Tribunal de Estrasburgo no le otorga la consideración de lugar de culto si se excluye una cierta duración y permanencia del inmueble para el uso del culto y ello, aunque se realicen tales actividades. Así, por ejemplo, en los casos de reuniones de miembros de la Iglesia de la Unificación en el domicilio de uno de sus miembros (TEDH: asunto Boychev y otros c. Bulgaria), el rezo, junto a otros fieles de la misma religión, de un musulmán en un local alquilado por una ONG de la cual éste era uno de los dirigentes (TEDH: asunto Masaev c. Moldavia) o de reuniones en lugares públicos (TEDH: asunto Barankevich c. Rusia), ni tampoco la reunión anual que un grupo religioso,

cuya finalidad es revivir las antiguas tradiciones de los druidas (la denominada «Orden Secular de Druidas»), realiza en un monumento histórico inglés, Stonehenge, hace de este paraje un lugar de culto (ComEDH: asunto A.R.M. Chappell c. Reino Unido).

El Tribunal europeo también exige que a la dedicación estable del edificio a fines religiosos deba unirse que en él se celebren actos de culto u otro tipo de actividades de naturaleza religiosa, por lo que otros bienes de las confesiones, o de asociaciones creadas en el seno de ellas, no quedan protegidos por la libertad de manifestar la religión por medio del culto si se destinan a fines distintos, aunque indirectamente de ellos dependa la subsistencia de la confesión o asociación (TEDH: asunto Holy Monasteries c. Grecia).

Todas las deficiencias e incertidumbres reseñadas que presenta la normativa vigente hacen preciso una vuelta a la reflexión sobre si el Estado laico puede o no abordar la cuestión de la determinación legal de qué es un lugar de culto. La práctica española (cfr. Ley catalana 16/2009, de 22 de julio, de Centros de Culto (España, 2009a) y Ley 8/2023, de 29 de junio, de Lugares o Centros de Culto y Diversidad Religiosa en la Comunidad Autónoma del País Vasco (España, 2023a)) proveniente de la actividad desarrollada por las Comunidades Autónomas viene a mostrar, por un lado, que desde el plano unilateral del Estado es posible abordar y legislar sobre la conceptualización de

32. A nivel autonómico, resulta de interés traer a colación tanto la Ley catalana 16/2009 (España, 2009a), en cuyo art. 3 relativo a la definición de centro de culto, establece que: “A los efectos de lo establecido por la presente ley y las disposiciones normativas que la desarrollen, se entiende por centro de culto el edificio o local de concurrencia pública, de titularidad pública o privada, reconocido, declarado o certificado por la respectiva iglesia, confesión o comunidad religiosa reconocida legalmente de acuerdo con la Ley orgánica de libertad religiosa, y destinado principalmente y de forma permanente al ejercicio colectivo de actividades de culto”; como la Ley vasca 8/2023 (España, 2023a), en cuyo art. 4 se dispone que “se entiende por lugar o centro de culto el edificio, local o dependencia aneja de pública concurrencia, sea cual fuere su titularidad, pública o privada, destinado, principalmente y de forma permanente, a la práctica del culto, a la realización de reuniones de finalidad religiosa y a la formación o la asistencia de tal carácter, siempre y cuando haya sido reconocido expresamente como tal centro por la correspondiente iglesia, confesión o comunidad religiosa con personalidad jurídica, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa”.



los lugares de culto y, por otro, que una normativa de esta naturaleza supone un componente de seguridad jurídica que viene a favorecer el ejercicio de la libertad religiosa y de culto (para una propuesta en este sentido, véase CASTRO JOVER, A., 2007: 32). Amén de que —como manifiestan CASTRO JOVER y URIARTE RICOTE— *“la garantía de igualdad requiere que el Estado en el ejercicio de sus competencias regule las condiciones básicas y ‘criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquellas’ y que sean ‘absolutamente necesarios para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho’ (STC 54/2017) en todo el territorio con independencia de la Comunidad Autónoma y el Municipio en el que se reside”* (CASTRO JOVER y URIARTE RICOTE, 2021: 48).

4.3. Ámbitos material y subjetivo

4.3.1. Ámbito material

Desde el plano material, cabe señalar que el derecho relativo a los lugares de culto reúne en sí, tanto una dimensión individual que garantiza a las personas acudir libremente y mantener de forma pacífica reuniones en espacios determinados, como una colectiva, o el derecho de las confesiones a su apertura y mantenimiento (TEDH: asunto *Kimlya y otros c. Rusia*). Así se deduce y se establece en el artículo 2, apartados 1 y 2, de la LOLR, cuando se 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:

(...) b) practicar los actos de culto (...).

2. Asimismo comprende el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos (...).”

De ello cabe deducirse, en el plano individual, el derecho de acceso de toda persona a los lugares de culto, así como el derecho a reunirse de forma pacífica para realizar actos y ceremonias de naturaleza religiosa (art. 523 CP). Mientras que, en el plano colectivo, supone el derecho a crear y constituir lugares de culto. Un derecho que en ocasiones aparece en conexión con la personalidad jurídica de la respectiva confesión religiosa, así como con la capacidad para su protección jurídica y que, en el caso español, debe ponerse en relación con el artículo 5 de la LOLR (ver a este respecto, TEDH: asuntos *Iglesia metropolitana de Bessarabia y otros c. Moldavia*; *Religious Community of Jehovah’s witnesses of Kryvyi Rih’s Ternivsky District c. Ukraine*; *Religious Community of Jehovah’s witnesses c. Azerbaijan*; *The Religious denomination of Jehovah’s witnesses in Bulgaria c. Bulgaria*; *Centre of Societies for Krishna Consciousness in Russia and Frolov c. Russia*, y *Christian Religious Organization of Jehovah’s witnesses in the NKR c. Armenia*).

Junto al lugar de culto propiamente dicho, debe hacerse referencia asimismo a la problemática de los sitios y espacios funerarios, y no sólo porque también son objetivos de los ataques de violencia, sino además por cuanto en nuestro Derecho pacticio éstos últimos se asimilan al primero. En concreto, el artículo 2 de la Ley 25/1992 dispone que:

“6. Los cementerios judíos gozarán de los beneficios legales que este artículo establece para los lugares de culto” (una redacción igual se prevé en el caso de los cementerios musulmanes: art. 2.6 Ley 26/1992)

Ello conforma, por tanto, a estos últimos, como integrantes del contenido material de protección del derecho de libertad religiosa y, por ende, del presente Informe.

A este respecto, baste con traer a colación los ataques vandálicos producidos en Francia y EE.UU.



por grupos de extrema derecha. En concreto, el 3 de diciembre de 2019 un centenar de tumbas del cementerio judío de la localidad francesa de Westhoffen, cerca de Estrasburgo, fueron profanadas con inscripciones antisemitas. Estos ataques se suman al producido en la misma región en febrero de ese mismo año en el cementerio judío de Quatzenheim, donde unas 80 tumbas fueron profanadas. Mientras que en EE.UU. podemos hacer mención de los ataques producidos, entre otros, en los cementerios judíos en Missouri, Pensilvania o Nueva York, el 6 de marzo de 2017. También en España este tipo de ataques se han producido con una cierta asiduidad. Y así, la tapia del cementerio judío de Madrid, en Hoyo de Manzanares, sufrió el 23 de diciembre de 2020 un ataque vandálico con pintadas antisemitas en las que se podía leer “Holocuento”, “puta Janucá”, “judío bueno, judío muerto”, “judío asesino” y una estrella de David, símbolo del judaísmo, tachada.

Por último, se debe hacer referencia a otros espacios, que, sin ser propiamente lugares de culto, pueden resultar de interés en un estudio como el presente. Nos estamos refiriendo a las procesiones, peregrinaciones y encuentros religiosos, mercados y ferias de belenes y productos navideños, así como a los centros propios de enseñanza de la religión (madrastas, etc.). Toda una actividad que se desarrolla en torno a los lugares de culto, aunque no tienen tal consideración. En la mayoría de las ocasiones se trata de actividades puntuales o por un tiempo determinado, pero su desarrollo es esencialmente en la calle, lo que los convierte en un objetivo fácil y, por tanto, blando, no sólo para los terroristas, sino también para acciones de menor intensidad violenta (pintadas, etc.). A este respecto, baste con hacer referencia a los acontecimientos producidos durante la Semana Santa de 2017 en Sevilla, donde se produjeron disturbios protagonizados por activistas políticos de izquierdas con un total de 100 heridos. Aunque donde más ataques de

violencia se han producido ha sido en los mercados navideños (Breitscheidplatz, Berlín (2016): con 12 muertos y varias decenas de heridos); Estrasburgo (2018): el ataque se saldó con la muerte de 3 personas y otras 12 resultaron heridas, etc.).

4.3.2. Ámbito subjetivo

La **persona**, todas las personas, son los sujetos activos o titulares del derecho de libertad de conciencia y religiosa en general (art. 16.1 CE), y del derecho a practicar el culto en particular (art. 2.1 **LOLR**), por ser éstos —así como el resto de los derechos fundamentales— inherentes a la dignidad humana (**STC 53/1985**, FJ 8). Junto a esta posición, cabe señalar igualmente que las personas son los destinatarios de las medidas de garantía positiva dirigidas a la real y efectiva aplicación y ejercicio del presente derecho. Es esta la posición que ocuparían las personas en la temática que nos ocupa, lo que convierte a éstas en destinatarias de la acción.

La función del Estado y de los **poderes públicos** respecto del derecho de libertad religiosa y de culto se concreta en su reconocimiento y garantía; una garantía que se manifiesta, por aplicación del artículo 9 de la CE, tutelando y protegiendo un ámbito de inmunidad de coacción, lo que conlleva una abstención de toda posible invasión de la esfera privada de la persona en el ejercicio del presente derecho y limitando su actuación a las violaciones que se produzcan de dicha esfera, con la finalidad de restablecer a dicho sujeto en su ámbito de autonomía y en posición de continuar el ejercicio de este derecho. Pero, además, es quien tiene que asegurar las condiciones necesarias, así como remover los obstáculos, para que su aplicación y ejercicio sean reales y efectivos (art. 9.2 CE).

En este ámbito debemos, asimismo, abordar una segunda temática como es la relativa a la



cuestión competencial. A este respecto, cabe señalar que *“(n)o figura el factor religioso entre las materias reservadas al Estado (artículo 149 CE) ni entre las materias sobre las que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias (artículo 148 CE). Nuestra Norma Fundamental no ofrece, por tanto, parámetros explícitos que nos permitan delimitar con claridad un reparto competencial en materia de libertad religiosa”* (HOLGADO GONZÁLEZ, 2022: 210). No obstante, la realidad de los hechos y el reparto competencial ponen de manifiesto cómo muchas de las cuestiones relacionadas con la gestión de dicha materia recaen, finalmente, bien en manos autonómicas bien, principalmente, en el ámbito local. Por ello, entendemos que una propuesta a este respecto estaría relacionada con la exigencia de establecer mecanismos y cauces para la interrelación y cooperación entre los distintos niveles de la administración (estatal, autonómica y local).

Las **iglesias, confesiones y comunidades religiosas** son, junto a la persona, titulares del derecho a la libertad de culto en general, y del derecho a crear y establecer lugares de culto en particular (art. 2.2 **LOLR**). En este ámbito adquiere especial relevancia una primera cuestión relativa al concepto de “entidad religiosa” (art. 5 **LOLR**), cuya expresión se hace coincidir, principalmente, con las tres acepciones legales señaladas. Junto a ella, una segunda cuestión es la relacionada con el estatuto jurídico de los citados “grupos religiosos”. Y con ellas, una tercera cuestión a plantear es, si fuera de las entidades religiosas, otros grupos pueden crear o establecer igualmente lugares o establecimientos con dicho nombre. La respuesta a modo apriorístico entendemos que podría ser negativa. En este sentido, el TC ha manifestado que *“cabe (...) apreciar que el legislador otorga a las confesiones o comunidades inscritas en el Registro una especial protección jurídica de la que no pueden beneficiarse aquellas otras que, habiendo pretendido acceder a dicho status mediante la formal solicitud*

de inscripción, han visto ésta denegada” (**STC 46/2001**, FJ 7).

Mientras que respecto de la segunda cuestión, resulta relevante traer a colación lo manifestado por el TC, para quien *“la inscripción en el RER implica el reconocimiento de un peculiar y específico “status” para la entidad religiosa que no se limita al indicado ámbito interno, a través del reconocimiento de una capacidad de autoorganización del sujeto colectivo, sino que se proyecta también en una vertiente externa, en el sentido de las concretas manifestaciones que, en el ejercicio del derecho fundamental, realicen los miembros del grupo o comunidad inscrita, se vean facilitadas, de tal manera que se permita el ejercicio colectivo de la libertad religiosa con inmunidad de coacción, sin trabas ni perturbaciones de ninguna clase”* (Ibidem).

Una última temática relacionada con el objeto material del presente Informe tiene que ver con el denominado por el **Plan Nacional de Protección de las Infraestructuras Críticas**, como “operador crítico”, toda vez que en el mismo se prevé que esta figura, nacida de la **Ley 8/2011** (España, 2011a), sea corresponsable en la seguridad común en la parte que le afecta, determinándose una serie de obligaciones y medidas operativas (que aparecen relacionadas tanto en el cuerpo como en el anexo del Plan) para su cumplimiento. Pues bien, este “operador crítico” lo son los propietarios y/o gestores de las infraestructuras críticas que prestan servicios esenciales a la seguridad (art. 2.m) **Ley 8/2011** y **RD 704/2011** (España, 2011b).

Aunque en el caso que nos ocupa no estamos en presencia propiamente de estructuras críticas, ni es nuestra intención convertir a los lugares de culto en infraestructuras de tal naturaleza, la realidad es que el hecho de configurarlas como posibles “estructuras blandas o sensibles” hace que los propietarios o gestores se conviertan en interlocutores absolutamente necesarios en la puesta en práctica de aquellas medidas que resulten



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

necesarias para su adecuada protección, y que en nuestro caso no son otras que las confesiones y comunidades religiosas. Así, pues, la participación e implicación de las confesiones religiosas resulta necesaria, no sólo porque corresponderá a ellas realizar los correspondientes planes de autoseguridad, sino también porque sólo con su colaboración con los correspondientes poderes públicos las medidas que se adopten en esta materia resultarán efectivas (ver a este respecto, Directiva 2008/114/CE).

En esta materia, un sujeto instrumental, pero al mismo tiempo necesario, son los **ministros de culto y personal religioso** de las distintas confesiones y comunidades religiosas. Y lo son desde un doble plano: el de la protección y seguridad del lugar de culto, el primero, y el de la difusión de mensajes y discursos de concordia, tolerancia y respeto mutuo, el segundo. Así lo ha entendido el Secretario General de la ONU para quien *“los líderes religiosos tienen un papel especialmente importante que desempeñar a través de su influencia en el comportamiento de quienes comparten sus creencias”*³³. Los líderes religiosos se convierten en esenciales en la puesta en marcha de mecanismos e instrumentos conducentes a la protección y salvaguarda de los lugares y espacios sagrados, así como en el apoyo al diálogo interreligioso.

Por último, debemos hacer mención, igualmente, de la importancia de que los líderes religiosos actúen de forma conjunta y coordinada en la condena de aquellas actuaciones que supongan crímenes o difusión del odio, así como que los poderes públicos cuenten con ellos en la búsqueda de soluciones. En este sentido, el Plan de acción de Rabat (Naciones Unidas, 2013a) articula tres responsabilidades centrales específicas de los líderes religiosos: a) deben abstenerse de utilizar mensajes de intolerancia o expresiones que puedan incitar a la violencia, la hostilidad o la discriminación; b) tienen un papel fundamental en hablar con firmeza y premura contra la intolerancia, los estereotipos discriminatorios y los casos de incitación al odio; y c) deben tener claro que la violencia nunca puede tolerarse como respuesta a la incitación al odio (por ejemplo, la violencia no puede justificarse incluso frente a una provocación previa). Finalmente, baste con mencionar dos actividades más desarrolladas en el seno de las Naciones Unidas: el Plan de acción para Líderes y Actores Religiosos para la Prevención de la Incitación a la Violencia que Podría Dar Lugar a Crímenes Atroces (Naciones Unidas, 2017), la primera, y la iniciativa llamada “Fe religiosa para los derechos humanos” (Naciones Unidas, 2021) dentro del Proceso de Estambul, la segunda.

33. Prólogo al Plan de acción para Líderes y Actores Religiosos para la Prevención de la Incitación a la Violencia que Podría Dar Lugar a Crímenes Atroces, pág. 1.

5. Marco institucional y mecanismos e instrumentos de prevención y gestión

El último contenido del presente trabajo va a estar referido a dos ámbitos que adquieren especialmente importancia desde el plano de la puesta en marcha de un futuro plan de trabajo. Estos dos ámbitos estarán referidos, por un lado, al marco institucional y, por el otro, a los mecanismos e instrumentos que ya existen a nivel nacional y en cuyo marco se contemplan medidas específicas que pueden contribuir, no sólo a garantizar la tutela y seguridad en los lugares de culto (que también), sino sobre todo a prevenir para que los ataques de odio e intolerancia no se cometan, y si se comenten, afecten lo menos posible a la convivencia y la cohesión social.

5.1. Marco institucional

El pluralismo religioso es hoy una realidad cada vez más presente en nuestras sociedades en general, y en la española en particular. Esta nueva realidad exige de las distintas administraciones (central, autonómica y local) una toma de conciencia y la puesta en marcha de medidas que garanticen real y efectivamente el ejercicio del derecho a la libertad religiosa, ya que ello no sólo favorecerá un mejor proceso de normalización, sino también de inclusión y

de cohesión social. Sin embargo, en el ámbito del hecho religioso no se ha producido, al contrario que en otros ámbitos, un proceso de descentralización, no ya por lo que respecta a su aplicación, ni tan siquiera con relación a su gestión. Es más, la relación del Estado con el hecho religioso se mantiene prácticamente igual que en la transición, aunque no pueden obviarse los cambios producidos.

En concreto, durante más de 40 años las funciones relacionadas con el hecho religioso estuvieron asignadas al Ministerio de Justicia, a través bien de la Dirección General de Asuntos Religiosos (1978-2008) o de Relaciones con las Confesiones (2008-2010), bien mediante la Subdirección General de Relaciones con las Confesiones (2010-2020) integrada en la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones. Desde 2020³⁴, las funciones relacionadas con el hecho religioso han pasado a la competencia del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática a través de la Subdirección General de Libertad Religiosa integrada orgánicamente en la Subsecretaría de dicho Ministerio.

Junto a esta unidad, debe hacerse igualmente mención de la **Comisión Asesora de Libertad**

34. Real Decreto 373/2020, de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (art. 7.f).



Religiosa (art. 8 **LOLR**), sobre todo a partir de la reforma de 29 de noviembre de 2013³⁵ (España, 2013). El establecimiento de nuevas estructuras (grupos de trabajo: art. 20) y de nuevas funciones (art. 3) supone, sin lugar a duda, dotar a ésta de instrumentos que pueden llevarla a un punto central y esencial en el ejercicio de la libertad religiosa en España y no sólo como instrumento de aplicación de la **Ley Orgánica de Libertad Religiosa**.

Se debe también mencionar a la **Fundación Pluralismo y Convivencia**, entidad del sector público estatal creada por acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de octubre de 2004, adscrita actualmente al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática y que tiene como fin esencial “*contribuir a la ejecución de programas y proyectos de carácter cultural, educativo, social, y de promoción de las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo del derecho de libertad religiosa en los términos previstos en el artículo 1 de estos estatutos, por parte de las confesiones no católicas con acuerdo de cooperación con el Estado español o con notorio arraigo en España, así como la ejecución y promoción de actividades relacionadas con la investigación, la sensibilización y el asesoramiento en la gestión de la diversidad religiosa*”³⁶. La función principal de la Fundación es promover las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo del derecho de libertad religiosa en España

tanto a través de la gestión de ayudas económicas³⁷ como del desarrollo de proyectos propios³⁸.

Reseñados los organismos de la Administración central del Estado relacionados con la gestión pública de la diversidad religiosa, se va también a hacer referencia, aunque sea de manera breve, a algunos organismos que de manera directa tienen o ejercen competencias en este mismo ámbito a nivel autonómico y local. Así, y por lo que se refiere al ámbito autonómico, cabe mencionar la *Direcció General d'Afers religiosos*, integrada dentro de la Consejería de la Presidencia de la Generalitat de Catalunya. Entre sus funciones, cabe destacar las siguientes: a) atender a las diferentes entidades religiosas establecidas en Cataluña; b) aplicar los acuerdos del Gobierno con los órganos representativos de las diferentes confesiones religiosas en Cataluña y velar por su cumplimiento; c) ejercer la representación ordinaria de la Generalidad ante las entidades religiosas; d) elaborar estudios e informes y promover actividades de difusión en materia de asuntos religiosos; e) establecer y mantener relaciones con los responsables institucionales para temas del ámbito religioso; f) participar en la gestión del Registro de entidades religiosas en colaboración con la Administración General del Estado; y g) velar por el cumplimiento de la normativa de protección de datos y ciberseguridad de los tratamientos de los que es responsable,

35. **Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la Comisión Asesora de Libertad Religiosa.**

36. **Real Decreto 45/2021, de 26 de enero, por el que se aprueban los Estatutos de la Fundación Pluralismo y Convivencia, F.S.P. (art. 7).**

37. A través de las siguientes actividades:

1. Concesión directa de ayudas para facilitar que los órganos federativos de las confesiones religiosas minoritarias con Acuerdo de cooperación con el Estado español puedan atender el cumplimiento de las funciones y obligaciones recogidas en dichos acuerdos.
2. Convocatoria de ayudas destinadas a la realización de actividades dirigidas a promover el conocimiento y el acomodo de la diversidad religiosa en un marco de diálogo, fomento de la convivencia y lucha contra la intolerancia y el discurso de odio.

38. En relación con el objeto del presente Informe, cabe reseñar actuaciones tales como el ya citado **Directorio de lugares de culto**, el **Diccionario de la diversidad religiosa**, los **talleres de sensibilización en centros educativos**, así como los trabajos de **Memoria**. Especialmente relevante es también la labor orientada a la mejora de la gestión, donde junto a la elaboración de **guías de apoyo a la gestión pública de la diversidad religiosa**, destaca el programa **Municipios por la Tolerancia**.



con la asistencia del Gabinete Técnico y con el asesoramiento y supervisión del delegado o delegada de protección de datos.

También a nivel autonómico, se puede mencionar a la *Dirección General de Derechos Humanos, Víctimas y Diversidad*, integrante de la Viceconsejería de Derechos Humanos, Memoria y Cooperación dentro del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno vasco. Entre sus funciones está apoyar e impulsar aquellas iniciativas y actividades que promuevan la convivencia interreligiosa y el ejercicio efectivo del derecho a la libertad religiosa.

Por su parte, a nivel local cabe señalar que en muchos municipios han empezado a tener presente la gestión de la diversidad religiosa como un componente a incluir dentro de sus actividades y políticas pública activas. A este respecto, debemos destacar la existencia, dentro del Ayuntamiento de Barcelona, de la Oficina d'Afers Religiosos de Barcelona. La Oficina busca el cumplimiento de los siguientes objetivos: i) garantizar el derecho a la libertad religiosa y de conciencia de la ciudadanía barcelonesa, revertiendo las situaciones de desigualdad y dificultades de acceso que puedan darse en este ámbito; ii) facilitar el conocimiento y el reconocimiento de la pluralidad religiosa presente en la ciudad; y iii) generar espacios de participación, diálogo e interacción positiva entre las distintas creencias y convicciones y con el resto de la ciudadanía. Para ello, desde la OAR se atiende, informa y asesora sobre cuestiones relacionadas con la pluralidad de creencias y lo religioso, así como su aplicación en el día a día en Barcelona, al tiempo que se organizan acciones formativas y actividades de difusión, debate y diálogo para dar a conocer y visibilizar esta realidad que forma parte de la ciudad.

Aunque sólo se puede hablar de supuestos excepcionales, esperemos que en un futuro se extiendan por toda España haciendo más cercana la

gestión del hecho religioso en la sociedad española, y contribuyendo de esta manera a un mejor conocimiento de la diversidad religiosa, así como a una mayor sensibilización en estas materias, que contribuya a una mejor convivencia y cohesión social.

5.2. Instrumentos y estrategias españolas de prevención y gestión

Concretados los organismos y unidades administrativas encargadas de la gestión del factor religioso en las distintas administraciones públicas españolas, es el momento de la reseña y análisis de las distintas estrategias y planes de acción a nivel nacional que, de una manera directa o indirecta, tienen que ver bien con los lugares de culto, bien con la intolerancia o el odio por motivos religiosos o de creencias. A este respecto, vamos a agrupar estos planes o estrategias teniendo en cuenta esencialmente las causas de ataque a los lugares de culto y, por tanto, cabe diferenciar cuatro grandes grupos: i) seguridad, ii) discurso de odio, iii) intolerancia y iv) derechos humanos y patrimonio cultural.

Desde el plano de la seguridad pública, cabe hacer mención principalmente a cuatro instrumentos:

- i) la *Estrategia de Seguridad Nacional* (2021);
- ii) el *Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional* (2021);
- iii) el *Plan de Prevención y Protección Antiterrorista* (2015); y
- iv) el *Plan Estratégico Nacional de Prevención y Lucha contra la Radicalización Violenta* (2020).

Por su parte, y por lo que respecta al discurso de odio, debe traerse a colación los siguientes tres instrumentos:



- i) el *II Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio* (2022);
- ii) el *Protocolo para combatir el discurso de odio en línea* (2021); y
- iii) la *Guía sobre Orientaciones para combatir el discurso de odio en internet a través de la educación en derechos humanos* (2019).

Un tercer plano es el de la intolerancia y la discriminación, y en este ámbito cabe destacar los dos planes siguientes:

- i) el *Plan nacional para la implementación de la Estrategia europea de lucha contra el antisemitismo 2023-2030* (2023); y
- ii) el *Marco estratégico de Ciudadanía e Inclusión, contra la Xenofobia y el Racismo* (2023).

Por último, y por lo que se refiere al ámbito de los derechos humanos (dentro del cual aparece la libertad de conciencia, religiosa y de culto) y la protección del patrimonio cultural³⁹, adquieren una especial importancia instrumentos como los siguientes:

- i) el *II Plan Nacional de Derechos Humanos* (2023);
- ii) el *Plan de Catedrales* (2009); y
- iii) el *Plan de Monasterios, Abadías y Conventos* (2004).

Estrategia de Seguridad Nacional (2021)

El Consejo de Ministros aprobó el 28 de diciembre de 2021 la nueva *Estrategia de Seguridad Nacional* (España, 2021a). Esta nueva estrategia, que actualiza la del año 2017⁴⁰, describe el contexto actual de seguridad en el mundo e

identifica cuatro dinámicas de transformación global: i) una mayor competición geopolítica; ii) un entorno socio-económico marcado por las consecuencias de la COVID-19; iii) la aceleración del ritmo de transformación provocada por la tecnología; y iv) el proceso de transición ecológica.

La Estrategia aparece articulada en torno a seis capítulos, el primero de los cuales, “Una Seguridad Nacional para la España de hoy”, desarrolla la visión de Seguridad Nacional de España a partir de su condición de democracia, su particular perfil geoestratégico y su vocación global. El segundo de los Capítulos, “Dinámicas de transformación de la seguridad global”, analiza el entorno de seguridad global con un énfasis en los procesos de cambio y tendencias que se han hecho más marcadas desde la publicación del anterior Plan. En el tercer Capítulo, “España en el mundo: un país con vocación global”, se presenta una visión de España como país preocupado por cuanto acontece en todas las regiones geográficas. Ante este entorno de seguridad, el cuarto de los Capítulos trata sobre las “Amenazas y desafíos para la Seguridad Nacional”, identificándose, por una parte, las amenazas que comprometen o socavan la seguridad nacional y, por otra parte, los desafíos que, como retos y sin tener la entidad de amenaza, suscitan vulnerabilidad, provocan situaciones de inestabilidad o pueden propiciar el surgimiento de nuevas amenazas. A la vista de estas amenazas y desafíos para la seguridad nacional, el quinto Capítulo, que lleva por título “Objetivos generales y líneas de acción de la Seguridad Nacional”, identifica cinco objetivos generales que orientan la acción del Estado en materia de seguridad nacional: i) avanzar en un modelo integral de gestión de crisis; ii) promover una cultura de seguridad nacional; iii) favorecer el buen uso de los espacios comunes

39. En este ámbito cabe señalar que son catorce los Planes Nacionales de Patrimonio Cultural aprobados actualmente: i) Conservación Preventiva; ii) Patrimonio Industrial; iii) Paisaje Cultural; iv) Patrimonio Inmaterial; v) Investigación en Conservación; vi) Monasterios, Abadías y Conventos; vii) Catedrales; viii) Arquitectura; ix) Defensiva Educación y Patrimonio; x) Arquitectura Tradicional; xi) Patrimonio del siglo XX; xii) Conservación de fotografía; xiii) Emergencias y Gestión de Riesgos, y xiv) Arqueología Subacuática.

40. Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (BOE núm. 309, de 21 de diciembre de 2017)



globales; iv) impulsar la dimensión de seguridad en el desarrollo tecnológico, y v) fortalecer la proyección internacional de España.

Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional (2021)

En aplicación de los mandatos contenidos en la *Estrategia de Seguridad Nacional*, se aprobó, por Orden PCM/575/2021, de 8 de junio (España, 2021b), el *Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional*. Este Plan se presenta como un documento marco donde, para alcanzar los objetivos, se proponen cuatro líneas de acción que deben desarrollarse dentro los siguientes ámbitos de actuación: formación, comunicación pública y divulgación, relevancia exterior y participación. El *Plan integral* prevé la creación de espacios de trabajo y debate entre los sectores público y privado, la sociedad civil y las personas para incentivar la máxima colaboración y sinergia en su implementación. El objetivo principal del *Plan Integral* es aumentar la concienciación social sobre el carácter imprescindible de la Seguridad Nacional, según la contempla la Ley 36/2015 (España, 2015a). Para ello, el Plan, además de los cuatro ámbitos de actuación reseñados, establece igual número de líneas de acción: i) formación, ii) divulgación y comunicación pública, iii) relevancia en el exterior y iv) participación. Ahora bien, teniendo en cuenta el ámbito material y el marco del presente Informe, vamos a hacer referencia únicamente a dos de las cuatro líneas de acción.

En concreto, y con relación a la línea primera relativa a la formación, cabe señalar las siguientes actividades y medidas, a saber:

1. Fomentar la inclusión de contenidos y materias relativas a la Seguridad Nacional en la formación transversal de los especialistas, entre otros, en seguridad, defensa, justicia, salud, educación, energía, inteligencia, información, medio ambiente, clima, transporte o ciberespacio en el ámbito central, autonómico y local.

2. Proporcionar conocimientos para evitar la manipulación a través de campañas de desinformación.
3. Promover en el sistema educativo y en los cursos de formación los valores propios de una educación y una cultura para la paz, los valores democráticos, de no violencia, tolerancia, solidaridad, igualdad y justicia. Y
4. En todas las acciones de formación y divulgación, se considerará a los colectivos en riesgo de exclusión social, especialmente vulnerables o de una susceptibilidad elevada, así como a los colectivos con capacidades diferentes.

Mientras que, con relación a la segunda de las líneas, referida a la divulgación y comunicación pública, cabe destacar las siguientes actividades y medidas:

1. Apoyar a los medios y las plataformas de comunicación en la realización y difusión de reportajes y la generación de espacios de debate sobre los distintos ámbitos de la seguridad y el fomento de una educación y cultura de paz.
2. Concienciar a la ciudadanía sobre la trascendencia del acceso a una información veraz, así como de los peligros que entraña la desinformación, para el desarrollo de una sociedad democrática.
3. Impulsar la difusión y puesta en valor del patrimonio cultural e histórico.
4. Articular y trasladar un mensaje de igualdad de trato y de oportunidades, de no discriminación, de desarrollo de una cultura democrática y participativa de rechazo a cualquier tipo de radicalismo violento a toda la sociedad, y especialmente entre las comunidades, colectivos o individuos en situación de riesgo o vulnerabilidad. e
5. Informar a la ciudadanía sobre la trascendencia del uso libre y seguro del ciberespacio a nivel individual y nacional, y reforzar su participación activa mediante la difusión de programas de formación práctica en medidas de prevención y protección ante los ciberataques y los ciberdelitos.



Plan de Prevención y Protección Antiterrorista (2015)

El *Plan de Prevención y Protección Antiterrorista* (España, 2015c) establece las directrices generales que, partiendo de un esfuerzo permanente en el ámbito preventivo, permitan asegurar la detección, seguimiento, análisis y evaluación continuada del riesgo de atentado terrorista, así como la puesta en marcha y coordinación de los dispositivos preventivos en caso necesario, entendidos éstos como el conjunto de acciones llevadas a cabo con anterioridad a que se materialice un atentado terrorista con el objetivo de evitar que se produzca.

Las medidas del Plan están principalmente dirigidas a la protección de los siguientes objetivos: la instalaciones, redes, sistemas y equipos físicos y de tecnología de la información sobre las que descansa el funcionamiento de los servicios esenciales, el primero, y los centros y organismos públicos u oficiales, así como cualesquiera otros activos, ya sean personas, bienes, servicios, tecnología de la información u otros intangibles, cuya destrucción, ataque o degradación suponga un daño importante conforme a la valoración ponderada de los siguientes criterios: daños a la vida humana, vulneración de derechos fundamentales, afectación al normal funcionamiento de las instituciones o de los sectores estratégicos, afectación al orden público o la convivencia, impacto público, social o simbólico y pérdidas económicas o patrimoniales, el segundo.

Plan Estratégico Nacional de Prevención y Lucha contra la Radicalización Violenta (2020)

Los distintos Planes estratégicos de Prevención y Lucha contra la Radicalización Violenta elaborados hasta la actualidad han asumido la radicalización violenta como uno de los principales riesgos para la seguridad nacional y articula la

política del Estado en esta materia a través de una estructura integral y nacional que permite prevenir y evitar que los procesos de radicalización culminen en extremismo violento y/o en terrorismo. Y así el anterior *PEN-LCRV* estructuró un sistema integral de actuación bajo un enfoque multidisciplinar y con tres ámbitos de actuación: interno, externo y ciberespacio, que establecían “DÓNDE” deben desarrollarse las acciones del Estado, interrelacionándolos con tres áreas funcionales, definidas por el “antes” (área de Prevenir), el “durante” (área de Vigilar) y el “después” (área de Actuar) de todo proceso de radicalización, y que indicaban “CÓMO” y “CUÁNDO” tienen que llevarse a efecto las acciones anteriores.

El *Plan Estratégico Nacional de Prevención y Lucha contra la Radicalización Violenta* (en adelante, *PENCRAV*) (España, 2020d), fue aprobado el 6 de octubre de 2020. El nuevo *PENCRAV* recoge como objetivo principal establecer un marco efectivo de prevención, conocimiento de los procesos, y tratamiento de los extremismos violentos, para lograr una sociedad más sensibilizada, consciente, segura y resiliente, para lo cual sólo mediante una actuación integral y coordinada será posible hacer frente a cualquier generador de violencia de manera eficaz, poniendo al servicio de este fin los recursos necesarios del Estado, en especial los vinculados a la seguridad, trabajando de forma conjunta para lograr la concienciación y sensibilización de la sociedad española sobre la trascendencia de la amenaza que representa el extremismo violento. Solo de esta manera se podrá mantener una sociedad plural en la que las libertades de expresión y de pensamiento estén plenamente garantizadas y se podrá tratar cualquier ideología violenta que busque socavar la estabilidad y la normal convivencia de los ciudadanos.

El Plan establece cuatro esferas de actuación sobre las que se debe trabajar, que en el ámbito de la prevención concreta en las siguientes:



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

- 】 Educación, con el objetivo fundamental de promover una educación cívica sobre la base del respeto a los derechos humanos y los valores constitucionales, como factor de prevención esencial de los procesos de radicalización violenta.
- 】 Formación, con la finalidad de desarrollar una formación integral de los actores implicados en el conocimiento e identificación de los procesos de radicalización, que favorezca la detección temprana y una respuesta eficaz y adecuada.
- 】 Cultura de prevención, dirigida a favorecer y fomentar la participación y el compromiso de la sociedad en la prevención de la radicalización violenta, para fortalecerla y desarrollarla aunando esfuerzos y capacidades.
- 】 Comunicación Estratégica y Redes Sociales Contra la Propaganda Radical Violenta, encaminada a reducir el impacto y el alcance del discurso extremista violento, impulsando la colaboración entre el sector público y el privado y favoreciendo la implicación de la sociedad.

II Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio (2022-2024)

En enero de 2019 se aprobó el primer *Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio* (España, 2019b), como instrumento estratégico para articular los mecanismos necesarios para construir un marco único de buenas prácticas policiales. Con este Plan se pretende satisfacer, de manera multi e interdisciplinar, las acciones preventivas, investigativas y de asistencia policial a las víctimas, evitando la doble victimización y acercando la figura policial a los grupos o colectivos más proclives a sufrir delitos de odio o discriminación. Para ello se busca aumentar la sensibilización de los distintos sectores de la sociedad civil y fomentando la colaboración activa de todos los Ministerios involucrados, apostando por un reforzamiento de la colaboración mutua y por la difusión de acciones educativas

como forma de conocer y prevenir estos delitos.

Dentro de las medidas adoptadas en ese primer Plan, y por su relación con el tema objeto del presente Informe, cabe hacer referencia a dos: 1) colaboración en el desarrollo del “Protocolo para combatir el Discurso de Odio Ilegal en Línea” realizado en el grupo de trabajo de ‘Discurso de Odio’ dentro del “Acuerdo para cooperar institucionalmente en la lucha contra el racismo, la xenofobia, la LGTBIfobia y otras formas de intolerancia”; y 2) participación en el proyecto europeo AL-RE-CO sobre el “discurso de odio, racismo y xenofobia: mecanismos de alerta y respuesta coordinada”, que ha tenido como objetivo mejorar las capacidades de las autoridades del Estado para identificar, analizar, monitorizar y evaluar el discurso de odio en línea, así como el de diseñar estrategias compartidas frente al discurso motivado por racismo, xenofobia, islamofobia, antisemitismo y antigitanismo.

Tres años después (2022), y a la luz de las experiencias acumuladas, se ha aprobado el *II Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio (2022-2024)* (España, 2022b). Este Plan ha sido elaborado de la misma forma que se realizó el primero, esto es, con la participación y aportaciones tanto de los cuerpos policiales, estatales y autonómicos, como de la Fiscalía especializada y el tercer sector, al objeto de poder desarrollar aquellas medidas acordes con la realidad social. El presente Plan de Acción se articula en ocho líneas de acción y plantea quince objetivos a alcanzar y ochenta y seis medidas, entre otras, la realización de la edición semestral de un Boletín de información sobre esta problemática al objeto de difundir diferentes noticias, novedades o jurisprudencia referente a los delitos de odio que sea de interés para los interlocutores sociales. Las ocho líneas de acción son las siguientes: i) Asistencia y apoyo a las víctimas de los delitos de odio; ii) Mejora de los mecanismos de coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

como con otras Instituciones públicas y privadas; iii) Prevenir la comisión de cualquier ilícito penal relacionado con los delitos de odio mediante el desarrollo de herramientas que coadyuven a la mejora de la efectividad de las investigaciones, en línea con los planes en vigor de la Secretaría de Estado de Seguridad (por ejemplo, el Plan de Actuación y coordinación policial contra grupos organizados y violentos de carácter juvenil, o el Plan Director para la convivencia y mejora de la seguridad en los centros educativos y sus entornos); iv) Creación de Grupos de lucha contra los delitos de odio dentro de la Comisaría General de Información y Brigadas Provinciales de Información de la Policía Nacional, así como en la Jefatura de Información de la Guardia Civil y sus Unidades Periféricas; v) Impulso de la formación, sensibilización y concienciación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la lucha contra los delitos de odio; vi) Incentivar la participación, la colaboración y las actividades con las organizaciones del tercer sector encaminadas hacia la mejora constante en la lucha contra los delitos de odio; vii) Incremento de los conocimientos, herramientas e instrumentos con que cuentan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la lucha contra los delitos de odio; y viii) Ampliación de los recursos personales de la Oficina Nacional de Lucha Contra los Delitos de Odio.

De las 86 medidas establecidas, destacamos por su relación con el ámbito material del presente Informe las siguientes:

- 1.1. Desarrollo de una herramienta de “indicadores de riesgo (IR) de delitos de odio graves o violentos”, para ponerla al servicio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con la que, al recoger la denuncia, al funcionario policial le aparezca una alerta indicando la posible concurrencia de los hechos como un delito de odio o discriminación. Implementación: Segundo semestre de 2024.
- 4.3. Establecimiento de contactos entre los interlocutores sociales y los Cuerpos de Policía Local de las respectivas demarcaciones que trabajen en este ámbito para favorecer sinergias, al objeto de que exista una colaboración fluida, especialmente en el área correspondiente a los contactos y relaciones con organizaciones y asociaciones del tercer sector. Implementación: Segundo semestre 2023.
- 5.3. Establecer mecanismos de coordinación entre la ONDOD y la IPSS para identificar posibles conductas por parte de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que puedan suponer delitos de odio, promoviendo, en su caso, la plena y eficaz investigación. Implementación: Primer semestre de 2022.
- 6.4. Elaboración bianual de una guía de actuación con personas de determinados colectivos en el ámbito de los delitos de odio, en coordinación con las instituciones implicadas y organizaciones del tercer sector representativas de los mismos. Implementación: Segundo semestre de 2023.
- 6.6. Incrementar las “comunicaciones” que se desarrollen en el ámbito de los delitos de odio dentro del “Plan Director para la convivencia y la mejora de la seguridad en los Centros Educativos y sus entornos”, al objeto que los niños y jóvenes tengan una mayor formación y educación en respeto, convivencia y valores. Dicho incremento será comunicado semestralmente a la Oficina Nacional de Lucha Contra los Delitos de Odio. Implementación: Primer semestre de 2023. Y
- 11.7. Favorecer la colaboración y participación de las organizaciones civiles para la formación y sensibilización policial, dentro de las jornadas formativas que se pudieran desarrollar en el ámbito central o periférico. Implantación: Primer semestre 2023.

En esta materia es necesario también tener muy presente el Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos Seguridad para los delitos de odio y conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación (España, 2020c), en cuanto compendio de reglas o



pautas unificadas y homogéneas dirigidas a los agentes de los cuerpos policiales para la identificación, correcta recogida y codificación de incidentes y delitos racistas, xenófobos o conductas discriminatorias, y determinación de los elementos específicos a tener en cuenta en las actuaciones policiales.

Protocolo para combatir el discurso de odio en línea (2021)

Partiendo de la experiencia adquirida con el Código de Conducta para la Lucha contra la Incitación Ilegal al Odio en Internet (Unión Europea, 2016b) de la Comisión Europea⁴¹ y de la Recomendación de la UE 2018/334 de la Comisión Europea, de 1 de marzo de 2018, sobre medidas para combatir eficazmente los contenidos ilícitos en línea (Unión Europea, 2018), el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (OBERAXE) coordinó la elaboración del Protocolo para combatir el discurso de odio ilegal en línea (España, 2021c), que tiene por objeto garantizar la cooperación de las principales plataformas de internet a la hora de evitar la exhibición o la venta de tales discursos. El Protocolo supone el primer gran acuerdo consensuado entre la Administración pública, organizaciones de la sociedad civil y empresas prestadoras de servicios de alojamiento de datos. Dicho Protocolo nace con el objetivo de reforzar la colaboración y cooperación en la lucha para la erradicación del discurso de odio en internet en nuestro país. El documento acuerda combatir los delitos de discurso de odio en internet, establecer un punto focal nacional como interlocutor de la administración pública con las empresas de internet —la Unidad de Criminalidad Informática de la Fiscalía General del Estado—, y acreditar y formar a *trusted flaggers* (o usuarios de confianza), cuyas comunicaciones serán tratadas de manera preferente. Se refiere, además, al establecimiento de

circuitos de notificación homogéneos del discurso de odio.

Guía sobre Orientaciones para combatir el discurso de odio en internet a través de la educación en derechos humanos

El INJUVE elaboró una Guía dirigida a los jóvenes en el ámbito educativo, con el título: Orientaciones (España, 2019a). Se trata de una Guía que contiene actividades, concebidas desde la educación no formal, para que los jóvenes aprendan y se sensibilicen participando activamente, para que aporten y se conviertan, a su vez, en ciudadanos formados, informados y concienciados con la defensa de los derechos y las libertades y contra el discurso del odio en internet. Esta iniciativa no es más que la concreción de una más amplia llevada a cabo por el Consejo de Europa, bajo el mismo nombre, aunque en este segundo caso se trata de la elaboración de un Manual (Consejo de Europa, 2016). *Orientaciones* se publicó para apoyar la campaña juvenil del Movimiento *No Hate Speech* del Consejo de Europa, por los derechos humanos en internet. El Manual está diseñado para trabajar con alumnos de 13 a 18 años, pero las actividades se pueden adaptar a otros rangos de edad. Es una herramienta útil para los educadores que desean abordar el discurso de odio online desde una perspectiva de derechos humanos, tanto dentro como fuera del sistema educativo formal (en esta línea, véanse las siguientes iniciativas: UNESCO: "Mill Clicks", de 2011, y Consejo Europeo con el proyecto piloto: "Media Literacy for all").

Plan nacional para la implementación de la Estrategia europea de lucha contra el antisemitismo (2023-2030)

El 5 de octubre de 2021, la Unión Europea aprobaba su Strategy on combating antisemitism

41. Firmado en 2016 por YouTube, Twitter, Facebook y Microsoft con la Comisión Europea, y al que se han adherido otras plataformas como Instagram y TikTok.



and fostering Jewish life (2021-2030) (Unión Europea, 2021), que parte de una idea fundamental: una Unión Europea sin antisemitismo. España, que comparte los objetivos de la Estrategia de la Unión Europea, ha aprobado, en 2023, el *Plan nacional para la implementación de la Estrategia europea de lucha contra el antisemitismo 2023-2030* (España, 2023c), el cual prevé una serie de medidas que pueden tener una relación más o menos directa con el objeto del presente Informe, y que pasamos a exponer:

】 Ofrecer *formación y recursos a los cuerpos de policía local en la lucha contra los delitos discriminatorios* que mejore la identificación del delito y la protección de las víctimas. Institución responsable: Fundación Pluralismo y Convivencia. Incluido en su Plan de Actuación para 2023.

】 *Elaboración de un plan de trabajo a nivel nacional en el marco del Plan de Acción adoptado en 2019 en el seno de las Naciones Unidas para la protección de los sitios religiosos*. El objetivo es prevenir y salvaguardar de los ataques de odio e intolerancia, tanto a los lugares de culto y reunión, como a las personas que a ellos acuden, contando con la participación de todos los posibles actores que, de manera directa o indirecta, pueden verse implicados (poderes públicos, entidades religiosas, comunidades educativas, medios de comunicación, TIC's). Institución responsable: Fundación Pluralismo y Convivencia. El presente Informe se elabora precisamente con este objetivo.

】 Desarrollar una *guía de protocolos para orientar la actuación de los servicios de policía local y la promoción para la creación de Unidades de Diversidad en las policías locales*. Para ello se partirá de la experiencia de la elaboración del "Manual para la gestión policial de la diversidad religiosa" de la Policía

Municipal de Madrid que ya está funcionando con la participación de los grupos religiosos, entre ellos, las comunidades judías. Institución responsable: Fundación Pluralismo y Convivencia. Incluido en su Plan de Actuación para 2023.

】 Difusión del *documento "CONVIV@ula: ¿preparados para lo diverso? Escuela, factor religioso y gestión de la diversidad"*, respecto de las recomendaciones que contiene dirigidas a la comunidad educativa para una gestión inclusiva de la diversidad de creencias en los centros educativos fomentando el uso de herramientas pedagógicas que inciden en el entendimiento mutuo, el respeto a la diversidad y la no discriminación. En el marco de este documento se incluirá específicamente los contenidos relativos a la discriminación antisemita en la sociedad en general y en el ámbito escolar, en particular, con el fin de incidir en su prevención. Institución responsable: Fundación Pluralismo y Convivencia y FCJE.

】 Mantener la *subvención pública que recibe la FCJE anualmente para colaborar en el cumplimiento de las funciones asumidas en el acuerdo de cooperación suscrito con el Estado, el asesoramiento jurídico a las comunidades judías, el apoyo a las actividades de visibilización y divulgación de los valores éticos, culturales y científicos del judaísmo* a través de su historia y desarrollo actual que lleva a cabo Radio Sefarad y la actividad del Observatorio contra el Antisemitismo. Institución responsable: Fundación Pluralismo y Convivencia.

】 Mantener la *línea de subvenciones a las que pueden concurrir las comunidades judías*, singularmente, para la realización de proyectos de carácter educativo, cultural y social. Institución responsable: Fundación Pluralismo y Convivencia.



» Poner en marcha *campañas de información y concienciación sobre las minorías religiosas en España*, entre las que se encuentran acciones de mejora del conocimiento sobre la religión y la cultura judía que incluye:

- Campañas de divulgación sobre el significado de las diferentes festividades judías;
- El diccionario audiovisual de la diversidad religiosa que recoge un repertorio de términos vinculados al judaísmo en distintos formatos (texto, video o podcast);
- Difusión de un programa específico para trabajar la diversidad de creencias en el aula dirigido a estudiantes, que tiene por finalidad mejorar el conocimiento de los/as alumnos/as sobre la diversidad de creencias en España, fomentando el pensamiento crítico, el diálogo y el respeto a los derechos y libertades fundamentales de los demás.

Institución responsable: Fundación Pluralismo y Convivencia.

Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión, contra el Racismo y la Xenofobia (2023-2027)

El *Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión, contra el Racismo y la Xenofobia, 2023-2027* (en adelante, Marco Estratégico) (España, 2023e), ha tenido presente para su elaboración, además de la experiencia adquirida de los anteriores Planes de 2007-2010 y 2011-2014 y de la Estrategia puesta en marcha en 2011 contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas de intolerancia (España, 2011d), el Plan de acción de la UE contra el racismo para 2020-2025 titulado “Una Unión para la Igualdad” (Unión Europea, 2020).

El presente Marco ofrece un escenario integral de actuación único que coloca a las potenciales víctimas de la discriminación en el centro de la agenda de la justicia social y la igualdad, incluye

una perspectiva de género, presta atención a la interseccionalidad y ofrece coherencia en diferentes áreas prioritarias de actuación. Parte del reconocimiento de que las actitudes y manifestaciones discriminatorias e intolerantes siguen presentes en la sociedad española y su persistencia constituye un riesgo para la convivencia, la prosperidad, la cohesión y la paz social, y consta de seis bloques de políticas: 1) marco jurídico-administrativo; 2) políticas de atención humanitaria, de protección internacional, protección temporal, apatridia y reintegración; 3) políticas de inclusión activa; 4) políticas de participación y convivencia; 5) políticas de prevención, sensibilización e intervención contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia, y 6) políticas de atención y reparación a las víctimas de racismo, xenofobia e intolerancia asociada y a las víctimas de trata y explotación sexual. Entre los grupos específicos de población que son de interés para este Marco Estratégico por tener mayor riesgo de sufrir discriminación e intolerancia, se incluyen las minorías religiosas.

Entre los principios que se proponen, se pueden destacar por su relación con la materia objeto de análisis, los contenidos en dos de los bloques de actuación: dentro del bloque 4, titulado: Participación y convivencia, cabe mencionar los siguientes objetivos: i) impulsar la disponibilidad y el uso del espacio público como lugar de integración y conocimiento en los barrios, especialmente en aquellos con alta diversidad de su población (14.1); ii) Fomentar el tejido asociativo como un elemento clave en los barrios para la promoción de la participación y la convivencia (15.1); iii) Mejorar las capacidades de las administraciones locales para prevenir y reducir las manifestaciones racistas, discriminatorias o intolerantes y el discurso de odio (16.1). Y del bloque 5, denominado: Prevención, sensibilización e intervención contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia, cabe reseñar los siguientes objetivos: i) impulsar estrategias y planes regionales y locales para prevenir el racismo y la xenofobia y combatir los delitos de odio



y el creciente discurso de odio contribuyendo a proteger los derechos de las personas, la seguridad y la democracia (18.1); ii) impulsar mecanismos de vigilancia, prevención, detección y eliminación del racismo, la xenofobia y la intolerancia asociada (18.2); iii) favorecer la formación de los diferentes agentes clave (ámbito judicial, servicios policiales, otros) en todos los niveles de la Administración (19.1); iv) favorecer el conocimiento de la ciudadanía acerca del discurso de odio, el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia en todos los niveles de la Administración (20.1), y v) potenciar mecanismos de prevención/monitorización/notificación/denuncia de incidentes racistas, xenófobos y de otras formas conexas de intolerancia en los medios de comunicación, internet y redes sociales (21.1).

II Plan Nacional de Derechos Humanos (2023)

En 2008 se aprobó el primer *Plan Nacional de Derechos Humanos (2008-2011)* (España, 2008), el cual contó con un total de 172 medidas repartidas en 10 apartados, cuyo fin esencial era marcadamente educativo. El Plan se vertebró en torno a dos ejes: la igualdad, no discriminación e integración de las personas, el primero, y las garantías que protegen los derechos humanos, el segundo.

En junio de 2023 se aprobó el *II Plan Nacional de Derechos Humanos 2023-2027*, que tiene como objetivo actuar para remover los obstáculos que impiden el disfrute real y efectivo de los derechos, dirigiéndose a la población en general mediante el fortalecimiento del Estado social, pero también a aquellos grupos de población a quienes la discriminación impide el ejercicio de éstos en condiciones de igualdad.

Por ello, en el Plan se señala que *“adquiere especial relevancia la protección a personas y colectivos que sufren discriminación y se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, y que son objeto de atención prioritaria por parte de los organismos de Naciones Unidas: la infancia, las personas con discapacidad, las personas mayores, las personas pertenecientes a grupos poblacionales o étnicos que sufren con más asiduidad la discriminación racial o las personas refugiadas y migrantes”*⁴². El Plan se articula sobre los siguientes cuatro ejes de actuación: 1) obligaciones internacionales y cooperación; 2) garantía de los derechos humanos; 3) igualdad de mujeres y hombres como garantía de los derechos humanos; y 4) igualdad de trato y protección de grupos específicos como garantía de derechos⁴³.

La temática de la libertad de conciencia y religiosa aparece recogida dentro del segundo de los ejes reseñados, bajo el epígrafe: *Avanzar en un mayor reconocimiento de la libertad religiosa y de la convivencia entre diferentes creencias* (OE.2.1.10), adoptándose las siguientes cuatro medidas:

- 146: Se impulsará la adecuación del marco normativo de los derechos de libertad de conciencia y libertad religiosa a los cambios producidos en la sociedad española, que ha experimentado, en los últimos años, un crecimiento notable en diversidad y pluralidad. Una actualización normativa que, además de profundizar en las garantías ya existentes para su ejercicio individual y colectivo, incorpore las necesidades derivadas de la organización territorial y competencial del Estado. Todo ello, en el marco de los principios constitucionales de libertad, igualdad, laicidad y cooperación, así como de la

42. Llama la atención la ausencia de referencia a las personas pertenecientes a minorías religiosas, grupo integrado tanto en la Declaración de la ONU de 1992 como en el Convenio-marco del Consejo de Europa de 1995.

43. Una vez más llama la atención que, dentro de este eje 4, no se haga referencia a las minorías religiosas como grupo específico objeto de discriminación.



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

interpretación que ha hecho de ellos la jurisprudencia constitucional e internacional sobre derechos humanos.

- 】 147: ampliación del programa “Municipios por la tolerancia”, ayudando a los gobiernos locales a gestionar la diversidad religiosa de manera democrática, inclusiva y plural.
- 】 148: Desarrollo de acciones relacionadas con el derecho a recibir una sepultura digna sin discriminación por motivos religiosos, incluyendo este tema en la gestión de cementerios y crematorios.
- 】 149: Elaboración de un barómetro sobre creencias, que permita tener datos que sirvan de referencia (evolución de creencias, incidentes de discriminación y odio, etc.) teniendo en cuenta el respeto a la intimidad de las personas.

También debemos mencionar, por su relación con el objeto del presente informe, un conjunto de medidas contenidas dentro del eje 4, bajo el título: *Igualdad de trato y protección de grupos específicos como garantía de derechos*, a saber:

- 】 318: Aprobación de Protocolos específicos para la atención a las víctimas de incidentes de odio, discriminación y actos de intolerancia, para su utilización por los profesionales que intervengan.
- 】 320: Impulsar al avance en los trabajos para la aprobación del Proyecto de Ley Orgánica contra el racismo, la discriminación racial y las formas conexas de intolerancia que integre la perspectiva interseccional.
- 】 322: Poner en marcha un Plan contra el racismo, la discriminación racial y las formas conexas de intolerancia, a fin de promover y proteger a las personas que lo sufren, garantizando plenamente sus derechos con políticas suficientes y adecuadas.
- 】 326: Elaboración de un estudio-diagnóstico que aborde la discriminación interseccional que sufren las mujeres y niñas africanas, migrantes y no migrantes, afrodescendientes, del pueblo gitano, árabes y asiáticas,

personas americanas originarias, musulmanas, judías, personas de ascendencia diversa y de otros grupos poblacionales, religiosos y étnicos, que sufren con más asiduidad el racismo, la discriminación racial y las formas conexas de intolerancia, en ámbitos como el empleo, la educación, la vivienda y la salud.

- 】 327: Realización de campañas de sensibilización y educación en derechos humanos, prevención y lucha contra la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia, así como sobre la realidad en la que viven los grupos poblacionales y étnicos que sufren con mayor asiduidad estas conductas discriminatorias, prestando especial atención a la población migrante, solicitante de asilo y refugiada.
- 】 328: Formación, con perspectiva intercultural e interseccional, contra la discriminación, el racismo y la xenofobia dirigida a:

- Operadores jurídicos.
- Personal de las Administraciones Públicas, en especial de las FCSE, la educación, la sanidad, el empleo y la vivienda.
- Profesionales del ámbito de la asistencia y el apoyo a las víctimas.
- Personal de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

- 】 375: Monitorización y análisis de la evolución del discurso de odio en redes sociales, prestando especial atención a la población migrante.
- 】 376: Aplicación y seguimiento del Código de conducta de la UE para la Lucha contra la Incitación Ilegal al Odio en Internet, que implica el compromiso de examinar la mayoría de las notificaciones válidas para la retirada de las manifestaciones de incitación ilegal al odio en un plazo de menos de 24 horas, así como retirar tales contenidos o deshabilitar el acceso a los mismos.
- 】 380: Análisis de los perfiles de las víctimas y los perpetradores de discurso de odio y realización de guías para la elaboración de contranarrativas.



- 】 382: Perfeccionamiento de la recogida de datos estadísticos referentes al ámbito de los delitos e incidentes de odio, para encontrar posibles tendencias y/o asociaciones, al objeto de conocer mejor la realidad del fenómeno.
- 】 383: Realización de campañas de concienciación, sensibilización y de apoyo a las víctimas de delitos de odio.
- 】 399: Impulso a la implantación del *Plan Director para la Convivencia y Mejora de la Seguridad de los Centros Educativos y sus Entornos* (España, 2006), con la actualización de contenidos relacionados con delitos sexuales y explotación sexual de los menores, así como de toda forma de discriminación.
- 】 418: Financiación y apoyo técnico a proyectos de interés general para favorecer la convivencia y la cohesión social, y prevenir la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia.
- 】 421: Promoción y apoyo a las entidades locales en la elaboración de planes y estrategias de inclusión de la inmigración y prevención de la xenofobia, el racismo y los discursos de odio en el ámbito local y/o autonómico, en el *Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión, contra la xenofobia y el racismo* del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Plan Nacional de Catedrales

La peculiaridad de las Catedrales determinó la necesidad, a finales de los años ochenta, de poner en marcha planes específicos que plantearan una estrategia de estudio común, que coordinaran las intervenciones de restauración y permitieran la concurrencia de las iniciativas de todos los responsables de su protección y su conservación. Los poderes públicos decidieron

apoyar a los cabildos catedralicios en su tarea de conservación del monumento, recabando de ellos un compromiso recíproco. La respuesta a esas necesidades fue el *Plan Nacional de Catedrales* (España, 2009b), que además pretendía atender a otros factores que hicieron acto de presencia en aquellos años, entre ellos el fuerte incremento de la contaminación ambiental y ciertos cambios en la propia función de los conjuntos catedralicios generada por la demanda de un turismo masivo y su utilización como espacios culturales. El objetivo del Plan Nacional de Catedrales es doble: por un lado, trata de establecer los mecanismos que posibiliten un tratamiento racionalizado y homogéneo sobre dicho patrimonio, poniéndolo a disposición de los organismos encargados de velar por su conservación; por otro lado, su finalidad es garantizar la salvaguarda de todas las catedrales. Ello se materializa en un compromiso de inversión a medio plazo, de acuerdo con los programas establecidos en los *Planes Directores* (España, 2009c)⁴⁴.

Las Comunidades Autónomas, responsables en último término de las Catedrales situadas en su territorio, y los Cabildos catedralicios, como propietarios o poseedores, tienen un fuerte apoyo en su esfuerzo de conservación en un Programa específico de inversiones del Ministerio de Cultura para los conjuntos catedralicios en los Presupuestos Generales del Estado y dentro de las actuaciones en Patrimonio Histórico que realiza el Ministerio de Fomento con cargo al 1% cultural. De igual forma, las Catedrales son incluidas como actividad prioritaria en la normativa sobre mecenazgo y han sido ya numerosas las aportaciones de entidades privadas. No en vano, el Plan Nacional de Catedrales cumple también con una tarea de sensibilización de la sociedad en general que ha comenzado a dar sus frutos.

44. En la actualidad hay 93 Planes Directores.



Plan Nacional de Abadías, Monasterios y Conventos

En los últimos años, dada la rápida evolución de la vida actual, los cambios litúrgicos, la escasez de vocaciones para la vida consagrada y la elevada edad de las religiosas/os hacen que este conjunto de valores patrimoniales e históricos sean más vulnerables. Asistimos a un proceso de cierre de algunos monasterios por falta de personas. Paralelamente, se desarrollan procesos de aculturación por entrada de religiosas/os procedentes de otras culturas foráneas que introducen nuevos valores y usos que suponen una ruptura en la transmisión de los usos tradicionales originales. Los cambios litúrgicos conllevan a la eliminación de una serie de elementos (púlpitos, rejas, ornamentos, cantorales, disciplinas...) con grave peligro de su deterioro o en el peor de los casos su desaparición.

El *Plan Nacional de Abadías, Monasterios y Conventos* (España, 2004) es un instrumento de gestión indispensable para el establecimiento de estrategias coordinadas de conocimiento, protección, investigación y conservación de estos conjuntos patrimoniales. Los criterios de intervención aplicables observan, con el mayor rigor posible, los criterios relativos a conservación de patrimonio establecidos en la vigente *Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español*, en

las legislaciones autonómicas sobre patrimonio cultural, así como en las recomendaciones nacionales e internacionales sobre la materia y en los criterios más asentados actualmente en la disciplina de la conservación y restauración. También tiene en cuenta el Acuerdo, de 3 de enero de 1979, entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales.

Los objetivos de este *Plan Nacional* son los siguientes: i) Comenzar a abordar el problema del rápido deterioro y la alta vulnerabilidad de este amplio patrimonio (por la falta de vocaciones, fenómenos de aculturación por la venida de religiosos extranjeros y cierre de muchos inmuebles por falta de uso). ii) Profundizar en la apertura a la sociedad de este patrimonio y en la búsqueda de usos compatibles o alternativos que permitan su sostenibilidad evitando su cierre y abandono. Y iii) Investigar en este campo apostando por un tipo de Plan Director y de Documentación en el que, más allá de la clásica información de tipo arquitectónico e histórico, alcance un importante protagonismo el estudio y la recogida de información del patrimonio inmaterial vinculado a estos elementos así como del patrimonio etnográfico, documental, de actividades económicas y tecnológicas, de la dimensión social, prácticas religiosas, música y literatura, etc., en una visión lo más amplia e integradora posible.

6. Recomendaciones para un plan de trabajo

Después de todo lo expuesto, se está en condiciones de realizar un conjunto de recomendaciones para la definición y puesta en marcha de un plan de trabajo nacional dirigido a la salvaguarda de los lugares y centros de culto, así como de las personas que a ellos acuden para el ejercicio de sus creencias, para lo cual resultará de suma importancia que las distintas administraciones públicas (central, autonómicas y locales), así como los distintos actores religiosos (iglesias, confesiones y comunidades religiosas), sus líderes y personal religiosos y actores de la sociedad civil, cooperen en la identificación de formas de mitigar los riesgos y amenazas que concurren, al tiempo que se identifican las oportunidades y fortalezas que los lugares de culto suponen para una plena y efectiva cohesión social en una sociedad abierta como la española.

Dicho Plan de trabajo debería partir de un axioma básico como es el hecho de que la pluralidad religiosa presente en la sociedad española no se convierta en un factor de conflicto y disputa, sino, muy al contrario, sea vista y observada como un factor de convivencia y cohesión social, donde los lugares de culto representan un lugar de encuentro e identidad, pero también un punto de fraternidad y un lugar abierto para el diálogo y el entendimiento mutuo, sin olvidar el valor cultural e histórico que muchos de estos lugares tienen para las sociedades, en general, y para la sociedad española en particular.

Para conseguir todo ello, se hará referencia seguidamente a 7 ejes o ámbitos de actuación, y en relación con cada uno de ellos, se incluirán, a modo de propuesta, aquellas medidas que a lo largo del presente Informe se han ido identificando como necesarias, reseñando su alineamiento con medidas contempladas en los mecanismos e instrumentos nacionales ya existentes que han sido analizados en el apartado anterior.

PRIMER EJE. El primero de los ejes debería versar sobre el desarrollo normativo del derecho de libertad de conciencia y religiosa en general, y sobre el derecho a establecer lugares y centros de culto en particular, teniendo presente la necesidad de una adecuación del marco normativo del referido derecho fundamental a los cambios producidos en la sociedad española (en línea con la medida 147 del II Plan de Derechos Humanos), así como lo relativo a la ausencia y/o lagunas que en esta materia se producen en el Derecho español, y más en concreto en materias como el propio concepto de lugar de culto, los requisitos o condiciones para su actividad y ejercicio públicos, así como los requisitos mínimos que garanticen la seguridad y salubridad de los propios fieles que a ellos acuden y de terceros. Dentro de este ámbito debemos, asimismo, tener presente los cementerios de carácter religioso como espacios sobre los que igualmente se realizan ataques y manifestaciones de odio e intolerancia, y sobre los cuales es necesario extender el alcance material y de protección, tanto en el plano normativo, como desde



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

el resto de las medidas contenidas en un futuro Plan de trabajo nacional.

Como contenido de este ámbito se puede hacer referencia a medidas tales como las siguientes:

- i) Elaboración de una Ley estatal sobre lugares y centros de culto, en la que se aborden cuestiones básicas como el concepto de lugar o centro de culto, su condición o no de dotación comunitaria o cualquiera otra temática que tenga que ver con el principio de igualdad en el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto (art. 149.1.1ª CE).
- ii) Desarrollo de acciones formativas para dar a conocer el contenido y alcance de dicha Ley estatal sobre lugares y centros de culto, tanto a las personas responsables de entidades religiosas y lugares de culto, como al personal de las áreas de urbanismo de las administraciones locales.
- iii) Puesta en marcha de un Programa de ayudas económicas para la dignificación y adecuación de los lugares y centros de culto a la normativa urbanística.

SEGUNDO EJE. El segundo de los ejes está dirigido a la mejora de los mecanismos de prevención y protección de los lugares de culto y de las personas que asisten a estos espacios y lugares ante los ataques y/o manifestaciones de odio e intolerancia y/o de los extremismos violentos, y en especial, ante su posible consideración como infraestructuras blandas e incluso críticas.

Dentro de este eje se proponen las siguientes medidas:

- i) Desarrollar acciones de formación, sensibilización y concienciación de los responsables de entidades religiosas y lugares y centros de culto sobre delitos de odio y discriminación, dando a conocer los procedimientos para realizar denuncias y el mapa de recursos

de asistencia a víctimas disponible (en línea con la medida 383 del *II Plan Nacional de Derechos Humanos* y con las medidas 2.4 y 2.6 del *II Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio*).

- ii) Impulsar la formación, sensibilización y concienciación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la lucha contra los delitos de odio por motivo de religión en general, y contra los ataques y manifestaciones de intolerancia hacia los lugares de culto y hacia las personas que en ellos se reúnen, en particular (medida alineada con la 5ª Línea del *II Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio* y con una de las medidas clave del *Plan nacional para la implementación de la Estrategia europea de lucha contra el antisemitismo* [Primer eje, 2ª línea de acción]).
- iii) Favorecer el establecimiento de contactos entre los responsables de las confesiones religiosas y de los lugares de culto y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, al objeto de que exista una colaboración fluida y un mejor apoyo a las víctimas (en línea con otra de las medidas clave del *Plan nacional para la implementación de la Estrategia europea de lucha contra el antisemitismo* (Primer eje, 2ª línea de acción) y con las medidas 2.1 y 4.3 del *II Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio*).
- iv) Contemplar a los lugares de culto, junto a otros centros y establecimientos especialmente vulnerables (cementeros y tumbas), como posibles objetivos de ataque en los planes y estrategias de prevención y lucha contra la radicalización violenta.

TERCER EJE. El tercero de los ejes tiene que ver con las Comunidades Autónomas y la correspondiente gestión de las necesidades derivadas del ejercicio efectivo de la libertad religiosa en general, y lo que respecta a la tutela y protección de los lugares y centros de culto en particular. Por lo que al hecho religioso se refiere, cabe señalar que las Comunidades Autónomas disponen de amplias competencias en materia urbanística, así como en otras materias en las que el



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

factor religioso puede introducir alguna especificidad o plantear exigencias a las que dar respuesta, tales como sanidad, asistencia social, educación, medios de comunicación, medio ambiente o patrimonio histórico y cultural. Del mismo modo, no se puede obviar la importancia que las Comunidades Autónomas adquieren en la regulación y gestión de los planes directores de urbanismo, y como éstos pueden afectar de manera directa al establecimiento o no de lugares y centros de culto.

Dentro de este ámbito se proponen las siguientes medidas:

- i) Crear espacios permanentes de interlocución y diálogo entre las diferentes confesiones con implantación en los respectivos territorios y los gobiernos autonómicos.
- ii) Incorporar directrices, criterios y estándares en los instrumentos normativos autonómicos de carácter territorial y urbanístico que garanticen el ejercicio del derecho fundamental a establecer lugares de culto en condiciones de igualdad.
- iii) Incluir la diversidad religiosa en la formación continua del profesorado.
- iv) Facilitar la aplicación y aprobación por parte de las Comunidades autónomas, dentro de las actividades complementarias o extraescolares, de programas educativos específicos que promuevan el respeto hacia la diversidad de creencias y convicciones (cfr. art. 52 EA de Andalucía).

CUARTO EJE. El cuarto eje que proponemos para un Plan de trabajo nacional potencia la acción en el nivel local, para lo cual resulta imprescindible apoyar la labor de los gobiernos municipales en la consecución de una real y efectiva aplicación y ejercicio del derecho a la libertad religiosa y de culto en general, y en la salvaguarda y tutela de los lugares y centros de

culto en particular. A este respecto, no puede desconocerse que, para ofrecer una respuesta de gestión coherente, viable y plenamente conforme con los principios de nuestro ordenamiento, se precisa de la participación de las entidades locales en tanto que resultan ser la administración más próxima al ciudadano. Su participación es especialmente relevante para el reconocimiento de la diversidad de creencias desde la perspectiva del patrimonio simbólico y la identidad colectiva, la convivencia y la gestión urbanística de estos espacios.

En relación con el ámbito local se proponen las siguientes medidas:

- i) Promover la creación de espacios permanentes de interlocución y diálogo entre los representantes de las entidades religiosas y la administración local.
- ii) Poner a disposición de las administraciones locales una guía con recomendaciones para aplicar la normativa sobre lugares de culto de acuerdo a las realidades concretas de los municipios.
- iii) Reforzar el Programa “Municipios por la Tolerancia”, colaborando y ayudando a los gobiernos locales a gestionar la diversidad religiosa de una manera inclusiva y plural, con especial incidencia en el establecimiento y actividad de los lugares y centros de culto (en línea con 1a medida 147 del *II Plan Nacional de Derechos Humanos*).
- iv) Financiar el desarrollo de programas e iniciativas municipales, en colaboración con las entidades religiosas, orientadas a mejorar entre la población en general el conocimiento y reconocimiento de la diversidad de creencias existente en los entornos de proximidad y el valor histórico y cultural de los lugares y centros de culto⁴⁵: actividades de puertas abiertas y programas de visitas

45. Además de los declarados Patrimonio de la Humanidad, se puede hacer mención, entre otros, de las Sinagogas de Santa María la Blanca y del Tránsito (Toledo), la Mezquita Mayor de Granada, la Catedral anglicana El Redentor (Madrid), la Sinagoga del Corpus Christi (Segovia), el Templo en Madrid de la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los últimos



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

escolares a los centros de culto, exposiciones, reseñas de fechas y celebraciones significativas, etc.

- v) Impulsar el desarrollo de acciones relacionadas con el derecho a recibir sepultura digna sin discriminación por motivos religiosos, incluyendo la atención a los ritos funerarios religiosos en la gestión de cementerios y crematorios (en línea con la medida 148 del *II Plan de Derechos Humanos*).
- vi) Ofrecer formación y recursos a los Cuerpos de Policía Local en tanto agentes clave para la protección de los espacios de culto, de las personas que a ellos acuden, de la libre manifestación de las creencias y de la convivencia (en línea con dos de las medidas clave del *Plan nacional para la implementación de la Estrategia europea de lucha contra el antisemitismo* [Primer eje, 2ª línea de acción], con la medida 4.2 del *II Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio* y con los objetivos 16.1 y 19.1 del *Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión, contra el Racismo y la Xenofobia*).
- vii) Favorecer el establecimiento de contactos entre los representantes de las entidades religiosas y responsables de los lugares de culto y los Cuerpos de Policía Local para favorecer una colaboración fluida que permita prevenir y proteger a las comunidades religiosas y sus lugares de culto de ataques de odio e intolerancia (en línea con la medida 4.3 del *II Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio*).

QUINTO EJE. El quinto ámbito vendrá delimitado por su especificidad que no es otro que el educativo y la trascendencia que éste adquiere en un plano como el de la prevención en general, y el de la sensibilización y concienciación en particular. Trabajar en la escuela cuestiones como la diversidad, el pluralismo, la tolerancia, el respeto y/o la igualdad se convierte en

una necesidad cada vez mayor en sociedades abiertas y laicas como la española.

Dentro de este eje se pueden enunciar medidas como las siguientes:

- i) Integrar en los currículos de las enseñanzas, tanto de Primaria como de Secundaria Obligatoria y Bachillerato, el conocimiento de la diversidad religiosa y, de forma singular, sobre los lugares de culto.
- ii) Elaborar programas, contenidos y recursos educativos específicos que promuevan el respeto hacia la diversidad de creencias y convicciones y el desarrollo de aptitudes socioemocionales y del comportamiento que puedan contribuir a la coexistencia pacífica y la tolerancia, fomentando el pensamiento crítico, el diálogo y el respeto a los derechos y libertades fundamentales de los demás en línea con los valores y objetivos de aprendizaje de la Educación para la Ciudadanía Mundial y con el *Plan nacional para la implementación de la Estrategia europea de lucha contra el antisemitismo*.
- iii) Promocionar iniciativas educativas donde se resalte el papel de los sitios y lugares religiosos en la unión e identidad de las personas, con especial énfasis en las actividades educativas a nivel local que involucren a jóvenes, mujeres y comunidades alrededor de los sitios y lugares religiosos (en línea con la recomendaciones del *Plan de acción de las Naciones Unidas de salvaguarda de los Lugares Religiosos*).

SEXTO EJE. El sexto de los ejes de actuación estaría dirigido a intensificar los esfuerzos en favor de una sociedad informada y tolerante con la diversidad de creencias y convicciones que ve en los lugares de culto, no una amenaza, sino una expresión de la libertad de culto y de la rica diversidad religiosa de nuestra sociedad.

Días, la Iglesia de San Jorge (Madrid) y la sinagoga de Córdoba, todos ellos considerados bienes protegidos y de interés cultural.



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

Para este eje se proponen las siguientes medidas:

- i) Ampliar el alcance del directorio de lugares de culto del Observatorio del pluralismo religioso en España como herramienta para la visibilización de estos espacios en tanto expresión de la rica diversidad en creencias de nuestra sociedad y del valor cultural e histórico de muchos de estos lugares (en línea con la propuesta contenida en el *Plan de acción de las Naciones Unidas de Salvaguarda de los Lugares Religiosos*).
- ii) Incrementar las ayudas para iniciativas dirigidas a la mejora del conocimiento sobre la diversidad de creencias y convicciones, el diálogo, la convivencia y la lucha contra la intolerancia y los discursos de odio por motivo de religión.
- iii) Incentivar el liderazgo y la participación de la sociedad civil y de las instituciones religiosas en el impulso y desarrollo de estas iniciativas.
- iv) Favorecer el desarrollo de actividades específicas lideradas por jóvenes y mujeres o dirigidas a estos colectivos.
- v) Comprometerse con las actividades que favorezcan el respeto y la comprensión mutua entre las diferentes confesiones y entre éstas y el resto de la sociedad.

SÉPTIMO EJE. El séptimo y último eje afectaría a los medios de comunicación y a las redes sociales, plano que resulta vital no sólo para una adecuada difusión de información veraz respecto a cuestiones relacionadas con la diversidad religiosa y cultural, sino también en favor de una sociedad informada y tolerante.

Con respecto a este eje se recomienda incorporar a un Plan de trabajo nacional las siguientes medidas:

- i) Apoyar la formación especializada en diversidad religiosa y de creencias de periodistas.
- ii) Realizar campañas de información y concienciación sobre las minorías religiosas en España, con especial referencia a sus lugares y centros de culto (en línea con una medida del *Plan nacional para la implementación de la Estrategia europea de lucha contra el antisemitismo* [Segundo Eje, 2ª línea de acción]).
- iii) Cooperar con los medios de comunicación en la programación cultural que incorpore la temática religiosa y en la realización de campañas de concienciación sobre diversidad religiosa y lugares de culto (en línea con la medida 327 del *II Plan de Derechos Humanos*).
- iv) Elaborar una guía dirigida a los medios de comunicación y a periodistas que contribuya a la lucha contra los discursos de odio y la intolerancia basada en motivos religiosos o de creencias, con especial referencia a la situación de vulnerabilidad de los lugares de culto (en línea con la medida 6.4 del *II Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio*).
- v) Incorporar dentro del "*Protocolo para combatir el Discurso de Odio Ilegal en Línea*" cuestiones relacionadas con el antisemitismo, la cristianofobia, la islamofobia y otras formas de intolerancia por motivos religiosos o de creencias, en especial aquellas relacionadas con la difusión de ataques contra lugares y centros de culto.

Referencias

- I Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, de 12 de agosto de 1949.
- II Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, de 12 de agosto de 1949.
- III Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, de 12 de agosto de 1949.
- IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949.
- Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, de 8 de junio de 1977.
- Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, de 8 de junio de 1977.
- Protocolo III adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional, de 8 de diciembre de 2005.
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 17 de julio de 1998, enmendado por los procès-verbaux de 10 de noviembre de 1998, 12 de julio de 1999, 30 de noviembre de 1999, 8 de mayo de 2000, 17 de enero de 2001 y 16 de enero de 2002.
- El Estatuto entró en vigor el 1 de julio de 2002.
- Naciones Unidas (1948): Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948.
- Naciones Unidas (1966): Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 de diciembre de 1966.
- Naciones Unidas (1966): Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966.
- Naciones Unidas (1981): Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, de 25 de noviembre de 1981.
- Naciones Unidas (2006): Estrategia Global de Lucha contra el Terrorismo de las Naciones Unidas, adoptada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2006 (Doc. A/RES/60/288);.
- Naciones Unidas (2011a): Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief Excerpts of the Reports from 1986 to 2011 by the Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief Arranged by Topics of the Framework for Communications, Ginebra 2011.
- Naciones Unidas (2011b): Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence and violence against, persons based on religion or belief, Doc. A/HRC/RES/16/18.



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

- Naciones Unidas (2012a): *Proceso de Estambul*.
- Naciones Unidas (2012b): *A/67/287*, de 10 de agosto de 2012.
- Naciones Unidas (2013a): *Plan de Acción de Rabat*, Doc. A/HRC/22/17/Add.4, apéndice.
- Naciones Unidas (2013b): *Un mundo contra la violencia y el extremismo violento*, Doc. A/RES/68/127.
- Naciones Unidas (2015): *Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento* (Doc. A/70/7674), presentado por el Secretario General el 24 de diciembre de 2015.
- Naciones Unidas (2017): *Plan de acción para Líderes y Actores Religiosos para la Prevención de la Incitación a la Violencia que Podría Dar Lugar a Crímenes Atroces*, Nueva York.
- Naciones Unidas (2018a): *The protection of critical infrastructure against terrorist attacks: Compendium of good practices*.
- Naciones Unidas (2018b): *Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas*, Nueva York.
- Naciones Unidas (2019a): *Plan de acción de salvaguarda de los Lugares Religiosos: en unión y solidaridad por un culto seguro y pacífico*, Nueva York.
- Naciones Unidas (2019b): *Estrategia y plan de acción para la lucha contra el discurso de odio*, Nueva York.
- Naciones Unidas (2021): *“Fe religiosa para los derechos humanos”*.
- Naciones Unidas (2022a): *Protecting religious sites from terrorist attacks. Good practices guide. Specialized module*, Nueva York.
- Naciones Unidas (2022b): *Programa Mundial de Protección de objetivos vulnerables*.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (2008): *International Conference on Tourism, Religions and Dialogue of Cultures*; Cordoba, Spain, 29-31 October 2007. Madrid, World Tourism Organization.
- UNESCO (1954a): *Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado*, de 14 de mayo de 1954.
- UNESCO (1954b): *Reglamento para la aplicación de la convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado*, de 14 de mayo de 1954.
- UNESCO (1954c): *Protocolo para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado*, de 14 de mayo de 1954.
- UNESCO (1970): *Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales*, de 17 de noviembre de 1970.
- UNESCO (1972): *Convención para la Protección del Patrimonio mundial, cultural y natural*, de 16 de noviembre de 1972.
- UNESCO (1999): *Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado*, de 26 de marzo de 1999.
- UNESCO (2001): *Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático*, de 2 de noviembre de 2001.
- UNESCO (2003): *Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial*, de 17 de octubre de 2003.
- UNESCO (2005): *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales*, de 20 de octubre de 2005.
- Consejo de Europa (1950): *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, de 4 de noviembre de 1950.
- Consejo de Europa (1954): *Convenio Cultural Europeo*.
- Consejo de Europa (1985): *Convenio para la Salvaguarda del Patrimonio Arquitectónico de Europa*, de 3 de octubre de 1985.



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

- Consejo de Europa (1992): Convenio Europeo para la protección del patrimonio arqueológico, de 16 de enero de 1992.
- Consejo de Europa (2000): Recomendación de Política General n° 6 de la ECRI sobre la lucha contra la difusión de materiales racistas, xenófobos y antisemitas en internet, de 15 de diciembre de 2000.
- Consejo de Europa (2005): Convenio marco sobre el valor del patrimonio cultural para la sociedad, de 25 de octubre de 2005.
- Consejo de Europa (2008): Resolución de la Asamblea Parlamentaria 1605, European Muslim communities confronted with extremism, de 15 de abril de 2008.
- Consejo de Europa (2010): Resolución de la Asamblea Parlamentaria 1743, Islam, Islamism and Islamophobia in Europe, de 23 de junio de 2010.
- Consejo de Europa (2016): Orientaciones. Manual para combatir el discurso de odio en internet a través de la educación en derechos humanos, versión en español, Ed. INJUVE, Madrid.
- Consejo de Europa (2017a): Convención del Consejo de Europa sobre los Delitos relacionados con Bienes Culturales, de 19 de mayo de 2017.
- Consejo de Europa (2017b): Resolución n° 2144 titulada: "Ending cyberdiscrimination and online hate".
- Consejo de Europa (2019): Resolución de la Asamblea Parlamentaria 2309, The Preservation of the Jewish cultural heritage, de 4 de octubre de 2019.
- Unión Europea (2001a): Conclusiones y plan de acción del Consejo Europeo extraordinario, de 21 de septiembre de 2001
- Unión Europea (2001b): Posición Común 2001/931/PESC (DOUE n° L 334, de 28 de diciembre de 2001). Modificada por última vez de momento en virtud de la Posición Común 2009/468/PESC del Consejo, de 15 de junio de 2009 (DOUE n° L 151/45, de 16 de junio de 2009).
- Unión Europea (2001c): Reglamento del Consejo 2580/2001, de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo (DOUE núm. L 332, de 28 de diciembre de 2001). Actualizado en virtud del Reglamento 501/2009, de 15 de junio de 2009 (DOUE núm. L 151/45, de 16 de junio de 2009).
- Unión Europea (2002): Decisión marco 2002/475/JAI, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo (DOUE núm. L 164, de 22 de junio de 2002). Modificada por la Decisión marco de 2008/919/JAI, de 28 de noviembre de 2008 (DOUE núm. L 330, de 9 de diciembre de 2008).
- Unión Europea (2005a): Estrategia de Lucha contra el Terrorismo.
- Unión Europea (2005b): Resolución del Parlamento Europeo de 27 de enero de 2005
- Unión Europea (2008): Directiva 2008/114/CE, de 8 de diciembre de 2008, sobre la identificación y designación de infraestructuras Críticas Europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección.
- Unión Europea (2010): Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, (2010/C 83/02) (DOUE C83/389, de 30 de marzo de 2010).
- Unión Europea (2016a): Recomendación General n° 15 relativa a la lucha contra el discurso de odio y su Memorándum explicativo.
- Unión Europea (2016b): Código de Conducta para la Lucha contra la Incitación Ilegal al Odio en Internet.
- Unión Europea (2017a): Directiva contra el Terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo.
- Unión Europea (2017b): Resolución del Parlamento Europeo sobre la lucha contra el antisemitismo, de 1 de junio de 2017.



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

- Unión Europea (2018): Recomendación de la UE 2018/334 de la Comisión Europea, de 1 de marzo de 2018, sobre medidas para combatir eficazmente los contenidos ilícitos en línea (DOUE núm. 63, de 6 de marzo de 2018).
- Unión Europea (2020a): Una Unión de la igualdad: Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025, COM(2020)565 final.
- Unión Europea (2020b): Declaración del Consejo sobre la lucha contra el antisemitismo, de 2 de diciembre de 2020.
- Unión Europea (2021): Strategy on combating antisemitism and fostering Jewish life (2021-2030).
- OSCE (2006): Preparación de los días de Recordación del Holocausto: Sugerencias para educadores.
- OSCE (2007): El tratamiento del antisemitismo en la enseñanza: ¿Por qué y cómo? Guía para educadores.
- OSCE (2011): Directrices para educadores sobre la manera de combatir la intolerancia y la discriminación contra los musulmanes, OSCE y ODIHR, Consejo de Europa, UNESCO.
- (OSCE 2019a): Prevención del antisemitismo mediante la educación: Directrices para los responsables de la formulación de políticas.
- OSCE (2019b): Desarrollar una comprensión de los delitos de odio de naturaleza antisemita y abordar las necesidades de seguridad de las comunidades judías: Guía práctica.
- OSCE (2020a): Informe sobre la libertad de religión o de creencias y seguridad. Manual de orientaciones, OSCE-ODIHR, Varsovia.
- OSCE (2020b): Addressing Intolerance, Discrimination and Hate Crime: Responses of Civil Society and Christian and Other Religious Communities, Varsovia.
- OSCE (2022): Informe sobre crímenes de odio de 2021.
- España (1980): Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (BOE núm. 177, de 24 de julio de 1980).
- España (1985): Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (BOE núm. 155, de 29 de junio de 1985).
- España (1992a): Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (BOE núm. 272, de 12 de noviembre de 1992).
- España (1992b): Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España (BOE núm. 272, de 12 de noviembre de 1992).
- España (1992c): Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España (BOE núm. 272, de 12 de noviembre de 1992).
- España (2004): Acuerdo de colaboración entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y la Iglesia Católica, de 25 de marzo de 2004.
- España (2006): Plan Director para la Convivencia y Mejora de la Seguridad de los Centros Educativos y sus Entornos.
- España (2007a): Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- España (2007b): Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI 2007-2010).
- España (2008): Plan Nacional de Derechos Humanos.
- España (2009a): Ley catalana 16/2009, de 22 de julio, de Centros de Culto (DOGC núm. 5432, de 30 de julio de 2009, y BOE núm. 198, de 17 de agosto de 2009).
- España (2009b): Plan Nacional de Catedrales.
- España (2009c): Propuesta de contenido tipo de Plan director de Catedral.



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

- España (2011a): Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas (BOE núm. 102, de 29 de abril de 2011).
- España (2011b): Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas (BOE núm. 121, de 21 de mayo de 2011).
- España (2011c): Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI 2011-2014).
- España (2011d): Estrategia Integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, Madrid.
- España (2013): Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (BOE núm. 300, de 16 de diciembre de 2013).
- España (2015a): Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.
- España (2015b): Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional (BOE núm. 233, de 29 de septiembre de 2015).
- España (2015c): Plan de Prevención y Protección Antiterrorista (PPPA), de mayo de 2015.
- España (2016): Plan Nacional de Protección de las Infraestructuras Críticas, aprobado mediante Instrucción núm. 1/2016, de la Secretaría de Estado de Seguridad, Ministerio del Interior.
- España (2017): Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (BOE núm. 309, de 1 de diciembre de 2017).
- España (2019a): Orden PCI/179/2019, de 22 de febrero, por la que se publica la Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019, aprobado por el Consejo de Seguridad.
- España (2019b): Guía sobre Orientaciones para combatir el discurso de odio en internet a través de la educación en derechos humanos, INJUVE, Madrid.
- España (2019c): Plan de Acción contra los Delitos de Odio.
- España (2020a): Resolución, de 16 de diciembre de 2020, por el que se aprueba el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (BOE núm. 328, de 17 de diciembre de 2020).
- España (2020b): Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España, Ministerio del Interior, Madrid 2020.
- España (2020c): Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos Seguridad para los delitos de odio y conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación, Madrid.
- España (2020d): Plan Estratégico Nacional de Prevención y Lucha contra la Radicalización Violenta (PENCRAV).
- España (2021a): Estrategia de Seguridad Nacional.
- España (2021b): Orden PCM/575/2021, de 8 de junio, por la que se aprueba el Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional (BOE núm. 138, de 10 de junio de 2021).
- España (2021c): Protocolo para combatir el discurso de odio en línea, OBERAXE, Madrid.
- España (2021e): Real Decreto 45/2021, de 26 de enero, por el que se aprueban los Estatutos de la Fundación Pluralismo y Convivencia, F.S.P. (BOE núm. 24, de 28 de enero de 2021).
- España (2022a): Informe sobre evolución de los delitos de odio en España 2021, Ministerio del Interior, Madrid.
- España (2022b): II Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio (2022-2024), Madrid.
- España (2023a): Ley 8/2023, de 29 de junio, de Lugares o Centros de culto y Diversidad Religiosa en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- España (2023b): Informe sobre evolución de los delitos de odio en España 2022, Ministerio del Interior, Madrid.



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

- España (2023c): Plan nacional para la implementación de la Estrategia Europea de lucha contra el antisemitismo 2023-2030, Madrid.
- España (2023d): II Plan Nacional de Derechos Humanos, Madrid.
- España (2023e): Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión, contra el Racismo y la Xenofobia (2023-2027), Madrid.
- Sentencia de 27 de abril de 2011, asunto Boychev y otros c. Bulgaria.
- Sentencia de 17 de octubre de 2016, asunto Asociación para la Solidaridad con los testigos de Jehová y otros c. Turquía.
- Sentencia de 20 de septiembre de 2017, asunto Cumhuriyetçi Eğitim Ve Kültür Merkezi Vakfi c. Turquía.
- Sentencia de 3 de diciembre de 2019, asunto Religious Community of Jehovah's witnesses of Kryvyi Rih's Ternivsky District c. Ukraine.
- Sentencia de 20 de junio de 2020, asunto Religious Community of Jehovah's witnesses c. Azerbaijan.
- Sentencia 3 de marzo de 2021, asunto The Religious denomination of Jehovah's witnesses in Bulgaria c. Bulgaria.
- Sentencia de 23 de febrero de 2022, asunto Centre of Societies for Krishna Consciousness in Russia and Frolov c. Russia.
- Sentencia de 22 de junio de 2022, asunto Christian Religious Organization of Jehovah's witnesses in the NKR c. Armenia.

Sentencias

A) Tribunal Europeo de Derechos Humanos

- Sentencia de 30 de marzo de 1989, asunto ARM Chappell c. Reino Unido.
- Sentencia de 9 de diciembre de 1994, asunto Holy Monasteries c. Grecia.
- Sentencia de 2 de junio de 1997, asunto Pentidís y otros c. Grecia.
- Sentencia de 14 de marzo de 2000, asunto Manoussakis Serif y otros c. Grecia.
- Sentencia de 27 de marzo de 2002, asunto Metropolitan Church of Bessarabia and others c. Moldova.
- Sentencia de 11 de abril de 2007, asunto Kuznetsov y otros c. Rusia.
- Sentencia de 26 de octubre de 2007, asunto Barankevich c. Rusia.
- Sentencia de 3 de agosto de 2007, asunto Congregación de los Testigos de Jehová de Gldani y otros c. Georgia.
- Sentencia de 14 de septiembre de 2007, asunto Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucrania.
- Sentencia de 12 de agosto de 2009, asunto Masaev c. Moldavia.
- Sentencia de 1 de marzo de 2010, asunto Kimlya y otros c. Rusia.
- Sentencia de 22 de noviembre de 2010, asunto Jehovah's witnesses of Moscow and others c. Russia.

B) Tribunales Penales Internacionales

a. Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia

- Sentencia de 3 de marzo de 2000, asunto Blaskic
- Sentencia de 27 de febrero de 2003, asunto Plavsic
- Sentencia de 18 de marzo de 2004, asunto Miodrag Jokic
- Sentencia de 17 de diciembre de 2004, asunto Kordic & Cerbez
- Sentencia de 12 de junio de 2007, asunto Milan Martić
- Sentencia de 17 de julio de 2018, asunto Pavle Strugar



b. Corte Penal Internacional

- Sentencia de 29 de septiembre de 2016, asunto *Mahdi*.
- Sentencia 53/1985, de 11 de abril.
- Sentencia 120/1990, de 27 de junio.
- Sentencia 63/1994, de 28 de febrero.
- Sentencia 177/1996, de 11 de noviembre.
- Sentencia 46/2001, de 15 de febrero.

C) Tribunal Constitucional

- Sentencia 32/1982, de 7 de junio.
- Sentencia 123/1984, de 18 de diciembre.
- Sentencia 19/1985, de 13 de febrero.

Bibliografía

- ALCÁCER GUIRAO, Rafael (2021): "Discurso de odio, derecho penal y libertad de expresión", en *Cuestiones de Pluralismo*, vol. 1, núm. 2. <https://doi.org/10.58428/igsw8345>
- ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel (2008): "Lugares de culto, patrimonio cultural y libertad religiosa", en *Jornadas jurídicas sobre libertad religiosa*, Ministerio de Justicia, Madrid, págs. 649-677
- BADENES CASINO, Margarita (2005): *La protección de los bienes culturales durante los conflictos armados: especial referencia al conflicto armado en el territorio de la antigua Yugoslavia*, Universidad de Valencia, Valencia.
- BARATTA, Alessandro (2001): "El concepto actual de seguridad en Europa", en *Revista Catalana de Seguridad Pública*, núm. 8, págs. 10 y sigs.
- BARBERO GONZÁLEZ, Iker (2017): "Criminalización de la comunidad musulmana y la lucha por la presunción de inocencia", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 115. <https://doi.org/10.24241/rcai.2017.115.1.39>
- BRIONES MARTÍNEZ, Irene M. (2020): "Ataques a lugares de culto: la destrucción de la identidad religiosa", en *Iustel. Revista general de Derecho canónico y Derecho eclesiástico del Estado*, núm. 54.
- CANO PAÑOS, Miguel Ángel (2016): "Odio e incitación a la violencia en el contexto del terrorismo islamista. Internet como elemento ambiental", en *InDret. Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 4, págs. 1-37.
- CASTRO JOVER, Adoración (2006): "La integración de los inmigrantes. La educación como instrumento para formar ciudadanos", en *Inmigración, minorías y multiculturalidad*, Lejona.
- CASTRO JOVER, Adoración (2007): "Los lugares de culto en el Derecho urbanístico: Un análisis desde la igualdad material", en *Laicidad y Libertades: escritos jurídicos*, núm. 7, págs. 1-32.
- CASTRO JOVER, Adoración, y URIARTE RICOTE, Maite (2021): *La situación urbanística de los lugares de culto*, Observatorio del Pluralismo Religioso en España, Madrid (visitado por última vez el 15 de febrero de 2023).
- CEMBRERO, Ignacio (2016): *La España de Alá*, La Esfera de los libros, Madrid.
- CONTRERAS MAZARÍO, José M^a (2014): "La diversidad religiosa en sociedades abiertas: criterios de discernimiento y estrategias de gestión", en AA.VV.: *Libertad de conciencia, laicidad y Derecho. Liber Discipulorum en homenaje al Prof. Dr. Dionisio Llamazares Fernández*, Civitas, Pamplona, págs. 431-460.
- CONTRERAS MAZARÍO, José M^a (2013): *Gestión pública del hecho religioso en España*, Fundación Alternativas, Madrid (visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021).
- CONTRERAS MAZARÍO, José M^a (2009): "La financiación "directa" de las minorías religiosas en España", en *Iustel. Revista General de Derecho canónico y Derecho eclesiástico del Estado*, vol. 20, págs. 1-41.



- DÍAZ CALVARRO, Julia M^a (2018): *Régimen jurídico de los lugares de culto en España. Especial referencia a los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística y a los mecanismos de control administrativo*, Tesis doctoral, Badajoz (visitado por última vez el 15 de febrero de 2023).
- ESCOBAR HERNANDEZ, Concepción (2021): "Ataque a lugares religiosos y Derecho penal internacional: el caso Al Mahdi ante la Corte Penal Internacional", en AA.VV.: *El Derecho eclesiástico del Estado. En homenaje al Profesor Dr. Gustavo Suárez Pertierra*, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 107-133.
- FELICIANI, Giorgio (2011): "Régimen de los lugares de culto en el derecho internacional y en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", en OTADUY, J. (coord.): *Régimen legal de los lugares de culto. Nueva frontera de la libertad religiosa*, EUNSA, Pamplona.
- FERNÁNDEZ-CORONADO, Ana, y SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo (2013): *Identidad social, pluralismo religioso y laicidad del Estado*, Fundación Alternativas, Madrid (visitado por última vez el 20 de diciembre de 2021).
- FERRARI, Silvio (2022): "Un instrumento para la promoción de los derechos de las minorías: el Atlas of religious or belief minority rights", en *Cuestiones de pluralismo*, vol. 2, núm. 2. <https://doi.org/10.58428/eiyd8341>.
- FORNÉS DE LA ROSA, Juan (1995): "Régimen jurídico patrimonial y financiación de la Iglesia desde la perspectiva de la libertad religiosa", en *Ius canonicum*, vol. 36, n^o 71. <https://doi.org/10.15581/016.36.15981>.
- FORNÉS DE LA ROSA, Juan (1995): "Régimen jurídico patrimonial y financiación de la Iglesia desde la perspectiva de la libertad religiosa", en AA.VV.: *La libertad religiosa*. IX Congreso Internacional de Derecho canónico, UNAM, México.
- GARCÍA GARCÍA, Ricardo (2008): *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas. Veinticinco años de su régimen jurídico*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona.
- GONZÁLEZ MORENO, Beatriz (2003): *Estado de Cultura, Derechos Culturales y Libertad Religiosa*, Civitas, Madrid.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Marcos (2010): "Competencias de las entidades locales en relación con los lugares de culto", en *Anuario de Derecho eclesiástico del Estado*, vol. XXVI, págs. 557-590.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Alejandro (2020): "Las organizaciones internacionales ante la violencia y los desastres sobre los lugares de culto", en *Revista Jurídica Santo Agostinho de Sete Lagoas*, vol. 6, núm. 1, págs. 11-30 (visitado por última vez el 23 de febrero de 2022).
- GROCIO, Hugo (1925): *Del Derecho de la Guerra y de la Paz*, 4 vols., Reus, Madrid.
- HABERMAS, Jürgen (1992): "Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe", en *Paxis International*, núm. 12/1, págs. 1-19.
- HOLGADO GONZÁLEZ, María (2022): "Libertad de conciencia en tiempo de la Covid-19: cuestiones competenciales", en CONTRERAS MAZARÍO, José M^a: *El impacto del Covid-19 en la libertad de conciencia y religiosa*, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 203-225.
- JIRI, Toman (1994): *La protection des biens culturels en cas de conflit armé. Commentaire de la Convention de La Haye du 14 mai 1954*, Ed. UNESCO, Viena.
- KYMLICKA, Will (2002): *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona.
- LETURIA NAVARRO, Ana (2014): "Laicidad y diálogo interreligioso en sociedades plurales", en AA.VV.: *Libertad de conciencia, laicidad y Derecho. Liber Discipulorum en homenaje al Prof. Dr. Dionisio Llamazares Fernández*, Civitas, Pamplona, págs. 547-571.
- MILANI, Daniela (2021): "Libertad de religión y seguridad sostenible en las estrategias de lucha contra el terrorismo de inspiración religiosa en Italia", en *Cuestiones de Pluralismo*, vol. 1, núm. 2. <https://doi.org/10.58428/nemy1911>
- MORERAS, Jordi (2017): *La gobernanza de conflictos relacionados con la pluralidad*



- religiosa, Observatorio del Pluralismo Religioso en España, Documento núm. 6, Madrid (visitado por última vez el 30 de mayo de 2022).
- MURILLO MUÑOZ, Mercedes (2014): "Gestión pública del hecho religioso: ¿para qué?", en AA.VV.: *Libertad de conciencia, laicidad y Derecho. Liber Discipulorum en homenaje al Prof. Dr. Dionisio Llamazares Fernández*, Civitas, Pamplona, págs. 462-477.
- PEREZ-AGOTE POVEDA, Alfonso, y SANTIAGO GARCÍA, José Antonio (2009): *La nueva pluralidad religiosa*, Ministerio de Justicia, Madrid.
- PIGNATELLI Y MECA, Fernando (2000): "Los crímenes de guerra en el Estatuto de Roma", en *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 75, págs. 229-380.
- PIGNATELLI Y MECA, Fernando (2012): "La protección penal de los bienes culturales y lugares de culto en caso de conflicto armado", en AA.VV.: *Estudios de derecho internacional y de derecho europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*, vol. 1, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 897-938.
- PONCE, Juli, y CABANILLAS, José Antonio (2011): *Lugares de culto, ciudades y urbanismo. Guía de apoyo a la gestión de la diversidad religiosa*, Observatorio sobre el Pluralismo Religioso en España, Madrid.
- RIEGL, Alois. (1987): "El culto moderno a los monumentos", en *La balsa de la medusa*, núm. 7, págs. 23-29.
- ROBERT, Jacques (1977): *La liberté religieuse et le régime des cultes*, PUF, París.
- RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel (2000): *Libertad religiosa y confesiones: el régimen jurídico de los lugares de culto*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio (2017): *Libertad religiosa y terrorismo islamista*, Dykinson, Madrid.
- SAN AGUSTÍN DE HIPONA (1958): *La ciudad de Dios*, tomo XVI, BAC, Madrid.
- SAN MARTÍN CALVO, Marina (2016): "La sanción penal internacional de los crímenes de guerra contra los bienes culturales. El asunto Al Mahdi", en *Revista Española de Relaciones Internacionales*, núm. 8, págs. 218-251.
- SANTO TOMÁS DE AQUINO (1959): *Summa Teológica*; BAC, Madrid.
- SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, Alex (2005): *Libertad religiosa y Estatuto autonómico*, Comares, Granada.
- TEJÓN SÁNCHEZ, Raquel (2014): "Poder local, libertad de conciencia y laicidad", en AA.VV.: *Libertad de conciencia, laicidad y Derecho. Liber Discipulorum en homenaje al Prof. Dr. Dionisio Llamazares Fernández*, Civitas, Pamplona, págs. 521-545.
- TEJÓN SÁNCHEZ, Raquel (2008): *Confesiones religiosas y patrimonio cultural*, Ministerio de Justicia, Madrid.
- TORTOSA GARRIGÓS, M^a Amparo (2009): "Como se propaga el radicalismo en las mezquitas", en *Foro para una Democracia segura*, de 4 de febrero de 2009 (visitado por última vez el 15 de diciembre de 2021).
- URRUTIA ASUA, Gorka, y MARTÍNEZ DE BRINGAS, Asier (2021): "La participación de las confesiones en la gestión pública de la diversidad religiosa", en *Cuestiones de Pluralismo*, vol. 1, núm. 2. <https://doi.org/10.58428/zhvu8250>
- VITORIA, Francisco de (1963): *Relecciones de Indias y de Iure Belli*, Unión Panamericana, Washington DC.

