

La salvaguarda de los lugares de culto

Hacia una propuesta de gestión

Resumen ejecutivo

José M.^a Contreras Mazarío

Informes del

 Observatorio del
pluralismo religioso en España



La salvaguarda de los lugares de culto

Hacia una propuesta de gestión

Resumen ejecutivo

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



Este Informe se ha realizado a iniciativa de la Fundación Pluralismo y Convivencia con el objetivo de aplicar en el contexto español la iniciativa llevada a cabo en el seno de la ONU, a raíz de los ataques contra mezquitas en Christchurch (Nueva Zelanda), bajo el nombre *Plan de acción de salvaguarda de los Lugares Religiosos: en unión y solidaridad por un culto seguro y pacífico*. Es por ello que la aproximación y análisis del presente Plan de acción adquiere una gran importancia en el contenido de este Informe.

El objetivo del citado *Plan de acción* de las Naciones Unidas 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 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 iv) 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.

Con relación a España, y aunque sólo se advierten ataques aislados y de baja intensidad a los lugares de culto, debe alertarse de la necesidad



de conocer y, en su caso, reducirlos. En este sentido, los casos que se producen tienen que ver con daños materiales y pintadas de rechazo a lugares de culto de determinadas confesiones (mezquitas, sinagogas, iglesias católicas...). No obstante, entendemos que no hay que menospreciar estas acciones que alertan de la existencia de un germen de intolerancia que hay que afrontar para que no devengan en actos de odio o de violencia. Es necesario trabajar en el ámbito de la prevención para evitar que estas conductas se produzcan y crezcan.

El Informe se ha articulado 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 se ha pretendido 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. El Informe, por ende, se ha estructurado en cuatro Capítulos relativos a la fundamentación y naturaleza de la protección, causas u origen de los ataques, normativa española aplicable y marco institucional y mecanismos e instrumentos de prevención y gestión. Finalmente, se proponen un conjunto de medidas integrante de un posible plan de trabajo 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, 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.

1. Fundamentación jurídica

Por lo que respecta a la fundamentación jurídica, se han diferenciado cuatro ámbitos del derecho, toda vez que en los mismos se encuentran las 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.

Un primer ámbito 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. Las normas relativas a la protección de los bienes culturales en los casos de conflicto armado siguen dos caminos distintos: por una parte, forman parte del proceso de reafirmación del desarrollo del Derecho internacional humanitario y, de otra, a través de la codificación de normas relativas a la cultura asumida principalmente por la UNESCO (BÁDENES, 2005: 61). Del mismo modo, una correcta consideración de lo que representa el ataque y destrucción de edificios religiosos supone que, tras la desaparición de lo material, está igualmente presente el propio hombre, la persona, cuya dimensión espiritual es lo que se intenta destruir (cfr. CPI: *asunto Mahdí* y TPIY: *asuntos Blaskic, Plavšić y Korđić y Čerkez*). En concreto, los actos cometidos contra este tipo de bienes son considerados dentro de la categoría de “crímenes de guerra” (art. 8.2.e).ii), iii) y iv) **ECPI**); previsión que ha servido de fundamento jurídico en la **sentencia de la CPI en el asunto Al Mahdí**, 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 religión (en concreto, se trata de nueve mausoleos y una mezquita, todos ellos situados en



la ciudad de Tombuctú, Mali) en una situación de conflicto armado de carácter no internacional (cfr. ESCOBAR, 2021, y SAN MARTÍN, 2016).

El segundo fundamento se sitúa en la posible configuración de muchos de estos sitios espirituales o religiosos como parte del **patrimonio artístico y cultural**, y —por tanto— en las normas jurídicas protectoras de este patrimonio tanto desde el plano internacional como estatal o nacional. 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).

Y, en esta misma labor de codificación legal debe hacerse mención del Consejo de Europa, en 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 (2017).

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.

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. En este marco se ha destacado la actividad llevada a cabo tanto en el seno de la ONU como de la UE. Por lo que respecta al ámbito de las Naciones Unidas, se destaca 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, donde se mencionan dos actuaciones: la elaboración del documento titulado The protection of critical infrastructure against terrorist attacks: Compendium of good practices, que sienta las bases para la protección de las estructuras críticas o vulnerables de los ataques terroristas, y el mencionado Plan de acción de salvaguarda de los Lugares Religiosos.

Mientras que en el ámbito de la Unión Europea, se destacan instrumentos jurídicos como 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; la Decisión-Marco 2002/475/JAI, sobre la lucha contra el terrorismo, modificada por la Decisión 2008/919/JAI; el Reglamento del Consejo 2580/2001, igualmente actualizado en virtud



del Reglamento 501/2009; la adopción de una Estrategia de Lucha contra el Terrorismo, basada en cuatro pilares fundamentales: prevenir, proteger, perseguir y responder; la Directiva contra el Terrorismo, 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.

Por último, 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. A este respecto, 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, una vez más, el reseñado Plan de acción de salvaguarda de los Lugares Religiosos, 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. Amén de la propia garantía del derecho fundamental a la libertad de pensamiento, conciencia y religión (arts. 18 DUDH, 18 PIDCP y 6 Declaración de 1981). Mientras que 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 (art. 9) y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 10). Amén, como se ha puesto de manifiesto en el propio Informe, de la importantísima labor llevada a cabo por el TEDH.

Todo este análisis permite afirmar, a modo de conclusión, 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.

2. Naturaleza jurídica

En cuanto a la naturaleza jurídica de esta figura, se llama 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 distinguen tres posiciones, 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.

Los **lugares de culto como bienes** pueden ser de valor “cultural”, y/o de carácter “cultural”. En tanto que bienes culturales, éstos son 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 litúrgica (cc. 1188, 1190, 1205, 1208, 1223, 1224, 1226, 12229 y 1235 CDC). Partiendo de estas normas, se define 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 opta de este modo por un concepto de lugar de culto coincidente con el de templo o edificio destinado habitualmente a la oración¹, y —por ende— alejado de otras expresiones como podrían ser, por

1. 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”.



ejemplo, la de “lugar sagrado.” Mientras que los lugares de culto como bienes culturales, supone que el destino principal de éstos no es otro que el de “bien de interés cultural” o bien de carácter artístico, arqueológico, histórico, etc. Se trata, por tanto, de bienes que por su valor cultural o conmemorativo son calificados o considerados como tales por una sociedad (RIEGL, A, 1987: 24). 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 (cfr. Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (1954) y Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1972)).

Por lo que respecta a los **lugares de culto como derecho**, y en concreto como contenido del derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto, ello supone el reconocimiento y garantía de los derechos a instituir y mantener lugares de culto, el acceso a ellos libremente y sin injerencias y a reunirse sin sufrir perturbaciones, incluso de los poderes públicos (TEDH: asuntos Congregación de los testigos de Jehová de Gldani y otros c. Georgia y Boychev c. Bulgaria). Para su ejercicio 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 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).

Por último, y respecto a los **lugares de culto como elemento de la seguridad**, se distingue una doble configuración: como garantía positiva, la primera, y como deber jurídico, la segunda; configuraciones ambas que se proyectan directamente sobre cada una de las ayudas reseñadas, esto es, la prevención como garantía positiva y la seguridad como deber jurídico. A este respecto, la seguridad pública, usando la terminología heredada de términos anglosajones, permite distinguir entre “safety” y “security”. 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 reseñado, esto es, “safety”, se hace referencia a la seguridad física de los establecimientos y recintos y las actividades desarrolladas por profesionales de protección civil. Ello supone entender la seguridad pública como parte esencial en el desarrollo de los derechos humanos, constituyéndose en un elemento primordial para consolidar el sistema de libertades y garantizar el respeto irrestricto en el ejercicio, protección y promoción de éstos en un Estado democrático de derecho.

3. Causas de los ataques

Una de las cuestiones más importantes del presente Informe tiene que ver con las causas y motivos que están detrás de los ataques contra los lugares de culto. Sólo sabiendo y entendiendo el porqué de estos ataques 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. El análisis de las causas se ha realizado en el Informe partiendo de las graduaciones de mayor a menor grado de violencia: empezado por las situaciones que han devenido con una quiebra de las estructuras del Estado y con ello en la existencia de conflictos sociales que acaben en reales conflictos armados, ya sean de carácter interno o internacional; un escalón menor se sitúa en aquellas situaciones de radicalismo violento y con él en acciones que devienen en terrorismo; el tercero de los peores viene concretado en los actos relativos con los discursos de odio, mientras que el último de los niveles lo ocupan las actividades relacionadas con la intolerancia y la discriminación, buscando 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 deben 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.

Los ataques a los lugares de culto en los conflictos armados —así como también **en los ataques terroristas**— tienen su causa por parte de los combatientes y, en su caso, de los terroristas en la pretensión de acabar o de causar terror en el oponente. Un ataque a un lugar sagrado o de culto simboliza, pues, 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. Por ello, en la normativa internacional dichos ataques son considerados crímenes de guerra (art. 8.2.e).ii, iii) y iv) **ECPI**), 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).

Otra causa de los ataques a lugares de culto se ha situado en el presente Informe en los **discursos de odio**. A este respecto, el intento más completo a nivel universal tuvo lugar con la adopción del **Plan de Acción de Rabat**, 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 internacional (ver **Ficha sobre la “incitación al odio”**), el cual tuvo su culminación en la aprobación de la **Estrategia y Plan de acción de las Naciones Unidas para la lucha contra el discurso de odio** (2019).

A escala regional, destaca la labor desarrollada en el seno de la OSCE, tanto a nivel conceptual como de tutela. A nivel conceptual, la labor desarrollada ha sido de suma importancia al ofrecer la siguiente definición del delito de odio: “*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*”. Mientras que desde el plano del conocimiento y tutela, se hace especial mención a su informe anual sobre el discurso de odio (cfr. **Informe de 2021 sobre crímenes de odio**).

La última de las causas que está en el origen de los ataques a lugares de culto se sitúa en las actividades o actos relacionados con la **intolerancia y la discriminación por motivos de creencias o religiosos**, los cuales han sufrido un incremento en los últimos años en el mundo (cfr. Ayuda a la Iglesia Necesitada: **Informe sobre la Libertad**



Religiosa en el mundo 2023-Resumen ejecutivo). En este sentido, baste con señalar cómo los lugares sagrados o espirituales han entrado de lleno en los contenidos de la intolerancia o la discriminación, en la mayoría de las ocasiones a través de manifestaciones opuestas a su apertura en un municipio o ciudad determinada. En cuanto al tipo de acciones, en el Informe se destaca 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 judíos (cfr. ***Informe sobre el antisemitismo en España durante el año 2019***), así como también en mezquitas (cfr. ***Informe especial 2019. Incidencias e islamofobia***) e iglesias, etc.) hasta ataques violentos a lugares de culto (cfr. ***Informe sobre el antisemitismo en España durante el año 2019***: p. 8), 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 se denomina “*Discriminatory Laws*” (permisos arbitrarios, normas contradictorias, autorizaciones que no llegan, moratorias, reordenaciones urbanas e inspecciones constantes y meticulosas, exigencias de aforo y 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 urbano).

4. Normativa española, marco institucional e instrumentos de gestión en materia de lugares de culto en España

4.1. Normativa española

El derecho fundamental a la libertad ideológica, religiosa y de culto está garantizado en el artículo 16 de la **CE** y ha sido desarrollado por la **Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa**, estableciéndose —por tanto— su fundamento

en las reseñadas normas jurídicas (art. 2.1 y 2 LOLR) y su naturaleza jurídica como contenido esencial del mencionado derecho fundamental (art. 53.2 **CE**). No obstante, el derecho español no contiene una definición de lugar de culto, por lo que dicho concepto queda en manos del derecho pacticio o, en su caso, de los derechos confesionales.

Desde el plano del Derecho pacticio, “*son centros de culto de las Iglesias pertenecientes a la FEREDE 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 FEREDE*” (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**). Mientras que desde el plano estricto del Derecho canónico, “*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*” (c. 1205 en relación con el c. 1210 **CDC**), al tiempo que “*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*” (canon 1214 **CDC**).

Dentro de esta categoría se deben incluir, igualmente, los cementerios de carácter religioso (arts. 2.6 **Ley 25/1992** y 2.5 **Ley 26/1992**), teniendo igualmente presente que se trata de espacios sobre los que 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 el resto de las medidas contenidas en un Plan de trabajo nacional.



Aunque existen medidas de protección en el ámbito penal español frente a las acciones que dan lugar a los ataques más graves, en el Informe se ponen asimismo de manifiesto las dificultades existentes en la protección efectiva de este tipo de lugares o espacios de culto, especialmente en el ámbito de la prevención y la salvaguarda de los mismos.

4.2. Marco institucional

La nueva realidad española 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.

Desde el **plano institucional**, se menciona de una manera especial los órganos relacionados con la Administración central del Estado, y en concreto a la Subdirección General de Libertad Religiosa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, a quien corresponde la función de tutela y promoción de la libertad religiosa, así como de las correspondientes relaciones del gobierno con las confesiones religiosas. Junto a esta unidad, se hace mención igualmente de la **Comisión Asesora de Libertad Religiosa** (art. 8 LOLR), en tanto que órgano asesor de la Administración en la aplicación de la libertad religiosa en España. Se menciona también a la **Fundación Pluralismo y Convivencia**, entidad del sector público estatal creada por acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de octubre de 2004, y cuya

función principal es promover las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo del derecho de libertad religiosa en España, tanto a través de la gestión de ayudas económicas como del desarrollo de proyectos propios. Junto a los citados órganos, no se olvida tampoco la referencia a otras tres unidades en esta ocasión relacionadas con los ámbitos autonómicos y local, como son, por un lado, la *Direcció General d'Afers religiosos*, integrada dentro de la Consejería de la Presidencia de la Generalitat de Catalunya y la *Direcció 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; y, por otro, la *Oficina d'Afers Religiosos* del Ayuntamiento de Barcelona.

4.3. Mecanismos e instrumentos de gestión

Por lo que se refiere a los planes o estrategias desarrolladas y que afectan en esta temática, las mismas se han mencionado teniendo presente las reseñadas causas de ataque a los lugares de culto, por lo que se han diferenciado cuatro grandes grupos, a saber: i) seguridad, ii) discurso de odio, iii) intolerancia y iv) derechos humanos y protección del patrimonio cultural.

Desde el plano de **la seguridad pública**, se mencionan 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). Mientras que, por lo que respecta **al discurso de odio**, se trae 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 se destacan los dos planes de acción, a saber: 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, 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 cultural**, 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). Todos ellos aportan medidas y actuaciones que sirven de base o de ejemplo para la puesta en funcionamiento de un futuro plan de trabajo sobre los lugares de culto.

5. Recomendaciones para un plan de trabajo

En el plano de las recomendaciones, se realiza una propuesta relacionada con la 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 resulta 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 participen y colaboren en la identificación de las distintas formas de mitigar los riesgos y amenazas que concurren, al tiempo que se precisan las oportunidades y fortalezas que los lugares de culto suponen para una plena y efectiva cohesión social en una sociedad abierta como la española.

En el Informe se indica que el Plan de trabajo debe partir de un axioma básico como es el hecho de que la pluralidad religiosa presente en la sociedad española no debe convertirse 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 representen 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.

El Plan de trabajo se articula en 7 ejes o ámbitos de actuación, y en relación con cada uno de ellos se incluyen, a modo de propuesta, medidas concretas.

El PRIMER EJE versa 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, así como lo relativo a la ausencia y/o lagunas que en esta materia se producen en el Derecho español y que se han ido poniendo de manifiesto a lo largo del Informe; 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.

Como contenido de este ámbito se puede hacer referencia a medidas tales como las siguientes: 1) Elaboración de una Ley estatal sobre lugares y centros de culto, en la que se contengan 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); y 2) 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.

El SEGUNDO EJE 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 incluyen las siguientes medidas: 3) 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; 4) 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; 5) 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; y 6) 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.

El TERCER EJE tiene como destinatario a 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.

Dentro de este ámbito, las medidas que se integran son las siguientes: 7) Crear espacios permanentes de interlocución y diálogo entre las diferentes confesiones con implantación en los respectivos territorios y los gobiernos autonómicos; 8) 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; 9) Incluir la diversidad religiosa en la formación continua del profesorado; y 10) 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.

El CUARTO EJE que se propone potencia la acción por parte 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.

En relación con el ámbito local se proponen las siguientes medidas: 11) Promover la creación de espacios permanentes de interlocución y diálogo entre los representantes de las entidades religiosas y la administración local; 12) 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; 13) Reforzar el Programa "Municipios por la Tolerancia", colaborando y ayudando a los gobiernos



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

locales a gestionar diversidad religiosa de una manera inclusiva y plural, con especial incidencia en el establecimiento y actividad de los lugares y centros de culto; 14) 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 culto: actividades de puertas abiertas y programas de visitas escolares a los centros de culto, exposiciones, reseñas de fechas y celebraciones significativas, etc.; 15) 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; 16) 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; y 17) 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.

El QUINTO EJE está 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: 18) 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; 19) Elaborar programas, contenidos y recursos educativos específicos que promuevan el respeto hacia la diversidad de creencias y convicciones, así como 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; y 20) 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.

El SEXTO EJE de actuación está 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.

Para este eje se integran las siguientes medidas: 21) 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; 22) 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; 23) Incentivar el liderazgo y la participación de la sociedad civil y de las instituciones religiosas en el impulso y desarrollo de estas iniciativas; 24) Favorecer el desarrollo de actividades específicas lideradas por jóvenes y mujeres o dirigidas a estos colectivos; y 25) Comprometerse



LA SALVAGUARDA DE LOS LUGARES DE CULTO

con las actividades que favorezcan el respeto y la comprensión mutua entre las diferentes confesiones y entre éstas y el resto de la sociedad.

El SÉPTIMO EJE afecta 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 incorporan las siguientes medidas: 26) Apoyar la formación especializada en diversidad religiosa y de creencias de periodistas; 27) Realizar campañas de información y concienciación sobre las minorías religiosas en España, con especial referencia a

sus lugares y centros de culto; 28) 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; 29) Elaboración de 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; y 30) 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.

