

LIBERTAD RELIGIOSA E **INTOLERANCIA:**

Los ataques a los
lugares de culto

José M.^a Contreras Mazarío

LIBERTAD RELIGIOSA
E INTOLERANCIA:
LOS ATAQUES A
LOS LUGARES
DE CULTO

JOSÉ M^a CONTRERAS MAZARÍO
Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad Pablo de Olavide

Sevilla, 2022

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado
<https://cpage.mpr.gob.es>

Edita:



© JOSÉ M. CONTRERAS MAZARÍO

© MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

NIPO (edición impresa): 089-22-030-1

NIPO (edición on-line): 089-22-031-7

ISBN: 978-84-7471-174-5

Depósito Legal: M-27046-2022

Fecha de edición: noviembre 2022

Imprime: Estilo Estugraf Impresores S.L.



Este trabajo tiene su origen en un Informe realizado por el autor a petición de la Fundación Pluralismo y Convivencia, y que dio lugar a la celebración por ambas partes del correspondiente art. 83 LRU.

Obra realizada en el marco del Proyecto de Investigación financiado por los Fondos FEDER-I+d: «El discurso de odio en Andalucía. Análisis de su incidencia y persecución penal». (Ref. UPO-1265099).
Investigadoras Principales: Silvia Mendoza Calderon y Ana Sánchez Rubio.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

ÍNDICE

ABREVIATURAS	9
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO 1º.- FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA	21
1.- LA PROTECCIÓN DE LOS LUGARES DE CULTO EN EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	21
2.- LA PROTECCIÓN DE LOS LUGARES DE CULTO EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	34
2.1.- La protección de los lugares de culto en la Carta de Derechos humanos de Naciones Unidas	34
2.2.- Protección de los lugares de culto, derechos humanos y Unión Europea	42
2.3.- Lugares de culto, derechos humanos y Consejo de Europa	45
2.4.- Lugares de culto y dimensión humana en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)	47
3.- LUGARES DE CULTO Y TERRORISMO	49
3.1.- Lugares de culto, terrorismo y Naciones Unidas	49
3.2.- Lugares de culto, terrorismo y Unión Europea	52
3.3.- Lugares de culto, terrorismo y Consejo de Europa	56
3.4.- Lugares de culto, terrorismo y OSCE	58
4.- LOS LUGARES DE CULTO Y LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL	61
4.1. Derechos culturales, protección del patrimonio cultural y lugares de culto en el ámbito universal	61

4.2.- Derechos culturales, protección del patrimonio cultural y lugares de culto en el ámbito regional europeo	68
5.- LUGARES DE CULTO Y TRIBUNALES INTERNACIONALES: ESPECIAL REFERENCIA AL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Y A LOS TRIBUNALES PENALES INTERNACIONALES	72
5.1.- La protección de los lugares de culto y el TEDH	72
5.2.- La protección de los lugares de culto y los Tribunales Penales Internacionales.	78
6.- LA LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CULTO EN EL DERECHO ESPAÑOL	95
6.1.- Libertad religiosa y Constitución de 1978	95
6.2.- Libertad religiosa y de culto y sus límites: la seguridad como elemento del orden público	97
6.3.- Lugares de culto y derecho a la cultura	99
6.4.- Valoración del sistema	101
CAPÍTULO 2º. NATURALEZA JURÍDICA	103
1.- LOS LUGARES DE CULTO COMO «BIENES»	103
1.1.- Los lugares de culto como «bienes culturales	104
1.2.- Los lugares de culto como «bienes culturales	106
2.- LOS LUGARES DE CULTO COMO «DERECHO	110
2.1.- Los lugares de culto como derecho individual	111
2.2.- Los lugares de culto como derecho colectivo	116
3.- LOS LUGARES DE CULTO COMO OBJETO DE PROTECCIÓN O SEGURIDAD PÚBLICA	121
3.1.- Seguridad e infraestructuras críticas	122
3.2.- Seguridad e infraestructuras blandas	126
3.3.- Los lugares de culto como objeto protección	129
CAPÍTULO 3º.- CAUSAS Y MOTIVOS DE LOS ATAQUES	131
1.- CONSIDERACIONES GENERALES	131
2.- LOS LUGARES DE CULTO COMO OBJETIVO DE LOS CONFLICTOS ARMADOS	133
3.- LOS LUGARES DE CULTO COMO OBJETIVO DE LOS ATAQUES TERRORISTAS	140

3.1.- Ataques terroristas y lugares de culto	141
3.2.- Ataques terroristas a lugares de culto: características y motivos	147
3.3.- Financiación y lugares de culto	157
4.- LOS LUGARES DE CULTO COMO OBJETIVO DE LOS DELITOS (DISCURSOS) DE ODIO	168
4.1.- El delito de odio y la libertad religiosa	168
4.2.- Delito de odio y libertad religiosa en España	174
5.- LOS LUGARES DE CULTO COMO MANIFESTACIÓN DE INTOLERANCIA Y DISCRIMINACIÓN	180
5.1.- Intolerancia religiosa y violación de los derechos humanos	180
5.2.- Intolerancia y lugares de culto	196
5.3.- Lugares de culto e identidad	197
6.- LIBERTAD DE CONCIENCIA, LUGARES DE CULTO Y CIBERESPACIO ..	206
6.1.- Internet, discurso de odio e intolerancia y lugares de culto	207
6.2.- Internet, ataques terroristas y lugares de culto	213
6.3.- Internet y contranarrativa	216
CAPÍTULO 4º.- ÁMBITO MATERIAL	223
1.- CONSIDERACIONES GENERALES	223
2.- LOS LUGARES DE CULTO COMO CONTENIDO DEL DERECHO DE LIBERTAD RELIGIOSA	224
2.1.- Lugares de culto: reconocimiento jurídico	224
2.2.- Concepto de lugar de culto	226
2.3.- Dimensión individual: el derecho de libre acceso y a la reunión pacífica en los lugares de culto	232
2.4.- Dimensión colectiva: los derechos de las confesiones a establecer lugares de culto y a su pacífica posesión	234
2.5.- Ejercicio de la libertad religiosa y sus límites	237
2.6.- Lugares de culto y seguridad: ¿un binomio desigual	241
3.- LOS LUGARES DE CULTO Y SU PROTECCIÓN	247
3.1.- Lugares de culto y protección del patrimonio cultural	247
3.2.- Lugares de culto y protección cultural en conflictos armados	251

CAPÍTULO 5º.- ÁMBITO SUBJETIVO: POSICIÓN QUE CORRESPONDE A CADA SUJETO	257
1.- LA DIFÍCIL DELIMITACIÓN DE LAS TITULARIDADES ACTIVA Y PASIVA	258
2.- LOS PODERES PÚBLICOS: SUJETOS DIRECTOS DE LA GARANTÍA POSITIVA	262
3.- FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO Y OTRO PERSONAL: SUJETOS INDIRECTOS DE LA PROTECCIÓN	271
3.1.- Fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado	271
3.2.- Otro posible personal interviniente	275
4.- LAS CONFESIONES Y COMUNIDADES RELIGIOSAS: SUJETOS NECESARIOS	279
5.- LOS LÍDERES RELIGIOSOS Y MINISTROS DE CULTO: SUJETOS INSTRUMENTALES	285
5.1.- Líderes religiosos, personal de culto y lugares sagrados	285
5.2.- Líderes religiosos, discurso de odio y violencia	288
6.- LAS PERSONAS (LOS FIELES): DE TITULARES DEL DERECHO A SUJETOS PROTEGIDOS	291
7.- LA SOCIEDAD: SUJETO INDIRECTO DE LA GARANTÍA	307
8.- RELACIONES EXISTENTES ENTRE LOS SUJETOS	319
8.1.- Relaciones Estados-confesiones religiosas	319
8.2.- Relaciones Estado-personal religioso	325
8.3.- Relaciones Estado-ciudadanos (fieles)	333
8.4.- Relaciones confesiones religiosas-sociedad	334
CAPÍTULO 6º.- MECANISMOS E INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN	343
1.- ORGANIZACIONES RELIGIOSAS, MIGRACIÓN Y SEGURIDAD: DE LA INTEGRACIÓN A LA PERTENENCIA	341
2.- PLANES DE ACCIÓN EN MATERIA DE MIGRACIÓN Y SEGURIDAD ...	346
3.- ORGANISMOS, COMPETENCIAS Y ESTRUCTURAS DE GESTIÓN DEL PLURALISMO RELIGIOSO: ENTRE LA CENTRALIDAD Y LA DESCENTRALIZACIÓN	366

4.- OTROS ÁMBITOS Y MECANISMOS DE APOYO	379
4.1.- Medios de comunicación e internet	379
4.2.- Centros educativos	382
4.3.- Centros penitenciarios	387
5.- MEDIDAS DE SALVAGUARDA: ACCIONES Y ACTIVIDADES	392
5.1.- Propuestas y planes de acciones	392
5.2.- Recomendaciones y plan de trabajo	394
CAPÍTULO 7.- CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES FINALES	405
1.- CONSIDERACIONES FINALES	405
2.- RECOMENDACIONES	406

ABREVIATURAS

AAJ:	Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979, sobre Asuntos Jurídicos
AEAC:	Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979, sobre Educación y Asuntos Culturales
AP:	Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa
Art.:	Artículo
BOE:	Boletín Oficial del Estado
CE:	Constitución española, de 29 de diciembre de 1978
CDI:	Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas
CEDH:	Convenio Europeo para la Salvaguarda de los Derechos y Libertades Fundamentales
ComEDH:	Comité Europeo de Derechos Humanos
Convenio I:	Convenio I 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 II 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 III de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, sobre el trato a los prisioneros de guerra
Convenio IV:	Convenio IV de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, sobre la protección de personas civiles en tiempos de guerra
CPI:	Corte Penal Internacional
DOUE:	Diario Oficial de la Unión Europea
DUDH:	Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948
ECRI:	Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia
EICTIR:	Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización
EUMC:	Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia

FJ:	Fundamento jurídico
KAIIICID:	Centro Internacional para el Diálogo Interreligioso e Intercultural
LO:	Ley Orgánica
LOLR:	Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa
ODIHR:	Oficina de Derechos Humanos de la OSCE
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
ONUDD:	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
OSCE:	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
Pág.:	Página
Págs.:	Páginas
Párr.:	Párrafo
PE:	Parlamento Europeo
PIDCyP:	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 18 de diciembre de 1966
PIDESyC:	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 18 de diciembre de 1966
PLEGEM:	Plan Estatal General de Emergencia de Protección Civil
RD:	Real Decreto
S:	Sentencia
Sigs.:	Siguientes
STC:	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS:	Sentencia del Tribunal Supremo
TC:	Tribunal Constitucional
TEDH:	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TI:	Tecnologías de la Información
TPIY:	Tribunal Penal Internacional para la ExYugoslavia
TS:	Tribunal Supremo
UE:	Unión Europea
UNAOC:	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para la Alianza de Civilizaciones
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNICRI:	Instituto Interregional de las Naciones Unidas de Investigación sobre la Justicia y el Crimen
UNOCT:	Oficina de las Naciones Unidas contra el Terrorismo
USCIRF:	Comisión de Estados Unidos para la Libertad Religiosa

INTRODUCCIÓN

La libertad religiosa, entendida en los términos de la pluralidad que da forma a las nuevas realidades sociales, se configura como una parte más, y en ocasiones relevante, de la realidad social a la que el Derecho hace frente. En este contexto, en las sociedades abiertas actuales, la concentración masiva de personas con motivos de grandes e importante eventos de índole religioso (muchas veces mezclados con elementos culturales) y las situaciones que se derivan de esas realidades suponen escenarios de riesgo que el derecho debe y ha tomado en consideración, donde la libertad religiosa no es ajena a estas cuestiones, más bien –y muy al contrario– implica la necesidad de abordar estas temáticas que no resultan ajenas al ejercicio moderno de este derecho fundamental.

La seguridad pública está basada en una legislación que, usando la terminología heredada de términos anglosajones, permite distinguir entre «safety»¹ y «security»². 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)³, con el primero de los términos, esto es, «safety», se hace referencia a la seguridad física de los

¹ Safety. English Oxford Living Dictionaries. Available online: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/safety> (consultado por última vez el 10 de enero de 2022).

² Security. English Oxford Living Dictionaries. Available online: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/security> (consultado por última vez el 10 de enero de 2022).

³ Con relación al presente significado, véase ALTOLARRIGUE, Marta: *Seguridad Ciudadana en el hemisferio*. XXI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Justicia y Seguridad, San José de Costa Rica, Julio del 2003. 15 págs.; BROTAT, Ricard: «Un concepte de seguretat ciutadana», en *Revista Catalana de Sociologia*, nº 17 (2002), págs. 5-25; DÍEZ, José: «El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana», en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, Junio 2004, págs. 25-40; FIGUEROA, Carlos: «Seguridad Ciudadana: Una tarea del Estado», en *Seminario Internacional Seguridad Ciudadana, Democracia y Participación*, organizado por el Ministerio del Interior y la Fundación Honrad Adenauer, Santiago 1995, págs. 5-16; LOW, S.: «Security at home: How private securitization practices increase state and capitalist control», en *Anthropologic Theory*, núm. 17 (2017), págs. 365-381; NEILD, Rachel: *De la seguridad nacional a la seguridad ciudadana: La sociedad civil y la evolución del debate sobre el orden público*, 2003 (en internet: http://www.cedoc.org/notas_pr/seguridad.htm); TUDELA, Patricio: «Prevención del delito y seguridad ciudadana en democracia», en *Cuadernos de Criminología*, nº 8 (1998), págs. 87-111; TUDELA, Patricio: «Integración regional y seguridad: desde las estrategias de defensa al crimen organizado y la seguridad ciudadana», en BLOMEIER, Hans (Edit.): *Nuevos escenarios en los procesos de Asociación e Integración. Desafíos y realidades*, Fundación Konrad Adenauer, Santiago 2001, págs. 39 a 48.

establecimientos y recintos y las actividades desarrolladas por profesionales de protección civil⁴. 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 entendimiento⁵. A este fin va dirigido principalmente el presente trabajo, sin olvidar –no obstante– los dos primeros.

La práctica y el análisis de los organismos internacionales, sea las Naciones Unidas (a través de los diferentes órganos y organismos especializados) sea la OSCE, el Consejo de Europa o la Unión Europea, entre otras, se hacen eco de la trascendencia y gravedad de los problemas religiosos en el mundo, al tiempo que condenan 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 culto. Dichas organizaciones internacionales manifiestan 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»: al hacerlo, los lugares de culto, «paraísos de paz y serenidad», se convierten en «lugares de ejecución, mientras que niños, mujeres y hombres indefensos pierden la vida simplemente porque se han reunido para practicar su religión». «Y aún más lamentable»* –señalan estos organismos– «*es que algunos de estos repugnantes ataques se cometen en nombre de la religión»*.

Los lugares sagrados preservados en memoria de esos encuentros con lo divino forman parte del carácter de todas las tradiciones religiosas y culturales. Cada una de las grandes tradiciones religiosas y culturales de la humanidad tienen lugares a los que atribuyen una especial santidad. Los santos lugares constituyen una característica común a todas las tradiciones religiosas de la humanidad, igual que las celebraciones y la oración. Paradójicamente, uno de los efectos de la identificación de ciertos lugares como sagrados es que esos lugares pueden volverse focos de las tensiones entre los miembros de diferentes comunidades religiosas. Un lugar considerado «santo» por un grupo puede ser reclamado o rechazado por adherentes a otra tradición. En consecuencia, los lugares de culto pueden convertirse en fuentes de conflictos, al mismo tiempo que de manifestación espiritual.

Dentro de esta casuística, la protección de los lugares de culto frente a los ataques terroristas o de radicalismo violento, de una u otra ideología, se ha convertido en uno de los asuntos que más preocupa tanto a las organizaciones internacionales para la protección de los derechos humanos⁶,

⁴ Respecto a este significado, véase BARCELONA LLOP, J.: *La protección civil municipal*, Iustel, Madrid 2007; BUBNOVSKAIA, Olesia V.; LEONIDOVA, Vitalina V., y LYSOVA, Alexandra V.: «Security or Safety: Quantitative and Comparative Analysis of Usage in Research Works Published in 2004–2019», en *Behavioral Sciences*, 2019, 9, 146 (doi:10.3390/bs9120146; visitado por última vez el 3 de enero de 2022); ISTURITZ, José Julián: «De la protección civil a la atención de emergencias: nueva visión», en *Cuadernos de Seguridad*, nº 329 (2018); KUTAIMY, R.; ZHANG, L.; BLOK, D.; KELLY, R.; KOVACEVIC, N.; LEVOSKA, M.; GADIVEMULA, R.; LEVINE, D.: «Integrating patient safety education into early medical education utilizing cadaver, sponges, and an inter-professional team», en *BMC Medical Education*, núm. 18 (2018), págs. 215 y sigs. (consultar en línea: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30227853/>; visitado por última vez el 2 de diciembre de 2021); OCHOA MONZÓ, J.: *Riesgos mayores y protección civil*, Mc Graw Hill, Madrid 1999.

⁵ Este es el significado recogido en el *Plan de acción de las Naciones Unidas sobre Sitios espirituales y religiosos*, Nueva York 2019 (consultar en línea: <https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/12-09-2019-UNAOC-PoA-Religious-Sites.pdf>; visitado por última vez el 20 de marzo de 2022).

⁶ En el año 2000, el ICOMOS presentó un Informe mundial sobre monumentos y sitios en peligro. Pues bien, en el punto 5 de dicho Informe, relativo a las categorías de patrimonio bajo mayor riesgo, se puede leer lo siguiente: «Los informes identificaron que ciertos tipos de estructuras patrimoniales corren hoy un mayor riesgo, y por lo tanto exigen

como a los países en general⁷. En esta línea, el Secretario General Adjunto de la ONU, Vladimir Voronkov, ha manifestado que «*los asesinatos de terroristas en los centros urbanos han aumentado drásticamente desde 2011*» y que «*los ataques contra lugares religiosos se están volviendo más letales*». Agregó, además, que el *Programa mundial para combatir las amenazas terroristas contra los objetivos vulnerables* «*ilustra un objetivo fundamental de nuestra agenda contra el terrorismo: asegurar que nuestros ciudadanos puedan disfrutar y ejercer de manera segura sus libertades fundamentales y derechos socioeconómicos en su vida diaria sin miedo*»⁸.

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 Oct. 2010: Irak: milicianos de Al Qaeda atacan una iglesia católica en Bagdad, matando a 58 personas; 15 Dic. 2010: Irán: dos atacantes suicidas de un grupo extremista suní atacan una procesión fúnebre chii cerca de una mezquita en Chababar, matando a 39 personas; 5 Ago. 2012: Wisconsin: un supremacista blanco mata a seis miembros de un templo sij y hiere a tres más en Oak Creek; 18 Nov. 2014: Israel: dos hombres palestinos matan a cinco personas en una sinagoga de Jerusalén; 30 Ene. 2015: Pakistán: un ataque suicida de una mezquita chii en Shikarpur mata a más de 60 personas; 20 Mar de 2015: Yemen: atacantes suicidas del Estado islámico (EI) matan a 137 personas en dos mezquitas de la capital, Saná; 17 Jun. 2015: Carolina del Sur: un supremacista blanco mata a nueve personas en una iglesia afro-estadounidense en Charleston; 24 Sep. 2015: Yemen: un ataque dinamitero suicida en una mezquita en Saná deja 25 muertos; 12 Nov. 2016: Pakistán: un atacante suicida mata a más de 50 personas en un templo sufi en la provincia de Baluchistán; 11 Dic. 2016: Egipto: un atacante suicida del grupo EI se hace estallar en el complejo de la catedral cristiana copta en El Cairo matando a 25 personas; 29 Ene. 2017: Canadá: un tirador solitario mata a seis personas en el Centro Cultural Islámico de la ciudad de Quebec; 16 Feb. 2017: Pakistán: un ataque suicida en un templo sufi en la provincia Sindh cobra la vida de 98 personas; 9 Abr. 2017: Egipto: dos ataques dinamiteros suicidas contra iglesias en Alejandría y Tanta cobran 45 vidas; 5 Nov. 2017: Texas: un hombre armado mata a 26 personas en la Primera Iglesia Bautista de Sutherland Springs; 24 Nov. 2017: Egipto: milicianos atacan una mezquita en provincia norte del Sinaí matando a 311 personas; 17 Dic. 2017: Pakistán: un ataque del EI en una iglesia de Quetta mata a 16 personas; 27 Oct. 2018: Pensilvania: un hombre armado mata a 11 personas en la sinagoga Tree of Life en Pittsburgh, y 15 Mar. 2019: Nueva Zelanda: tiroteos en dos mezquitas en Christchurch matan a 49 personas*»⁹.

una atención especial» y el primero que aparece es el «patrimonio religioso», del que se señala lo siguiente: «*El patrimonio religioso que forma una parte importante del patrimonio de casi toda sociedad, es muy diverso en cuanto a su naturaleza, e incluye sitios sacros; enterramientos, tumbas y cementerios; monumentos aislados; edificios y conjuntos; archivos; frágiles obras de arte; instrumentos musicales y paisajes con atributos sagrados. Los cambios en las tradiciones religiosas pueden llevar a la transformación de edificios y sitios. Dadas las características arquitectónicas tan específicas de muchos edificios religiosos —tamaño, forma, ubicación, tipo de construcción— su mantenimiento es una tarea considerable que exige recursos y talentos especiales. Dentro del contexto de los conflictos inter-étnicos, el patrimonio religioso corre el riesgo de acciones violentas, vandalismo y su total destrucción. También el saqueo y robo de obras de arte y de fragmentos de edificios destinados al mercado de obras de arte es uno de los mayores problemas en el mundo*».

⁷ En este sentido, han sido famosos los derribos de estatuas de Buda por los talibanes afganos, o la destrucción en Irak y Siria de sitios arqueológicos que incluían templos antiguos, construcciones cristianas, monumentos funerarios de profetas del Antiguo Testamento o incluso mezquitas a manos de los miembros del denominado Estado islámico.

⁸ Palabras pronunciadas por el Secretario General Adjunto de la ONU, Vladimir Voronkov, en la presentación del *Programa mundial para combatir las amenazas terroristas contra los objetivos vulnerables*.

⁹ Según datos recopilados por el autor sobre la base de informaciones exclusivamente periodísticas, podemos señalar que, en los diez últimos años, los ataques terroristas que han tenido como objetivo lugares de culto alcanzan un total de 34, de los cuales 14 se han producido en mezquitas, 8 en iglesias católicas, 4 en iglesias coptas y otros 4 en iglesias protestantes, 2 en sinagogas y otros 2 en templos sijes.

Todos estos acontecimientos han llevado a la adopción de distintas e interesantes iniciativas por parte de diversos y diferentes 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)¹⁰ 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)¹¹, 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, de la propia puesta en marcha de la Alianza de Civilizaciones (2004)¹², del llamado «Proceso de Estambul» (2011)¹³, del Plan de Acción de Rabat¹⁴, de las Declaraciones de Marrakech (2016)¹⁵ y de Beirut (2017)¹⁶.

¹⁰ Sobre el KAICIID, ver su página web: <http://www.kaiciid.org/es>.

¹¹ Entre los artículos principales de este Documento, cabe hacer mención al siguiente: «— La protección de lugares de culto —templos, iglesias y mezquitas— es un deber garantizado por las religiones, los valores humanos, las leyes y las convenciones internacionales. Cualquier intento de atacar los lugares de culto o amenazarlos con atentados, explosiones o demoliciones es una desviación de las enseñanzas de las religiones, como también una clara violación del derecho internacional».

¹² Con relación a la Alianza de Civilizaciones, ver los *Informes del Grupo de Alto Nivel* y el *Trabajo de investigación preparatorio sobre migración e integración*. Estos trabajos pueden consultarse en internet: http://www.unaoc.org/ibis/wp-content/uploads/2010/05/HLGreport_MigrationIntegration.pdf, y <http://www.unaoc.org/ibis/wp-content/uploads/2010/05/UNAOc-Background-Research-Paper-on-Migration-and-Integration.pdf>, respectivamente. Un informe sobre los inicios de la Alianza de Civilizaciones puede consultarse en: <http://fund-culturadepaz.org/spa/ALIANZA/Alianzavicivizacioneses.pdf>; visitados por última vez el 9 de diciembre de 2021.

Una visión crítica sobre la Alianza en SORIANO, Ramón: «La Alianza de Civilizaciones en España. Críticas y réplicas», en *Revista Internacional de Pensamiento Político*, Vol. 6 (2011), págs. 109-148 (consultar en línea: <http://pensamiento-politico.org/Descargas/RIPP06109148.PDF>; visitado por última vez el 11 de diciembre de 2021).

¹³ Las resoluciones 16/18 (CDH) y 66/167 (AGNNUU) fueron adoptadas por consenso en 2011, y aclamadas por las partes interesadas de todas las regiones y religiones como un importante paso adelante en los esfuerzos internacionales para enfrentar la intolerancia religiosa y el discurso de odio. La inclusión de un plan de acción explícito para combatir la intolerancia religiosa en los párrafos operativos de estas resoluciones (así como en iteraciones posteriores de los textos) es clave para comprender su valor y relevancia continua. Además, los Estados tuvieron la previsión de establecer también un mecanismo específico de implementación para el plan de acción: el «Proceso de Estambul». Desde el lanzamiento del Proceso en Estambul, Turquía, en julio de 2011, se han celebrado siete reuniones a nivel de expertos: en Washington (EE. UU.), Londres (Reino Unido y Canadá), Ginebra (OIC), Doha (Qatar), Jeddah (OIC), Singapur y La Haya (Países Bajos). En abril de 2019, Dinamarca y la Unión Europea organizaron una reunión en Ginebra para evaluar el progreso realizado con la implementación de las resoluciones 16/18 y 66/167. Una década después de la adopción de esas resoluciones y en un contexto preocupante de mayor intolerancia religiosa en todo el mundo (incluido el aumento de la islamofobia, el antisemitismo y los ataques contra las minorías cristianas), el fortalecimiento del Proceso de Estambul y su uso como vehículo para impulsar el progreso mundial en la lucha contra la discriminación y el odio sigue siendo de suma importancia.

¹⁴ Véase A/HRC/22/17/Add.4, apéndice (consultar en línea: <https://undocs.org/sp/A/HRC/22/17/Add.4>; visitado el 11 de enero de 2022).

¹⁵ Los días 25, 26 y 27 de enero de 2016 se celebró en Marrakech una cumbre sobre los derechos de las minorías religiosas en los Países de mayoría musulmana, a la que asistieron más de 300 personalidades de todo el mundo islámico, entre ellas, eruditos de las ciencias islámicas, muftis, juristas, así como representantes políticos de diferentes países. La cumbre fue organizada por el Ministerio de Fundaciones y Asuntos Islámicos de Marruecos, y patrocinada por la Fundación para la Promoción de la Paz en las Sociedades Musulmanas, una organización con base en Emiratos Árabes y presidida por Sheij Abdullah Bin Bayyah. El objetivo fue el de publicar una declaración común en defensa de los derechos de las minorías no musulmanas en los países de mayoría musulmana.

¹⁶ ACNUDH: *Faith for Rights* (Ginebra, 2018) (disponible en línea: www.ohchr.org/Documents/Press/Faith4Rights.pdf; visitado por última vez el 16 de octubre de 2021). Existe fichero en formato PDF con la Declaración de Beirut en albanés, árabe, inglés, francés, alemán, griego, portugués, ruso, serbio y turco (consultar en línea: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/FreedomReligion/Pages/FaithForRights.aspx>).

Todos ellos encaminados 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 y paz social de muchos países.

En este contexto también debe traerse a colación las iniciativas llevadas a cabo tanto en el seno de la OSCE, como de la Unión Europea. En el ámbito de la OSCE destaca, junto a todas las iniciativas adoptadas y puesta en marcha en los campos de la intolerancia y la discriminación religiosa¹⁷, así como contra los discursos de odio¹⁸, las relacionadas con la libertad religiosa y de conciencia, y de un modo especial el *Manual de orientaciones sobre libertad de religión o de creencias y seguridad*¹⁹. En este Manual se parte de los desafíos que plantea la diversidad de religiones y de creencias en toda la región de la OSCE, así como la amenaza que suponen el extremismo violento y la radicalización que conducen al terrorismo, todo lo cual ha puesto de manifiesto la relación entre la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencias y la necesidad de brindar seguridad, sin que ello suponga una merma o presión en el disfrute y ejercicio del mencionado derecho. Se señala en el mismo como «*la protección, el respeto y la garantía del derecho a la seguridad de una persona abarcan la obligación del Estado de proteger a las personas, grupos y comunidades frente a amenazas como el delito, la violencia y el terrorismo. Los Estados deben contemplar la seguridad en todas sus distintas dimensiones y adoptar un enfoque amplio y cooperativo que no sobrecargue la seguridad nacional a expensas de otras dimensiones de la seguridad, incluidos los derechos humanos*» (pág. 6).

Por su parte, en el ámbito de la Unión Europea, la principal actividad al respecto ha sido llevada a cabo en el seno del Parlamento Europeo donde, junto a toda una importantísima actividad relativa a la no discriminación y la intolerancia²⁰ y de lucha contra el radicalismo violento²¹,

¹⁷ Sobre esta temática véanse, entre otros, OSCE: *Directrices para educadores sobre la manera de combatir la intolerancia y la discriminación contra los musulmanes: Afrontar la islamofobia mediante la educación*, Varsovia 2011 (consultar en línea: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/2/91301.pdf>; visitado por última vez el 20 de octubre de 2021); OSCE: *Formación de coaliciones para la tolerancia y la no discriminación una guía práctica*, Varsovia 2018 (consultar en línea: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/d/417290.pdf>; visitado por última vez el 20 de marzo 2021); OSCE: *Prevención del antisemitismo mediante la educación: Directrices para los responsables de la formulación de políticas*, Varsovia 2020 (consultar en línea: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/4/444640.pdf>; visitado por última vez el 20 de marzo de 2021).

¹⁸ Véanse a este respecto, entre otros, OSCE: *Los delitos de odio motivados por el racismo y la xenofobia*, Varsovia 2021 (consultar en línea: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/b/502275.pdf>; visitado por última vez el 20 de octubre de 2021); OSCE: *Delitos de odio contra los Musulmanes*, Varsovia 2018 (consultar en línea: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/7/414479.pdf>; visitado por última vez el 20 de marzo de 2021); OSCE: *Desarrollar una comprensión de los delitos de odio de naturaleza antisemita y abordar las necesidades de seguridad de las comunidades judías: Guía práctica*, Varsovia 2017 (consultar en línea: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/d/423680.pdf>; visitado por última vez el 20 de octubre de 2021).

¹⁹ Consultar en línea: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/f/471369.pdf> (visitado por última vez el 22 de marzo de 2022).

²⁰ A este respecto, véanse Resoluciones del Parlamento Europeo, de 20 de enero de 2011, sobre la situación de los cristianos en relación con la libertad de religión (DOUE C 136E, de 11.5.2012, p. 53); de 17 de abril de 2014, sobre la política exterior de la UE en un mundo de diferencias religiosas y culturales (consultar en línea: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0456_ES.html?redirect; visitado por última vez el 20 de marzo de 2021); de 4 de febrero de 2016, sobre la masacre sistemática de minorías religiosas por el denominado «EIL/Dáesh» (TDC 35, de 31.1.2018, p. 77); de 14 de diciembre de 2017, sobre la situación de los rohinyás (consultar en línea: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0500_ES.html; visitado por última vez el 20 de marzo de 2021); y de 15 de enero de 2019, sobre las Directrices de la UE y el mandato del envío especial de la Unión para la promoción de la libertad de religión o creencias fuera de la Unión (consultar en línea: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0013_ES.html; visitado por última vez el 20 de marzo de 2021);

²¹ Sobre la temática de la lucha contra el radicalismo violento, véanse *Informe sobre la prevención de la radicalización y el reclutamiento de ciudadanos europeos por organizaciones terroristas*, Comisión de Libertades Civiles, Justicia e Interior, de 4

destaca la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales²², con especial referencia al derecho de libertad de conciencia y religiosa²³. En este campo, y después de considerar el culto como parte integrante del reseñado derecho fundamental, destaca la especial atención que dicho órgano ha tenido a los lugares de culto, en tanto que contenido esencial para un real y efectivo ejercicio del mismo.

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 la Naciones Unidas a solicitar del Alto Representante de la Alianza de Civilizaciones la elaboración y puesta en marcha de un Plan de Acción, a fin de que para que las Naciones Unidas exploren acciones para prevenir ataques y garantizar la santidad de los sitios religiosos y la seguridad de los fieles²⁴, el cual ha tenido su reflejo en el denominado «*Plan de acción para la protección de los Lugares Religiosos*»²⁵.

de noviembre de 2015 (consultar en línea: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2015-0316_ES.pdf; visitado por última vez el 20 de marzo de 2021); Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2015, sobre la prevención de la radicalización y el reclutamiento de ciudadanos europeos por organizaciones terroristas (consultar en línea: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0410_ES.html; visitado por última vez el 20 de marzo de 2021); Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 21 de septiembre de 2005, sobre la captación de terroristas: afrontar los factores que contribuyen a la radicalización violenta (consultar en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0313&from=EN>; visitado por última vez el 20 de marzo de 2021); Comunicación de la Comisión, de 22 de noviembre de 2010, titulada «La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura» (consultar en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0673&from=ES>; visitado por última vez el 20 de marzo de 2021); Comunicación de la Comisión, de 15 de enero de 2014, titulada «Prevenir la radicalización hacia el terrorismo y el extremismo violento: una respuesta más firme de la UE» (consultar en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0941&from=ES>; visitado por última vez el 20 de marzo de 2021).

²² Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 12 de diciembre de 2007 (consultar en línea: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00389-00403.pdf>; visitado por última vez el 20 de marzo de 2021).

²³ En concreto, artículos 10, 20, 21 y 22.

Art. 10: «1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, a través del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos.

2. Se reconoce el derecho a la objeción de conciencia de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio».

Art. 20: «Todas las personas son iguales ante la ley».

Art. 21: «1. Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

2. Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados y sin perjuicio de sus disposiciones particulares».

Art. 22: «La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística».

²⁴ Respecto de este Plan de acción el Nuncio Apostólico ante Naciones Unidas, Mñor. Bernardito Auza, ha señalado que «un plan de acción de las Naciones Unidas para salvaguardar los lugares de culto y otros lugares religiosos sería un paso en la dirección correcta», al tiempo que evidencia que «la protección de los lugares de culto es una consecuencia directa de la defensa de la libertad de pensamiento, conciencia y religión». La delegación de la Santa Sede, señala igualmente el Nuncio, espera que este «Plan de Acción se enmarque y se base en el derecho fundamental a la libertad religiosa y en la libertad de practicar la propia fe o creencia en los lugares de culto, en paz y seguridad», con la esperanza también de que el Plan de Acción «condene no sólo el terrorismo en todas sus formas y expresiones, sino, más concretamente, que condene enérgicamente todos los ataques contra lugares de culto y otros lugares religiosos y las ideologías que los impulsan, que son, por su propia naturaleza, totalmente ajenas a las creencias religiosas auténticas».

²⁵ Naciones Unidas: *Plan de acción para la protección de los sitios espirituales y religiosos*, Nueva York 2019 (consultar en línea: <https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/12-09-2019-UNAOC-PoA-Religious-Sites.pdf>; visitado por última vez el 20 de marzo de 2022). Junto al mismo, debe hacerse asimismo referencia a otro Plan de acción, a saber: Naciones Unidas, *Plan of Action for Religious Leaders and Actors to Prevent Incitement to Violence That Could Lead to Atrocity Crimes* (consultar en línea: www.un.org/en/genocideprevention/documents/Plan_of_Action_Religious_Prevent_Incite.pdf; visitado por última vez el 20 de diciembre de 2021).

En esta misma línea, el pasado 19 de enero de 2021, la Oficina de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (UNOCT) hizo oficial el lanzamiento del *Programa mundial para combatir las amenazas terroristas contra los objetivos vulnerables*, en asociación con la Alianza de Civilizaciones de las Naciones Unidas (UNAOC) y el Instituto Interregional de Investigación sobre la Justicia y el Crimen de las Naciones Unidas (UNICRI). El presente *Programa*, liderado por la UNOCT y financiado por el Estado de Qatar, busca fortalecer la capacidad de los Estados Miembros para prevenir, contrarrestar, responder e investigar ataques terroristas contra objetivos vulnerables mediante el desarrollo de estrategias de colaboración, incluyendo asociaciones público-privadas, y la prestación de asistencia técnica en forma de capacitaciones operativas, previa solicitud.

Por su parte, el citado *Plan de acción* –como se indica en 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*». El *Plan de acción*, según MORATINOS (Alto Comisionado para la Alianza de Civilizaciones), hay que implementarlo ya, «*no podemos esperar a Godot, no podemos esperar a que pase el tiempo y que tengamos todo preparado, todo diseñado. Yo creo que hay que trabajar en paralelo: por una parte, poner en marcha todos los mecanismos, seguir las recomendaciones, identificar los problemas que surgen en la aplicación de esas recomendaciones y actuar en caso de que se tenga que actuar*».

Puede afirmarse de lo dicho que el fin último del presente *Plan de acción* puede ser concretado en el hecho de que la violencia no deriva de la religión, sino de su falsa interpretación o de su transformación en ideología. La violencia, la persecución y la matanza en nombre de Dios no son «religión», sino «radicalismo», que debe ser combatido por todos por todos los medios legítimos. Y dentro de esos medios uno de los factores más importantes y trascendentes resulta, sin lugar a dudas, la propia garantía de la libertad de conciencia y religión.

Amén de ser conscientes de que la destrucción del patrimonio cultural como táctica de guerra ha sido y es una práctica tristemente habitual y con resultados trágicos para la memoria de las civilizaciones. La aniquilación de lugares de culto, monumentos, esculturas, costumbres y, en definitiva, de partes del acervo tangible e intangible 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 todo ello, el Alto Representante de la UNAOC, Miguel Ángel Moratinos, ha asegurado que «*el Programa Global constituye un componente esencial de la implementación del Plan de Acción de la ONU para Salvaguardar los Sitios Religiosos, ya que ayudará a fortalecer la capacidad de los Estados Miembros para desarrollar estrategias integrales y colaborativas en la protección de sitios religiosos y prevenir y responder a ataques contra sitios religiosos, entre otros objetivos vulnerables*».

No obstante, alguien podría pensar que dichos hechos y acciones poco o nada tienen que ver con nuestro país. Y la respuesta a este respecto resulta sumamente esclarecedora, toda vez que –como en otros países de nuestro entorno²⁶– también en España los ataques a lugares de culto se

²⁶ Baste en este momento con mencionar a Francia, Alemania, Reino Unido o Bélgica.

han incrementado. Baste a este respecto con traer a colación distintos informes en los que –con mayor o menor precisión– se pone de manifiesto dicha realidad. Así, el Observatorio para la Libertad religiosa y de Conciencia, en su Informe de 2019, señala que los ataques a creyentes y a lugares de culto en España han aumentado²⁷. En la misma línea se manifiesta el Observatorio sobre el Antisemitismo²⁸, así como los distintos *Informes sobre Islamofobia en España* que realiza el Observatorio andaluz²⁹.

En este sentido, también puede resultar de interés el Informe anual de la Secretaria de Estado de los Estados Unidos de América sobre la libertad religiosa en el mundo, y que respecto a España, en el Informe de 2017, señaló lo siguiente:

«Hubo incidentes de agresiones, amenazas e incitación a la violencia contra musulmanes y judíos durante el año [2017], incluidos ataques a cuatro niños marroquíes en dos incidentes distintos, con el resultado de lesiones. Según la organización no gubernamental (ONG) Observatorio para la Libertad Religiosa y de Conciencia (OLRC), hubo 100 delitos de odio con motivación religiosa durante el año, ocho menos que en 2016, siendo el 74 por ciento contra cristianos. Los delitos incluyeron tres incidentes de violencia, amenazas y vandalismo. El Ministerio del Interior documentó 47 casos de delitos de odio con motivación religiosa en 2016, frente a 70 en 2015. La ONG Plataforma Ciudadana contra la Islamofobia informó de que hubo 573 incidentes anti musulmanes en 2016, frente a 278 el año anterior. Hubo informes de discriminación antisemita en las universidades, así como de expresiones antisemitas y anti-musulmanas tanto en las redes sociales como en público. Hubo informes de actos de vandalismo contra locales cristianos, judíos e islámicos; los locales islámicos fueron objetivos especiales tras los ataques terroristas del 17 y 18 de agosto en Cataluña. El gobierno encausó varios casos de delitos de odio con motivación religiosa que tuvieron lugar el año anterior»³⁰.

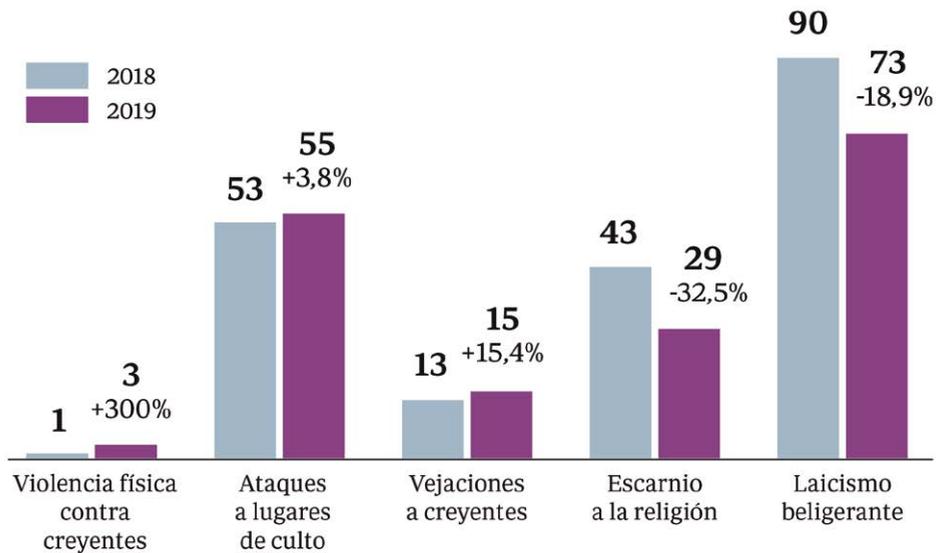
²⁷ Un resumen de dicho Informe puede encontrarse en: <https://libertadreligiosa.es/2020/06/08/aumentan-los-ataques-a-creyentes-y-a-lugares-de-culto-en-espana/> (visitado el 16 de abril de 2021).

²⁸ Véanse a este respecto, Observatorio sobre el Antisemitismo: *Informe sobre el Antisemitismo en España 2019*, Madrid 2020 (consultar en línea: <https://observatorioantisemitismo.fcje.org/wp-content/uploads/2021/06/Informe-2019-editado1.pdf>; visitado por última vez el 21 de marzo de 2021); Informe sobre el Antisemitismo en España 2017-2018, Madrid 2019 (consultar en línea: <https://observatorioantisemitismo.fcje.org/wp-content/uploads/2020/10/Informe-2017-2018-rev-1.pdf>; visitado por última vez el 21 de marzo de 2021); Informe sobre el Antisemitismo en España 2015-2016, Madrid 2017 (consultar en línea: <https://observatorioantisemitismo.fcje.org/wp-content/uploads/2021/02/5.-Informe-2015-2016.pdf>; visitado por última vez el 21 de marzo de 2021); Informe sobre el Antisemitismo en España 2013-2014, Madrid 2015 (consultar en línea: <https://observatorioantisemitismo.fcje.org/wp-content/uploads/2021/02/4.-Informe-2013-14-.pdf>; visitado por última vez el 21 de marzo de 2021); Informe sobre el Antisemitismo en España 2012, Madrid 2013 (consultar en línea: <https://observatorioantisemitismo.fcje.org/wp-content/uploads/2021/02/3.-informe-antisemitismo-2012.1.pdf>; visitado por última vez el 21 de marzo de 2021); Informe sobre el Antisemitismo en España 2011, Madrid 2012 (consultar en línea: <https://observatorioantisemitismo.fcje.org/wp-content/uploads/2021/02/2.-informe-antisemitismo-2011-.pdf>; visitado por última vez el 21 de marzo de 2021); Informe sobre el Antisemitismo en España 2010, Madrid 2011 (consultar en línea: https://observatorioantisemitismo.fcje.org/wp-content/uploads/2021/02/Informe_observatorio_2010.pdf; visitado por última vez el 21 de marzo de 2021), e Informe sobre el Antisemitismo en España 2009, Madrid 2010 (consultar en línea: <https://observatorioantisemitismo.fcje.org/wp-content/uploads/2021/02/Informe-2009.pdf>; visitado por última vez el 21 de marzo de 2021).

²⁹ A este respecto, ver Observatorio andaluz: *Institución para la observación y el seguimiento de la situación del ciudadano musulmán y la islamofobia en España. Informes anuales desde 2003 a 2019* (consultar en línea: <http://observatorio.hispanomuslim.es/cifras.html>; visitados por última vez el 22 de marzo de 2021).

³⁰ Secretaria de Estado de los Estados Unidos de América: *Informe anual 2017 sobre libertad religiosa internacional*, Washistong 2018 (consultar en línea: <https://www.state.gov/reports/2017-report-on-international-religious-freedom/>; visitado por última vez el 23 de marzo de 2021). El resto de Informes pueden consultarse en: <https://www.state.gov/international-religious-freedom-reports/>; visitado por última vez el 25 de marzo de 2022).

Figura 1. Ataques a la Libertad Religiosa.
Por tipología de la agresión



Fuente: Observatorio para la Libertad Religiosa y de Conciencia.

Aunque hasta la actualidad en España no se han producido ataques violentos contra lugares de culto, y en este sentido la afirmación anterior resulta cierta, la verdad es que nada impide que en un futuro este tipo de actos puedan llevarse a cabo, por lo que a estos efectos resulta adecuado traer a colación el refrán de «más vale prevenir, que curar». Y en este caso, la prevención resulta un elemento esencial a llevar a cabo.

Todo ello, nos lleva a plantearnos seis preguntas básicas, como son las relacionadas con el por qué y para qué hay que proteger los lugares de culto, las dos primera; el de qué hay que proteger, la tercera; el qué es lo que hay que proteger, la cuarta; el para quién y quién los tiene que proteger, la quinta, y el cómo hay que proteger, la sexta y última. Con cada una de estas preguntas pretendemos dar respuesta a seis materias esenciales como son: el fundamento jurídico, la primera; la naturaleza jurídica, la segunda; las causas o el origen de esos ataques, la tercera; el contenido material, la cuarta; el ámbito subjetivo, la quinta, y los mecanismos de protección y garantía, la sexta.

Capítulo 1.º

FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

A la hora de responder a la cuestión relacionada con la fundamentación jurídica y con ella a las cuestiones relativas con el por qué y para qué hay que proteger los lugares sagrados, cabe señalar dos líneas de actuación normativa que, aunque pueden aparecer relacionadas, resultan necesarias analizar por separado. 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 1). Mientras que el segundo de los ámbitos versa sobre la legislación en materia de derechos humanos en general, y de la libertad de conciencia y religiosa en particular (apartado 2). Un tercer ámbito de fundamentación es el relacionado con el terrorismo y la lucha contra la radicalización violenta (apartado 3), mientras que el cuarto y último ámbito viene formulado por su configuración como parte del patrimonio cultural, tanto desde el plano internacional como desde una perspectiva estatal o nacional (apartado 4). Junto a ellos, vamos a hacer referencia igualmente a la jurisprudencia surgida en esta materia y que están íntimamente relacionados con los dos ámbitos normativos reseñados como son, por un lado, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y, por otro, los Tribunales penales internacionales, con la importante sentencia publicada recientemente de la CPI asunto *Maldi* (apartado 5). Por último, se abordará la normativa española en materia de lugares de culto con especial referencia a su conexión con el derecho a la libertad religiosa (apartado 6).

1. LA PROTECCIÓN DE LOS LUGARES DE CULTO EN EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

1.- La protección de los lugares sagrados en situaciones de conflicto bélico se remonta a la antigüedad clásica³¹. En este sentido, JIRI señala que en un primer momento «*el respeto a los bienes y*

³¹ BUGNION, F: «The origins and development of the legal protection of cultural property in the event of armed conflict», en *International Committee of The Red Cross*, 14 de noviembre de 2014 (consultar en línea: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/65shjt.htm>; visitado por última vez 17 de mayo de 2021).

lugares religiosos estaba ligado al carácter sagrado y no al valor artístico de los templos y de los bienes que contentan»³². De igual modo, «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»³³. También los romanos ligaban la protección de los lugares sagrados o de culto a «lo sagrado». En este mismo sentido, los sínodos de Charroux (989) y de Poitiers (1011 a 1014) tomaron esta idea de protección por su carácter sagrado y no de «arte» propiamente dicha³⁴.

BHAT realiza una interesante aportación cuando afirma que «a pesar de los abundantes principios del humanismo en la religión y en la moralidad, las guerras se libraron en el pasado con un salvajismo despiadado», y como ejemplos con los que ilustra, antes y después, esta idea, recuerda que –según el AGNIPURANA³⁵– el mismo concepto de guerra justa ordenaba a las partes combatientes dejar libres a los templos y otros lugares de culto; y en el mismo sentido, añade que El Corán prohíbe la lucha en lugares sagrados como las mezquitas³⁶. También San Agustín en su obra: *Tregua de Dios* (del año 989), escribe contra el saqueo y la profanación de los lugares de culto³⁷. Y volviendo al estudio que realiza JIRI, cabe añadir que en Japón, el emperador Godaigo, en 1339, prohibió expresamente la quema de templos, y el califa Abu Bakr la de no tocar monasterio alguno³⁸.

³² JIRI, T.: *La protection des biens culturels en cas de conflit armé. Commentaire de la Convention de La Haye du 14 mai 1954*, Ed. UNESCO, 1994.

³³ JIRI, T., op. cit., p. 18. Literalmente dice «*Mais si on peut en tirer aucun avantage [...] personne ne peut nier que s'abandonner à la destruction inutile de temples, statues et autres choses sacrées est une action de fou*».

³⁴ «*Anathema infractoribus ecclesiarum. Si quis ecclesiam sanctam infregerit, aut aliquid exinde per vim abstraxerit, nisi ad satis confugerit factum, anathema sit*» en GERGEN, Thomas: «Droit canonique et protection des «cercles de paix»», en *Cahiers de recherches médiévales* [En ligne], 8 | 2001, mis en ligne le 13 mars 2008 (consultado el 30 septiembre 2016) URL: <http://crm.revues.org/404>; DOI: 10.4000/crm.404, p. 2.

³⁵ El *Agnipurana* es un antiquísimo texto religioso hindú.

³⁶ A este respecto, cabe señalar que el Islam afirma la santidad de los lugares de culto, sean islámicos, cristianos, judíos o de cualquier creencia. Hay muchas aleyas coránicas que afirman esta santidad. Dijo Al-lah, Alabado sea: «*Si Al-lah no se hubiera servido de algunas personas [creyentes] para combatir a otros [incrédulos], se habrían destruido monasterios, iglesias, sinagogas y mezquitas, en donde se recuerda frecuentemente el nombre de Al-lah, Al-lah socorre a quien se esfuerza denodadamente por Su religión. Al-lah es Fuerte, Poderoso*» (Corán, 22: 40). En la misma línea, señalar que Al-lah promete a quien ataca los lugares de culto un castigo muy severo, en este sentido dijo Al-lah, Alabado sea: «*¿Acaso existe alguien más injusto que quien prohíbe que en las casas de Al-lah se alabe Su nombre, e intentan destruirlas? Ellos deberían entrar en ellas con temor. [Porque finalmente] serán humillados en este mundo y en la otra vida recibirán un castigo terrible*» (Corán, 2: 114).

³⁷ BHAT, P.I.: «Protection of cultural property under international humanitarian law: some emerging trends», article is the revised version of his paper presented at the Seminar on International Humanitarian Law organised by Department of Studies in Law, University of Mysore in collaboration with International Committee of the Red Cross (ICRC) on 1 June 2000 at Mysore (consultar en línea: www.worldlii.org/int/journals/ISILYBIHRL/2001/4.rtf; visitado por última vez el 10 noviembre 2021). El autor dice literalmente en p. 2: «*In spite of abundant principles of humanism in religion and morality, wars were fought in the past with ruthless savagery*». Literalmente dice: «*Koran prohibits fighting in sacred places like mosques. St. Augustine preached in «Truce of God» (989 AD) against looting and desecration of places of worship*».

³⁸ JIRI, T.: *La protection des biens culturels...*, op. cit., pág. 21.

Por lo que se refiere a los primeros insusinternacionalistas, HUGO GROTIUS o VATTEL, igualmente sostienen que los beligerantes deben respetar las obras de arte «por su carácter religioso». Esta expresión del autor francés es remarkable y bien pudiera ir en la línea que mantenemos: la de que es la naturaleza religiosa que imprime a la obra de arte lo que le da un valor especial, al ser elemento externo de la expresión de la libertad de creencias como viene en denominarla nuestro Tribunal Constitucional. Véase, en este sentido, Hugo GROTIUS, Tomo IV, Capítulo XII. *Templanza del saqueo y otras cosas parecidas*, p. 152 punto VI.2 «*Tucidides dice que en su tiempo fue ley entre los Griegos que los que atacaban a los enemigos respetasen los lugares sagrados...* VII. 1. *Lo que dije de los lugares y cosas sagrados, hase de entender lo mismo de las religiosas, aun de aquellas que se construyeron en honor de los muertos, pues estas cosas, aunque el derecho de gentes permita destruirlas impunemente, no pueden ser violadas sin escarnio de la humanidad*». Mientras que VATTEL señala: «*Temples, tombstones, public buildings, and all other works of art distinguished for their beauty; what can be the advantage of destroying them? Only an enemy of mankind can thoughtlessly deprive humanity of those monuments of art, the exemplars of artistry*».

No obstante, muchos de los actos, que tanto en la historia como en la actualidad se producen –y a los que hemos hecho referencia en nuestra introducción–, de ataque a un lugar sagrado pueden ser encuadrados *strictu sensu* dentro de un conflicto, ya sean internacionales o internos, toda vez que se trata de actos de guerra o de terror³⁹. Por ello, analizar tanto las normas *ius ad bellum* como de *ius belli*⁴⁰ resulta absolutamente necesario a la hora de establecer la fundamentación de la protección de los bienes culturales en general, y de los bienes culturales en particular.

2.- En los primeros textos codificadores de las costumbres y normas de la guerra ya se hacía referencia al deber de respetar lugares consagrados al culto. En concreto, en el Congreso de Viena (1814-1815) se adoptó el principio de la obligación de restitución de las obras de arte, a pesar de los acuerdos internacionales en virtud de los cuales habían sido entregadas a los franceses. El botín sólo se reconoce respecto a los bienes públicos del Estado enemigo y con limitaciones, entre las que se encuentran los bienes culturales. Mientras que fue en las Ordenes Generales del Departamento de Guerra de los Estados Unidos de América, nº 100, «Instrucciones para el gobierno de las armas de los Estados Unidos en la batalla» (denominado «*Código Lieber*»), publicadas en 1863, donde –tras una prohibición general de capturar o destruir la propiedad privada– se estableció el deber de proteger a las obras de arte, colecciones científicas, bibliotecas y hospitales de cualquier daño, incluso en los sitios fortificados, mientras estén siendo sitiados o bombardeados. El Código estableció, asimismo, que la cuestión de la propiedad de tales bienes, después de la guerra, era un asunto que debía incluirse en un eventual tratado de paz⁴¹.

En 1874, en el seno de una conferencia internacional organizada a iniciativa de Henry Dunant y con la ayuda del Zar de Rusia, se adoptó la llamada «*Declaración de Bruselas*», la cual, a pesar

Vid. Punto 168, p. 437 del capítulo IX: «Of the right of war, with regard to things belonging to the enemy», en *The Law of Nations or Principles of the Law of Nature applied to the conduct and affairs of Nations and Sovereigns*, T&J. W. Johnson, law booksellers, 6th ed. Philadelphia, 1844. También vid. Punto 172: «All damage done to the enemy unnecessarily, every act of hostility which does not tend to procure victory and bring the war to a conclusion, is a licentiousness condemned by the law of nature...» y 173: «...Thus the wanton destruction of public monuments, temples, tombs, statues, paintings, c. is absolutely condemned, even by the voluntary law of nations, as never being conducive to the lawful object of war...».

³⁹ En este sentido, PORTILLA señala que «(p)ara el primer caso, se requiere la existencia de una confrontación bélica entre dos o más Estados; para el segundo, de un enfrentamiento entre fuerzas de un mismo país dentro de sus fronteras. En la presente situación no se da ninguno de los supuestos antes mencionados por tratarse de ataques contra un Estado por una organización terrorista no estatal» en «Islam, terrorismo y derechos humanos», en *Revista mexicana de Política exterior*, pág. 147 (consultar en línea: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n82/portilla.pdf>; visitado por última vez el 5 de mayo de 2021). En el mismo sentido, ver DUFFY, Hellen: *The War on Terror and the Framework of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 254.

⁴⁰ Para un análisis del impacto del terrorismo en ambas ramas, véase RATNER, Steven R.: «Jus ad Bellum and Jus in Bello after September 11», en *American Journal of International Law*, núm. 96 (2002). Para un análisis sólo del *ius ad bellum*, véase CASSESE, Antonio: «Terrorism is also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law», en *European Journal of International Law*, núm. 12 (2001).

⁴¹ Este Código recoge las Instrucciones (Orden General 100 de Lincoln) promulgadas en 1893 para el Gobierno de los Ejércitos de los Estados Unidos en campaña, en la Guerra de Secesión. La Sección II relativa a la propiedad pública y privada del enemigo proclama en el punto 31 que «un ejército victorioso (...) toma toda la propiedad pública, siendo una excepción la recogida en el punto 34: Por regla general, la propiedad perteneciente a las iglesias... no se considera pública en los términos del artículo 31. El 35 proclama la protección contra «todo daño previsible» de las obras clásicas de arte, las bibliotecas, colecciones científicas, etc. En el 37: Los Estados Unidos reconocen y protegen, en los países hostiles ocupados, la religión y la moralidad... El 53 hace referencia a que los capellanes no son prisioneros de guerra, a menos que el comandante tenga razón para retenerlos, pero aun así el 56 prohíbe el castigo de tales prisioneros de guerra, o que sean sujetos de crímenes de venganza, sufrimiento, prisión cruel, privación de alimentos, muerte o cualquier otra forma de barbarie. (68) Es ilícita la destrucción de la vida sin necesidad o por venganza. 70: prohibido uso de veneno de cualquier tipo en fuentes de agua alimentos o armas...»

de no ser ratificada, influyó de manera significativa en las futuras codificaciones. Y así, el artículo 8 estableció 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»⁴².

Según JIRI, y por sugerencia turca, se incluyó la definición de edificios consagrados al culto que comprende los edificios de todos los cultos, cristianos y no cristianos, iglesias, templos, mezquitas, sinagogas, etc.⁴³.

En términos similares se manifestaron el *Código o Manual de Oxford*, adoptado por el Instituto de Derecho Internacional en su sesión de 1880⁴⁴, y las dos Conferencias de La Haya, de 1899 y de 1907. En la Primera Conferencia de Paz se adoptó un Convenio y un Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre⁴⁵, que seguía muy de cerca los principios de Bruselas y de Oxford. Mientras que en la Segunda Conferencia se adoptaron trece convenios internacionales⁴⁶ y un Protocolo adicional a la Convención XII^a, de los cuales doce eran relativos al Derecho de la guerra. Aunque ninguno de los doce convenios está dedicado a la protección de los objetos culturales, dos de ellos sí que contienen disposiciones específicas que se ocupan ocasionalmente de la protección de los bienes culturales. Así, el Reglamento Anexo a la IV^a Convención relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre contiene determinadas normas que protegen a los bienes culturales de manera indirecta, como la prohibición de «destruir o apoderarse de las propiedades enemigas»; «bombardear, por cualquier medio que sea, ciudades, pueblos, casas o edificios que no estén defendidos»; así como la obligación de «entregar al pillaje una población o localidad, aunque sea tomada por asalto» (Arts. 23.g), 25 y 28).

Además, tanto el Reglamento anexo a la IV^a Convención como la IX^a Convención de La Haya relativa al bombardeo por las fuerzas navales en tiempo de guerra contenían, asimismo, normas en-

⁴² El subrayado es del autor.

⁴³ JIRI, T.: *La protection des biens culturels...*, op. cit., pág. 15. Literalmente dice: «comprend les édifices de tous les cultes, chrétiens ou non chrétiens, églises, temples, mosquées, synagogues, etc.» (la traducción reproducida en texto es del autor).

⁴⁴ Este Código contenía una disposición por la que los responsables de la violación de sus normas debían ser castigados por la ley natural (art. 84).

⁴⁵ II^a Convención de La Haya, de 29 de junio de 1899, relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre y el Anexo: reglamento concerniente a las leyes y costumbres de la guerra terrestre. Ver también, I^a Convención de La Haya, de 29 de junio de 1899, sobre el arreglo pacífico de los conflictos internacionales y III^a Convención de La Haya, de 29 de junio de 1899, para la adopción a la guerra marítima de los principios de la Convención de Ginebra de 22 de agosto de 1864 (Todas ellas fueron ratificadas por España el 4 de septiembre de 1900 en *Gaceta de Madrid* de 22 de noviembre de 1900).

⁴⁶ Cfr. I^a Convención de La Haya sobre el arreglo pacífico de los conflictos internacionales; II^a Convención de La Haya relativa a la limitación del empleo de la fuerza; III^a Convención de La Haya relativa al inicio de las hostilidades; IV^a Convención de La Haya relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre y su Anexo conteniendo el Reglamento concerniente a las leyes y costumbres de la guerra terrestre; V^a Convención de La Haya relativa a los derechos y deberes de las potencias y personas neutrales en caso de guerra terrestre; VI^a Convención de La Haya relativa al régimen de las naves mercantiles enemigas al inicio de las hostilidades; VII^a Convención de La Haya relativa a la transformación de las naves mercantiles en naves de guerra; VIII^a Convención de La Haya relativa al uso de los torpedos automáticos de contacto; IX^a Convención de La Haya relativa al bombardeo por parte de las fuerzas navales en tiempo de guerra; X^a Convención de La Haya para la adaptación a la guerra marítima de los principios de las Convenciones de Ginebra; XI^a Convención de La Haya relativa a algunas restricciones al ejercicio del derecho de captura en la guerra marítima; XII^a Convención de La Haya relativa a la constitución de un Tribunal Internacional de Presas; y XIII^a Convención de La Haya relativa a los derechos y deberes de las potencias neutrales en caso de guerra marítima; todas ellas de 18 de octubre de 1907. Las Convenciones I^a a IV^a, V^a a VII^a, y X^a a XII^a de La Haya de 1907 fueron ratificadas por España el 18 de marzo de 1913 (cit. en *Gaceta de Madrid* de 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27 y 28 de junio de 1913, respectivamente).

caminadas a proteger directamente los bienes culturales. En concreto, el artículo 27 disponía que

«En los sitios y bombardeos se tomarán todas las medidas necesarias para favorecer, en cuanto sea posible, los edificios destinados al culto, a las artes, a las ciencias, a la beneficencia, los monumentos históricos, los hospitales y los lugares en donde estén asilados los enfermos y heridos, a condición de que no se destinen para fines militares...»⁴⁷.

Y el artículo 56 establecía que:

«Los bienes de las comunidades, los de establecimientos consagrados a los cultos, a la caridad, a la instrucción, a las artes y a las ciencias, aun cuando pertenezcan al Estado, serán tratados como propiedad privada. Se prohíbe y debe perseguirse toda ocupación, destrucción, deterioro intencional de tales edificios, de monumentos históricos y de obras artísticas y científicas»⁴⁸.

Además, HENCKAERTS y DOSWALD-BECK⁴⁹ nos aportan la idea de que el Derecho humanitario internacional consuetudinario no fue desarrollado solamente por los propios ejércitos, sino que influyeron también en él los escritos de los líderes religiosos. Partiendo de la consideración de no combatiente al personal religioso⁵⁰, contiene numerosas normas que atienden a la protección de lugares consagrados a la práctica religiosa y al culto⁵¹, recordando también que en el informe de la Comisión sobre la Responsabilidad establecida tras la I Guerra Mundial se expresaba que *«la destrucción voluntaria de edificios y monumentos religiosos, benéficos, educativos e históricos»* era una violación de las leyes y costumbres de la guerra sujeta a enjuiciamiento⁵².

Desde el plano del Derecho Internacional Bélico, cabe reseñar las siguientes convenciones y protocolos:

1. Convenio de Ginebra, de 22 de agosto de 1864, para la Mejora de las condiciones militares⁵³;
2. Convenio de Ginebra, de 6 de julio de 1906, para la asistencia a los heridos y enfermos en guerra;
3. Protocolo de Ginebra, de 17 de junio de 1925, concerniente a la prohibición del empleo en guerra de gas asfixiante, tóxico o similares, y de medios bacteriológicos⁵⁴;
4. Convenio de Ginebra, de 17 de julio de 1929, sobre heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña⁵⁵;
5. Convenio de Ginebra, de 27 de julio de 1929, sobre prisioneros de guerra⁵⁶;

⁴⁷ El subrayado es del autor.

⁴⁸ El subrayado es del autor.

⁴⁹ HENCKAERTS, J.M., y DOSWALD-BECK, L.: *El derecho internacional humanitario consuetudinario*, vol. I: Normas, Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra 2007, pág. xxix.

⁵⁰ *Idem*, Capítulo 7, Norma 27.

⁵¹ Norma 30: *«Quedan prohibidos los ataques directos contra el personal y los bienes sanitarios y religiosos que ostenten los signos distintivos estipulados en los Convenios de Ginebra de conformidad con el derecho internacional».*

⁵² HENCKAERTS, J.M., y DOSWALD-BECK, L.: *El derecho internacional humanitario...*, vol. I: Normas, Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra 2007, pág. 42.

⁵³ Consultar en línea: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/treaty/treaty-1864-geneva-convention-1.htm> (visitado por última vez el 20 de marzo de 2022).

⁵⁴ Ratificado por España el 22 de agosto de 1929 (*Gaceta de Madrid* de 6 de septiembre de 1929) (consultar en línea: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1925-gases-and-bacteriological-protocol-5tdm2p.htm>; visitado por última vez el 20 de marzo de 2022).

⁵⁵ Ratificado por España el 6 de agosto de 1930 (*Gaceta de Madrid* de 10 de octubre de 1930).

⁵⁶ Ratificado por España el 6 de agosto de 1930 (*Gaceta de Madrid* de 11 de octubre de 1930).

6. Convenio I de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, para aliviar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña⁵⁷;
7. Convenio II de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, para aliviar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar⁵⁸;
8. Convenio III de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, sobre el Trato a los prisioneros de guerra⁵⁹;
9. Convenio IV de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, sobre la Protección de personas civiles en tiempos de guerra⁶⁰;
10. Protocolo adicional I, de 8 de junio de 1977, a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales; y
11. Protocolo adicional II, de 8 de junio de 1977, a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados son carácter internacional⁶¹.

3.- Las Convenciones de Ginebra de 1949 aluden al elemento religioso, y por su carácter y espíritu específico de protección de personas, hacen referencia a la asistencia y asistentes religiosos⁶² y a lugares consagrados al culto⁶³. Se han de resaltar, sin ánimo exhaustivo, algunos de sus preceptos:

— Respecto del **Convenio I**, el artículo 17, reza:

«Además, las Partes en conflicto velarán por que se entierre a los muertos honrosamente, si es posible según los ritos de la religión a la que pertenecían, y porque sus sepulturas sean respetadas».

— En el **Convenio III**, el artículo 34 «Religión» establece que

«Los prisioneros de guerra tendrán plena libertad para el ejercicio de su religión, incluida la asistencia a los actos de su culto a condición de que sean compatibles con las medidas de disciplina normales prescritas por la autoridad militar. Para los actos religiosos se reservarán locales adecuados».

— Y en el **IV Convenio**, el artículo 86: «Locales para actos religiosos», dispone que:

«La Potencia detenedora pondrá a disposición de los internados, sea cual fuere su confesión, locales apropiados para los actos religiosos».

⁵⁷ Ratificado por España el 4 de agosto de 1952 (BOE núm. 236, de 23 de agosto de 1952) (consultar en línea: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/treaty/treaty-gc-1-5tdkna.htm>; visitado por última vez el 20 de marzo de 2022).

⁵⁸ Ratificado por España el 4 de agosto de 1952 (BOE núm. 239, de 26 de agosto de 1952) (consultar en línea: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/treaty/treaty-gc-2-5tdkwc.htm>; visitado por última vez el 20 de marzo de 2022).

⁵⁹ Ratificado por España el 4 de agosto de 1952 (BOE núm. 249, de 5 de septiembre de 1952) (consultar en línea: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/treaty/treaty-gc-3-5tdkwx.htm#:~:text=Los%20prisioneros%20de%20guerra%20tienen,el%20que%20reciban%20los%20hombres>; visitado por última vez el 20 de marzo de 2022).

⁶⁰ Ratificado por España el 4 de agosto de 1952 (BOE núm. 246, de 2 de septiembre de 1952) (consultar en línea: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/treaty/treaty-gc-4-5tdkyk.htm>; visitado por última vez el 20 de marzo de 2022).

⁶¹ Instrumentos de Ratificación de los Protocolos I y II adicionales a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales y sin carácter internacional, hechos en Ginebra el 8 de junio de 1977 (BOE núm. 117, de 26 de julio de 1989) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1989-17696>; visitado por última vez el 20 de marzo de 2022).

⁶² A este respecto, ver CONTRERAS MAZARÍO, José M^a: *El régimen jurídico de la asistencia religiosa a las fuerzas armadas en el ordenamiento jurídico español*, Ministerio de Justicia, Madrid 1989, págs. 115-174.

⁶³ Véase también a este respecto la Convención de La Haya, de 14 de mayo de 1954, para la Protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (BOE núm. 282, de 24 de noviembre de 1960) (consultar en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1960-17562; visitado por última vez el 19 de marzo de 2022).

Un factor esencial que debe ponerse, asimismo, de manifiesto es la distinción que en los presentes Convenios se hace, en toda circunstancia, entre «civiles y combatientes» y entre «objetivos civiles y objetivos militares»; distinción que resulta esencial a efectos de los ataques armados. En este sentido, cabe señalar que, aunque en éstos no se contiene un concepto de terrorismo⁶⁴, si se hace referencia al mismo y, de hecho, se prohíben las «medidas y los actos de terror»⁶⁵ en caso de conflicto armado internacional o interno. Así, en el IV Convenio de Ginebra se estipula que «*están prohibidos los castigos colectivos, así como toda medida de intimidación o de terrorismo*» (Art. 33), y en el Protocolo adicional II se prohíben los «actos de terrorismo» contra las personas que no participen directamente en las hostilidades o que hayan dejado de participar en ellas (Art. 4⁶⁶). El principal objetivo es subrayar que ni las personas civiles, ni la población civil, pueden ser objeto de castigos colectivos que manifiestamente crean un estado de terror. Los dos Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra

⁶⁴ Sobre dicho concepto, RODRIGUEZ-VILLASANTE precisa, después de señalar como «*Yves SANDOZ, después de advertir que se han contabilizado 109 diferentes definiciones de terrorismo, cita los componentes de la definición del Código penal francés: utilización efectiva de la violencia (o amenaza), suscitar un sentimiento de pavor o de inseguridad como objetivo y una ambición política a largo alcance para la desestabilización del orden público*», los caracteres fundamentales de los actos terroristas, definiendo a éstos como «*fenómeno de desviación social violento, que altera la paz pública de un sistema institucionalizado, utilizando medios comisivos capaces de infundir temor y causar un riesgo injusto a la comunidad social*» (cit. en RODRIGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis: «Actos de terror y Derecho internacional humanitario», en RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis, y LÓPEZ SÁNCHEZ, Joaquín: *Derecho internacional humanitario*, 3 ed., Tirant lo Blanch, Valencia 2017, pág. 247).

⁶⁵ Ver a este respecto, GASSER, H.-P.: «Prohibición de los actos de terrorismo en el derecho internacional humanitario», en *Revista internacional de la Cruz Roja*, núm. 76 (1986), págs. 208 y sigs.; GIOIA, A.: «Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità», en *Rivista di Diritto internazionale*, núm. 1 (2004), págs. 7 y sigs.; RODRIGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis: «Actos de terror y Derecho internacional humanitario», en RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis, y LÓPEZ SÁNCHEZ, Joaquín: *Derecho internacional humanitario*, 3 ed., Tirant lo Blanch, Valencia 2017, págs. 243-267; SANDOZ, Yves: «Lutte contre le terrorisme et Droit International: risques et opportunités», en *Revue Suisse de Droit Internationale et Droit Européen*, núm. 3 (2002), págs. 321-354.

⁶⁶ Art. 4 Protocolo II: «1. *Todas las personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas, estén o no privadas de libertad, tienen derecho a que se respeten su persona, su honor, sus convicciones y sus prácticas religiosas. Serán tratadas con humanidad en toda circunstancia, sin ninguna distinción de carácter desfavorable. Queda prohibido ordenar que no haya supervivientes.*

2. *Sin perjuicio del carácter general de las disposiciones que preceden, están y quedarán prohibidos en todo tiempo y lugar con respecto a las personas a que se refiere el párrafo 1:*

- a) *los atentados contra la vida, la salud y la integridad física o mental de las personas, en particular el homicidio y los tratos crueles tales como la tortura y las mutilaciones o toda forma de pena corporal;*
- b) *los castigos colectivos;*
- c) *la toma de rehenes;*
- d) *los actos de terrorismo;*
- e) *los atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes, la violación, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor;*
- f) *la esclavitud y la trata de esclavos en todas sus formas;*
- g) *el pillaje;*
- h) *las amenazas de realizar los actos mencionados.*

3. *Se proporcionarán a los niños los cuidados y la ayuda que necesiten y, en particular:*

- a) *recibirán una educación, incluida la educación religiosa o moral, conforme a los deseos de los padres o, a falta de éstos, de las personas que tengan la guarda de ellos;*
- b) *se tomarán las medidas oportunas para facilitar la reunión de las familias temporalmente separadas;*
- c) *los niños menores de quince años no serán reclutados en las fuerzas o grupos armados y no se permitirá que participen en las hostilidades;*
- d) *la protección especial prevista en este artículo para los niños menores de quince años seguirá aplicándose a ellos si, no obstante las disposiciones del apartado c), han participado directamente en las hostilidades y han sido capturados;*
- e) *se tomarán medidas, si procede, y siempre que sea posible con el consentimiento de los padres o de las personas que, en virtud de la ley o la costumbre, tengan en primer lugar la guarda de ellos, para trasladar temporalmente a los niños de la zona en que tengan lugar las hostilidades a una zona del país más segura y para que vayan acompañados de personas que velen por su seguridad y bienestar».*

también prohíben los actos destinados a infundir el terror entre la población civil; y así prescriben que «no serán objeto de ataque la población civil como tal, ni las personas civiles. Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad sea aterrorizar a la población civil» (Protocolo adicional I, Art. 51.2, y Protocolo adicional II, Art. 13.2).

Aunque posteriores a la Convención de La Haya, de 1954 –de la que nos ocuparemos a continuación–, adelantamos que los Protocolos I y II de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949 establecen de manera clara normas relativas a la protección de bienes religiosos. Y así, el Protocolo I, en su artículo 53⁶⁷ (y, en el mismo sentido, el Protocolo II, en su artículo 16⁶⁸) prohíbe ataques contra los bienes culturales y los lugares de culto⁶⁹. De las citadas Convenciones y Protocolos adicionales cabe deducir que, si bien el Derecho de Ginebra se basa –entre otros– en el principio de distinción entre objetos y sujetos civiles y militares, es «lo humanitario» y no «lo artístico» lo que realmente prima y conduce el espíritu de protección de los bienes y lugares dedicados al culto.

4.- En este ámbito, y dentro del sistema de las Naciones Unidas, la UNESCO⁷⁰ ha adquirido un papel particular y relevante que desempeñar en la protección y promoción del patrimonio cultural y religioso. Así –y para los casos concretos de conflictos armados– en el año 1954 se firman la Convención de La Haya para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado y el Reglamento para la Aplicación de esta Convención⁷¹, así como un Protocolo adicional⁷²; mientras que, en 1999, se adoptó un segundo Protocolo⁷³.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ A este respecto, ver CASANOVAS Y LA ROSA, Oriol: «La protección internacional del patrimonio cultural», en *Anuario IHLADI*, vol. 10 (1993), págs. 45-113; GARCÍA LABAJO, Juan M.: «La protección de bienes culturales en caso de conflicto armado», en RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis, y LÓPEZ SÁNCHEZ, Joaquín: *Derecho internacional humanitario*, 3 ed., Tirant lo Blanch, Valencia 2017, págs. 937-968; NAHLIC, S.: «Protection des biens culturels», en *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, UNESCO 1986; PANIAGUA REDONDO: «Regulación jurídico internacional de los bienes culturales en caso de conflicto armado: La Convención de La Haya de 14 de mayo de 1954», en *IURIS Cuadernos de política jurídica. Generalitat de Catalunya*, núm. I (1994); PIGNATELLI, Fernando: «La protección penal de los bienes culturales y lugares de culto en caso de conflicto armado», en VV.AA.: *Estudios de derecho internacional y de derecho europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*, vol. 1, Tirant lo Blanch, Valencia 2012, págs. 897-938; SAN MARTÍN CALVO, Marina: *Bienes culturales y conflictos armados: nuevas perspectivas de Derecho Internacional*, Thomson Reuters/Aranzadi, Navarra 2014; STONE, Peter G.: «La protección de los Bienes Culturales durante los conflictos armados. Reacciones del siglo XXI ante viejos problemas», en *Pasajes*, núm. 61 (2020), págs. 21-41; URUEÑA ALVAREZ, M. Rafaela: «La protección del patrimonio cultural en tiempo de guerra», en *Cuadernos de estudios empresariales*, nº 14 (2004), págs. 245-260.

⁷⁰ La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) es una de las agencias especializadas de Naciones Unidas creada, como afirma el artículo 1 de la Carta fundacional de la UNESCO –adoptada en Londres el 16 de noviembre de 1945–, para «contribuir a la paz y a la seguridad, estrechando, mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales».

⁷¹ Consultar en línea: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13637&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (visitado por última vez el 19 de marzo de 2022).

⁷² La Convención y el Reglamento entraron en vigor el 7 de agosto de 1956.

⁷³ Este Protocolo entró en vigor el 9 de marzo de 2004, de conformidad con el artículo 43 (consultar en línea: <http://>

La presente Convención, aprobada por la Conferencia de Estados convocados por la UNESCO el 14 de mayo de 1954, se inspira, como recoge su Preámbulo, en «los principios relativos a la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, proclamados en las Convenciones de La Haya de 1899 y de 1907 y en el Pacto de Washington de 15 de abril de 1935». En su artículo 1º los bienes culturales, entre los que se incluyen a «los religiosos de toda clase de culto»⁷⁴, son definidos como aquellos de naturaleza «mueble o inmueble de gran importancia para el patrimonio cultural de cada pueblo, como monumentos de arquitectura, arte o historia, sean religiosos o seculares...»⁷⁵. Al tiempo que precisa que los Estados que ocupen el territorio de otros Estados se comprometen en los conflictos armados a no usar dichos bienes para fines que puedan dañarlos o destruirlos, así como a no adoptar medidas que puedan perjudicar su conservación (Art. 38⁷⁶); obligación que—sin embargo—lamentablemente cede ante la existencia de una necesidad militar que impida de forma imperativa su cumplimiento (Art. 39⁷⁷). Asimismo, los Estados Parte se comprometen a prohibir, impedir y cesar cualquier acto de apropiación de bienes culturales y a no requisar ni a tomar medidas de represalia contra bienes culturales situados en el territorio de otra Alta Parte Contratante (Art. 40⁷⁸).

Se debe llamar la atención por el uso en la Convención de La Haya, de 1954, del término «religiosos» a efectos de resaltar cómo los incluye junto al hecho de que «tengan una gran importancia», lo que puede llevar a afirmar—al contrario de los que sucedía con los Convenios de Ginebra—que aquí prima «el arte-objeto» sobre «lo humano-religioso». En la presente Convención no es la proyección humana, sino el valor cultural de los bienes—religiosos y no religiosos—lo que prima. Proclama, respecto de los bienes culturales, un deber general de protección junto a la cual

portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=15207&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html#ENTRY; visitado por última vez el 19 de marzo de 2022).

⁷⁴ MECHELYNCK, A.: *La Convention de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre*, Gand, Maison d'éditions et d'impressions, 1915, citado por JIRI, T.: op. cit., en pie de página en pág. 58. Basa esta afirmación en la Conférence de Bruxelles, 1874, Séance de la Commission du 22 août 1874, en el Protocole n° XVIII Conférence de La Haye, de 1899. Deuxième commission, 11^e séance du 20 juin 1899, págs. 290, 442-443.

⁷⁵ Art. 1 Convención 1954: «Para los fines de la presente Convención, se considerarán bienes culturales, cualquiera que sea su origen y propietario:

- a) Los bienes, muebles o inmuebles, que tengan una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos, tales como los monumentos de arquitectura, de arte o de historia, religiosos o seculares, los campos arqueológicos, los grupos de construcciones que por su conjunto ofrezcan un gran interés histórico o artístico, las obras de arte, manuscritos, libros y otros objetos de interés histórico, artístico o arqueológico, así como las colecciones científicas y las colecciones importantes de libros, de archivos o de reproducciones de los bienes antes definidos;
- b) Los edificios cuyo destino principal y efectivo sea conservar o exponer los bienes culturales muebles definidos en el apartado a) tales como los museos, las grandes bibliotecas, los depósitos de archivos, así como los refugios destinados a proteger en caso de conflicto armado los bienes culturales muebles definidos en el apartado a);
- c) Los centros que comprendan un número considerable de bienes culturales definidos en los apartados a) y b, que se denominarán «centros monumentales». El subrayado es del autor.

⁷⁶ Art. 38: «Las partes en conflicto deben respetar los bienes culturales

A. En las operaciones militares se pondrá especial cuidado en no dañar los edificios dedicados a fines religiosos o caritativos, a la enseñanza, las artes o las ciencias, así como los monumentos históricos, a no ser que se trate de objetivos militares.

B. No serán atacados los bienes que tengan gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos, salvo en caso de necesidad militar imperiosa».

⁷⁷ Art. 39: «Queda prohibido utilizar bienes que tengan gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos para fines que pudieran exponerlos a su destrucción o deterioro, salvo en caso de necesidad militar imperiosa».

⁷⁸ Art. 40 Convención 1954: «Las partes en conflicto deben proteger los bienes culturales:

- A. Queda prohibido confiscar, destruir o dañar intencionadamente los establecimientos dedicados a fines religiosos o caritativos, a la enseñanza, las artes o las ciencias, así como los monumentos históricos y las obras artísticas o científicas.
- B. Queda prohibida cualquier forma de robo, pillaje o apropiación indebida de bienes que tengan gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos, así como todo acto de vandalismo contra ellos».

ofrece una protección especial (en el capítulo II, artículo 8) de limitado alcance⁷⁹, estableciendo 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). Al tiempo que el artículo 9 otorga inmunidad⁸⁰ a los bienes culturales que gozan de protección especial, que «deberán ostentar el emblema descrito en el artículo 16 y cuyas normas de aplicación también están descritas en el texto (artículo 17: emblema repetido tres veces o emblema aislado)».*

La presente Convención se aplica tanto a conflictos de carácter internacional como de carácter nacional o internos⁸¹ (Art. 19⁸²). Además, el artículo 23 («Colaboración con la UNESCO») establece que

⁷⁹ El apartado 1 de este precepto reza: «*Podrán colocarse bajo protección especial un número restringido de refugios destinados a preservar los bienes culturales muebles en caso de conflicto armado, de centros monumentales y otros bienes culturales inmuebles de importancia muy grande, pero han de reunir ciertas condiciones especificadas en los demás apartados de este precepto».*

⁸⁰ Esta inmunidad puede quedar suspendida al amparo de lo dispuesto en el artículo 11.

⁸¹ En torno a esta cuestión: conflictos nacionales e internacionales, es notable la evolución experimentada con la jurisprudencia del Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia. En este sentido, en el caso *Fiscal c. Jokić, Miodrag Jokić* fue declarado culpable de crímenes de guerra por un ataque intencional del sitio del Patrimonio Mundial de la antigua ciudad de Dubrovnik. La Sala de Primera Instancia consideró también que «*el delito de destrucción no estaba justificado por la necesidad militar, en vista de la destrucción ocasionada por un día de intensos bombardeos de la antigua ciudad».* En su sentencia, la Sala de Primera Instancia prestó una atención particular al delito de destrucción o daño intencional de instituciones dedicadas a la religión, la beneficencia, la enseñanza y las artes y ciencias, así como de monumentos históricos y obras de arte y de carácter científico. La Sala de Primera Instancia dictaminó que lo anterior «*era un delito que constituía una violación de un valor especialmente protegido, esto es un sitio protegido de la UNESCO».* De igual modo, en el caso *Fiscal c. Pavle Strugar*, la Sala de Primera Instancia observó que, en relación con la gravedad del delito de daño de bienes culturales en virtud del artículo 3 d) del Estatuto del TPIY, dichos bienes eran, por definición, de «*gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos».* La Sala de Primera Instancia determinó entonces que «*el delito en cuestión, con arreglo al artículo 3 d), quedaba demostrado cuando: i) el acto ha causado daño o destrucción de un bien que forma parte del patrimonio cultural o espiritual de los pueblos; ii) el bien dañado o destruido no se utilizó con fines militares cuando tuvieron lugar los actos de hostilidad contra dichos bienes; y iii) el acto fue realizado con la intención de dañar o destruir el bien en cuestión».* En el párrafo 307, la Sala de Primera Instancia señaló además que la Convención protegía bienes de «*gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos»* y los protocolos adicionales de los Convenios de Ginebra hacían referencia a «*los monumentos históricos, las obras de arte o los lugares de culto que constituyen el patrimonio cultural o espiritual de los pueblos».* Asimismo, en la sentencia del caso *Strugar* se concluyó que «*la protección brindada a los bienes culturales acababa cuando esos bienes se utilizaban con fines militares».*

Véase, en este sentido, LOSTAL BECERRIL, M.: «La protección de bienes culturales en el tribunal penal internacional para la ex Yugoslavia», en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 24 (2012), págs. 1-26.

Recientemente, el 27 de septiembre de 2016, se alcanzó con éxito una nueva etapa cuando la Corte Penal Internacional dictó su sentencia en el caso *Fiscal c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*. El Sr. Al Mahdi fue condenado a nueve años de prisión por la Corte Penal Internacional por dirigir intencionalmente ataques contra monumentos históricos y/o edificios dedicados al culto religioso, incluidos nueve mausoleos y una mezquita en Tombuctú (Mali), en 2012. Los mausoleos de los santos y mezquitas de Tombuctú son parte integrante de la vida religiosa de sus habitantes. Los mausoleos y mezquitas de Tombuctú constituyen un patrimonio común para la comunidad. Dichos mausoleos son visitados frecuentemente por los residentes y constituyen un lugar de oración y, en el caso de algunos, de peregrinaje. De acuerdo con la Corte Penal Internacional, la destrucción de dichos bienes culturales no solo afectó a las víctimas directas de los delitos, es decir los fieles y habitantes de Tombuctú, sino también a personas de todo Mali y la comunidad internacional.

Véanse, a este respecto, BAGOTT, P.: «How to solve a problema like Al-Mahdi: proposal for a new crime of attacks against cultural heritage», en FRASER, J., y MCGONIGLE LEYH, B. (Eds.): *Intersections of Law and Culture at the International Criminal Court*, Edward Elgar Publishing, págs. 38-58; CASALY, P.: «Al Mahdi before the ICC. Cultural Property and World Heritage in International Criminal Law», en *Journal of International Criminal Justice*, núm. 14/5 (2016), págs. 199-220; ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: «Ataque a lugares religiosos y Derecho penal internacional: el caso *Al-Mahdi* ante la Corte Penal Internacional», en VV.AA.: *El Derecho eclesástico del Estado. En homenaje al profesor Dr. Suárez Pertierra*, Tirant lo Blanch, Valencia 2021, págs. 107-133.

⁸² Art. 19: «*1. En caso de conflicto armado que no tenga carácter internacional y que haya surgido en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes, cada una de las partes en conflicto estará obligada a aplicar, como mínimo, las disposiciones de esta Convención, relativas al respeto de los bienes culturales.*

«1. Las Altas Partes Contratantes podrán recurrir a la ayuda técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura para organizar la protección de sus bienes culturales o en relación con cualquier otro problema derivado del cumplimiento de la presente Convención y del Reglamento para su aplicación. La Organización prestará su ayuda dentro de los límites de su programa y de sus posibilidades».

Es importante, por último, señalar que el artículo 28, bajo el título «Sanciones», establece un compromiso de que los Estados introduzcan en sus legislaciones penales *«todas las medidas necesarias para descubrir y castigar con sanciones penales o disciplinarias a las personas, cualquiera que sea su nacionalidad, que hubieren cometido u ordenado que se cometiera una infracción de la presente Convención»*⁸³.

Junto con la Convención se adoptó un Protocolo adicional que completa el marco regulador con previsiones tendentes a evitar la exportación de bienes culturales de territorios ocupados (Art. 1⁸⁴), así como normas relativas al retorno de tales bienes al Estado del que fueron exportados (Art. 3⁸⁵) y la obligación de indemnizar a los poseedores de buena fe de los bienes exportados (Art. 4⁸⁶). Y, en 1999, se adoptó un segundo Protocolo adicional con la intención de mejorar el sistema de protección para determinados bienes de mayor relevancia para la Comunidad Internacional (Art. 10⁸⁷). A estos efectos, se crea una nueva categoría de bienes de protección reforzada, que gozarán de inmunidad, lo cual implica que los Estados se abstendrán de atacarlos o utilizarlos para fines

2. *Las partes en conflicto procurarán poner en vigor, mediante acuerdos especiales, todas las demás disposiciones de la presente Convención o parte de ellas.*

3. *La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura podrá ofrecer sus servicios a las partes en conflicto.*

4. *La aplicación de las precedentes disposiciones no producirá efecto alguno sobre el estatuto jurídico de las partes en conflicto».*

⁸³ Con respecto a España, ver en general arts. 321 a 324 del CP. Véanse sobre esta temática, ALMELA VICH, C.: «Delitos sobre el patrimonio histórico», en *Actualidad Penal*, núm. 41 (2000); ARIAS EIBE, M.J.: *El patrimonio cultural. La nueva protección en los arts. 321 a 324 del Código Penal de 1995*, Ed. Comares, Granada 2001; BAUCELLS LLADÓS, J.: «De los delitos sobre el patrimonio histórico», en Juan CÓRDOBA RODA y Mercedes GARCÍA ARÁN (Dir.): *Comentarios al Código Penal. Parte Especial*, Tomo I, Marcial Pons, Madrid 2004; BOIX REIG, J., y JUANATEY DORADO, C.: «De los delitos sobre el patrimonio histórico», en Tomás VIVES ANTÓN (coord.): *Comentarios al CP de 1995*, vol. II, Tirant lo Blanch, Valencia 1996; GUIASOLA LERMA, C.: «Los delitos sobre el patrimonio histórico en el nuevo Código Penal de 1995», en *Poder Judicial*, núm. 43-44 (1996); PÉREZ ALONSO, E.J.: «Los delitos contra el patrimonio histórico en el Código Penal de 1995», en *Actualidad Penal*, núm. 33 (1998); PIGNATELLI Y MECA, Fernando: «La protección penal de los bienes culturales y lugares de culto en caso de conflicto armado», en VV.AA.: *Estudios de derecho internacional y de derecho europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*, vol. 1, Tirant lo Blanch, Valencia 2012, págs. 897-938; SALINERO ALONSO, C.: *La Protección del Patrimonio Histórico en el Código Penal de 1995*, Cedecs, Barcelona 1997.

⁸⁴ Art. 1: *«Cada una de las Altas Partes Contratantes se compromete a impedir la exportación de bienes culturales de un territorio ocupado por Ella durante un conflicto armado. Dichos bienes culturales se encuentran definidos en el artículo primero de la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, firmada en La Haya el 14 de mayo de 1954».*

⁸⁵ Art. 3: *«Cada una de las Altas Partes Contratantes se compromete a devolver, al término de las hostilidades, a las autoridades competentes del territorio anteriormente ocupado, los bienes culturales que se encuentren en el suyo, si dichos bienes han sido exportados en contravención del principio establecido en el párrafo primero. En ningún caso los bienes culturales podrán retenerse a título de reparaciones de guerra».*

⁸⁶ Art. 4: *«La Alta Parte Contratante que tuviera la obligación de impedir la exportación de bienes culturales del territorio ocupado por Ella deberá indemnizar a los poseedores de buena fe de los bienes culturales que hayan de ser devueltos con arreglo a lo dispuesto en el párrafo precedente».*

⁸⁷ Art. 10 Protocolo II: *«Un bien cultural podrá ponerse bajo protección reforzada siempre que cumpla las tres condiciones siguientes:*
a. que sea un patrimonio cultural de la mayor importancia para la humanidad;
b. que esté protegido por medidas nacionales adecuadas, jurídicas y administrativas, que reconozcan su valor cultural e histórico excepcional y garanticen su protección en el más alto grado; y
c. que no sea utilizado con fines militares o para proteger instalaciones militares, y que haya sido objeto de una declaración de la Parte que lo controla, en la que se confirme que no se utilizará para esos fines».

militares (Art. 12⁸⁸). También incluye previsiones acerca de la responsabilidad penal de aquellos Estados que destruyen bienes culturales (Art. 16⁸⁹), así como de la cooperación judicial recíproca para perseguir estos delitos (Art. 19⁹⁰). El Protocolo traslada a los Estados la obligación de incluir tipos penales adecuados en su legislación penal nacional, y la persecución en su territorio de los actos que constituyan infracciones tanto de la Convención como de sus protocolos (Art. 18⁹¹)⁹².

5.- Según BÁDENES, las normas relativas a la protección de los bienes culturales en casos de conflicto 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 UNESCO⁹³. No obstante, la mayoría de la

⁸⁸ Art. 12 Protocolo II: «Las Partes en un conflicto garantizarán la inmunidad de los bienes culturales bajo protección reforzada, absteniéndose de hacerlos objeto de ataques y de utilizar esos bienes o sus alrededores inmediatos en apoyo de acciones militares».

⁸⁹ Art. 16 Protocolo II: «1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 2, cada Parte adoptará las medidas legislativas necesarias para establecer su jurisdicción respecto de las infracciones indicadas en el Artículo 15, en los siguientes casos:

a) cuando la infracción se haya cometido en el territorio de este Estado;

b) cuando el presunto autor sea un nacional de este Estado;

c) cuando se trate de las infracciones indicadas en los apartados a) a c) del primer párrafo del Artículo 15, en caso de que el presunto autor esté presente en el territorio de este Estado.

2. Con respecto al ejercicio de la jurisdicción, y sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 28 de la Convención:

a) el presente Protocolo no excluye que se pueda incurrir en responsabilidad penal individual ni que se ejerza la jurisdicción en virtud del derecho nacional e internacional aplicable, y tampoco afecta al ejercicio de la jurisdicción en virtud del derecho internacional consuetudinario;

b) excepto en el caso en que un Estado que no es Parte en el presente Protocolo pueda aceptarlo y aplicar sus disposiciones con arreglo al párrafo 2 del Artículo 3, los miembros de las fuerzas armadas y los nacionales de un Estado que no es Parte en el presente Protocolo, salvo aquellos de sus nacionales que sirven en las fuerzas armadas de un Estado que es Parte en el presente Protocolo, no incurrirán en responsabilidad penal individual en virtud del presente Protocolo, que además no impone ninguna obligación relativa al establecimiento de jurisdicción con respecto a esas personas ni a su extradición».

⁹⁰ Art. 19 Protocolo II: «1. Las Partes se prestarán la mayor asistencia posible en relación con cualquier investigación, proceso penal o procedimiento de extradición relacionados con las infracciones indicadas en el Artículo 15, comprendida la asistencia con miras a la obtención de las pruebas necesarias para el procedimiento de que dispongan.

2. Las Partes cumplirán las obligaciones que les incumban en virtud del párrafo 1 de conformidad con los tratados u otros acuerdos de asistencia judicial recíproca que existan entre ellas. A falta de esos tratados o acuerdos, las Partes se prestarán esa asistencia de conformidad con su legislación nacional».

⁹¹ Art. 18 Protocolo II: «1. Las infracciones indicadas en los apartados a) a c) del párrafo 1 del Artículo 15 se reputarán incluidas entre las que dan lugar a extradición en todo tratado de extradición concertado entre Partes con anterioridad a la entrada en vigor del presente Protocolo. Las Partes se comprometen a incluir tales infracciones en todo tratado de extradición que concierten posteriormente entre sí.

2. Cuando una Parte que subordine la extradición a la existencia de un tratado reciba una solicitud de extradición de otra Parte con la que no tenga concertado un tratado de extradición, la Parte intimada podrá, a su elección, considerar que el presente Protocolo constituye la base jurídica para la extradición con respecto a las infracciones indicadas en los apartados a) a c) del párrafo 1 del Artículo 15.

3. Las Partes que no subordinen la extradición a la existencia de un tratado reconocerán las infracciones indicadas en los apartados a) a c) del párrafo 1 del Artículo 15 como casos de extradición entre ellas, con sujeción a las condiciones estipuladas en la legislación de la Parte requerida.

4. De ser necesario, a los fines de la extradición entre Partes se considerará que las infracciones indicadas en los apartados a) a c) del párrafo 1 del Artículo 15 se han cometido no sólo en el lugar en que se perpetraron, sino también en el territorio de las Partes que hayan establecido su jurisdicción de conformidad con el párrafo 1 del Artículo 16».

⁹² En 2014, Suiza sancionó la Ley Federal sobre la Protección de los Bienes Culturales en caso de conflicto armado, desastres y emergencias (CPPA) para incluir las novedades introducidas por el Segundo Protocolo, que constituye una revisión completa de la previa Ley de 1966. El ámbito de aplicación de la CPPA es más amplio que el del Segundo Protocolo ya que, además de las situaciones de conflicto armado, incluye los desastres y otras emergencias.

⁹³ BÁDENES CASINO, M.: *La protección de los bienes culturales durante los conflictos armados. Especial referencia al conflicto armado en el territorio de la antigua Yugoslavia*, Universitat de València, Valencia 2005, pág. 61.

normativa reseñada –y según la citada autora– hunde sus raíces en la segunda guerra mundial y está pensada para grandes conflictos, y no tanto para los locales, de aquí su inclusión en el presente apartado.

De otra parte, los sucesos de Yugoslavia ponen de manifiesto la verdadera efectividad calificando de «etnocidio» las violaciones cometidas en el presente conflicto, por lo que las citadas acciones de la UNESCO para salvaguardar y reconstruir el patrimonio cultural y religioso en situaciones de conflicto y posconflicto respaldan la aplicación de la Resolución S/RES/2347 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, según la cual *«dirigir ataques ilegales contra sitios y edificios dedicados a la religión, la educación, el arte, la ciencia o los monumentos históricos, puede constituir, bajo ciertas circunstancias y de conformidad con el derecho internacional, un crimen de guerra, y que los autores de tales ataques deben ser llevados ante la justicia»*⁹⁴. En efecto, la primera consideración codificada del ataque y destrucción de los edificios religiosos es la de «crimen de guerra»⁹⁵, y así se sigue en las hoy vigentes Convenciones de Ginebra, de 1949, y sus Protocolos adicionales, de 1977. Finalmente, y a los que luego nos referiremos –pero que dejamos mencionadas ahora a efectos de observar la continuidad de la misma idea–, lo mismo sucede en los Estatutos de los tribunales penales internacionales, en los que queda igualmente calificado como «crimen de guerra». Para BÁDENES, *«sólo si las partes en el conflicto reconocen el valor intrínseco de cualquier objeto cultural en cuanto manifestación del espíritu creativo del ser humano, las medidas protectoras podrían tener algún efecto»*⁹⁶. En la misma línea se pronuncian CUÉNOUD y CHARLIER, para quienes *«la protección de los bienes culturales debe verse como una parte integral de la acción humanitaria cuando surgen conflictos y no considerarse simplemente como un efecto secundario desafortunado de los conflictos»*⁹⁷.

A tales efectos, resulta especialmente relevante traer a colación la propuesta tercera surgida de la Conferencia de La Haya de 1999, relacionada con la mejora de la aplicación de la Convención de La Haya de 1954, a saber:

«En tercer lugar, los Estados Partes en el Segundo Protocolo deben presentar solicitudes de protección reforzada al Comité para la Protección de los Bienes Culturales en caso de conflicto armado con el fin de transformar la lista de bienes culturales bajo la protección reforzada en un inventario internacional. El Comité debe partir del principio de que la condición establecida por el artículo 10 (a), es decir, la mayor importancia para la humanidad, se cumple cuando un Estado presenta una solicitud».

Ahora bien, se debe tener en cuenta que toda la presente normativa, o lo que es lo mismo, el denominado Derecho Internacional Humanitario, sólo es aplicable respecto de conflictos armados, y que –sin embargo– muchas manifestaciones de violencia que actualmente se producen en el mundo, y que suelen ser calificadas de «terroristas», son perpetradas por grupos poco organizados (redes) o por individuos que, en el mejor de los casos, tienen una ideología común. Con las pruebas de que habitualmente se dispone no es posible calificar a esos grupos o redes como partes de algún tipo de conflicto armado, ni siquiera de un conflicto «transnacional». Por ende, e independientemente de las motivaciones de sus autores, los actos terroristas cometidos fuera

⁹⁴ El subrayado es del autor.

⁹⁵ Sobre el crimen de guerra, vid. PLAZA VENTURA, P.: *Los crímenes de guerra: recepción del derecho internacional humanitario en el derecho penal español*, Universidad Pública de Navarra, 2000.

⁹⁶ BÁDENES CASINO, M.: *La protección de los bienes culturales durante los conflictos armados. Especial referencia al conflicto armado en el territorio de la antigua Yugoslavia*, Universitat de València, Valencia, 2005, pág. 146.

⁹⁷ CUÉNOUD, J. y CHARLIER, B.: «Ataques contra bienes culturales», consultar en línea: <https://www.icrc.org/es/document/ataques-contra-bienes-culturales> (visitado el 26 de abril de 2021).

de un conflicto armado incumben al derecho nacional y al derecho internacional general, y no tanto al derecho de la guerra, salvo en lo que de garantista pueda representar éste⁹⁸.

No obstante, se puede 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», es el hombre, la persona, lo que se intenta aniquilar. El objetivo central del DIH es el de proteger la vida, la integridad física (y psíquica, añadimos) y la dignidad de las personas. El ataque (sea de carácter internacional o interno) a estos establecimientos o lugares está relacionado indefectiblemente con el ejercicio del derecho de la persona a la libertad religiosa: un lazo entre el derecho humanitario y los derechos humanos se halla en estos supuestos. 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*»⁹⁹; pero sin olvidar que junto a dicha dimensión colectiva, también hay una dimensión individual que resulta igualmente atacada y violentada¹⁰⁰.

2. LA PROTECCIÓN DE LOS LUGARES DE CULTO EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Dentro del segundo de los ámbitos mencionados, esto es, el de los derechos humanos, en el presente trabajo se va a hacer referencia a la normativa y declaraciones de los órganos de Naciones Unidas, la Unión Europea, el Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa destinadas a la protección y garantía de los derechos humanos en general, y de la libertad de conciencia y religiosa en particular. La aproximación de los mismos permitirá dibujar un preciso mapa del ámbito material de la libertad religiosa y como la creación, establecimiento y disfrute de estos lugares de culto forma parte del contenido esencial del presente derecho fundamental.

2.1. *La protección de los lugares de culto en la Carta de Derechos Humanos de Naciones Unidas*

1.- Como parte de las manifestaciones colectivas de la libertad religiosa, los textos internacionales incluyen una de las expresiones típicas en las actividades de las religiones: el culto. El artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante, DUDH) se refiere a la «*libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia*»¹⁰¹. Y en los mismos términos se expresa el artículo 18.1 del Pacto internacional, de 19 de diciembre de 1966, de Derechos Civiles

⁹⁸ En este sentido, véase RODRIGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis: «Actos de terror y Derecho internacional humanitario», en RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis, y LÓPEZ SÁNCHEZ, Joaquín: *Derecho internacional humanitario*, 3 ed., Tirant lo Blanch, Valencia 2017, págs. 243-267.

⁹⁹ GONZÁLEZ, M.B.: *Estado de Cultura, Derechos Culturales y Libertad Religiosa*, Civitas, Madrid 2003, pág. 248.

¹⁰⁰ Véanse, a este respecto, GARCIA LABAJO, Juan M.: «La protección de bienes culturales en caso de conflicto armado», en RODRIGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis, y LÓPEZ SÁNCHEZ, Joaquín: *Derecho internacional humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia 2017, págs. 937-968; PIGNATELLI Y MECA, Fernando: «La protección penal de los bienes culturales y lugares de culto en caso de conflicto armado», en *Estudios de Derecho internacional y de Derecho europeo: en homenaje al profesor Manuel Pérez González*, vol. 1, Tirant lo Blanch, Valencia 2012, págs. 897-938.

¹⁰¹ Art. 18 DUDH: «*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 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 Políticos, cuyo párrafo 3º añade, en general respecto al derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, que «*la libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos fundamentales de los demás*»¹⁰².

Junto a ello, hay que precisar que, desde 1959, se pretendió desarrollar de forma específica a través de la modalidad de un convenio o convención, tal como se hizo con la discriminación racial¹⁰³. Así se comenzó, en efecto, con el «Proyecto de Convenio Internacional sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y de discriminación fundadas en la religión o en las creencias», el cual fue presentado y aprobado por la Subcomisión para la Lucha contra la discriminación y para la Protección de las Minorías, en enero de 1965; pero la Comisión de Derechos Humanos no pasó de aprobar el Preámbulo y los cuatro primeros artículos en 1966¹⁰⁴.

Aunque no se ha conseguido hasta la actualidad una Convención en la materia, los esfuerzos no han resultado baldíos. Se ha logrado, al menos, acordar por unanimidad una «*Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones*», adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de noviembre de 1981¹⁰⁵. Sin la fuerza vinculante de una norma, no deja de operar jurídicamente como principio inspirador y pauta de interpretación de los tratados en el ámbito atinente al ejercicio de la libertad religiosa. En ella, y en concreto en su artículo 6, se enumera un haz de derechos y facultades que han de componer la libertad religiosa, y han de ser considerados como el mínimo de libertad religiosa que debe ser garantizado por todos los Estados miembros de las Naciones Unidas:

¹⁰² Art. 18 PIDCyP: «1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.

2. *Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección.*

3. *La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás.*

4. *Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.*

¹⁰³ En este segundo supuesto mediante, primero, la «**Declaración de las Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1963, sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial**» (consultar en línea: https://www.oas.org/dil/esp/1963_Declaracion%20de_las_Naciones_Unidas_resolucion_1904-XVIII.pdf; visitado por última vez el 20 de diciembre de 2021), y, ha seguido, mediante la «**Convención de las Naciones Unidas, de 21 de diciembre de 1965, sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial**» (consultar en línea: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cerd_SP.pdf; visitado por última vez el 20 de diciembre de 2021).

¹⁰⁴ Véanse en este sentido, CONTRERAS MAZARÍO, José M.: *Las Naciones Unidas y la protección de las minorías religiosas: de la tolerancia a la interculturalidad*, Tirant lo Blanch, Valencia 2004; GARCÍA PARDO, David: *La protección internacional de la libertad religiosa*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid 2000; LERNER, Natan: «Religious Human Rights Under the United Nations», en *Religious Human Rights in Global Perspective. Legal Perspective*, 1996, págs. 116 y sigs.; SEGURA, Jorge Rhenan: «La libertad religiosa en el sistema de Naciones Unidas», en *Revista IIDH*, vol. 19 (1994), págs. 113-140 (consultar en línea: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r19925.pdf>; visitado por última vez 27 de diciembre de 2021); SOUTO GALVÁN, Esther: «Concepto y contenido de la libertad religiosa según las Naciones Unidas», consultar en línea: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-E-1999-10012900163_ANUARIO_DE_DERECHO_ECLESIA%20C3%81STICO_Concepto_y_contenido_de_la_libertad_religiosa_seg%C3%81n_las_Naciones_Unidas (visitado por última vez el 28 de diciembre de 2021).

¹⁰⁵ Consultar en línea: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-elimination-all-forms-intolerance-and-discrimination> (visitado por última vez el 20 de diciembre de 2021).

De conformidad con el artículo 1 de la presente Declaración y sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 1, el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de convicciones comprenderá, en particular, las libertades siguientes:

- a) La de practicar el culto o de celebrar reuniones en relación con la religión o las convicciones, y de fundar y mantener lugares para esos fines¹⁰⁶;*
- b) La de fundar y mantener instituciones de beneficencia o humanitarias adecuadas;*
- c) La de confeccionar, adquirir y utilizar en cantidad suficiente los artículos y materiales necesarios para los ritos y costumbres de una religión o creencia;*
- d) La de escribir, publicar y difundir publicaciones pertinentes en esas esferas;*
- e) La de enseñar la religión o las convicciones en lugares aptos para esos fines;*
- f) La de solicitar y recibir contribuciones voluntarias financieras y de otro tipo de particulares e instituciones;*
- g) La de capacitar, nombrar, elegir y designar por sucesión los dirigentes que correspondan según las necesidades y normas de cualquier religión o convicción;*
- h) La de observar días de descanso y de celebrar festividades y ceremonias de conformidad con los preceptos de una religión o creencia;*
- i) La de establecer y mantener comunicaciones con individuos y comunidades acerca de cuestiones de religión y convicciones en el ámbito nacional y en el internacional.*

El concepto de «culto» amparado por los textos universales para la protección de los derechos humanos citados ha sido precisado en la Observación general número 22, de 30 de julio de 1993, del Comité de Derechos Humanos sobre el artículo 18 del Pacto¹⁰⁷. Según el Comité, la libertad de manifestar la religión abarca una amplia gama de actividades: *«el concepto de culto se extiende a los actos rituales y ceremoniales con los que se manifiestan directamente las creencias, así como 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...»*.

También son frecuentes los informes que ponen de manifiesto la pasividad de los gobiernos en atajar, investigar y condenar a los culpables de los ataques violentos contra los lugares de culto de las minorías religiosas. Tales son los casos relatados en los documentos sobre Nigeria, causados por las luchas interreligiosas del norte del país¹⁰⁸; Sri-Lanka, ante los ataques contra determinadas iglesias cristianas¹⁰⁹; Azerbaiyán, en donde las turbas musulmanas dañaron centros de culto de los Testigos de Jehová y de los Adventistas¹¹⁰, o India, principalmente

¹⁰⁶ El subrayado es del autor.

¹⁰⁷ Consultar en línea: https://dhpedia.wikis.cc/wiki/Observaci%C3%B3n_general_n%C2%BA_22_adoptada_por_el_Comit%C3%A9_de_Derechos_Humanos (visitado por última vez el 20 de diciembre de 2021).

¹⁰⁸ E/CN.4/2006/5/Add.2, de 7 de octubre de 2005 (Punto 94º) (consultar en línea: https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=11600; visitado por última vez el 20 de septiembre de 2021).

¹⁰⁹ E/CN.4/2006/5/Add.3, de 12 de diciembre de 2005 (Puntos 80º y 81º) (consultar en línea: https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=11600; visitado por última vez el 21 de septiembre de 2021).

¹¹⁰ A/HRC/4/21/Add.2, de 18 de octubre de 2006 (Punto 45º) (consultar en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/147/17/PDF/G0614717.pdf?OpenElement>; visitado por última vez el 21 de septiembre de 2021).

respecto de los actos violentos contra mezquitas en la región de Kashmir¹¹¹. Por el contrario, en el informe sobre Francia, aunque se mencionan los ataques verificados contra sinagogas y cementerios judíos, se resalta la efectiva protección policial y la persecución y condena de los culpables¹¹².

En lo que se refiere a la pacífica posesión por parte de las confesiones de sus lugares de culto, condición esencial para garantizar el derecho de reunión y celebración del culto por parte de los fieles de éstas, el Relator Especial sobre la libertad religiosa y de creencias llama la atención sobre los no infrecuentes casos de atentados contra tal derecho acaecidos en algunos Estados, perpetrados, alentados o consentidos por los propios poderes públicos. Así, en Kazajistán los miembros de la Iglesia de la Unificación, la Cienciología y los Ahmadí afirman que sus lugares de culto han sido expoliados en diversas ocasiones por las autoridades del Estado¹¹³. En Angola se informa de casos en que el Estado ha confiscado y dedicado a otros fines iglesias y templos de las minorías¹¹⁴. En Tayikistán son las comunidades judías las que sufren la incautación y la demolición de algunas de sus sinagogas, sin que reciban en compensación una indemnización del Estado ni se les ofrezcan alternativas para la celebración del culto¹¹⁵. Y en Azerbaiyán, el Gobierno cierra la mezquita de la comunidad islámica Inma para acondicionarla a un nuevo destino: servir de museo; como en el caso anterior, no se garantiza que la comunidad religiosa pueda realizar sus reuniones en un lugar alternativo¹¹⁶.

El Consejo de Derechos Humanos –y antes la Comisión¹¹⁷– se ha venido pronunciado en multitud de ocasiones sobre la salvaguarda de los lugares de culto. Estos pronunciamientos siguen las conclusiones del Relator especial en la materia y se inscriben en dos temáticas generales: la eliminación de la intolerancia y la discriminación, la primera, y la lucha contra la difamación de las religiones, la segunda. Con relación al primer aspecto señalado, en la Resolución de 5 de mayo de 1993¹¹⁸ se reafirma que la libertad de pensamiento, conciencia, religión y convicciones es un derecho humano que debe ser garantizado a todos sin discriminación, y se condenan los actos de odio, la intolerancia y la violencia contra las religiones o provocadas por el extremismo religioso (Puntos 1º y 2º). Seguidamente insta a los Estados a reconocer y garantizar a todas las personas la práctica del culto o a celebrar reuniones en re-

¹¹¹ A/HRC/10/8/Add.3, de 26 de enero de 2009 (Puntos 17º y 42º) (consultar en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/104/65/PDF/G0910465.pdf?OpenElement>; visitado por última vez el 21 de septiembre de 2021).

¹¹² E/CN.4/2006/5/Add.4, de 8 de marzo de 2006 (Punto 45º) (consultar en línea: https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=11600; visitado por última vez el 21 de septiembre de 2021).

¹¹³ Informe del Experto independiente en las cuestiones de las minorías [A/HRC/13/23/Add. 1, de 12 de febrero de 2010 (Punto 61º)].

¹¹⁴ E/CN.4/2006/5/Add. 2, de 7 de octubre de 2006 (Punto 43º) (consultar en línea: https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=11600; visitado por última vez el 21 de septiembre de 2021).

¹¹⁵ A/HRC/7/10/Add. 2, de 27 de noviembre de 2007 (Punto 38º) (consultar en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/149/89/PDF/G0714989.pdf?OpenElement>; visitado por última vez el 20 de septiembre de 2021).

¹¹⁶ A/HRC/4/21/Add. 2, de 18 de octubre de 2006 (Punto 70º) (consultar en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/147/17/PDF/G0614717.pdf?OpenElement>; visitado por última vez el 20 de septiembre de 2021).

¹¹⁷ Cfr. ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: «Un nuevo paso en la protección internacional de la libertad de pensamiento, conciencia y religión: el procedimiento público especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas», en *Anuario de Derecho eclesástico del Estado*, vol. VI (1990), págs. 87-128.

¹¹⁸ E/CN.4/RES/1993/25 (consultar en línea: https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=7918; visitado por última vez el 20 de septiembre de 2021).

lación con las religiones o las convicciones; a tutelar el derecho a fundar y a mantener lugares para la realización de estos fines (Punto 9º); y a garantizar el pleno respeto y protección de los santuarios, lugares y edificios sagrados (Punto 10º)¹¹⁹.

Asimismo, se insta a los Estados a que adopten las medidas y políticas que sean necesarias para asegurar el respeto y protección de los lugares de culto y demás espacios de importancia desde el punto de vista religioso, como son también los cementerios, o los centros culturales y de reunión, u otras expresiones religiosas, y pongan todas las medidas para evitar que queden sometidos a profanación o destrucción¹²⁰. Se añade, igualmente, que las personas que se encuentran dentro de ellos se hallan en una situación de vulnerabilidad aún mayor debido a la naturaleza de las actividades que se llevan a cabo dentro de ellos¹²¹. Además de su relación con el derecho fundamental a la libertad religiosa, la necesidad de su protección se encuentra reforzada en que suelen ser también patrimonio cultural –además de religioso– que en ocasiones alcanza incluso repercusión mundial¹²².

Los recientes conflictos interreligiosos y el odio contra determinadas religiones en algunas partes del mundo son tomados en consideración en las Resoluciones de la Comisión o del Consejo aprobadas, sobre todo, a partir de 2004. Así, en la Resolución de 19 de abril de 2004¹²³, la Comisión manifiesta su honda preocupación por el aumento del extremismo religioso que afecta a las religiones en todo el mundo (párrafo 13º) y por el incremento de los casos de intolerancia dirigida contra los miembros de distintas comunidades religiosas, «en particular por los casos motivados por la islamofobia, el antisemitismo y la cristianofobia» (párrafo 14º). Al tiempo que en la Resolución de 20 de abril de 2005¹²⁴, en su parte dispositiva, se subraya la conveniencia de no establecer correspondencia entre una religión determinada y el terrorismo, ya que de ello se

¹¹⁹ En términos similares se pronuncian las Resoluciones de 25 de febrero de 1994 (E/CN.4/RES/1994/18), 24 de febrero de 1995 (E/CN.4/RES/1995/23), 19 de abril de 1996 (E/CN.4/RES/1996/23), 11 de abril de 1997 (E/CN.4/RES/1997/18), 9 de abril de 1998 (E/CN.4/RES/1998/18), 26 de abril de 1999 (E/CN.4/RES/1999/39), 20 de abril de 2000 (E/CN.4/RES/2000/33), y 23 de abril de 2001 (E/CN.4/RES/2001/42).

¹²⁰ Véanse, a este respecto, Resolución aprobada por la Asamblea General sobre la lucha contra la intolerancia, los estereotipos negativos, la estigmatización, la discriminación, la incitación a la violencia y violencia contra las personas basada en la religión o creencias, A/RES/68/169, de 18 de diciembre de 2013, § 9. Igualmente, Resolución titulada del mismo modo 18 de diciembre de 2014, A/RES/69/174, § 9. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa, 2005/40, de 19 de abril de 2005, § 4.b). CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución sobre la lucha contra la intolerancia, los estereotipos negativos, la estigmatización, la discriminación, la incitación a la violencia y la violencia contra las personas por motivos de religión o de creencias, 28/29, de 27 de marzo de 2015, § 10. RELATOR ESPECIAL DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CREENCIAS, Elimination of all forms of religious intolerance. Interimreport, A/65/207, de 29 de julio de 2010, § 30. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, Resolución sobre la Eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa, E/CN.4/RES/2004/36, de 19 de abril de 2004, § 4.e).

¹²¹ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS), Informe de la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, E/CN.4/2005/61, de 20 de diciembre de 2004, § 49. RELATOR ESPECIAL DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CREENCIAS, Elimination of all forms of religious intolerance. Interimreport, A/65/207, de 29 de julio de 2010, § 31.

¹²² ALTO COMISIONADO PARA LA LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CREENCIAS, Promotion and Protection of the human rights, civil, political, economic, social, and cultural rights, including their right to development, A/HRC/10/8, de 6 de enero de 2000, §§ 53 y 54.

¹²³ E/CN.4/RES/2004/36 (consultar en línea: https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=9840; visitado por última vez el 20 de septiembre de 2021).

¹²⁴ E/CN.4/RES/2005/40 (consultar en línea: https://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2005-40.doc; visitado por última vez el 21 de septiembre de 2021).

derivan consecuencias negativas para todos los miembros de la comunidad religiosa en cuestión (punto 11º). Y, relacionándolo con el punto anteriormente mencionado, la Comisión insta a los Estados a revisar las prácticas de registros en locales o dependencias religiosas a fin de garantizar a todas las personas su derecho a profesar su religión (Punto 4º.c).

La lucha contra la difamación de las religiones es el objeto de una serie de Resoluciones adoptadas por la Comisión y el Consejo desde 1998. La Resolución, de 17 de abril de ese año, «sobre el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y formas conexas de intolerancia»¹²⁵ vuelve a subrayar la preocupación por la propagación de ideas y actos antisemitas y los ataques al islam y a las comunidades cristianas, exhortando a todos los gobiernos a colaborar con los órganos de las Naciones Unidas con competencias en materia de derechos humanos y, singularmente, con el Relator especial, para examinar los incidentes y proponer soluciones en los casos de discriminación contra árabes y musulmanes, y en el antisemitismo (punto 20º). Un año después, en 1999, el tema específico de la difamación de las religiones es objeto de atención en la Resolución de 30 de abril¹²⁶. En ella, la Comisión propone una serie de medidas para luchar contra los ataques a determinadas religiones y la incitación al odio religioso. En el marco de la condena que realiza a la existencia de estereotipos negativos de ciertas religiones, subraya la necesidad de que acaben los ataques físicos contra lugares de culto y símbolos religiosos (punto 2º)¹²⁷.

En la Resolución de 14 de diciembre de 2007, sobre «eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o en las creencias»¹²⁸, se vuelve a constatar el *«aumento generalizado de los casos de intolerancia y violencia contra miembros de comunidades religiosas... incluidos los casos motivados por la islamofobia, el antisemitismo y la cristianofobia»* (punto 2º) y la *«persistencia de la intolerancia y la discriminación social institucionalizadas... contra muchas personas en nombre de su religión o de sus convicciones»* (punto 3º). Recuerda que *«para el ejercicio del derecho a profesar la propia religión o las propias creencias no es requisito previo el cumplimiento de procedimientos legales relativos a grupos religiosos o a grupos basados en las creencias»* (punto 4º), pero que, si estos existieran, *«no deben ser discriminatorios a fin de contribuir a la promoción efectiva del derecho de todas las personas a practicar su religión o sus creencias»* (punto 5º). También subraya que *«ninguna religión debe ser equiparada al terrorismo»* (punto 13º) y que las medidas de restricción de la libertad religiosa o de convicciones sólo son legítimas si están previstas por la ley y son necesarias para el mantenimiento del orden público (punto 14º). Se insta a los Estados a adoptar las decisiones necesarias para garantizar la libertad religiosa y, especialmente, proteger los lugares de culto y los símbolos religiosos y garantizar el derecho a la práctica del culto (punto 9º)¹²⁹.

En la cuestión de los ataques contra determinadas comunidades religiosas, el Consejo hace especial hincapié en la necesidad de protección de las personas que profesan la religión islámica tras los

¹²⁵ E/CN.4/RES/1998/26 (consultar en línea: https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=4546; visitado por última vez el 20 de septiembre de 2021).

¹²⁶ E/CN.4/RES/1999/82 (consultar en línea: https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=4690; visitado por última vez el 20 de septiembre de 2021).

¹²⁷ En términos parecidos se pronuncia la Resolución de 20 de abril de 2000 (E/CN.4/RES/2000/84).

¹²⁸ A/HRC/RES/6/37 (consultar en línea: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/6/37; visitado por última vez el 20 de septiembre de 2021).

¹²⁹ También se pronuncian en este sentido las Resoluciones del Consejo de 18 de marzo de 2011: A/HRC/RES/16/14 (consultar en línea: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/16/14; visitado por última vez el 20 de septiembre de 2021), y de 12 de abril de 2011: A/HRC/RES/16/18 (consultar en línea: https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/a.hrc.res.16.18_en.pdf; visitado por última vez el 20 de septiembre de 2021).

acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. Este órgano ha dedicado a la materia una serie de resoluciones bajo el nombre genérico de «la lucha contra la difamación de las religiones». Así, en la Resolución de 27 de marzo de 2008¹³⁰ expresa su preocupación por la creación de estereotipos negativos de todas las religiones, singularmente en los medios de comunicación públicos y en ciertos grupos y partidos políticos (puntos 1º y 4º), así como por las campañas de difamación de determinadas religiones, especialmente del Islam (punto 3º). Respecto a esta creencia, «*expresa una profunda preocupación por los intentos de identificar al Islam con el terrorismo, la violencia y las violaciones de los derechos humanos*» (punto 2º) y «*constata que, en el contexto de la lucha contra el terrorismo, la difamación de las religiones se convierte en un factor agravante que contribuye a la denegación de los derechos y libertades fundamentales de los grupos*» (punto 5º). Especialmente han de ser rechazadas las «*leyes o las disposiciones administrativas dirigidas... a controlar y vigilar a las minorías musulmanas, con lo que se las estigmatiza y se legitima la discriminación que experimentan*» (punto 6º) y los «*ataques y agresiones físicas contra... centros culturales y lugares de culto de todas las religiones*» (punto 7º). Seguidamente insta a los Estados a que tomen medidas para prohibir la difusión de ideas racistas o xenófobas dirigidas contra cualquier religión, o inciten a la violencia religiosa (punto 8º), a proteger a las personas de cualquier religión frente a los ataques, así como a promover la tolerancia y el respeto para con todas las religiones (punto 9º), especialmente por parte de los funcionarios públicos y los educadores (punto 11º)¹³¹.

A la vista de los informes de los Relatores Especiales y de las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos, la Asamblea General de la ONU ha realizado reiterados y constantes llamamientos al cese de los ataques contra los lugares de culto de las confesiones, frecuente resultado de las luchas interreligiosas, instando a los Estados parte a que asuman un papel activo en la protección y tutela de los mismos. Así se pronuncian una serie de Resoluciones emanadas por la Asamblea General bajo el título genérico de «Eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o en las convicciones». En ellas se manifiesta la preocupación de este órgano por los ataques contra santuarios, lugares, reliquias y monumentos religiosos. Y, en la parte dispositiva, pide a los Estados que, en el marco de las medidas adoptadas con la finalidad de salvaguardar la libertad religiosa, intensifiquen sus esfuerzos para garantizar el derecho a establecer y mantener lugares para la práctica y reunión religiosa, y hagan cuanto esté a su alcance para que los santuarios, templos y lugares sagrados sean plenamente respetados y protegidos¹³².

Deben traerse a colación igualmente las siguientes resoluciones de la Asamblea General, todas ellas relacionadas con la protección de la libertad de conciencia y religiosa en general, y con la protección de los lugares de culto en particular:

¹³⁰ A/HRC/RES/7/19 (consultar en línea: https://ap.ohchr.org/documents/sdpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/7/19; visitado por última vez el 20 de septiembre de 2021).

¹³¹ En el mismo sentido se pronuncian las Resoluciones de 30 de marzo de 2007 (A/HRC/4/L.11/Add.1) y 30 de abril de 2007 (A/HRC/RES/6/37)

¹³² Pueden citarse, en este sentido, las siguientes Resoluciones de la Asamblea general: 6 de marzo de 1995 [A/RES/49/188 (Punto 10º)], 6 de marzo de 1996 [A/RES/50/183 (Punto 10º)], 28 de febrero de 1997 [A/RES/51/93 (Punto 10º)], 1 de marzo de 1999 [A/RES/53/140 (Punto 9º)], 22 de febrero de 2000 [A/RES/54/159 (Punto 9º)], 1 de marzo de 2001 [A/RES/55/97 (Punto 8º)], 15 de febrero de 2002 [A/RES/56/157 (Punto 8º)], 18 de marzo de 2004 [A/RES/58/184 (Punto 9º)], 22 de marzo de 2005 [A/RES/59/199 (Punto 10º)], 14 de marzo de 2006 [A/RES/60/166 (Punto 4º)], 19 de diciembre de 2006 [A/RES/61/161 (Punto 4º)], 11 de marzo de 2008 [A/RES/62/157 (Punto 10º)], 16 de marzo de 2009 [A/RES/63/181 (Punto 9º)], 24 de marzo de 2009 [A/RES/63/171 (Punto 3º)] y 31 de marzo de 2010 [A/RES/64/2010 (Punto 3º)].

- Resolución A/RES/55/254, de 11 de junio de 2001, sobre Protección de lugares religiosos¹³³;
- Resolución A/RES/70/158, de 3 de marzo de 2016, sobre libertad de religión o de conciencia¹³⁴;
- Resolución A/RES/72/17, que insta a todos los Estados miembros a adoptar todas las medidas apropiadas para luchar contra el odio, la intolerancia y los actos de violencia, incluidos los motivados por el extremismo religioso, y a fomentar la comprensión, la tolerancia y el respeto en cuestiones relacionadas con la libertad de religión o de creencias¹³⁵;
- Resolución A/RES/73/176 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que hace hincapié en el derecho de todas las personas a la libertad de religión o de creencias, incluida la libertad de manifestar la religión o la creencia en el culto y la observancia¹³⁶; y
- Resolución A/RES/73/285 que deplora enérgicamente todos los actos de violencia contra las personas sobre la base de su religión o creencias y tales actos dirigidos contra lugares de culto, así como todos los ataques a y en lugares religiosos, sitios y santuarios que violan el derecho internacional¹³⁷.

2.- Además, varias resoluciones del Consejo de Seguridad han hecho hincapié en que el terrorismo y el extremismo violento como y cuando conduce al terrorismo¹³⁸ no pueden ni deben asociarse a ninguna religión, nacionalidad o civilización¹³⁹, y han reafirmado que los Estados miembros deben velar por que cualquier medida adoptada para luchar contra el terrorismo cumpla todas sus obligaciones en virtud del derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario¹⁴⁰.

¹³³ Consultar en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/574/42/PDF/N0057442.pdf?OpenElement> (visitado por última vez el 22 de septiembre de 2021).

¹³⁴ Consultar en línea: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10370.pdf> (visitado por última vez el 22 de septiembre de 2021).

¹³⁵ Consultar en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/409/98/PDF/N1740998.pdf?OpenElement> (visitado por última vez el 22 de septiembre de 2021).

¹³⁶ Consultar en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/449/80/PDF/N1844980.pdf?OpenElement> (visitado por última vez el 22 de septiembre de 2021).

¹³⁷ Consultar en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/096/39/PDF/N1909639.pdf?OpenElement> (visitado por última vez el 22 de septiembre de 2021).

¹³⁸ Debe precisarse que a nivel de las Naciones Unidas ha sido imposible alcanzar un concepto universal y global sobre terrorismo, toda vez que las definiciones que se han ofrecido han dejado sin resolver una cuestión básica como es la relativa a si los Estados pueden o no cometer actos terroristas, o éstos sólo pueden ser cometidos por actores no estatales. Una definición de terrorismo la encontramos en la **Convención para la Represión de la Financiación del Terrorismo** (1999), según la cual será terrorismo «cualquier acto dirigido a causar la muerte o serios daños corporales a un civil, o a cualquier otra persona que no tome parte activa en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando el propósito de tal acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a la población, u obligar a un gobierno o a una organización internacional a hacer o abstenerse de hacer cualquier acto».

¹³⁹ Véanse Resoluciones S/RES/1369 (2201) y S/RES/1373 (2201). En este sentido, ver también **Declaración sobre terrorismo internacional**, adoptada en la novena sesión extraordinaria de la Conferencia Islámica de Ministros de Asuntos Exteriores, el 3 de abril de 2002, en Kuala Lumpur (en internet: www.oic-oci.org/oicnew/english/conf/fm/11_extraordinary/d).

¹⁴⁰ RODRIGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis: «Actos de terror y Derecho internacional humanitario», en RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis, y LÓPEZ SÁNCHEZ, Joaquín: *Derecho internacional humanitario*, 3 ed., Tirant lo Blanch, Valencia 2017, págs. 243-267.

A este respecto, cabe señalar como el Relator Especial para la Libertad de creencias no niega la alegación del Gobierno israelí de que los controles establecidos para el acceso a determinados lugares de culto estén justificados en la seguridad, pero recuerda que dicho límite debe asimismo respetar los derechos a la libertad de movimientos, a la libertad religiosa y a la no discriminación por razón de la raza o de las creencias que se profesen. El Relator Especial recuerda que la legitimidad de las medidas de limitación al derecho colectivo al culto debe someterse a varios condicionamientos: deben descansar en razones de orden público –tal y como se delimita este concepto en los tratados y convenciones internacionales para la protección de los derechos humanos–; los poderes públicos cargan con la prueba de justificar tales limitaciones en un proceso judicial; y, en la medida de lo posible, ha de ofrecérsese a la confesión perjudicada una alternativa razonable para la práctica del culto¹⁴¹.

Uno de los supuestos legítimos al que debe someterse la apertura de un lugar de culto es el cumplimiento de las normas que regulan los planes urbanísticos. Sin embargo, éstas no pueden servir de excusa para interferir en el derecho a la libertad religiosa y de asociación de las confesiones. Así, en el informe sobre Angola se constatan las razones espurias del Gobierno para justificar, falsamente, la violación de los planes de urbanismo y cerrar una mezquita¹⁴²; o en el referido a Nigeria el Relator Especial subraya que las limitaciones a la construcción de iglesias cristianas en el norte del país y de mezquitas en el sur, justificadas por el Gobierno en el cumplimiento de las normas urbanísticas, no son ciertas, puesto que tal disciplina no se observa para el resto de las construcciones¹⁴³.

2.2. Protección de los lugares de culto, derechos humanos y Unión Europea

En el ámbito europeo, y más concretamente en el ámbito de la Unión Europea, el artículo 10 de la Carta, de 12 de diciembre de 2007, de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, garantiza el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión:

«1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, a través del culto, la enseñanza las prácticas y la observancia de los rito.»

Junto a ello, también se prevé que la Unión Europea mantenga un diálogo abierto, transparente y regular con dichas iglesias y organizaciones, al tiempo que les reconoce «su identidad y su aportación específica». Así se establece en el artículo I-52:

«1. La Unión respetará y no prejuzgará el estatuto reconocido en los Estados miembros, en virtud del derecho interno, a las iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas.

2. La Unión respetará asimismo el estatuto reconocido en virtud del derecho interno, a las organizaciones filosóficas y no confesionales. 3-. Reconociendo su identidad y su aportación específica

¹⁴¹ Así se argumenta en el informe sobre Turkmenistán [A/HRC/10/8/Add. 4, de 12 de enero de 2009 (Puntos 56º y 58º)] (consultar en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/102/13/PDF/G0910213.pdf?OpenElement>; visitado por última vez el 23 de septiembre de 2021).

¹⁴² A/HRC/7/10/Add. 4, de 6 de marzo de 2008 (punto 40º) (consultar en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/116/47/PDF/G0811647.pdf?OpenElement>; visitado por última vez el 23 de septiembre de 2021).

¹⁴³ E/CN.4/2006/5/Add. 2, de 7 de octubre de 2005 (punto 43º) (consultar en línea: https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=11600; visitado por última vez el 23 de septiembre de 2021).

la Unión mantendrá un diálogo abierto, transparente y regular con dichas iglesias y organizaciones»¹⁴⁴.

En esta misma línea, debemos hacer referencia al proceso de ampliación de competencias a las áreas sociales que ha acompasado el crecimiento de esta organización internacional desde su creación en 1957 como Comunidad Económica Europea hasta el actual Tratado de Lisboa, de 2007. Este proceso corre paralelo a la sensibilización de la organización en materia de derechos y libertades y en la lucha contra la discriminación: un momento histórico en el devenir de la Unión Europea lo constituyó la adopción en Niza de la Carta de Derechos Fundamentales, el 7 de diciembre de 2000¹⁴⁵, incorporada al Tratado de Lisboa (Art. 6). En ella, y como ya se ha puesto de relieve, su artículo 10 acoge el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, que implica, entre otros aspectos, *«la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, a través del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos»*. No es extraño, pues, que las instituciones de la Unión Europea y, en especial, su órgano asambleario, el Parlamento europeo (en adelante, PE), se hayan pronunciado en materia de protección de los lugares de culto, un ámbito esencial en el ejercicio individual y colectivo de la libertad religiosa¹⁴⁶.

En la Resolución del PE, de 16 de diciembre de 2010, «Sobre los derechos humanos en el mundo y la política de la Unión Europea al respecto», se recuerda las frecuentes destrucciones de lugares de culto de ciertas creencias, producto de las luchas interreligiosas o la acción de los gobiernos, las cuales se califican de «práctica habitual», y se insta a las instituciones de la Unión a condenar las violaciones y a presionar a los Estados implicados para que luchan contra ellas¹⁴⁷. A esta declaración genérica han precedido numerosas resoluciones donde se dan ejemplos concretos de vulneraciones de los derechos individuales y colectivos al culto público.

En el mismo sentido, la Resolución del PE, de 27 de enero de 2005, «sobre holocausto, anti-semitismo y racismo», da cuenta de los actos de profanación de sinagogas, cementerios y otros lugares de culto, y pide a la Unión Europea y a los Estados miembros que *«condenen los ataques contra los sitios religiosos y los lugares sagrados pertenecientes a las religiones judía, islámica u otras, así como contra la minoría romaní»*¹⁴⁸.

¹⁴⁴ Dicho artículo proviene del Tratado de Ámsterdam (2-X-1997). En él, a pesar de las múltiples e importantes intervenciones de las grandes Iglesias (Católica, Calvinista y Luterana) y aun de las Notas de las delegaciones de los gobiernos de Alemania, Austria, España, Italia y Portugal, tan sólo se alcanzó la Declaración sobre el estatuto de las iglesias y de las organizaciones no confesionales nº 11 [Aneja]: *«La Unión Europea respeta y no prejuzga el estatuto reconocido, en virtud del Derecho internacional, a las iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas en los Estados miembros. La Unión Europea respeta asimismo el estatuto de las organizaciones filosóficas y no confesionales»*.

¹⁴⁵ Consultar en línea: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf (visitado por última vez el 30 de octubre de 2022).

¹⁴⁶ Las resoluciones que se citan a continuación se extraen de la base de datos oficial del PE, a la que se accede en la página web: <http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/advanced.htm?language=ES> (consulta realizada entre agosto y septiembre de 2011).

¹⁴⁷ P7 TA(2010)0489 (punto 139º).

¹⁴⁸ PA TA(2005)0018 (punto 2º). Otras resoluciones especifican los países y las minorías que sufren la violación de sus derechos por cuestiones religiosas, lo cual ha dificultado, o incluso impedido, la práctica del culto público. En el marco geográfico europeo, el PE ha condenado la persecución de la Iglesia católica griega en Rumania –antes de que este país fuera miembro de pleno derecho de la Unión Europea– y se insta al Gobierno a que garantice la libertad de culto y luche contra las violaciones de ésta (Resolución del PE, de 13 de junio de 2002, Sobre la ampliación de la Unión Europea [P5 TA(2002)0317 (punto 171º)]). Más frecuentes son los supuestos en que el PE denuncia ataques y destrucciones de lugares de culto fuera de Europa, ante la pasividad de las autoridades en la protección, la investigación de los hechos y el castigo a los culpables, o, incluso, actuando los gobiernos como actores o cómplices de los mismos. Pueden enumerarse, entre otros, los siguientes casos sobre los que el Parlamento se ha pronunciado: los actos vandálicos contra los lugares de culto de los

Motivo asimismo de preocupación para el Parlamento Europeo respecto al disfrute individual de la libertad religiosa, coincidente con los informes y declaraciones de Naciones Unidas, es el del acceso de los fieles a los lugares de culto sin trabas injustificadas. En la Resolución, de 19 de diciembre de 2002, «sobre destrucción del patrimonio cultural en Hebrón», la institución comunitaria pone de relieve cómo los palestinos se encuentran excluidos de la ciudad vieja de Hebrón, sin que puedan orar en la mezquita de Ibrahim —que es uno de los lugares santos para el Islam—, y a los cristianos se les dificulta el acceso a la Iglesia de la Natividad de Belén. En consecuencia, pide a las autoridades israelitas que garanticen a todos los creyentes la reunión y la celebración del culto en los lugares de las diversas religiones¹⁴⁹. En esta misma línea, el Consejo ha advertido como una de las principales restricciones al derecho fundamental de libertad religiosa en las que en ocasiones incurren los Estados consiste en dificultar el acceso a los lugares de culto o de reunión por motivos religiosos, o a los cementerios¹⁵⁰.

Respecto al derecho de las confesiones al establecimiento y al uso pacífico de los lugares de culto, sin injerencias de los poderes públicos, el Parlamento Europeo pide a los Estados que aprueben normas que otorguen a las entidades religiosas, sin discriminaciones, un estatuto jurídico que les permita construir, tener en propiedad y utilizar edificios que les sirvan de espacios para el culto; se felicita por la promulgación en Macedonia de una Ley en tal sentido, que acaba con los contenciosos habidos con ciertas Iglesias cristianas¹⁵¹ y demanda a Turquía que apruebe un marco jurídico el cual otorgue a las minorías —en especial a los Alevíes— la posibilidad de desarrollar su labor en el país y, en particular, la construcción de lugares de culto¹⁵². Representan ataques contra el derecho colectivo a la libertad religiosa, denunciados por la institución a la que nos referimos, las expropiaciones e incautaciones de sitios religiosos, instando a los gobiernos causantes de las mismas a que procedan a su devolución; cita sobre el particular la expropiación por parte de Turquía de un monasterio siriaco-ortodoxo¹⁵³, y las confiscaciones producidas en Vietnam de iglesias cristianas y de pagodas budistas¹⁵⁴.

Además de estas cuestiones referidas al ejercicio de la libertad religiosa, aparecen otras de carácter social relacionadas con la sana convivencia y la integración de los diferentes grupos religiosos

Bahá'í en Irán (Resolución del PE, de 25 de octubre de 2007, Sobre Irán [PA TA(2007)0488 (punto 14º)]), la destrucción de las mezquitas y de otros lugares de culto del grupo étnico de los Rohingga en Birmania (Resolución del PE, de 5 de febrero de 2009, Sobre la situación de los refugiados birmanos en Tailandia [P6 TA(2009)0055 (punto 2º)]), los ataques contra las iglesias de la minoría Copta en Egipto y contra las iglesias cristianas en general en Malasia (Resolución del PE, de 21 de enero de 2010, Sobre los recientes ataques contra las minorías cristianas [P7 TA(2010)0005 (puntos 6º y 7º)]), y en Irak, en este último país especialmente sufridos por la Iglesia siriaco-ortodoxa (Resolución del PE, de 25 de noviembre de 2010, Sobre Irak: la pena de muerte y los ataques contra las comunidades cristianas [P7 TA(2010)0448 (puntos I, J y 8º)]).

¹⁴⁹ P5 TA(2002)0631 (puntos F, I, y 7º)

¹⁵⁰ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (FOREING AFFAIRS COUNCIL MEETING), *EU Guidelines on the promotion and protection of freedom of religion or belief*, de 24 de junio de 2013, § 41.

¹⁵¹ Resolución del PE, 23 de abril de 2008, Informe del 2007 relativo a la antigua República yugoeslava de Macedonia, [P6 TA(2008)0172 (punto 23º)].

¹⁵² Bajo el título genérico de Informes sobre los progresos realizados por Turquía hacia la adhesión, se han pronunciado en este sentido las Resoluciones de 27 de septiembre de 2006 [P6 TA(2006)0381 (puntos 31º y 32º)], 21 de mayo de 2008 [P6 TA(2008)0224 (punto 11º)], 12 de marzo de 2009 [P6 TA(2009)0134 (punto 17º)], y 10 de febrero de 2010 [P7 TA(2010)0025 (punto 22º)]. Reclama en términos generales la libertad de construcción y mantenimiento de los lugares de culto de las distintas religiones presentes en la República Democrática de Corea la Resolución del PE, de 15 de junio de 2006, Sobre Corea del Norte: violación de los derechos humanos, [P6 TA(2006)0280 (punto 6º)].

¹⁵³ Resolución del PE, 12 de marzo de 2009 [P6 TA(2009)0134 (punto 17º)].

¹⁵⁴ Resolución del PE, 22 de octubre de 2008, Sobre el nuevo Acuerdo de asociación y cooperación Unión Europea-Vietnam y los derechos humanos [PA TA(2008)0514 (punto 3º)].

en un determinado lugar. En este sentido, el Comité de las Regiones de la Unión Europea¹⁵⁵ ha sostenido que es importante que las distintas partes de la ciudad reflejen la cultura de las comunidades que viven en ellas. Los edificios emblemáticos del lugar, como son los centros comunitarios, los lugares de culto religioso, los mercados locales o los comercios especializados, son importantes para consolidar las comunidades y que mantengan su identidad. Por ello, entiende el Comité, en el momento de planificar las edificaciones urbanas, es conveniente tener presente las necesidades de los distintos grupos religiosos¹⁵⁶. Y sigue señalado, que *«en el concreto caso de las mezquitas, su valor simbólico es importante. De este modo, para las primeras generaciones de inmigrantes, significó una reubicación de un elemento de su cultura y país de origen que les permitía realizar parte de sus prácticas y actividades en un nuevo lugar. Para la segunda y tercera generación, se convierte en un espacio donde hablan su lengua de origen y evitan su olvido, y se encuentran con tradiciones de lo que sigue siendo su cultura. Para las generaciones siguientes, la mezquita pasa a ser el símbolo de un lugar, en realidad, idealizado, correspondiente a una identidad que ya no les resulta tan propia pero a la que quieren seguir vinculados»*.

En un sentido próximo, el citado Comité ha recomendado a los Estados miembros y a las autoridades regionales que apoyen la construcción de edificios religiosos para detectar en ellos, si fuera el caso, actividades de radicalización violenta. En este sentido, la colaboración se muestra como un medio útil para evitar actividades indeseadas y prevenirlas adecuadamente¹⁵⁷.

2.3. Lugares de culto, derechos humanos y Consejo de Europa

El artículo 9 del Convenio, de 4 de noviembre de 1950, para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, adoptado por el Consejo de Europa, proclama, como ya se puso de relieve, *«el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión»*, que implica *«la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, por medio del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos»*. El CEDH añade, en el segundo párrafo del artículo 9, que *«la libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los demás»*.

Teniendo en cuenta el CEDH y los fines por los que fue creado el Consejo de Europa, su Asamblea Parlamentaria se ha pronunciado sobre aspectos directa o indirectamente relacionados con la protección de los lugares de culto¹⁵⁸. Entre las declaraciones al respecto destaca la Resolución de 9 de mayo de 1989¹⁵⁹, dedicada íntegramente a la tutela de los edificios religiosos desacralizados. En los considerandos de la Resolución se constata el hecho de que un número importante de estos

¹⁵⁵ COMITÉ DE LAS REGIONES, *Dictamen del Comité de las Regiones «Política de la vivienda y política regional»*, de 14 de febrero de 2007, en *DOUE* C146, de 30 de junio de 2007, § 2.5.

¹⁵⁶ *Ibid.*, § 2.2

¹⁵⁷ COMITÉ DE LAS REGIONES, *Dictamen sobre el tema «intensificación de la lucha contra el terrorismo: la participación de los entes locales y regionales»*, de 8 de octubre de 2008, en *DOUE* C325, de 19 de diciembre de 2008, § 32.

¹⁵⁸ Los documentos que se relacionan a continuación se citan con la referencia con la que aparecen en la página web oficial del PE, base de datos de la cual se han extraído: http://assembly.coe.int/ASP/Search/PACEWebItemSearchDoc_E.asp (visitado por última vez el 25 de septiembre de 2021).

¹⁵⁹ Resolución 916 (1989). Su texto puede consultarse en italiano en R. BOTTA, *Codice di Diritto Ecclesiastico*, Giappichelli Editore, Torino 1997, n° 79, 160-162.

edificios, no dedicados a las funciones religiosas dada la evolución en la práctica religiosa de la población europea, se exponen a la demolición, la ruina o la transformación a usos indebidos tras su execración. Se recuerda el deber del Consejo de salvaguardar el patrimonio común de los Estados miembros, en el que los edificios religiosos representan un testimonio que ha de ser tutelado. Protección de los poderes públicos doblemente justificada cuando, además, poseen un valor arquitectónico e histórico. En consecuencia, insta a los Estados parte, a las Iglesias y a las asociaciones privadas a cooperar para preservar los edificios religiosos desacralizados: inventariar los existentes, incluyendo datos sobre su importancia histórica o arquitectónica y su utilización; proveer de créditos o ventajas fiscales para su restauración, reparación o mantenimiento; y favorecer proyectos de reutilización y adaptación que sean compatibles con la función originaria del edificio y que no transformen la estructura originaria del mismo.

En este contexto, un tema tratado por la Asamblea, especialmente a partir del aumento de los atentados terroristas perpetrados por grupos de radicales yihadistas, es el del correlativo auge de sentimientos anti-islámicos entre ciertos sectores de la población europea. En la Resolución 1605 (2008), «Comunidades islámicas en Europa en relación con el extremismo», se realiza un llamamiento a los Estados miembros para que adopten políticas efectivas de integración, política y cívica, de las comunidades musulmanas; entre otros aspectos, se recomienda *«remover los obstáculos legales y administrativos innecesarios a la construcción de un suficiente y apropiado número de lugares de culto para la práctica del Islam»* (punto 9.7.8).

Un caso concreto contrario a la cohesión social, que la AP no duda en calificar de discriminatorio, es el de la prohibición constitucional de construcción de minaretes en las mezquitas, aprobada en Suiza tras la celebración de un referéndum nacional. En la Resolución 1743 (2010), «Islam, Islamismo e islamofobia en Europa», el órgano del Consejo de Europa manifiesta su preocupación por las políticas y prácticas –de las autoridades nacionales y locales– contra los musulmanes, que abusan del voto popular, las iniciativas o los referéndum, inaceptables conforme a los artículos 9 y 10 del CEDH: *«En este contexto, la AP está particularmente preocupada por el reciente referéndum en Suiza y urge a las autoridades suizas a aprobar una moratoria y rechazar lo antes posible la prohibición general de construcción de los minaretes de las mezquitas»* (punto 13)¹⁶⁰. Mientras que respecto de las sinagogas, el Consejo de Europa ha subrayado su importancia como patrimonio cultural y su significado como parte de la memoria colectiva europea, y la conveniencia de reforzar el sentido de pertenencia que sigue teniendo para la población judía¹⁶¹.

¹⁶⁰ Por lo demás, otras resoluciones reiteran las condenas internacionales en torno a las acciones de los gobiernos contrarias a la libertad religiosa individual y colectiva, con referencia a la política seguida respecto de los lugares de culto de las minorías. En Europa se insta a Albania a facilitar la restitución de iglesias, monasterios y cementerios incautados durante el pasado régimen comunista, a Serbia, Montenegro y Macedonia a aportar fondos con los que reconstruir los lugares de culto dañados o destruidos por la guerra y a Turquía a devolver, o compensar económicamente, por los lugares de culto confiscados en 1974 –en particular, por los monasterios siríaco-ortodoxos del sureste y por un cementerio católico en la población de Edirne-Karanyac–. Y fuera de Europa, se critica la política del Gobierno de China, que representa una seria amenaza contra la libre práctica del culto de ciertas minorías, como los Falun Gong, por, entre otros motivos, un excesivo control sobre los lugares de culto, y se aboga por el libre acceso, con control internacional, a los Santos lugares de las diferentes confesiones en Israel.

¹⁶¹ ASAMBLEA PARLAMENTARIA DEL CONSEJO DE EUROPA, Resolución 2309 (2019), Jewish cultural heritage preservation, de 4 de octubre de 2019.

2.4. Lugares de culto y dimensión humana en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)

Una última organización internacional a la que debemos hacer referencia es a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (en adelante, OSCE), y más en concreto a su actividad en el ámbito de la denominada «dimensión humana» sobre la que se proyecta la protección de los derechos humanos. Para el desarrollo de este ámbito, la OSCE creó la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (en adelante, ODIHR), con el objetivo de desarrollar la capacidad de los funcionarios públicos y las fuerzas del orden para respetar y promover los derechos humanos como un medio para prevenir y combatir el terrorismo de manera eficaz. La Oficina proporciona análisis de expertos y apoya a los Estados participantes, previa solicitud, en la redacción de leyes antiterroristas y el fortalecimiento de la legislación existente en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos.

La clave de su ordenamiento en materia de libertad religiosa es el Principio VII enunciado en la primera Conferencia (1-VIII-1975), que tuvo lugar en Helsinki e informará todos los posteriores:

VII.- Respecto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia.

Los Estados participantes respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, incluyendo la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia sin por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

Promoverán y fomentarán el ejercicio efectivo de los derechos y libertades civiles, políticas, económicas, sociales, culturales y otros derechos y libertades, todos los cuales derivan de la dignidad inherente a la persona humana y son esenciales para su libre y pleno desarrollo.

En este contexto, los Estados participantes reconocerán y respetarán la libertad de la persona de profesar y practicar, individualmente o en comunidad con otros, su religión o creencia, actuando de acuerdo con los dictados de su propia conciencia.

Los Estados participantes en cuyo territorio existan minorías nacionales respetarán el derecho de los individuos pertenecientes a tales minorías a la igualdad ante la ley, les proporcionarán la plena oportunidad para el goce real de los derechos humanos y las libertades fundamentales y, de esta manera, protegerán los legítimos intereses de aquéllos en esta esfera.

Los Estados participantes reconocen el valor universal de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, cuyo respeto es un factor esencial de la paz, la justicia y el bienestar necesarios para asegurar el desarrollo de relaciones amistosas y de cooperación tanto entre ellos como entre todos los Estados.

Respetarán constantemente estos derechos y libertades en sus relaciones mutuas y procurarán promover conjuntamente y por separado, inclusive en cooperación con las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo de los mismos.

Confirman el derecho de la persona a conocer y poner en práctica sus derechos y obligaciones en este terreno

En el campo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, actuarán de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y con la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Cumplirán también sus obligaciones tal

como han sido definidas en los pertinentes acuerdos y declaraciones internacionales en este terreno, incluyendo entre otros los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, por los que puedan obligados.

Un avance más fue el reconocimiento del nivel institucional estatutario de la religión en el «Documento de clausura, de 6 de septiembre de 1983, de la reunión en Madrid de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa» en el que:

«Los Estados participantes reafirman que reconocerán y respetarán la libertad del individuo para profesar y practicar individualmente o en comunidad con otros, su religión o creencia actuando de acuerdo con los dictados de su propia conciencia, e incluso convienen en formar las medidas necesarias para garantizarla.

En este contexto, consultarán, siempre que sea necesario, a las confesiones, instituciones y organizaciones religiosas, que actúan dentro del marco constitucional de sus respectivos países.

Examinarán con ánimo favorable las solicitudes de las comunidades religiosas de creyentes que practican o desean practicar su culto en el marco constitucional de sus Estados para que se les conceda el estatuto previsto en sus respectivos países para confesiones, instituciones y organizaciones religiosas».

La culminación de la garantía de la libertad religiosa en cuanto a su contenido, se alcanza en el «Documento de clausura de 19 de enero de 1989 de la OSCE» (apartado 16):

(16.1) adoptarán medidas eficaces para prevenir y eliminar toda discriminación contra individuos o comunidades, por motivo de religión o creencia, en el reconocimiento, el ejercicio y el goce de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en todas las esferas de la vida civil, política, económica, social y cultural, y garantizarán la igualdad de hecho entre creyentes y no creyentes;

(16.2) promoverán un clima de tolerancia y respeto mutuos entre creyentes de diferentes comunidades, así como entre creyentes y no creyentes;

(16.3) otorgarán, a petición de las comunidades de creyentes que practiquen o deseen practicar su religión en el marco constitucional de sus Estados, el reconocimiento del estatuto que para ellas se prevea en sus respectivos países.

(16.4) respetarán el derecho de esas comunidades religiosas a:

- establecer y mantener lugares de culto o de reunión libremente accesibles;
- organizarse de conformidad con su propia estructura jerárquica e institucional;
- elegir, nombrar y sustituir a su personal de conformidad con sus necesidades y normas respectivas, así como con cualquier acuerdo libremente establecido entre tales comunidades y su Estado;
- solicitar y recibir contribuciones voluntarias financieras y de otra índole;

(16.5) realizarán consultas con confesiones, instituciones y organizaciones religiosas, con el fin de obtener una mejor comprensión de los requisitos de la libertad religiosa;

(16.6) respetarán el derecho de toda persona a impartir y recibir educación religiosa en el idioma de su elección, individualmente o en asociación con otras personas;

(16.7) respetarán en este contexto, *inter alia*, la libertad de los padres de asegurar la educación religiosa y moral de sus hijos de acuerdo con sus propias convicciones;

(16.8) permitirán la formación de personal religioso en las instituciones apropiadas;

(16.9) respetarán el derecho de los creyentes individuales y de las comunidades de creyentes a adquirir, poseer y utilizar libros sagrados y publicaciones religiosas en el idioma de su elección, así como otros artículos y materiales relacionados con la práctica de una religión o creencia;

(16.10) permitirán a las confesiones, instituciones y organizaciones religiosas la producción, importación y distribución de publicaciones y materiales religiosos y la difusión de los mismos;

(16.11) prestarán favorable consideración al interés de las comunidades religiosas por participar en el diálogo público, *inter alia*, a través de los Medios de comunicación¹⁶².

3. LUGARES DE CULTO Y TERRORISMO

Un tercer ámbito con el que aparece unida la protección de los lugares de culto tiene que ver, sobre todo en la actualidad, con los ataques de origen terrorista, lo que obliga a unir ambas realidades, toda vez que los terroristas han encontrado en los lugares de culto un objetivo o destino. Ello ha obligado a la mayoría de las organizaciones internacionales a las que hemos hecho referencia anteriormente a adoptar medidas a este respecto, lo que —a su vez— nos obliga a repetir la referencia a dichas organizaciones, pero en esta ocasión para hacer mención de las medidas adoptadas en esta materia.

3.1. Lugares de culto, terrorismo y Naciones Unidas

1.- En el ámbito de las Naciones Unidas, y en la lucha contra el terrorismo, cabe destacar la aprobación por consenso de la *Estrategia Global de Lucha contra el Terrorismo de las Naciones Unidas*, adoptada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2006¹⁶³ (en adelante, la Estrategia). La Estrategia es un instrumento único en el mundo que intensifica las actividades nacionales, regionales e internacionales de lucha contra el terrorismo, que se fundamenta en cuatro pilares: hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo; impulsar medidas para prevenir y combatir el terrorismo; aumentar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo y luchar contra él; y asegurar el respeto de los derechos humanos para todos y el imperio de la ley en la lucha contra el terrorismo. La Asamblea General examina la Estrategia cada dos años, por lo que el presente documento se encuentra en constante evolución y en sintonía con las prioridades de los Estados Miembros en materia de lucha contra el terrorismo.

Dentro de la presente Estrategia, y concretamente en el pilar segundo de la misma relativo a las «Medidas de lucha y prevención del terrorismo», los Estados miembros manifiestan su resolución para intensificar todos los esfuerzos para mejorar la seguridad y la protección de objetivos particularmente vulnerables, como la infraestructuras y los lugares públicos, así como la respuesta a los ataques terroristas y otros desastres, en particular en el ámbito de la protección civil, al

¹⁶² Sobre la libertad religiosa en la OSCE, véase OSCE: *Libertad de religión o de creencias y seguridad Manual de orientaciones*, Varsovia 2020 (consultar en línea: <https://www.osce.org/files/f/1/documents/7/f/471369.pdf>; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021).

¹⁶³ Doc. A/RES/60/288 (consultar en línea: <https://undocs.org/es/A/RES/60/288>; visitado por última vez el 30 de abril de 2021).

tiempo que reconocen que el Estado puede requerir asistencia a estos efectos. La puesta en marcha de dicho pilar ha dado lugar al *Programa Mundial de Protección de Objetivos vulnerables*¹⁶⁴.

El objetivo principal del Programa es contribuir a la elaboración de enfoques cooperativos que incluyan la colaboración internacional y las asociaciones entre el sector público y el privado para fortalecer la seguridad de los Estados Miembros, y en particular la protección de los objetivos vulnerables frente a los atentados terroristas. Específicamente, el Programa procura apoyar a los Estados Miembros a fin de mejorar sus capacidades para prevenir y contrarrestar:

- Amenazas contra acontecimientos deportivos importantes.
- Amenazas contra sitios religiosos y lugares de culto¹⁶⁵.
- Amenazas contra centros urbanos y lugares turísticos.
- Amenazas asociadas con sistemas de aire no tripulados.

Dentro del presente Programa cabe hacer mención de dos actuaciones de especial trascendencia como son, por un lado, la elaboración del documento titulado: *The protection of critical infrastructure against terrorist attacks: Compendium of good practices*, en 2018¹⁶⁶, por cuanto en el mismo se sientan las bases para la protección de las estructuras críticas o vulnerables de los ataques terroristas. Y, por otro, el ya mencionado *Plan de Acción de salvaguarda de los sitios religiosos o sagrados*¹⁶⁷, elaborado por el Alto Representante para la Alianza de Civilizaciones; y 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»¹⁶⁸, así como al *Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento*¹⁶⁹, presentado por el Secretario General el 24 de diciembre de 2015, dentro del cual se señala como «(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).

Además de la Estrategia Global, las Naciones Unidas han establecido una arquitectura institucional contra el terrorismo en el marco del Consejo de Seguridad, en especial con el «Comité contra el Terrorismo». Éste se encarga de fomentar la aplicación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad en materia de terrorismo. Entre ellas, destacamos la Resolución 1373, aprobada por el Consejo poco después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, que recoge un amplio conjunto de medidas de respuesta; la Resolución 1267, en la que se establecen las listas de sanciones a personas y entidades asociadas con Al Qaeda y los Talibanes; la Resolución 2253 sobre lucha contra la financiación del terrorismo y las Resoluciones 2178 y 2396 sobre Combatientes Terroristas Extranjeros y Retornados¹⁷⁰.

¹⁶⁴ *Programa Mundial de Protección de Objetivos vulnerables* (consultar en línea: <https://www.un.org/counterterrorism/es/global-programme-protection-vulnerable-targets>; visitado por última vez el 5 de mayo de 2021).

¹⁶⁵ El subrayado es del autor.

¹⁶⁶ Consultar en línea: https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/06/Compendium-CIP-final-version-120618_new_fonts_18_june_2018_optimized.pdf (visitado por última vez el 5 de mayo de 2021).

¹⁶⁷ Consultar en línea: <https://www.un.org/sg/sites/www.un.org/files/atoms/files/12-09-2019-UNAOC-PoA-Religious-Sites.pdf> (visitado por última vez el 3 de abril de 2021).

¹⁶⁸ Consultar en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/447/10/PDF/N1344710.pdf?OpenElement> (visitado por última vez el 3 de abril de 2021).

¹⁶⁹ Doc. A/70/674 (consultar en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/456/25/PDF/N1545625.pdf?OpenElement>; visitado por última vez el 3 de abril de 2021).

¹⁷⁰ ABAD CASTELOS, Montserrat: *¿Es posible combatir el terrorismo yihadista a través de la justicia? El retorno de los combatientes del Estado islámico tras sus crímenes*, Ed. Bosch, Barcelona 2019.

Para reforzar la estructura de Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo, en junio de 2017 se creó la Oficina de Lucha contra el Terrorismo, dirigida por el diplomático ruso Voronkov. Éste, firmó en abril de 2018, el Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas (conocido como el «Pacto Mundial»), junto con 36 entidades de la Organización, la INTERPOL y la Organización Mundial de Aduanas. Su finalidad es reforzar un enfoque de acción común con respecto a la coordinación y la coherencia en la labor de lucha contra el terrorismo y prevención del extremismo violento que se lleva a cabo en el sistema de las Naciones Unidas, y redoblar el apoyo prestado a los Estados Miembros que lo soliciten. El Comité de Coordinación del Pacto Mundial prestará asesoramiento para preparar un programa de trabajo y orientación para aplicarlo. La Oficina de Lucha contra el Terrorismo (OLCT) hará las funciones de secretaría del Pacto Mundial.

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 (en adelante, FGCT) como una entidad informal con fines prácticos para el debate, análisis, intercambio de recomendaciones y buenas prácticas, identificación de prioridades y movilización de recursos para la prestación de asistencias técnicas en materia de lucha contra el terrorismo.

En el seno del FGCT hay cinco grupos de trabajo, en los que España participa activamente: i) Prevención y Combate del Extremismo Violento; ii) Justicia Penal y Estado de Derecho; iii) Combatientes Terroristas Extranjeros; iv) Formación de capacidades en África Oriental, y v) Formación de capacidades en África Occidental. En octubre de 2013, se celebró en Madrid un Taller sobre «el papel de los ministros de culto y otros expertos en la desradicalización en prisiones», organizado en el marco del FGCT. España tuvo la oportunidad de poner de manifiesto su modelo de asistencia religiosa en cárceles. Este taller sirvió para poner en común las prácticas y modelos de diferentes países en este campo, así como sacar conclusiones para el perfeccionamiento de las mismas. Esas conclusiones del taller se han incorporado como documento de trabajo para su utilización por los Estados miembros del Foro y otros países y expertos participantes.

2.- Junto a la adopción de estas medidas, no puede obviarse el llamamiento producido en el seno de la propia Organización en favor de la protección de los derechos humanos. Baste a este respecto con traer a colación la Resolución 60/158 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 2005, por cuanto constituye el marco básico de la «Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo»¹⁷¹. En la presente Resolución, la Asamblea General

«(r)eaconfirma que los Estados deben cerciorarse de que las medidas que se adopten para combatir el terrorismo estén en consonancia con las obligaciones que les incumben con arreglo al derecho internacional, en particular las normas internacionales relativas a los derechos humanos y a los refugiados y el derecho humanitario» (punto 1);

al tiempo que

«(r)eaconfirma que, en la lucha contra el terrorismo, es imprescindible que todos los Estados respeten y protejan la dignidad de las personas y sus libertades fundamentales, así como las prácticas democráticas y el imperio de la ley, como afirma el Secretario General en su informe, presentado en cumplimiento de la Resolución 58/187 de la Asamblea General» (punto 7)¹⁷²;

¹⁷¹ Doc. A/RES/60/158 (consultar en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/497/11/PDF/N0549711.pdf?OpenElement>; visitado por última vez el 3 de abril de 2021).

¹⁷² E/CN.4/2004/91 (consultar en línea: https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=9200; visitado por úl-

y, finalmente, recuerda que

«(r)ea afirma la obligación que tienen los Estados, de conformidad con el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁷³, de respetar el carácter irrevocable de ciertos derechos en toda circunstancia, recuerda, con respecto a otros derechos consagrados en el Pacto, que toda medida para suspender la aplicación de las disposiciones del Pacto deberá ser compatible con las disposiciones de dicho artículo en todos los casos, y subraya la naturaleza excepcional y temporal de toda suspensión de esa clase» (punto 3)¹⁷⁴.

3.2. Lugares de culto, terrorismo y Unión Europea

1.- En el ámbito regional, cabe reseñar de un modo especial la actividad llevada a cabo en el ámbito de la Unión Europea, tanto desde el plano ya mencionado relativo a la protección de los lugares de culto en tanto que garantía de la libertad religiosa, como desde el que ahora se aborda relacionado con los ataques terroristas¹⁷⁵. Aunque desde el plano de su fundamentación la primera de las perspectivas resulta especialmente significativa, no puede obviarse este segundo plano toda vez que el origen de dichos ataques provienen del terrorismo y con él no sólo se produce una vulneración de la libertad religiosa y de culto, sino también de la seguridad de las personas en un sentido general.

tima vez el 3 de abril de 2021).

¹⁷³ Véase también la Resolución 2200 (XXI), anexo.

¹⁷⁴ Véase, por ejemplo, la Observación general nº 29 sobre los estados de excepción, aprobada por el Comité de Derechos Humanos el 24 de julio de 2001 (consultar en línea: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20\[CCPR\].html#GEN29](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20[CCPR].html#GEN29); visitado por última vez el 3 de abril de 2021).

¹⁷⁵ A tenor de la Decisión-Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo (*Diario Oficial*, nº L 164, de 22 de junio de 2002 págs. 3-7), y a tenor de lo dispuesto en su artículo 1º, se entiende por acto terrorista:

«1. (...) los actos intencionados a que se refieren las letras a) a i) tipificados como delitos según los respectivos Derechos nacionales que, por su naturaleza o su contexto, puedan lesionar gravemente a un país o a una organización internacional cuando su autor los cometa con el fin de:

- intimidar gravemente a una población,
 - obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo,
 - o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional;
- a) atentados contra la vida de una persona que puedan tener resultado de muerte;
 - b) atentados graves contra la integridad física de una persona;
 - c) secuestro o toma de rehenes;
 - d) destrucciones masivas en instalaciones gubernamentales o públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas informáticos, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos o propiedades privadas, que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico;
 - e) apoderamiento ilícito de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías;
 - f) fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas;
 - g) liberación de sustancias peligrosas, o provocación de incendios, inundaciones o explosiones cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas;
 - h) perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas;
 - i) amenaza de ejercer cualesquiera de las conductas enumeradas en las letras a) a h)».
- (consultar en línea: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002F0475:20081209:ES:PDF>; visitado por última vez el 20 de octubre de 2021).

Entre los instrumentos jurídicos de que se ha dotado la Unión Europea, tras el 11 de septiembre, destacan:

- a) las *Conclusiones y Plan de acción del Consejo Europeo extraordinario*, de 21 de septiembre de 2001¹⁷⁶;
- b) 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, de 15 de junio de 2009*¹⁷⁷;
- c) la *Decisión-Marco 2002/475/JAI, de 13 de junio de 2002*¹⁷⁸, sobre la lucha contra el terrorismo, modificada por la de 2008/919/JAI, de 28 de noviembre de 2008¹⁷⁹;
- d) el *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*, igualmente actualizado en virtud del *Reglamento 501/2009, de 15 de junio de 2009*¹⁸⁰;
- e) la adopción de una *Estrategia de Lucha contra el Terrorismo*¹⁸¹, adoptada en 2005, basada en cuatro pilares fundamentales: prevenir, proteger, perseguir y responder; y
- f) las *Directivas contra el Terrorismo*, aprobada en 2017¹⁸², y sobre el Registro de Pasajeros Aéreos (PNR), aprobada en 2016¹⁸³.

En la presente normativa se fijaron las bases de una definición armonizada del terrorismo que permitió su diferenciación de otros «delitos relativos a grupos terroristas» o «ligados a actividades terroristas» (Arts. 1 al 3). La tipificación contenida en la misma difiere de las esbozadas en la mayoría de los tratados internacionales ya que, a los dos elementos clásicos, a saber; elemento objetivo (descripción de las conductas); y subjetivo (ánimo o intencionalidad de las mismas), viene a sumarse un tercero, consistente en la aptitud de la conducta para lesionar gravemente a un país o a una Organización

¹⁷⁶ Consultar en línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/20966/concl-bxles1.pdf> (visitado por última vez el 28 de diciembre de 2021).

¹⁷⁷ Posición Común 2001/931/PESC (DOCE nº 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 (DOCE nº L 151/45, de 16 de junio de 2009) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2009-81086>; visitado por última vez el 28 de diciembre de 2021).

¹⁷⁸ DOCE nº L 164, de 22 de junio de 2002 (consultar en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0475&from=ES>; visitado por última vez el 28 de diciembre de 2021).

¹⁷⁹ DOCE nº L 330, de 9.12.2008 (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2008-82452>; visitado por última vez el 28 de diciembre de 2021).

¹⁸⁰ Reglamento (CE) nº 2580/2001 del Consejo (DOUE nº L 332, de 28 de diciembre de 2001) (consultar en línea: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/f3548324-03ae-41b6-8b90-5af2e9a086b1/language-es/format-PDF>; visitado por última vez el 22 de noviembre de 2021); última actualización por el Reglamento (CE) nº 501/2009 (DOUE nº L 151/45, de 16 de junio de 2009) (consultar en línea: <https://www.boe.es/doue/2009/151/L00014-00016.pdf>; visitado por última vez el 22 de noviembre de 2021).

¹⁸¹ Estrategia de Lucha contra el Terrorismo, adoptada en 2005 (consultar en línea: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2014469%202005%20REV%204/ES/pdf>; visitado por última vez el 22 de noviembre de 2021). La Europol realiza, desde 2007, informes de situación y tendencias del terrorismo. El de 2018 propociona al público en general, a los agentes del orden y a los legisladores una visión del fenómeno del terrorismo en el año en cuestión, haciéndolo una de las piezas informativas más significativas de análisis estratégico.

¹⁸² Directiva contra el Terrorismo, de 2017 (consultar en línea: <https://www.boe.es/doue/2017/088/L00006-00021.pdf>; visitado por última vez el 22 de noviembre de 2021).

¹⁸³ Directiva sobre el Registro de Pasajeros Aéreos (PNR), de 2016 (consultar en línea: <https://www.boe.es/doue/2016/119/L00132-00149.pdf>; visitado por última vez el 22 de noviembre de 2021).

Internacional¹⁸⁴. Mientras que en la segunda Decisión-Marco de 2008, la novedad principal reside en la definición y tipificación de conductas delictivas poco atendidas hasta ahora, tales como la provocación o inducción pública a los delitos de terrorismo y el reclutamiento y adiestramiento de terroristas. Pese a que una aproximación preliminar permite detectar algunas insuficiencias relacionadas con la punición de lo que los penalistas denominan «delitos de delito abstracto»¹⁸⁵, en ella se reitera el compromiso con los principios enunciados en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

La actuación de la Unión Europea se ha proyectado principalmente en dos sentidos: de condena y repulsa por el atentado en sí¹⁸⁶, el primero, y de lucha y prevención de este tipo de ataques y de la radicalización que conduce a los mismos, el segundo. En concreto y dentro del segundo de los ámbitos, la UE cuenta con una Estrategia para combatir la radicalización y el reclutamiento de terroristas, que incide en el pilar de la prevención. Esta Estrategia se ha plasmado en diferentes resoluciones del Parlamento Europeo, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2015, sobre la prevención de la radicalización y el reclutamiento de ciudadanos europeos por organizaciones terroristas (2015/2063 (INI))¹⁸⁷.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de diciembre de 2018, sobre las conclusiones y recomendaciones de la Comisión Especial sobre Terrorismo (2018/2044(INI))¹⁸⁸. En la misma, y dentro del objeto del presente trabajo, destacan las Recomendaciones relacionadas con la prevención del radicalismo, y más en concreto las que hacen referencia, por un lado, al extremismo religioso y, por otro, a la incitación al odio¹⁸⁹.

¹⁸⁴ DUMITRIU, E.: «The EU's Definition of Terrorism: The Council Framework Decision on Combating Terrorism», en *German Law Journal*, vol. 5, nº. 5 (2004), págs. 585-602.

¹⁸⁵ APARICIO DÍAZ, L.: «Una primera aproximación a la Decisión Marco 2008/919/JAI de 28 de noviembre de 2008, que modifica la Decisión Marco del Consejo 2002/475/JAI, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo», en *Athena Intelligence Journal*, vol. 4, no.1 (2009), págs. 88-117.

¹⁸⁶ 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».

¹⁸⁷ Consultar en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015IP0410&from=EN>; visitado por última vez el 22 de octubre de 2021).

¹⁸⁸ Consultar en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IP0512&from=ES>; visitado por última vez el 22 de octubre de 2021).

¹⁸⁹ En concreto, se señalan las siguientes:

«Extremismo religioso

35. Insta a los Estados miembros a que garanticen la libertad religiosa y el derecho a ejercerla libremente, tal y como se consagra en la Carta de los Derechos Fundamentales, y a que en este contexto concreto alienen y toleren también las prácticas religiosas que estén en plena conformidad con la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y las leyes vigentes en los Estados miembros; acoge con satisfacción las iniciativas de las comunidades religiosas en toda Europa para combatir las narrativas peligrosas desde dentro de sus comunidades; subraya la necesidad de fomentar el diálogo y la cooperación interreligiosos e interculturales con las comunidades religiosas y las autoridades locales con el fin de prevenir la radicalización;

36. Pide a los Estados miembros que realicen evaluaciones previas de los clérigos y que incluyan sistemáticamente en la lista negra, examinando cada caso, a los predicadores del odio; pide a la Comisión que introduzca una lista de vigilancia de la Unión para un mejor intercambio de información sobre los clérigos extremistas, dentro de los límites que permite la ley; anima a los Estados miembros a que lleguen a una posición común y elaboren orientaciones con respecto a las cuales se pueda evaluar a dichos clérigos;

37. Pide a los Estados miembros que aumenten la oferta de oportunidades de educación superior para los clérigos en la Unión, con un control transparente, acreditando únicamente los programas de educación teológica que respeten plenamente la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y la neutralidad y el laicismo democrático de los países europeos, y revocando las autorizaciones de docencia si se comete alguna falta;

Actuar contra la incitación al odio y los grupos extremistas

38. Pide a los Estados miembros que apliquen la Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo y la Decisión marco relativa

2.- Como en el caso de la ONU, la Unión Europea mantiene en todo momento la necesidad y la obligación de los Estados Miembros de mantener los derechos fundamentales. En este sentido, en la Resolución citada, de 2018, el Parlamento Europeo señala que:

«Pide a los Estados miembros y a las instituciones de la Unión que, al adoptar y aplicar medidas antiterroristas, encuentren el equilibrio adecuado entre los distintos derechos fundamentales en cuestión y las necesidades de seguridad; considera que la primera prioridad a este respecto debe ser la protección de los derechos fundamentales de las personas a la vida y la seguridad» (párr. 222); sin olvidar los derechos «relacionados con la protección de la intimidad y los datos, el derecho a la libertad de conciencia y expresión y el derecho a la no discriminación, así como las garantías procesales, como la presunción de inocencia, el derecho a un juicio justo, el derecho a la información y el control de una autoridad judicial, garantizando que las personas dispongan de recursos eficaces para hacer frente a cualquier violación de sus derechos fundamentales, incluida la posibilidad del recurso judicial» (párrafo 221)¹⁹⁰.

Y lo mismo sucede con la Decisión marco del Consejo Europeo 2002/475/JAI, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo¹⁹¹, donde se ensalzan *«los valores universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Tiene como fundamento el principio de la democracia y el principio del Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros»¹⁹².*

al racismo y la xenofobia, en virtud de la cual la incitación a cometer actos terroristas o delitos de odio constituye un delito, a fin de excluir a los predicadores del odio de la actividad pública recurriendo a todas las medidas jurídicas, incluida la denegación de visados o la expulsión del territorio de la Unión, y para iniciar procedimientos judiciales contra tales predicadores y quienes hagan proselitismo extremista y terrorista;

39. *Insta a los Estados miembros a que cierren los lugares de culto y prohíban las asociaciones que no respeten plenamente el Derecho nacional y de la Unión aplicable, la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos y que inciten a cometer delitos terroristas, al odio, a la discriminación o a la violencia;*

40. *Pide a los Estados miembros que examinen de qué manera se puede garantizar que los lugares de culto, educación y enseñanza religiosa, las organizaciones benéficas, las asociaciones culturales y las fundaciones y entidades similares proporcionen detalles sobre la procedencia de sus fondos y su distribución, tanto dentro como fuera de la Unión, y de qué modo los datos relativos a estas entidades, donde exista sospecha o motivos razonables para sospechar de la existencia de vínculos con grupos terroristas, podrían registrarse en una base de datos centralizada, de conformidad con el marco jurídico de la Unión y las normas en materia de protección de datos; pide a los Estados miembros que prohíban la financiación procedente de terceros países que estén en contra de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos;*

41. *Pide a los Estados miembros que emprendan acciones jurídicas rápidas para prohibir y eliminar dentro de su territorio, en la medida de lo posible, toda la propaganda impresa y en línea que incite explícitamente al extremismo violento y a actos terroristas, incluidos todos los contenidos producidos o difundidos por personas y grupos sancionados por la Unión Europea o por las Naciones Unidas; pide que se retire dicha propaganda de las tiendas y plataformas en línea como parte de las remisiones de la Unidad de Notificación de Contenidos de Internet (UNCI), a la que deben asignarse, en su caso, más recursos humanos y capacidades; pide que se hagan esfuerzos para rastrear o identificar las fuentes de dicha propaganda;*

42. *Pide a los Estados miembros que actúen contra los canales de televisión vía satélite que difundan la violencia e inciten al odio y al terrorismo, de conformidad con la Directiva de servicios de comunicación audiovisual; pide a los Estados miembros que apliquen plena y rápidamente dicha Directiva para garantizar que el artículo 6, relativo a la prevención de la incitación a la violencia y al odio, está en vigor en la Unión; pide a la Comisión que prepare un análisis de posibles modificaciones legislativas de la Directiva que permitan bloquear más eficazmente los canales que transmiten desde terceros países». El subrayado es del autor.*

¹⁹⁰ El subrayado es del autor.

¹⁹¹ Consultar en línea: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002F0475:20081209:ES:PDF> (visitado por última vez el 22 de noviembre de 2021).

¹⁹² Véanse sobre esta temática, ARGOMANIZ, Javier: «El proceso de institucionalización de la política antiterrorista de la Unión Europea», en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 91 (2010), págs. 125-145; DEN BOER, M. y MONAR, J.: «Keynote Article: September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor», en *Journal of Common Market Studies*, núm. 40 (2002), págs. 11-28; DEN BOER, M.: «The EU Counter-Terrorism Wave:

No obstante, y a pesar de lo señalado, FERNÁNDEZ TOMÁS ha puesto sobre la mesa la afirmación de que, «*en el marco de la Unión Europea, nos encontraríamos en un escenario en el que, en términos generales, los Estados Miembros han asumido la lógica de la seguridad en detrimento de la libertad y la garantía de los derechos, desmintiendo la complaciente idea de la existencia de un «european way to fighting terrorism» diferente y más respetuosa con los derechos humanos que la estadounidense*»¹⁹³.

3.3. Lugares de culto, terrorismo y Consejo de Europa

1.- En el seno del Consejo de Europa y desde la aprobación de la «*Convención Europea para la prevención del terrorismo*» en el año 1977¹⁹⁴, la realidad política, social, económica y jurídica ha ido cambiando y actualizándose para poder hacer frente a la lucha antiterrorista. Desde la década de los años ochenta del pasado siglo, la Asamblea Parlamentaria adoptó una batería de Resoluciones en las que definía el terrorismo no sólo como una violación grave de los derechos humanos y una amenaza a la democracia, sino también como un crimen internacional cuyo enjuiciamiento competiría a la Corte Penal Internacional¹⁹⁵. Concienciada de esta situación, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en el marco de la Recomendación 1426 sobre «Las democracias europeas frente al terrorismo», definió el acto de terrorismo como:

«*Cualquier delito cometido por individuos o grupos que recurren a la violencia o a su amenaza contra un país, sus instituciones, su población en general o personas específicas que, siendo motivado por aspiraciones separatistas, concepciones ideológicas extremistas, fanatismo o factores irracionales y subjetivos, pretende crear un clima de terror entre las autoridades públicas, ciertos individuos o grupos sociales, o el público en general.*»

En la misma línea cabe mencionar el Convenio Europeo para la Prevención del Terrorismo, adoptado en Varsovia el 16 de mayo de 2005¹⁹⁶, en el que, junto a la reiteración del compromiso con el respeto de los derechos humanos, se tipifican por primera vez los delitos de apología,

Window of Opportunity or Profound Policy Transformation?», en VAN LEEUWEN, M. (ed.): *Confronting Terrorism. European Experiences, Threat Perceptions and Policies*, Kluwer Law International, La Haya 2003; DEN BOER, M.: «Fusing the Fragments. Challenges for EU Internal Security Governance on Terrorism», en MAHNCKE, D., y MONAR, J. (eds.): *International Terrorism. A European Response to a Global Threat?*, P.I.E Peter Lang, Bruselas 2006; KEOHANE, D.: *The EU and counter-terrorism*, CER, Londres 2005; NILSSON, H.G.: «The EU Action Plan on Combating Terrorism. Assessment and Perspectives», en MAHNCKE, D., y MONAR, J. (eds.): *International Terrorism. A European Response to a Global Threat?*, P.I.E Peter Lang, Bruselas 2006; ZIMMERMANN, D.: «The European Union and Post-9/11 Counterterrorism: A Reappraisal», en *Studies in Conflict & Terrorism*, núm. 29 (2006), págs. 123-145.

¹⁹³ FERNÁNDEZ TOMÁS, A.F.: «Seguridad internacional y terrorismo. Modelo norteamericano versus modelo europeo de respuesta», en *Pacis Artis: Obra Homenaje al profesor Julio D. González Campos*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid 2004, págs. 249-271.

¹⁹⁴ Aprobada el 27 de enero de 1977. Entrada en vigor internacional el 4 de agosto de 1978 y para España el 21 de agosto de 1980 (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1980-21629>; visitado por última vez el 22 de noviembre de 2021).

¹⁹⁵ Recomendaciones de la Asamblea Parlamentaria 916(1981), 941(1982) y 982(1984), relativas a la defensa de la democracia; 1024(1986) y 1170(1991) sobre la represión del terrorismo; 1534(2001) y 1550(2002), en las que se condena al terrorismo como violación del derecho humano básico a la vida, y con posterioridad a las Líneas Directrices, 1664 (2004) en la que se reitera la conveniencia de enmendar el Estatuto de Roma para que la Corte Penal internacional conozca de los crímenes de terrorismo.

¹⁹⁶ En vigor internacionalmente desde el 1 de julio de 2007 y para España el 1 de junio de 2009 (fue firmado 16 de mayo de 2005 y ratificado el 23 de febrero de 2009) (BOE nº 250, de 16 de octubre de 2009) (consultar en línea: <https://www.boe.es/boe/dias/2009/10/16/pdfs/BOE-A-2009-16476.pdf>; visitado por última vez el 22 de noviembre de 2021).

reclutamiento y formación para el terrorismo, se refuerza la protección, indemnización y apoyo a las víctimas, y se establece la exclusión de la cláusula de excepción política.

En este contexto cabe hacer mención a la creación de CODEXTER, el cual se trata de un grupo *ad hoc* de trabajo, de carácter intergubernamental, que sucedió en 2003 al Grupo Multidisciplinar sobre la Acción Internacional contra el Terrorismo (en adelante, GMT)¹⁹⁷ en la coordinación de todas las iniciativas adoptadas en la materia. En la actualidad, su labor gira entorno a la adopción de normas comunes en los delitos de apología del terrorismo, el reclutamiento y la financiación de grupos terroristas y la responsabilidad de las personas jurídicas, el ciberterrorismo y la conveniencia y utilidad de la adopción de un Convenio General europeo contra el terrorismo que incentive y apoye los trabajos en curso en el marco de la ONU¹⁹⁸.

De igual modo, la preocupación creciente ante los numerosos atentados cometidos en el último lustro dentro de la frontera europea conllevó la aprobación en el seno del Consejo de Europa del «Plan de acción de lucha contra el extremismo violento y la radicalización que lleva al terrorismo», de 19 de mayo de 2015¹⁹⁹, con objeto de dar cumplimiento a dos objetivos primordiales en la materia, por un lado, reforzar el marco jurídico contra el terrorismo y el extremismo violento, y, de otro, prevenir y luchar la radicalización violenta.

2.- Por lo que se refiere a la relación con los derechos humanos, y partiendo de lo dispuesto en el propio CEDH (Art. 17²⁰⁰), la Asamblea Parlamentaria adoptó toda una cadena de actos normativos relacionados con los derechos humanos y el terrorismo²⁰¹, al tiempo que el Comité de Ministros, aprobó el 11 de julio de 2002, las «Líneas Directrices sobre derechos humanos y lucha contra el terrorismo»²⁰², consideradas «la Carta Declarativa de la posición normativa y jurisprudencial del Consejo de Europa sobre esta cuestión», y que marcan un punto de inflexión, al constituir el primer instrumento jurídico internacional que expresa sin ambages el vínculo entre ambos términos²⁰³.

Más allá de su valor jurídico, su utilidad estriba en que ofrecen una hoja de ruta para que Estados y particulares puedan chequear la legalidad de medidas antiterroristas concretas, partiendo de la premisa de que el respeto de los derechos humanos no es *a priori* un obstáculo para la eficacia de la lucha antiterrorista. Con tal fin se formulan dieciocho principios, que comprenden desde

¹⁹⁷ El GMT fue creado por decisión del Comité de Ministros del Consejo de Europa en septiembre de 2001, y al mismo se debe la elaboración del Protocolo de Enmienda de 2003 al Convenio Europeo para la represión del terrorismo.

¹⁹⁸ Más información sobre el trabajo que desarrolla el CODEXTER en http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/fight_against_terrorism/3_CODEXTER/.

¹⁹⁹ CONSEJO DE EUROPA: «Plan de acción de lucha contra el extremismo violento y la radicalización que lleva al terrorismo», adoptado el 19 de mayo de 2015 (consultar en línea: <http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/Plan+de+Acci%C3%B3n+CT+CODEXTER.pdf/15796000-50fa-4907-bfef-2f465891b322>; visitado por última vez el 1 de diciembre de 2021).

²⁰⁰ Art. 17: «Ninguna de las disposiciones del presente Convenio podrá ser interpretada en el sentido de que implique para un Estado, grupo o individuo, un derecho cualquiera a dedicarse a una actividad o a realizar un acto tendente a la destrucción de los derechos o libertades reconocidos en el presente Convenio o a limitaciones más amplias de estos derechos o libertades que las previstas en el mismo».

²⁰¹ CONSEJO DE EUROPA: *La lucha contra el terrorismo. Normas del Consejo de Europa*, 2 ed., Estrasburgo 2004.

²⁰² CONSEJO DE EUROPA: *Derechos humanos y lucha contra el terrorismo - Directrices del Consejo de Europa*, 2 ed., Estrasburgo 2005.

²⁰³ Véanse en este sentido, DÍAZ BARRADO, Castor: «El marco jurídico internacional de la lucha antiterrorista», en *Lucha contra el terrorismo y Derecho Internacional, Cuadernos de Estrategia* nº 133, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2006, págs. 53-80; FERNÁNDEZ CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos, y JIMÉNEZ GARCÍA, Francisco: *Terrorismo y Derechos Humanos: una aproximación desde del Derecho Internacional*, Fundación Víctimas del Terrorismo-Dykinson, Madrid, 2005, págs. 133 y sigs.

la obligación estatal de proteger a cualquier persona frente al terrorismo (I), a la prohibición de la arbitrariedad (II) o la tortura (IV), pasando por la regulación de la prisión provisional (VIII), la imposición de penas (X) o la extradición (XIII). Los tres últimos principios resultan especialmente novedosos y en ellos se reconoce sucesivamente:

- la posibilidad de derogaciones eventuales de los derechos humanos en situaciones de guerra o peligro público que amenace la supervivencia de un Estado;
- la exigencia de que la lucha antiterrorista respete, sin excepciones, las normas imperativas del Derecho Internacional (*ius cogens*) y las normas de derecho internacional humanitario; y
- el deber de indemnizar a las víctimas de actos terroristas²⁰⁴.

3.4. Lugares de culto, terrorismo y OSCE

Un último ámbito de análisis es el relativo a la OSCE, donde destaca la adopción de un enfoque coordinado y basado en la cooperación para luchar contra el terrorismo en todos los niveles, incluyendo la coordinación de las autoridades nacionales, la cooperación entre los Estados y con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes y, si procede, estableciendo regímenes de asociación de los sectores público y privado formados por las autoridades estatales, el sector privado, la sociedad civil, y los medios de comunicación. Esas iniciativas respaldan la ya mencionada Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de la misma, y cuentan con su orientación, de conformidad con el Marco Consolidado de la OSCE para la lucha contra el terrorismo, establecido en la Decisión nº 1063 del Consejo Permanente, de 7 de diciembre de 2012²⁰⁵.

Junto a esta Decisión, cabe hacer referencia igualmente a un conjunto de actos normativos que reflejan la posición de la OSCE en esta materia:

- *Decisión nº 1* del Consejo Ministerial, Plan de Acción de Bucarest para la Lucha contra el Terrorismo (MC(9).DEC/1/Corr.1, Anexo), 4 de diciembre de 2001²⁰⁶;
- *Decisión nº 1* del Consejo Ministerial, Cumplimiento de los compromisos y actividades de la OSCE en la lucha contra el terrorismo (MC(10).DEC/1), 7 de diciembre de 2002;
- *Carta de la OSCE para la Prevención y Lucha contra el Terrorismo* (MC(10).JOUR/2/Corr.1, Anexo 1), 7 de diciembre de 2002²⁰⁷;
- *Estrategia de la OSCE frente a las amenazas contra la seguridad y la estabilidad en el siglo XXI* (MC(11).JOUR/2/Corr.2, Anexo 3), 2 de diciembre de 2003²⁰⁸;

²⁰⁴ Véase a este respecto, el Convenio Europeo sobre Indemnización de las Víctimas de los delitos violentos, concluido en Estrasburgo el 24 de noviembre de 1983. El presente Convenio ha sido ratificado por España el 30 de octubre de 2001. A este Convenio ha seguido la aprobación por el Comité de Ministros, el 2 de marzo de 2005, de unas Directrices específicas sobre «La protección de las víctimas de los actos terroristas».

²⁰⁵ Consultar en línea: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/3/98545.pdf> (visitado por última vez el 5 de diciembre de 2021).

²⁰⁶ Consultar en línea: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/c/42528.pdf> (visitado por última vez el 3 de diciembre de 2021).

²⁰⁷ Consultar en línea: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/b/42541.pdf> (visitado por última vez el 4 de diciembre de 2021).

²⁰⁸ Consultar en línea: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/d/17509.pdf> (visitado por última vez el 4 de diciembre de 2021).

- *Decisión nº 6/03 del Consejo Ministerial, mandato de la Red de la OSCE contra el Terrorismo y su Anexo* (MC.DEC/6/03/Corr.2), 2 de diciembre de 2003²⁰⁹;
- *Declaración Ministerial sobre Prevención y Lucha contra el Terrorismo* (MC(12).JOUR/2, Anexo 1), 7 de diciembre de 2004;
- *Decisión nº 617 del Consejo Permanente, medidas adicionales contra las vías de financiación del terrorismo* (PC.DEC/617), 1 de julio de 2004²¹⁰;
- *Decisión nº 618 del Consejo Permanente, solidaridad con las víctimas del terrorismo* (PC.DEC/618), 1 de julio de 2004²¹¹;
- *Decisión nº 3/04 del Consejo Ministerial, lucha contra la utilización de Internet para fines terroristas* (MC.DEC/3/04), 7 de diciembre de 2004²¹²;
- *Decisión nº 4/05 del Consejo Ministerial, fortalecimiento de la cooperación judicial en asuntos penales concernientes a la lucha contra el terrorismo* (MC.DEC/4/05), 6 de diciembre de 2005²¹³;
- *Decisión nº 7/06 del Consejo Ministerial, contra el empleo de Internet al servicio del terrorismo* (MC.DEC/7/06), 5 de diciembre de 2006²¹⁴;
- *Decisión nº 756 programa de trabajo de la osce para 2007 sobre la prevención y lucha contra el terrorismo*, de 5 de diciembre de 2006²¹⁵;
- *Decisión nº 5/07 del Consejo Ministerial, asociación de los sectores público y privado para combatir el terrorismo* (MC.DEC/5/07/Corr.1), 30 de noviembre de 2007²¹⁶;
- *Decisión nº 6/07 del Consejo Ministerial, protección de infraestructuras energéticas críticas contra ataques terroristas* (MC.DEC/6/07), 30 de noviembre de 2007²¹⁷, y
- *Decisión nº 10/08 del Consejo Ministerial, seguir promoviendo las actividades de la OSCE para combatir el terrorismo* (MC.DEC/10/08/Corr.1), 5 de diciembre de 2008²¹⁸.

Toda esta actividad pone de manifiesto el esfuerzo antiterrorista de la OSCE, 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

²⁰⁹ Consultar en línea: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/c/18557.pdf> (visitado por última vez el 4 de diciembre de 2021).

²¹⁰ Consultar en línea: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/d/35019.pdf> (visitado por última vez el 5 de diciembre de 2021).

²¹¹ Consultar en línea: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/2/35035.pdf> (visitado por última vez el 5 de diciembre de 2021).

²¹² Consultar en línea: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/b/42652.pdf> (visitado por última vez el 4 de diciembre de 2021).

²¹³ Consultar en línea: <https://www.osce.org/es/mc/17429> (visitado por última vez el 5 de diciembre de 2021).

²¹⁴ Consultar en línea: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/7/23083.pdf> (visitado por última vez el 4 de diciembre de 2021).

²¹⁵ Consultar en línea: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/1/23112.pdf> (visitado por última vez el 4 de diciembre de 2021).

²¹⁶ Consultar en línea: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/e/29571.pdf> (visitado por última vez el 4 de diciembre de 2021).

²¹⁷ Consultar en línea: <https://www.osce.org/es/mc/29484> (visitado por última vez el 4 de diciembre de 2021).

²¹⁸ Consultar en línea: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/a/35531.pdf> (visitado por última vez el 4 de diciembre de 2021).

desarrollo de servicios especiales y otras medidas de asistencia en la esfera de la lucha antiterrorista. La Organización se ha ocupado también del importante desafío que supone la puesta en práctica de medidas eficaces contra el terrorismo que sean plenamente conformes con el Estado de derecho y el derecho internacional, así como con la normativa aplicable en materia de derechos humanos. Entre dichas medidas cabe citar la de privar de todo abrigo seguro a las organizaciones terroristas y la de remediar toda situación que favorezca el reclutamiento de elementos terroristas y les permita conseguir apoyos²¹⁹.

Dichas medidas están asimismo destinadas a privarles de oportunidades para incrementar su capacidad de acción, impidiendo su acceso a armas pequeñas y armas ligeras (APAL) y otras armas convencionales, así como a las armas de destrucción masiva y tecnologías conexas. Se trata de obtener, por medio de reuniones conjuntas, contactos de todo nivel, y programas y proyectos especiales, una interacción estrecha con otras organizaciones internacionales activas en este campo, particularmente con el Comité de Lucha contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).

2.- El respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales del ciudadano, así como de la democracia y del Estado de derecho, es esencial al concepto global de la seguridad adoptado por la OSCE. De igual modo, la firmeza de las instituciones democráticas y del Estado de derecho cumple un cometido importante en orden a la prevención de toda amenaza eventual. Para la OSCE, una administración pública deficiente, y la inhabilidad para establecer instituciones democráticas adecuadas y funcionales que promuevan la estabilidad, constituyen de por sí un semillero de una amplia gama de amenazas. Por idéntico motivo, la violación sistemática de los derechos humanos, particularmente de los derechos de personas pertenecientes a minorías nacionales, y la violación sistemática de las libertades fundamentales pueden ser un semillero de una amplia gama de amenazas potenciales²²⁰.

En esta misma línea, para la OSCE toda práctica que guarde relación con la discriminación o la intolerancia constituye no sólo una amenaza para la seguridad de las personas afectadas, sino que puede dar lugar a conflictos o agresiones de mayor alcance²²¹. Esas prácticas pueden nacer

²¹⁹ A este respecto, véanse OSCE: *Proteger los derechos humanos en las prisiones mientras se previene de la radicalización que conduce al terrorismo o la violencia. Una guía para los monitores de detención*, Varsovia 2021 (consultar en línea: <https://www.osce.org/odihr/492934>; visitado por última vez el 27 de octubre de 2021).

²²⁰ Sobre la temática de las minorías religiosas, ver OSCE: *Crimen de odio antisemita*, Varsovia 2019 (consultar en línea: https://www.osce.org/files/f/documents/6/5/430859_1.pdf; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021); OSCE: *Crimen de odio anticristiano*, Varsovia 2018 (consultar en línea: https://www.osce.org/files/f/documents/4/a/389468_4.pdf; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021); OSCE: *Crimen de odio anti-musulmán*, Varsovia 2018 (consultar en línea: <https://www.osce.org/odihr/373441>; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021); OSCE: *Lucha contra la intolerancia contra los cristianos y otras religiones*, Varsovia 2020 (consultar en línea: <https://www.osce.org/odihr/450598>; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021).

²²¹ Con relación a la discriminación y la intolerancia, ver OSCE: *Formación de coaliciones para la tolerancia y la no discriminación. Una guía práctica*, Varsovia 2018 (consultar en línea: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/d/417290.pdf>; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021); OSCE/ OIDDH: *Elabora informes y materiales en el ámbito de la tolerancia y la no discriminación* (consultar en línea: <http://www.osce.org/odihr/tolerance-and-non-discrimination>; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021); OSCE: *Crimen de odio contra los romaníes*, Varsovia 2021 (consultar en línea: https://www.osce.org/files/f/documents/4/7/500599_0.pdf; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021); OSCE: *Delitos de odio racista y xenófobo*, Varsovia 2021 (consultar en línea: <https://www.osce.org/odihr/496318>; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021); OSCE: *Crimen de odio basado en el género*, Varsovia 2021 (consultar en línea: <https://www.osce.org/odihr/480847>; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021); OSCE: *Crimen de odio por discapacidad*, Varsovia 2016 (consultar en línea: <https://www.osce.org/odihr/hate-crime-against-people-wi>

de problemas como las tensiones étnicas y religiosas, el nacionalismo agresivo, el patriotismo y la xenofobia o tener su origen en el racismo, el antisemitismo y todo otro extremismo violento, así como en la falta de respeto para con los derechos de personas pertenecientes a minorías nacionales.

De igual modo y junto a otras organizaciones internacionales, la OSCE ha advertido de que las decisiones de los gobiernos nunca deben servir para justificar el racismo, la xenofobia o la discriminación de grupos sociales o religiosos, y que los actos de terrorismo no deben ser identificados con ninguna religión, cultura o etnia. Representantes gubernamentales y numerosos expertos en conflictos sociales reunidos en Córdoba, en 2005, subrayaron la importancia de afrontar esta lucha de manera coordinada entre todos los países y, en especial, a través de la educación, para reconocer y atajar el problema desde el momento de su aparición. Todos ellos advirtieron sobre los peligros de una creciente falta de tolerancia e incompreensión entre grupos de distintas religiones, un fenómeno que, si bien no es nuevo, se ha visto incrementado a raíz de los atentados islamistas de Nueva York, Washington y Madrid, y a causa de un aumento de los movimientos migratorios de países musulmanes hacia Europa. En la jornada de inauguración, el ministro de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, subrayó que en la lucha contra la intolerancia «no valen las declaraciones», sino que hay que implantar medidas concretas para acabar con la discriminación y para «acomodar» el hecho religioso en la sociedad.

4. LOS LUGARES DE CULTO Y LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL

Por lo que respecta a la protección del patrimonio cultural como elemento fundamntador, a su vez, de la protección de los lugares de culto, cabe distinguir –en este momento– dos ámbitos de actuación como son el universal, por un lado, y el europeo, por otro. En cuanto al ámbito nacional, y más concretamente el español, baste decir que dicha cuestión será abordada con posterioridad, dentro del apartado concreto de la legislación del estado español en la materia²²².

4.1. *Derechos culturales, protección del patrimonio cultural y lugares de culto en el ámbito universal*

1.- El reconocimiento de los derechos culturales es una realidad hoy, pero como tal estamos ante derechos de segunda generación cuya plasmación legal la encontramos en el artículo 15²²³ del

th-disabilities; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021): OSCE: *Los esfuerzos de la OSCE para contrarrestar los delitos de odio*, Varsovia 2016 (consultar en línea: <https://www.osce.org/odihr/68668>; visitado por última vez el 28 de diciembre de 2021); OSCE: *Manual de formación conjunta sobre delitos de odio para policías y fiscales*, Varsovia 2018 (consultar en línea: <https://www.osce.org/odihr/402296>; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021).

²²² Ver *infra*, Capítulo I, apartado 6.

²²³ Art. 15 PIDESyC: «1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:

a) Participar en la vida cultural;

b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;

c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.

Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966. Aunque la Asamblea General aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos, en cuyo artículo 27²²⁴ se establecía la primera garantía universal de los derechos culturales, incluido el derecho de toda persona a tomar parte libremente en la vida cultural, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten. Uno de los principales desafíos en aquellos momentos era garantizar que los derechos culturales se entendieran como aplicables a todos. También era fundamental clarificar la posición de los derechos culturales dentro del sistema universal, indivisible e interdependiente de derechos humanos.

El año 2009 fue un momento decisivo para los derechos culturales en el sistema de las Naciones Unidas, ya que ese año el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó la Observación general núm. 21 (2009) sobre el derecho de toda persona a participar en la vida cultural²²⁵, que aclara el artículo 15, párrafo 1.a), del PIDESyC. En concreto, el citado Comité precisa a este respecto que:

«El Comité 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).

Ese mismo año se creó un mandato de los procedimientos especiales en la esfera de los derechos culturales²²⁶. En su primer informe a la Asamblea General, la primera titular del mandato estableció una definición de trabajo de los derechos culturales, aclarando su alcance (A/67/287, párr. 7²²⁷). Esos derechos protegen en particular:

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.

4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales».

²²⁴ Art. 27 DUDH: «1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten».

²²⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observación n° 21 sobre el derecho de toda persona a participar en la vida cultural (Art. 15, párrafo 1.a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 43 período de sesiones (consultar en línea: https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html#GEN21; visitado por última vez el 1 de agosto de 2021).

²²⁶ Ver Resoluciones 10/23 y 19/6 del Consejo de Derechos Humanos.

²²⁷ Párrafo 7: «Como ha afirmado anteriormente la Relatora Especial (A/HRC/14/36, párr. 9), 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» (consultar en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/459/33/PDF/N1245933.pdf?OpenElement>; visitado por última vez el 2 de agosto de 2021).

- «a) la creatividad humana en toda su diversidad, y las condiciones para que sea posible desplegarla, desarrollarla y tener acceso a ella;
- b) la libertad para elegir, expresar y desarrollar una identidad, incluido el derecho a elegir no pertenecer a un colectivo determinado, así como el derecho a cambiar de opinión o a abandonar un colectivo, y a participar en el proceso de definición de este en condiciones de igualdad;
- c) los derechos de las personas y de los grupos a participar, o a no hacerlo, en la vida cultural de su elección, y a ejercer sus propias prácticas culturales;
- d) el derecho a interactuar e intercambiar opiniones con otros, independientemente del grupo al que pertenezcan y de las fronteras;
- e) el derecho a disfrutar y acceder a las artes y al conocimiento, incluido el conocimiento científico, así como a su propio patrimonio cultural y al de otros; y
- f) el derecho a participar en la interpretación, la elaboración y el desarrollo del patrimonio cultural, así como en la reformulación de sus identidades culturales» (A/HRC/31/59, párrafo 9).

Los derechos culturales se constituyen, por tanto, como fundamentales para el respeto de la dignidad humana, en la diversidad de sus expresiones. Estos derechos exigen, además, que los Estados adopten las medidas necesarias para «la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y la cultura» (Art. 15, párr. 2), respeten «la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora» (Art. 15, párr. 3) y reconozcan «los beneficios que derivan [...] de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales» (Art. 15, párr. 4).

En dos informes de 2011 y 2016²²⁸, las titulares de los respectivos mandatos dejaron claro que el patrimonio cultural es una cuestión de derechos humanos y elaboraron un enfoque de derechos humanos para su protección. Establecieron los derechos culturales relacionados con el patrimonio, incluidos los derechos de las personas y los grupos a conocer, comprender, entrar, visitar, utilizar, mantener y desarrollar el patrimonio cultural, así como a beneficiarse del patrimonio cultural de los demás.

En esta línea, se debe hacer igualmente mención a la Resolución 2100 (2013) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en la que se incluyó, por primera vez, la protección de los lugares de importancia cultural en el mandato de una misión de mantenimiento de la paz, la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA)²²⁹, y concluía que la MINUSMA debía «ayudar a las autoridades de transición de Malí, cuando sea necesario y viable, a proteger contra posibles ataques los lugares de importancia cultural e histórica de Malí, en colaboración con la UNESCO».

²²⁸ Informe de la Experta independiente en la esfera de los derechos culturales, Doc. A/HRC/17/38 (consultar en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/122/07/PDF/G1112207.pdf?OpenElement>; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021), y Derechos culturales. Nota del Secretario General, Doc. A/71/317 (consultar en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/254/47/PDF/N1625447.pdf?OpenElement>; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021).

²²⁹ Esta cuestión tiene una especial relevancia por su conexión con una temática que abordaremos posteriormente y que tiene que ver con el asunto *Al Mahdi* ante el TPI. Ver *infra*, Capítulo I, apartado 5.2.2. Cfr. ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: «Ataque a lugares religiosos y Derrecho penal internacional: el caso *Al Mahdi* ante la Corte Penal Internacional», en VV.AA.: *El Derecho eclesidístico del Estado. En homenaje al Profesor Dr. Gustavo Suárez Pertierra*, Tirant lo Blanch, Valencia 2021, págs. 107-133.

Por último, en dos informes temáticos en los que se desarrolla un enfoque basado en los derechos culturales para el surgimiento de diversas formas de fundamentalismo y extremismo publicados en 2017²³⁰, la Relatora Especial destacó la forma en que esas ideologías comparten una mentalidad común, basada en la intolerancia de las diferencias y el pluralismo y el rechazo de la universalidad, y la forma en que tratan de erradicar la diversidad y la disidencia, lo que tiene efectos particulares en los derechos culturales de las mujeres, las minorías y las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales. En sus informes puso de manifiesto la contribución crucial que tienen las artes, la educación, la ciencia y la cultura para oponer resistencia a las amenazas que esas ideologías plantean a todos los derechos humanos, creando alternativas, dando cabida a la contestación pacífica y protegiendo a las personas, en particular a los jóvenes, de la radicalización. Lamentablemente, desde 2017 el tema ha adquirido una importancia aún mayor a nivel mundial y la Relatora Especial espera que sus recomendaciones sigan sirviendo de base para las estrategias de los Estados, las organizaciones internacionales y los expertos.

2.- En este plano, y dentro también del sistema de Naciones Unidas, debemos hacer referencia a la labor tan importante desarrollada en el seno de la UNESCO. Con la creación de la UNESCO en 1945 nació la preocupación por la preservación, difusión y promoción del patrimonio y la cultura²³¹, en particular salvaguardando el patrimonio cultural y natural de los pueblos en general. La importancia del patrimonio histórico-artístico de carácter religioso y su significación para los diferentes pueblos y naciones explica que sea explícitamente mencionado en los instrumentos de la UNESCO dirigidos a la protección de los bienes culturales. Ello ha conducido a que la Organización haya aprobado una larga lista de Convenios o tratados internacionales, la mayoría de los cuales han sido ratificados por España, entre los que se encuentran los siguientes:

- *Convenio de Europa para la Protección del Patrimonio Arqueológico* (1969)²³²;
- *Convención Europea para la Protección del Paisaje* (2000)²³³;
- *Convención para la protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado* (1954)²³⁴;
- *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)²³⁵;

²³⁰ Informe de la Relatora Especial sobre los derechos culturales, Doc. A/HRC/34/56 (consultar en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/007/48/PDF/G1700748.pdf?OpenElement>; visitado por última vez el 28 de diciembre de 2021), y Doc. A/72/155 (consultar en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/216/94/PDF/N1721694.pdf?OpenElement>; visitado por última vez el 28 de diciembre de 2021).

²³¹ La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en adelante, UNESCO) es una de las agencias especializadas de Naciones Unidas creada, como afirma el artículo 1 de la Carta fundacional de la UNESCO –adoptada en Londres el 16 de noviembre de 1945–, para «contribuir a la paz y a la seguridad, estrechando, mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales».

²³² Instrumento de ratificación de 1 de marzo de 2011 (*BOE* núm. 173, de 20 de julio de 2011) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-12501>; visitado por última vez el 29 de octubre de 2021).

²³³ Instrumento de ratificación de 26 de noviembre de 2007 (*BOE* núm. 31, de 5 de febrero de 2008) (consultar en línea: https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/desarrollo-territorial/09047122800d2b47_tcm30-421582.pdf; visitado por última vez el 22 de noviembre de 2021).

²³⁴ Instrumento de ratificación de 7 de junio de 1960 (*BOE* núm. 282, de 24 de noviembre de 1960) (consultar en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1960-17562; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021).

²³⁵ Instrumento de ratificación de 13 de diciembre de 1985 (*BOE* núm. 31, de 5 de enero de 1986) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-3056>; visitado el 22 de noviembre de 2021).

- *Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural* (1972)²³⁶;
- *Convenio sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático* (2001)²³⁷, y
- *Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial* (2003)²³⁸.

Todos estos acuerdos tienen la finalidad de proteger, conservar y difundir el patrimonio, la cultura, la historia, las artes, etc., tanto de forma internacional como estatal, esto es, protegiendo a los patrimonios de la humanidad como a los patrimonios nacionales de cada Estado miembro de la ONU.

Con respecto al tema más restringido de la protección de los bienes culturales durante los conflictos armados, la ya mencionada Convención de La Haya, de 1954, para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, así como sus dos Protocolos (1954 y 1999), introdujeron una serie de obligaciones para sus Estados Partes. Éstas incluyen las actividades en tiempos de paz, como la creación, dentro de las fuerzas armadas, de unidades especiales que se encarguen de proteger el patrimonio cultural (Art. 7²³⁹), y disposiciones para las épocas de hostilidades, como no atacar los bienes culturales ni utilizarlos para fines militares (Art. 9²⁴⁰)²⁴¹. Para llevar a cabo dicha labor, la Convención aporta un concepto de patrimonio cultural *ad hoc*, por el cual

«se considerarán bienes culturales, cualquiera que sea su origen y propietario:

- a) Los bienes, muebles o inmuebles, que tengan una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos, tales como los monumentos de arquitectura, de arte o de historia, religiosos o seculares, los campos arqueológicos, los grupos de construcciones que por su conjunto ofrezcan un gran interés histórico o artístico, las obras de arte, manuscritos, libros y otros objetos de interés histórico, artístico o arqueológico, así como las colecciones científicas y las colecciones importantes de libros, de archivos o de reproducción de los bienes antes definidos;*
- b) Los edificios cuyo destino principal y efectivo sea conservar o exponer los bienes culturales muebles definidos en el apartado a. tales como los museos, las grandes bibliotecas, los depósitos de archivos, así como los refugios destinados a proteger en caso de conflicto armado los bienes culturales muebles definidos en el apartado a.;*

²³⁶ Instrumento de ratificación de 18 de marzo de 1982 (BOE núm. 156, de 1 de julio de 1982) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-16404>; visitado por última vez el 22 de noviembre de 2021).

²³⁷ Instrumento de ratificación de 22 de enero de 2009 (BOE núm. 55, de 5 de marzo de 2009) (consultar en línea: <https://www.boe.es/boe/dias/2009/03/05/pdfs/BOE-A-2009-3787.pdf>; visitado por última vez el 23 de noviembre de 2021).

²³⁸ Instrumento de ratificación de 25 de octubre de 2006 (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2007) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-2382>; visitado por última vez el 1 de noviembre de 2021).

²³⁹ Art. 7 Convención 1954: «1. *Las Altas Partes Contratantes se comprometen a introducir en tiempo de paz en los reglamentos u ordenanzas para uso de sus tropas, disposiciones encaminadas a asegurar la observancia de la presente Convención y a inculcar en el personal de sus fuerzas armadas un espíritu de respeto a la cultura y a los bienes culturales de todos los pueblos. 2. Se comprometen asimismo a preparar o establecer en tiempo de paz y en el seno de sus unidades militares, servicios o personal especializado cuya misión consista en velar por el respeto a los bienes culturales y colaborar con las autoridades civiles encargadas de la salvaguardia de dichos bienes.*»

²⁴⁰ Art. 9 Convención 1954: «*Las Altas Partes Contratantes se comprometen a garantizar la inmunidad de los bienes culturales bajo protección especial absteniéndose, desde el momento de la inscripción en el Registro Internacional, de cualquier acto de hostilidad respecto a ellos salvo lo establecido en el párrafo 5 del artículo 8 y de toda utilización de dichos bienes o de sus proximidades inmediatas con fines militares.*»

²⁴¹ GARCIA LABAJO, Juan M.: «La protección de bienes culturales en caso de conflicto armado», en RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis, y LÓPEZ SÁNCHEZ, Joaquín: *Derecho internacional humanitario*, 3 ed., Tirant lo Blanch, Valencia 2017, págs. 937-968.

c) *Los centros que comprendan un número considerable de bienes culturales definidos en los apartados a. y b., que se denominarán «centros monumentales» (Art. 1)*²⁴².

Debe añadirse también la *Recomendación sobre la Conservación de los Bienes culturales que la ejecución de obras públicas o privadas pueda poner en peligro*²⁴³, adoptada por la Conferencia general de la UNESCO el 19 de noviembre de 1968, precisa el concepto de patrimonio cultural al que se aplica el texto en parecidos términos a los utilizados en la Convención de 1954: «*inmuebles... como lugares arqueológicos o históricos, conjuntos monumentales y otros bienes... sean de carácter secular o religioso*» (párrafo 1.a).

Junto a ellas, la *Convención también de la UNESCO sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural*²⁴⁴, aprobada casi veinte años más tarde (1972), complementa la Convención de La Haya de 1954 con el establecimiento de un marco vigoroso de conservación y seguimiento universal excepcional. A este respecto, la presente Convención, al igual que la de 1954, contiene una definición de patrimonio cultural *ad hoc*, según la cual

«*se considera «patrimonio cultural»:*

los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura, monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia» (Art. 1).

En similares términos se expresa la *Convención relativa a las Medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, exportación y transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales*²⁴⁵, adoptada por la Conferencia general de la UNESCO el 14 de noviembre de 1970, en cuyo artículo 1º 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*». Mientras que en la *Recomendación sobre la Protección de los Bienes culturales muebles*²⁴⁶, adoptada por la Conferencia general de la UNESCO el 28 de noviembre de 1978, se especifican las medidas que habrán de aprobar los Estados para la protección singular de la propiedad mueble situada en edificios religiosos frente a posibles robos o al deterioro. Los Estados deben promover, bien directamente realizando las obras o prestando la ayuda técnica o económica necesaria, la construcción de instalaciones para el almacenamiento y la protección de los bienes muebles en edificios religiosos, en consonancia con el valor de los mismos y los riesgos a los que están expuestos, y han de adoptar las medidas para la adecuada exhibición de los objetos en el lugar donde se encuentren (párrafo 15).

En la década del 2000 se adoptaron otros instrumentos internacionales para la protección de bienes culturales: i) la *Convención para la Protección del Patrimonio Subacuático*, de 2001²⁴⁷; ii) la

²⁴² Un análisis más pormenorizado de la presente Convención se ha llevado a cabo dentro del apartado relativo al Derecho Internacional Humanitario: ver *supra*, Capítulo I, apartado 1. Cfr. SAN MARTÍN CALVO, Marina: Bienes culturales y conflictos armados: nuevas perspectivas de Derecho internacional, Ed. Aranzadi, Pamplona 2014.

²⁴³ Consultar en línea: <https://conservacion.inah.gob.mx/normativa/wp-content/uploads/Documento267.pdf> (visitado por última vez el 22 de octubre de 2021).

²⁴⁴ Instrumento de ratificación de 18 de marzo de 1982 (BOE núm. 156, de 1 de julio de 1982) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-16404>; visitado por última vez el 22 de noviembre de 2021).

²⁴⁵ Instrumento de ratificación de 13 de diciembre de 1985 (BOE núm. 31, de 5 de enero de 1986) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-3056>; visitado por última vez el 22 de octubre de 2021).

²⁴⁶ Consultar en línea: <http://nuevamuseologia.net/wp-content/uploads/2015/12/proteccionbienesmuebles.pdf>; visitado por última vez el 20 de octubre de 2021).

²⁴⁷ Convención para la protección del patrimonio subacuático, de 2001. Instrumento de ratificación de 22 de enero de 2009 (BOE núm. 55, de 5 de marzo de 2009) (consultar en línea: <https://www.boe.es/boe/dias/2009/03/05/pdfs/BOE-A-2009-3787.pdf>; visitado por última vez el 23 de noviembre de 2021).

Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial, de 2003²⁴⁸, y iii) el *Convenio sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*, de 2005²⁴⁹. Todos ellos amplían la definición de patrimonio cultural, adaptando el concepto a una realidad que evoluciona hacia un espectro mayor de bienes culturales, acompañada asimismo de un incremento importante en la concienciación de la comunidad Internacional y, consecuentemente, de una mejora considerable de la implicación de los Estados respecto de la necesaria protección y conservación del abundante patrimonio cultural de los pueblos.

En concreto, la *Convención de la UNESCO relevante a este respecto es la relacionada con el Patrimonio Cultural Inmaterial* (2003)²⁵⁰, en la que a los conceptos antes mencionados se añade otra extensión y significado integrado en el concepto de patrimonio cultural. Así se entiende por «*patrimonio cultural inmaterial*» los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas –junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes– que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana. A los efectos de la presente Convención, se tendrá en cuenta únicamente el patrimonio cultural inmaterial que sea compatible con los instrumentos internacionales de derechos humanos existentes y con los imperativos de respeto mutuo y de desarrollo sostenible.

En 2003, se adoptó también la *Declaración relativa a la destrucción intencional del patrimonio cultural* motivada por la destrucción de los Budas de Bamiyan por el régimen talibán²⁵¹. En ella se encomienda a los Estados la adopción de las siguientes medidas:

1. *«Los Estados deberían adoptar todas las medidas necesarias para prevenir, evitar, hacer cesar y reprimir los actos de destrucción intencional del patrimonio cultural, dondequiera que éste se encuentre.*
2. *Los Estados, en la medida en que lo permitan sus recursos económicos, deberían adoptar las medidas legislativas, administrativas, educativas y técnicas necesarias para proteger el patrimonio cultural y revisarlas periódicamente con el fin de adaptarlas a la evolución de las normas de referencias nacionales e internacionales en materia de protección del patrimonio cultural.*
3. *Los Estados deberían esforzarse, recurriendo a todos los medios apropiados, por garantizar el respeto del patrimonio cultural en la sociedad, en particular mediante programas educativos, de sensibilización y de información.*

²⁴⁸ Convención para la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial, de 2003. Instrumento de ratificación de 25 de octubre de 2006 (*BOE* núm. 31, de 5 de febrero de 2007) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-2382>; visitado por última vez el 23 de noviembre de 2021).

²⁴⁹ Convenio sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, de 2005. Instrumento de ratificación de 18 de diciembre de 2006 (*BOE* núm. 37, de 12 de febrero de 2007) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-2890>; visitado por última vez el 24 de octubre de 2021).

²⁵⁰ Instrumento de ratificación de 25 de octubre de 2006 (*BOE* núm. 31, de 5 de febrero de 2007) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-2382>; visitado por última vez el 23 de noviembre de 2021).

²⁵¹ Declaración de la UNESCO relativa a la destrucción intencional del patrimonio cultural, de 17 de octubre de 2003 (consultar en línea: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=17718&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html; visitado por última vez el 22 de noviembre de 2021).

4. Los Estados deberían:

- a) adherirse, si todavía no lo han hecho, a la *Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (La Haya, 1954)*, sus dos protocolos de 1954 y 1999 y los protocolos adicionales I y II a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949;
- b) promover la elaboración y la promulgación de instrumentos jurídicos que establezcan un nivel superior de protección del patrimonio cultural; y
- c) promover una aplicación coordinada de los instrumentos actuales y futuros que guarden relación con la protección del patrimonio cultural» (apartado III).

Por último, pero no por ello menos importante, cabe reseñar la *Declaración sobre la Protección de los Bienes religiosos*²⁵², adoptada en 2010 en el marco de la Convención del Patrimonio Mundial, y que supone el primer documento que proporciona recomendaciones generales sobre esta cuestión específica y da lugar a la puesta en marcha de la Iniciativa de la UNESCO sobre el Patrimonio de Interés Religioso, que apoya a los Estados miembros en el desarrollo de orientaciones generales sobre la gestión del patrimonio religioso.

Aunque no se puede hablar de un concepto unívoco relativo al patrimonio cultural, si podemos señalar que—según la UNESCO— el patrimonio «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. Toda esta diversidad cultural debe ser protegida, y su conservación puede llegar a ser muy compleja y minuciosa. En efecto, la protección y conservación del patrimonio se rige por leyes y normas que pueden ser bien de carácter internacional—como las reseñadas de la UNESCO— bien de naturaleza nacional o local.

4.2. Derechos culturales, protección del patrimonio cultural y lugares de culto en el ámbito regional europeo

Un segundo ámbito de análisis viene delineado por el ámbito regional europeo, y más concretamente por la Unión Europea y el Consejo de Europa, y en que tampoco existe una definición o concepto uniforme, aunque sí un desarrollo normativo y de protección importante.

1.- Por lo que se refiere a la Unión Europea, cabe precisar que, en un primer momento, la actuación de la misma en esta materia fue de carácter marginal o secundario, toda vez que la protección del patrimonio cultural no parece que entrara a formar parte de las materias propias de la Comunidad del Carbón y del Acero o, más tarde, de la Comunidad Económica Europea²⁵³. No obstante, el propio devenir de la Organización y su proceso de integración ha dado lugar a una mayor relevancia a las materias culturales²⁵⁴. Dentro del Tratado de Lisboa²⁵⁵ se estipula que

²⁵² Consultar en línea: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000187904_spa (visitado por última vez el 23 de octubre de 2021).

²⁵³ Cfr. FERNANDEZ, J.A.: «Europa: la hora de la educación y de la cultura», en *Cuadernos de pedagogía*, nº 211 (1993).

²⁵⁴ Cfr. LOMAN, A.: *Culture and community law before and after Maastricht* (Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1992), págs. 190-212.

²⁵⁵ Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (2007/C 306/01) (DOUE C 306/1, de 17 de diciembre de 2007) (consultar en línea: <https://www.boe.es/doue/2007/306/Z00001-00271.pdf>; visitado por última vez el 23 de octubre de 2021).

«la Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo» (Art. 126 del TCE), al tiempo que el Tratado de Funcionamiento de la Unión²⁵⁶ viene a exponer, en su artículo 167, que «la Unión contribuirá al florecimiento de las culturas de los países miembros, respetando su diversidad nacional y regional y al mismo tiempo poniendo de manifiesto el patrimonio cultural común». Y con ellas su incorporación de una manera indirecta a través del principio de subsidiaridad²⁵⁷ como criterio de distribución de competencia (Art. 3.B del TUE).

Aunque la política cultural es, ante todo, competencia de los Estados miembros y las administraciones regionales y locales, la UE tiene un compromiso con la protección y la valorización del patrimonio cultural europeo mediante una serie de políticas y programas²⁵⁸. Comisión y Consejo confirmaron en 1992 las líneas de actuación y actividades existentes para la nueva etapa, a saber: sector audiovisual, libros y lectura, patrimonio cultural y demás formas de expresión cultural, al tiempo que proponían un impulso especial para que futuros programas incluyesen algunos objetivos concretos como por ejemplo el fomento de actividades de redes. Estas líneas se revalidaron a su vez en 1996 y 1997, con la aprobación de los programas Calidoscopio, Ariane y Rafael, que reorganizaban la acción comunitaria de apoyo al sector cultural en torno a tres líneas: apoyo a las actividades artísticas y culturales, apoyo al libro y la lectura, incluida la traducción, y apoyo a la conservación del patrimonio cultural europeo.

A este respecto, mención especial merece el *Marco de Acción Europeo para el Patrimonio Cultural* cuyo principal objetivo es establecer una dirección común para las actividades relacionadas con el patrimonio a nivel europeo, principalmente en las políticas y programas de la UE en base a los siguientes pilares básicos:

1. Patrimonio cultural para una Europa inclusiva: participación y acceso para toda la gente;
2. Patrimonio cultural para una Europa sostenible: soluciones inteligentes para un futuro cohesivo y sostenible;
3. Patrimonio cultural para una Europa resistente: salvaguardia del patrimonio en peligro;
4. Patrimonio cultural para una Europa innovadora: movilización del conocimiento y la investigación; y
5. Patrimonio cultural para el fortalecimiento de las alianzas mundiales: refuerzo de la cooperación internacional.

Ello permite delinear un concepto al respecto, el patrimonio cultural de la Unión Europea es un mosaico rico y diversificado de expresiones culturales y creativas que nos han transmitido las generaciones europeas anteriores y que debemos transmitir a las venideras. La cultura ha pasado, por tanto, a convertirse en protagonista activo de la construcción de la Unión Europea, el nexo necesario para establecer una verdadera ciudadanía europea. Así, las manifestaciones culturales, la diversidad lingüística y el patrimonio cultural común son aspectos que han ido ganando peso en el seno de la Unión Europea.

A modo de conclusión, cabe señalar que si bien la acción cultural post-Maastricht se caracteriza por la continuidad en las líneas y contenidos, es importante señalar que los nuevos programas sí han

²⁵⁶ Consultar en línea: <https://lexparency.es/eu/TFUE/> (visitado por última vez el 24 de noviembre de 2021).

²⁵⁷ Cfr. CORNU, M.: *Compétences culturelles en Europe et principe de subsidiarité*, Ed. Brylant, Bruselas 1993.

²⁵⁸ Ver KARLHEINZ, Reif: «Cultural convergence and cultural diversity as factors in European identity», en GARCIA, Soledad (ed.): *European Identity and the Search for Legitimacy*, Pinter Publishers, Londres 1993, págs. 131-153.

logrado dar un gran paso respecto a la etapa anterior, disminuyendo la dispersión, aumentando el orden, la coherencia y la racionalidad de la acción comunitaria de apoyo a la cultura. Calidoscopio, Ariane y Rafael reordenaron la acción de apoyo en torno a las tres líneas previamente descritas y, más adelante, Cultura 2000 supuso al fin la adopción de un planteamiento global y un instrumento financiero único. De nuevo, el Programa Cultura en el período 2007-2013 dispuso un instrumento único de financiación y programación. Y el reciente Europa Creativa, agrupa ahora, para los próximos siete años, la actividad de los anteriores programas Cultura y MEDIA²⁵⁹.

2.- Siguiendo en el ámbito europeo, debemos señalar que la labor auspiciada y desarrollada por el Consejo de Europa en la materia ha resultado ingente. Desde comienzos de los años sesenta, el Consejo de Europa 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, entre otros, el *Convenio Cultural Europeo* (STE nº 18, 1954)²⁶⁰; el *Convenio para la Salvaguarda del Patrimonio arquitectónico de Europa* (Granada, 3 de octubre de 1985) (STE nº 121, 1985)²⁶¹, el *Convenio Europeo para la Protección del Patrimonio arqueológico* (LEY 9670/1992) (revisado en la Valeta, el 16 de enero de 1992) (STE nº 66, 1969; STE nº 143, revisada en 1992)²⁶² o el *Convenio Marco Europeo sobre Cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales*²⁶³ (Madrid, 21 de mayo de 1980), con los que se busca 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.

Debemos asimismo traer a colación la *Convención del Consejo de Europa sobre los Delitos relacionados con Bienes Culturales* (STCE nº 221)²⁶⁴, en cuyo Preámbulo se pone de manifiesto el porqué de la misma y éste no es otro que el siguiente:

«Convencidos de que la diversidad de los bienes culturales pertenecientes a los pueblos constituye un testimonio único e importante de la cultura e identidad de tales pueblos y que conforma su patrimonio cultural».

A partir de estas reuniones ministeriales y de los citados Convenios, el Consejo de Europa desempeña una función de «observatorio, conservatorio y laboratorio», que le lleva a profundizar y definir esas categorías de bienes ya incluidos, en la nueva noción de patrimonio, tanto desde un punto de vista político –la decisión unánime de los ministros que participan en la Conferencia de Granada– como desde un punto de vista jurídico, al quedar incluidos en un Convenio que,

²⁵⁹ Cfr. BECERRIL ATIENZA, Belén: *Hacia una política cultural de la Unión Europea*, ed. Aranzadi, Pamplona 2015, págs. 264 y sigs.

²⁶⁰ Convenio Cultural Europeo, de 1954. El Instrumento de Adhesión de España al presente Convenio fue depositado en Estrasburgo en poder del Secretario general del Consejo de Europa el día 4 de julio de 1957 (BOE núm. 204, de 10 de agosto de 1957) (consultar en línea: <https://conservacion.inah.gob.mx/normativa/wp-content/uploads/Documento2901.pdf>; visitado por última vez el 24 de noviembre de 2021).

²⁶¹ Instrumento de Ratificación, de 11 de abril de 1989, del Convenio para la Salvaguardia del Patrimonio Arquitectónico de Europa, hecho en Granada el 3 de octubre de 1985 (BOE núm. 155, de 30 de junio de 1989).

²⁶² Consultar en línea: https://ge-iic.com/files/Cartasydocumentos/1992_La_Valetta.pdf (visitado por última vez el 13 de octubre de 2021).

²⁶³ Convenio Marco Europeo sobre Cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, de 21 de mayo de 1980 (BOE núm. 248, de 16 de octubre de 1990) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-24961>; visitado por última vez el 25 de noviembre de 2021).

²⁶⁴ Convención del Consejo de Europa sobre los Delitos relacionados con Bienes Culturales, consultar en línea: <https://rm.coe.int/1680734515> (visitado por última vez el 27 de noviembre de 2021).

una vez ratificado por los Parlamentos nacionales, adquirirá fuerza de ley en el territorio de cada país. Se trataba no sólo de definir o dotar de un estatuto concreto y de una función social a estas nuevas categorías de patrimonio, sino de integrarlas –como propone la nueva doctrina de la conservación integrada del patrimonio cultural– en los procesos de planificación urbana y de ordenación del territorio. Es decir, de asegurar a estos bienes en el futuro reciban un tratamiento y gestión transversal y multidisciplinar.

A nivel conceptual, cabe señalar que –según el citado *Convenio para la Salvaguarda del Patrimonio arquitectónico de Europa*– se considera que la expresión patrimonio arquitectónico comprende los inmuebles siguientes:

- 1) los monumentos: todas las realizaciones especialmente relevantes por su interés histórico, arqueológico, artístico, científico, social o técnico, comprendidas las instalaciones o los elementos decorativos que constituyen parte integrante de estas realizaciones;
- 2) los conjuntos arquitectónicos: grupos homogéneos de construcciones urbanas o rurales relevantes por su interés histórico, arqueológico, artístico, científico, social o técnico y suficientemente coherentes como para ser objeto de una delimitación topográfica; y
- 3) los sitios: obras combinadas del hombre y de la naturaleza, parcialmente construidas y que constituyan espacios suficientemente característicos y homogéneos como para ser objeto de una delimitación topográfica, relevantes por su interés histórico, arqueológico, social o técnico.

Una última actividad ha venido marcada por el *Convenio-Marco sobre el Valor del Patrimonio Cultural para la Sociedad*, aprobado en diciembre de 2005 (STCE nº 199, 2005)²⁶⁵. En dicho Convenio, el Consejo de Europa se dota de una definición de patrimonio cultural según la cual

«a) por patrimonio cultural se entiende un conjunto de recursos heredados del pasado que las personas identifican, con independencia de a quién pertenezcan, como reflejo y expresión de valores, creencias, conocimientos y tradiciones propios y en constante evolución. Ello abarca todos los aspectos del entorno resultantes de la interacción entre las personas y los lugares a lo largo del tiempo» (Art. 2).

4.- Por consiguiente y a modo de conclusión, cabe afirmar que la protección y conservación del patrimonio cultural empieza por un reconocimiento de todos y cada uno de los elementos que lo conforman. Al tenerlo inventariado y en constante actualización se podrán establecer continuos diagnósticos que permitan optimizar las intervenciones y realizar así acciones que reduzcan, minimicen e incluso anulen el efecto de los riesgos y afecciones a los que los bienes culturales son sometidos. En el caso de los edificios patrimoniales, por ejemplo, es necesario prever y contrarrestar los efectos antrópicos (como la contaminación, el turismo, las intervenciones u obras en las inmediaciones, etc.) y ambientales (como el clima, la incidencia de la luz, etc.), entre otros.

Hay que tener en cuenta, igualmente, los factores que pueden generar daños a los bienes patrimoniales, realizando un diagnóstico y planificación basada en diferentes estudios que se realicen sobre estos elementos y elaborando programas de inspección regulares y de mantenimiento, como lo prevén muchas de las leyes de conservación del patrimonio cultural de España²⁶⁶. Estos programas de inspección también deben incluir planes de urgencia y de emergencia en caso de incendios, inundaciones, infecciones biológicas o catástrofes naturales.

²⁶⁵ Consultar en línea: <https://rm.coe.int/16806a18d3> (visitado por última vez el 10 de octubre de 2021).

²⁶⁶ Ver *infra*, Capítulo IV, apartado 3.

5. LUGARES DE CULTO Y TRIBUNALES INTERNACIONALES: ESPECIAL REFERENCIA AL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Y A LOS TRIBUNALES PENALES INTERNACIONALES

Un último ámbito de análisis versa sobre la actividad jurisdiccional llevada a cabo por un conjunto de tribunales de carácter internacional y que afectan de manera directa o indirecta a los lugares de culto. A efectos sistemáticos vamos a diferenciar dos ámbitos: el del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el primero, y el de los Tribunales Penales Internacionales, distinguiendo a su vez entre tribunales *ad hoc*, por un lado, y la Corte Penal Internacional, por otro.

5.1. La protección de los lugares de culto y el TEDH

La jurisprudencia del TEDH ha reconocido expresamente, como una de las facetas del ejercicio de la libertad de culto, el derecho al establecimiento y mantenimiento de los lugares de culto. En la Sentencia *Kimlyá y otros c. Rusia*, de 1 de octubre de 2009²⁶⁷, se afirma que el derecho a establecer lugares de culto y el derecho a desarrollar servicios religiosos en lugares accesibles al culto son aspectos fundamentales de las funciones religiosas. Y, más adelante, reitera esta misma idea en los siguientes términos:

«el derecho a desarrollar servicios de culto quedará privado de contenido si los grupos no religiosos [se refiere a las confesiones que no han accedido al reconocimiento del Estado a través de su inscripción en un registro público, según regula la Ley, de 1997, de libertad de conciencia y asociaciones religiosas de la Federación Rusa] no pueden establecer o mantener lugares de culto».

El derecho relativo a los lugares de culto reúne en sí tanto una dimensión individual, que garantiza a las personas a acudir libremente y a mantener en forma pacífica reuniones en espacios determinados, como la colectiva o el derecho de las confesiones a su apertura y mantenimiento.

1.- Para el TEDH, los lugares de culto son tanto los enclaves físicos en los que se realiza la trasmisión de los dogmas o creencias de las confesiones: templos, capillas o edificios destinados permanentemente a finalidades religiosas, como las dependencias dedicadas al culto y a la enseñanza de la teología de, p.ej., los Hare Krishna de una finca, con casa de campo, comprada en 1973 por esta confesión en Inglaterra (Decisión de admisibilidad de la Comisión EDH *ISKCOM* (siglas en lengua inglesa de la Sociedad Internacional para la Conciencia Krishna) y *otros c. Reino Unido*, de 8 de marzo de 1994)²⁶⁸. Pueden pertenecer en propiedad a la confesión o haber sido

²⁶⁷ Las decisiones del TEDH y de la Com. EDH se citan según la versión oficial de las resoluciones, en lengua inglesa o francesa, publicadas en la web del Tribunal (las directrices de búsqueda se encuentran en <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>).

²⁶⁸ En este asunto se planteó, asimismo, la cuestión relativa al cumplimiento de ciertas condiciones relacionadas con la planificación urbanística, entendiéndose que no resultan per se incompatibles con el artículo 9 del CEDH, pero siempre que sean objetivas y no valoren la legitimidad de las creencias de las confesiones. Es indudable que los lugares de culto, en tanto espacios donde se reúnen las personas, incluso de manera multitudinaria, deben someterse a las reglas objetivas y regladas sobre el suelo. Esta es la postura de los órganos jurisdiccionales del Consejo de Europa: el derecho de libertad religiosa y la aplicación del artículo 9 no impide, lógicamente, que las entidades se sometan, por razones de salud y seguridad, constitutivas del orden público, a la legislación sobre el planeamiento de los Estados, a los que en esta materia se les reconoce un amplio margen de apreciación. Un comentario de esta Decisión, vid. MARTÍN RETORTILLO, L.: *Libertad religiosa, construcción de templos y exigencias urbanísticas: Precisiones de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, op. cit., págs. 40-44.

arrendada temporalmente para tales menesteres: en la sentencia *Manoussakis y otros c. Grecia*, de 29 de agosto de 1996, constituye para el TEDH un lugar de culto una habitación alquilada por el representante de los Testigos de Jehová para reuniones del grupo, celebración de bodas, etc.²⁶⁹. E incluso, finalmente, cuando se comparte la actividad religiosa con otras actividades: en la sentencia *Kuznetsov y otros c. Rusia*, de 11 de enero de 2007, miembros de los Testigos de Jehová arriendan por un año parte de las instalaciones de un colegio público –su auditorio–, los martes y domingos para estudiar la Biblia y realizar servicios religiosos.

Ahora bien, si se excluye una cierta duración y permanencia del inmueble para el uso del culto, aunque se reconozcan tales actividades y su protección bajo el artículo 9 CEDH, el TEDH no le da la consideración de lugar de culto. Así, en los casos de reuniones de miembros de la Iglesia de la Unificación en el domicilio de uno de sus miembros (Sentencia *Boychev y otros c. Bulgaria*, de 27 de enero de 2011); o en 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 (Sentencia *Masaev c. Moldavia*, de 12 de mayo de 2009). Con más razón, si las reuniones se dan en lugares públicos. En la Sentencia *Barankevich c. Rusia*, de 26 de julio de 2007, al pastor de la Iglesia evangélica «Gracia de Cristo» las autoridades locales le deniegan el permiso para que celebre un servicio religioso en un parque de una ciudad. El TEDH considera que se ha producido una violación del CEDH. La prohibición de la reunión, que es a todas luces pacífica, se pretende justificar en el hecho del carácter de minoría de la Iglesia: la oposición a ésta de la mayor parte de la población, de confesión ortodoxa, pudiera dar lugar a alteraciones del orden público. El Tribunal estima que el derecho directamente conculcado ha sido el de reunión y asociación pacífica (Art. 11 CEDH), aunque interpretado a la luz del derecho de libertad religiosa del artículo 9.

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. En la Resolución de la Comisión EDH *A.R.M. Chappell c. Reino Unido*, de 14 de julio de 1987²⁷⁰, la Comisión considera justificada la decisión de las autoridades británicas responsables del cuidado del patrimonio histórico de prohibir la celebración que anualmente venía celebrando la Orden de Druidas en Stonehenge en el solsticio de verano, ante el riesgo cierto de que la masiva asistencia derivara en daños irreparables al monumento histórico-artístico. La salvaguarda del orden público legitima la limitación tanto del derecho de reunión del artículo 11 como del derecho a realizar una celebración religiosa del artículo 9.

Los mismos argumentos son empleados, esta vez por el TEDH, para desestimar otros casos análogos, a saber: las Sentencias *Vergos c. Grecia*, de 24 de junio de 2004; *Johannische Kirche y Peters c. Alemania*, de 10 de julio de 2001, y *Buckley c. Gran Bretaña*, de 29 de septiembre de 1996, en este último caso fundamentado en el derecho a la vida tradicional de la etnia gitana. Sobre la sentencia *Vergos*, vid los comentarios siguientes: MARTÍN RETORTILLO, L.: Libertad religiosa, construcción de templos y exigencias urbanísticas: Precisiones de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cit., 50. y ss.; ÍDEM: «Libertad religiosa, construcción de templos y exigencias urbanísticas (Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos «Vergos contra Grecia» de 24 de junio de 2004)», en *El derecho urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje a Martín Bassols*, vol. 2, Editorial Reus, Madrid 2008, págs. 391-428; PONCE SOLÉ, J.: «Derecho, apertura de lugares de culto y libertad religiosa. A propósito de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 24 de junio de 2004, caso Vergos contra Grecia», en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 77 (2007), págs. 149-161 (on line; consultada el 1 de marzo de 2011); RENUCCI, J.F.: *Article 9 of the European Convention on Human Rights. Freedom of Thought, Conscience and Religion*, op. cit., págs. 51-52

²⁶⁹ Similar supuesto fáctico se da en la Sentencia *Pentidis y otros contra Grecia*, de 2 de junio de 1997.

²⁷⁰ Nº 12587/86.

Desde otra perspectiva, el Tribunal 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. Así, en la Sentencia *Holy Monasteries c. Grecia*, de 9 de diciembre de 1994, la institución demandante alega la violación del artículo 9 que se produce al expropiarle el Estado griego un conjunto de tierras agrícolas y de explotación forestal, de las cuales, según se dice, depende que los Monasterios lleven a cabo su fin religioso y su misión ascética. Para el TEDH, el supuesto de hecho por el cual se recurre no incide en el mencionado artículo 9 porque «*el caso no afecta a la celebración del culto divino y, por consiguiente, no interfiere en su ejercicio del derecho de libertad religiosa*» (párrafo 87).

Junto a lo expuesto, cabe señalar cómo en algunas ocasiones las temáticas de los lugares de culto y de la personalidad jurídica del grupo religioso aparecen vinculadas, haciendo depender el concepto mismo de lugar de culto con el de confesión religiosa. Baste a este respecto, con traer a colación la Sentencia del TEDH *Iglesia metropolitana de Bessarabia y otros c. Moldavia*, de 13 de diciembre de 2001. La Ley moldava de confesiones religiosas, de 24 de mayo de 1992, establece que la falta de personalidad jurídica de la entidad religiosa, al serle denegado el reconocimiento público por parte de la autoridad administrativa competente, tiene como consecuencia que aquella no podrá operar en el territorio. Lo cual, y en relación al tema que nos ocupa, significa que los miembros no pueden reunirse para practicar su religión, ni los bienes que posean –entre ellos los lugares de culto– tendrán protección judicial.

El Tribunal aprecia la verificación de una violación del artículo 9 CEDH dimanante de la regulación legal moldava; a la ilegítima injerencia del Estado en el derecho a la autonomía interna de la Iglesia demandante, se suman las graves restricciones al derecho de libertad religiosa de las entidades presentes en el país. El Tribunal concluye afirmando de manera categórica: «*un sistema en el que el ejercicio del derecho de libertad religiosa, o de uno de sus aspectos fundamentales, se condicionan, bajo la ley del Estado, a un sistema de previa autorización... no es compatible con el artículo 9 CEDH*» (párrafo 117). Y más adelante añade: «*privada [la Iglesia] de personalidad jurídica no puede proteger su patrimonio, indispensable al ejercicio del culto*» (párrafo 129)²⁷¹.

²⁷¹ Una situación más grave, si cabe, y que afecta decisivamente al derecho al establecimiento y mantenimiento de los lugares de culto, se vive en el Derecho ruso con respecto a las entidades religiosas no inscritas en los registros estatales. La Ley, de 1 de octubre de 1997, de libertad de conciencia y asociaciones religiosas, exige la inscripción de las entidades –o la reinscripción de las que lo hubieran hecho conforme a la anterior Ley anterior, de 1990–. Sin el reconocimiento del Estado a través de la constancia registral no obtienen personalidad jurídica, de lo que se deriva, entre otras consecuencias que afectan al ejercicio de su libertad religiosa, que no pueden establecer y mantener edificios religiosos y otros lugares de culto (Artículo 16.1 de la Ley), no tienen derecho a la propiedad de edificios u otros bienes (Artículos 21.1 y 21.5) ni al uso de inmuebles y de otras propiedades para fines religiosos (Artículo 22). Incluso se abre la posibilidad para las que no obtengan la reinscripción de procederse *ex officio* a su disolución, por lo cual sus bienes pasarían a la disposición del Estado. El TEDH en reiteradas decisiones ha afirmado la violación del artículo 9 CEDH que supone la regulación rusa sobre asociaciones religiosas, ya que no permite la organización libre y sin injerencias del Estado de las entidades, ni el ejercicio pleno del derecho a llevar a cabo las actividades religiosas (ver, entre otras, las Sentencias *Rama de Moscú del Ejército de Salvación contra Rusia*, de 5 de octubre de 2006, *Iglesia de la Cienciología contra Rusia*, de 5 de abril de 2007, *Kimlya y otros contra Rusia*, de 1 de octubre de 2009, y *Testigos de Jehová y otros contra Rusia*, de 10 de junio de 2010). El Tribunal, en la materia que tratamos, critica que la Ley rusa reserve sólo a ciertas organizaciones religiosas «*aspectos fundamentales de las funciones religiosas como el derecho a establecer lugares de culto [y] el derecho a desarrollar servicios religiosos en lugares accesibles al público... el derecho a desarrollar servicios de culto quedará privado de contenido si los grupos no religiosos [los no considerados como tales por*

2.- En el plano individual, el TEDH ha subrayado la violación del derecho individual al acceso a los lugares de culto –aunque evidentemente también posee una dimensión colectiva– perpetrada tras de la ocupación del Ejército turco del norte de la isla de Chipre y la creación en 1983 de la República Turca del Norte de Chipre. En la sentencia *Chipre c. Turquía*²⁷², de 10 de mayo de 2001, el Gobierno de Chipre denuncia, entre otros muchos derechos conculcados de los habitantes greco-chipriotas, la violación que sufrieron los miembros de la Iglesia ortodoxa y de las comunidades maronitas del norte de la isla de su libertad religiosa al restringírseles el acceso a sus iglesias y templos. El Tribunal afirma de manera categórica el derecho de los fieles al acceso a sus lugares de culto, el cual constituye un elemento esencial de la libertad religiosa. En el caso planteado, estima que se ha producido una violación de la libertad de religión, consagrada en el artículo 9 CEDH, de los grecochipriotas que habitan en el norte, ya que «*las restricciones a la libertad de movimiento de la población impidieron la posibilidad de observar sus creencias religiosas, en particular tener acceso a los lugares de culto fuera de sus pueblos y participar en otros aspectos de su vida religiosa*» (párrafo 245)²⁷³.

Junto al derecho al acceso libre de toda persona a los lugares de culto, el Tribunal también ha afirmado, como componente esencial del artículo 9 CEDH, el derecho a la pacífica reunión en ellos. En la sentencia *Kuznetsov y otros c. Rusia*, de 11 de enero de 2007, el TEDH considera que la acción de interrumpir y disolver una asamblea de los Testigos de Jehová por parte de las autoridades públicas rusas –un comisionado de la ciudad acompañado por dos policías–, en donde se explicaba la Biblia, se rezaba y se realizaban determinados actos de culto, constituyó una violación del derecho a la libertad religiosa de las personas allí reunidas. La interferencia en el acto no estaba, además, prescrita en la ley, por cuanto la confesión figuraba inscrita en el registro regional y no necesitaba de ninguna autorización para celebrar asambleas religiosas. De ahí que el Tribunal concluya dictaminando que se ha producido la conculcación del artículo 9 CEDH.

la legislación rusa] no pueden establecer o mantener lugares de culto» (Sentencia *Kimlya y otros contra Rusia*, de 1 de octubre de 2009, párrafo 86º).

Un ejemplo de cómo la privación de la personalidad jurídica afecta a la protección y defensa de los lugares de culto lo representa el supuesto de hecho planteado en la Sentencia *Iglesia católica de Canea contra Grecia*, de 16 de diciembre de 1997. La Iglesia es titular de un lugar de culto, edificado en el siglo XIII y consagrado como catedral católica de la Diócesis de Creta. Unos propietarios colindantes demolieron uno de los muros del perímetro de la iglesia y abrieron una ventana en el edificio de su propiedad mirando hacia aquella. La Iglesia interpone las correspondientes acciones ante los tribunales griegos, que, sin embargo, son rechazadas alegando que la Iglesia de canea no tiene personalidad jurídica y, por tanto no posee capacidad procesal. El TEDH acaba fallando a favor de la Iglesia al considerar que se ha vulnerado el artículo 6 CEDH, que consagra el derecho de acceso a los tribunales y a un proceso justo: a la Iglesia se le privó de su capacidad de accionar y, por tanto, de defenderse frente a los ataques contra la integridad de su patrimonio.

Sin embargo, en otros ordenamientos estatales, como el de Austria, en donde también se regula el cauce de la inscripción para obtener la personalidad jurídica religiosa sin que, no obstante, ello afecte a la libertad de las entidades no inscritas, que no verán restringidos sus derechos a la adquisición, posesión y propiedad de bienes, al establecimiento de lugares de culto, o a otros derechos esenciales de la libertad religiosa, el TEDH ha afirmado la compatibilidad de estos con las obligaciones que derivan para los Estados de la observancia del artículo 9 CEDH (Sentencia *Verein der Freunden der Christengemeinschaft y otros contra Austria*, de 26 de febrero de 2009).

²⁷² Sentencia de la Gran Sala del TEDH.

²⁷³ Una reclamación similar se plantea en la Resolución sobre la admisibilidad Chrysostomos contra Turquía, de 26 de noviembre de 2009. En este caso el Arzobispo de la Iglesia Autocéfala de Chipre alega la violación del artículo 9 al haber tenido que abandonar las iglesias, capillas, monasterios y cementerios radicados en el norte de Chipre tras la invasión del Ejército turco en 1974. Como consecuencia de ello muchas propiedades de la Iglesia fueron destruidas u ocupadas por los musulmanes, impidiendo así que los fieles cristianos pudieran realizar los actos de culto en ellas. El Tribunal rechaza la demanda al constatar que los actos se produjeron antes de que Turquía hubiera ratificado el CEDH y su Protocolo de sometimiento al TEDH, por lo que carece de jurisdicción para juzgar los hechos.

Igualmente resulta una intromisión ilegítima en el derecho individual a reunirse en los templos para realizar actos y ceremonias de naturaleza religiosa el desalojo que llevó a cabo la policía en Bulgaria, bajo las órdenes del Gobierno, de más de cincuenta iglesias y monasterios en posesión de una rama escindida de la Iglesia ortodoxa en aquel país. A partir de 1989 se da una división de la confesión religiosa mayoritaria en Bulgaria entre el Metropolitano nombrado en la época comunista, y un sector de la Iglesia, de tendencia reformista. Las propiedades de la Iglesia se reparten entre las dos facciones. Con la llegada de la democracia, el Gobierno decide apoyar al dirigente tradicional, el Arzobispo Maxim, frente al Metropolitano elegido por la rama alternativa. Tras numerosos procesos administrativos y judiciales que no resuelven la crisis, las autoridades búlgaras resolvieron disolver a la Iglesia no oficialista, desalojar los templos y monasterios partidarios de ésta, despedir a sus ministros de culto y transferir las propiedades desocupadas a la Iglesia oficialista. El TEDH, en la sentencia *Santo Sinodo de la Iglesia Ortodoxa y otros c. Bulgaria*, de 22 de enero de 2009, critica la acción del Estado implicado en la disputa que da lugar a la eliminación de una de las partes en conflicto, violando la neutralidad que debe guardar en los asuntos de ideología y religión. En concreto, la ocupación y desalojo violento por parte de la policía de templos y monasterios propiedad de la Iglesia demandante supuso, además de una conculcación de la autonomía de la confesión religiosa, una grave lesión del derecho de los fieles a manifestar su religión a través del culto consagrado en el artículo 9 CEDH, por lo que condena al Estado demandado a pagar una indemnización.

Sin embargo, no todos los casos en que se produce una ocupación de un templo han de afectar al derecho de libertad religiosa, sino sólo aquellos que impidan o restrinjan las celebraciones religiosas: este es el supuesto juzgado en la sentencia *Cisse c. Francia*, de 9 de abril de 2002²⁷⁴. En 1996, un grupo de unas cien personas de origen subsahariano ocupan una iglesia de París, la Iglesia de San Bernabé, para protestar contra las expulsiones de inmigrantes sin papeles y pedir la revisión de su status en Francia. Son apoyados por varias ONGs y, al parecer, con la conformidad del párroco y el consejo parroquial de la Iglesia, que les asisten en lo que puede. Tras dos meses de encierro, la policía les desaloja y detiene a los que no poseen la residencia legal. Las causas de la intervención de la policía no fueron, como es puesto de relieve en la relación de hechos de la sentencia, la salvaguarda de las ceremonias de culto, a las que no parece afectar la ocupación de los refugiados, sino el deterioro de las condiciones sanitarias y la alteración del orden público que se produce. De ahí que el TEDH no juzgue el asunto a la luz del artículo 9 CEDH, sino del artículo 11, que proclama el derecho a la reunión pacífica. El Tribunal desestima la demanda considerando que la situación de peligro para la salud de los encerrados justificó la entrada y desalojo de la policía.

3.- Y todo ello sin que resulte necesaria una autorización previa por parte de las autoridades públicas competentes. El caso más importante en esta materia y que crea una línea jurisprudencial reiterada en otras muchas sentencias posteriores del Tribunal, es la citada sentencia *Manoussakis y otros c. Grecia*, de 29 de agosto de 1996²⁷⁵. El supuesto tiene su origen en la condena que sufre un

²⁷⁴ Una exposición de la misma, vid. LATOURNERIE, M.A.: «Le libre exercice du culte», en MASSIS, T., y C. PETTITI, C. (eds.): *La liberté religieuse et la Convention Européenne des Droits de l'homme*, Bruylant-Nemesis, Bruxelles 2004, pág. 141.

²⁷⁵ Esta Sentencia del TEDH ha sido ampliamente expuesta y comentada por la doctrina. Vid., entre otros, los siguientes trabajos: LARENA, J.: «El derecho de libertad religiosa en las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *Estudios Jurídicos en Memoria de José María Lidón*, Universidad de Deusto, Bilbao 2002, págs. 1045 y ss.;

miembro de los Testigos de Jehová por un delito de apertura de un lugar de culto y celebración de actos religiosos sin contar con la autorización administrativa correspondiente. El demandante, Manoussakis, alquiló una habitación en Heraclión, Creta, para utilizarla como lugar de reuniones de los Testigos de Jehová; y, aunque pidió autorización, las autoridades gubernativas no contestaron a su solicitud.

Según la Ley griega 1363/1938, todos los templos –salvo los de la Iglesia ortodoxa griega– están sujetos en su apertura y funcionamiento a la previa licencia concedida por el Ministerio de Educación y Asuntos Religiosos. Entre los requisitos a cumplimentar para la autorización se cuenta la solicitud de más de cincuenta familias de la zona, el certificado de autenticidad de las firmas, la existencia de una verdadera necesidad de la apertura del templo por no existir otros en el área, y la opinión del metropolitano ortodoxo de la localidad²⁷⁶. Operar sin licencia conlleva el cierre del local y la apertura de diligencias criminales contra el responsable del mismo, que pueden acabar en una condena de tres meses de prisión o multa pecuniaria.

El TEDH, tras analizar si la condena del Estado griego por la apertura de un lugar de culto sin la previa autorización vulnera el derecho de libertad religiosa del demandante, conforme es reconocido en el artículo 9 CEDH, y afirmar que se da una interferencia en tal derecho, por lo que se restringe su libertad a celebrar el culto en comunidad, en aplicación de lo prescrito por la ley griega, considera que persigue un fin legítimo puesto que, en su consideración general, pretende la protección del orden público que se vería amenazado por las posibles acciones ilícitas de ciertos grupos religiosos²⁷⁷.

Las dudas del Tribunal se plantean en lo referente a si fue una medida necesaria en una sociedad democrática. En este ámbito reconoce que el Estado tiene un margen de apreciación, aunque sometido al control de los derechos del Convenio ejercido por el TEDH. En el marco indicado se pregunta si las restricciones a la apertura de los lugares de culto aplicadas por el Estado griego contribuyen a asegurar un verdadero pluralismo religioso. La respuesta del Tribunal a esta cuestión es negativa, puesto que confiere una gran discrecionalidad de decisión a la autoridad gubernativa, cuya resolución no ha de ser motivada, y permite diferirla *sine die* –recuerda el Tribunal que el Ministerio nunca llegó a decidir sobre el asunto. La ausencia de resolución y el silencio administrativo dejaron al demandante en la más completa incertidumbre. Además, se subraya la

MARTÍN RETORTILLO, L.: *La afirmación de la libertad religiosa en Europa: de guerras de religión a meras cuestiones administrativas*, Civitas, Cizur Menor 2007, pág. 159; ÍDEM: «Libertad religiosa, construcción de templos y exigencias urbanísticas: Precisiones de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en PONCE SOLÉ, J. (coord.): *Ciudades, Derecho urbanístico y libertad religiosa. Elementos comparados de Europa y Estados Unidos*, Fundació Carles Pi Sunyer, Barcelona 2010, págs. 34-36; MARTÍNEZ TORRÓN, J.: «Los límites a la libertad de religión y de creencias en el Convenio Europeo de Derechos Humanos», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, nº 2 (1993), págs. 25-26; RENUCCI, J.E.: *Article 9 of the European Convention on Human Rights. Freedom of Thought, Conscience and Religion*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2005, págs. 51-52; RODRÍGUEZ BLANCO, M.: «Manifestaciones del derecho fundamental de libertad religiosa», en ÁLVAREZ CORTINA, A.C.-RODRÍGUEZ BLANCO, M. (coords.): *La libertad religiosa en España. XXV años de vigencia de la Ley Orgánica 1/1980, de 5 de julio (comentarios a su articulado)*, Comares, Granada 2006, págs. 83 y ss.; TAYLOR, P.M.: *Freedom of Religion. United Nation and European Human Rights Law and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, pág. 243.

²⁷⁶ Los tribunales griegos determinaron que la intervención de la autoridad eclesiástica era un simple acto preparatorio y no vinculante para el Ministro. En todo caso, si la decisión del Ministro fuera divergente con la del dirigente de la Iglesia ortodoxa, debía justificarla. Cfr. PAPAGEORGIOU, K.: «The Application of the Freedom of Religion Principles of the European Convention on Human Rights in Greece», en EMILIANIDES, A. (coord.): *Religious Freedom in the European Union: the Application of the European Convention on Human Rights in the European Union*, Peeters, Leuven 2011, pág. 190.

²⁷⁷ Ver, párrafo 40º de la sentencia.

falta de neutralidad del Estado al incorporar en el expediente previo a la autorización la opinión de la jerarquía de la Iglesia ortodoxa²⁷⁸.

El derecho de libertad religiosa garantizado en la CEDH –afirma el Tribunal– excluye toda discreción de parte del Estado en determinar si las creencias religiosas o sus medios de expresión son legítimos. «*La autorización a la apertura de un lugar de culto sólo es compatible con el artículo 9 del Convenio si el Ministerio comprueba el cumplimiento formal de los requisitos pedidos*» (párrafo 48). En virtud de lo expuesto, el Tribunal trasciende las condiciones técnicas que han de darse para que la autorización sea compatible con la Convención, y se centra en las razones de fondo que motivan la praxis llevada a cabo en Grecia sobre la apertura de lugares de culto. De manera categórica concluye: «*de este caso y de otros se deduce que el Gobierno utiliza las autorizaciones para imponer unas rígidas o prohibitivas condiciones a las prácticas de las creencias religiosas de los grupos no ortodoxos, especialmente de los testigos de Jehová*» (párrafo 48), mediante las cuales se pretende restringir la expansión de las actividades de estos.

En resumen, el TEDH no excluye que pueda hacerse depender la apertura de los lugares de culto de un permiso administrativo, siempre que no implique un control de la legitimidad de las creencias religiosas; de acuerdo con esto, en la Sentencia *Manoussakis* se consideran aceptables las condiciones objetivas del Derecho griego de un número mínimo de firmas peticionarias de personas que vivan en la zona, la verificación policial de éstas y que no exista otro templo de la misma confesión cerca. La acreditación formal de tales requisitos daría derecho a los peticionarios a obtener la licencia administrativa, a través de un procedimiento reglado que ha de acabar en resolución motivada del Ministerio de educación y asuntos religiosos²⁷⁹.

5.2. *La protección de los lugares de culto y los Tribunales Penales Internacionales*

Para una parte importante de la doctrina, es en el ámbito del Derecho penal internacional donde este tipo de actos (terrorismo) deben ser encuadrados, ya que «*no se presenta una disputa territorial, es inconcebible hablar de pláticas de paz y el enemigo no puede distinguirse por nacionalidad o*

²⁷⁸ En la sentencia *Vergos contra Grecia*, de 24 de junio de 2004, se reitera que una autorización administrativa sometida a la intervención de la autoridad eclesiástica no se concilia con los imperativos del art. 9 CEDH (Párrafo 33º).

²⁷⁹ A esta sentencia siguieron otras resoluciones del Tribunal sobre supuestos idénticos a los narrados en *Manoussakis*, donde se vislumbra la voluntad del Gobierno griego de llegar a un acuerdo amistoso. Así, en la decisión *Pentidis y otros c. Grecia*, de 2 de junio de 1997, el Estado griego dio el permiso antes del juicio del Tribunal. Y en *Tsavachidis c. Grecia*, de 4 de marzo de 1997, la controversia fue resuelta amigablemente. En todo caso, la materia de los requisitos para la apertura de los lugares de culto es uno de los ejemplos de la eficacia de los pronunciamientos del Tribunal sobre el Derecho interno de los Estados sometidos a su jurisdicción. De hecho, y con razón, el voto discrepante del Juez Martens en la Sentencia *Manoussakis* pone de relieve que es la Ley griega de 1938 la que, en su tenor y en su práctica, ha de ser declarada incompatible con el art. 9. Se trata, argumenta Martens, de penalizar el proselitismo de las confesiones no ortodoxas a través de la concesión a la Administración de una desmedida discrecionalidad, de la cual se hace depender el ejercicio de la libertad religiosa. En todo caso, también cabe subrayar lo reactivo que es el TEDH a enjuiciar directamente la legitimidad, conforme al CEDH, de las normas emanadas en los ordenamientos internos de los Estados.

En el año 2006, por la Ley 3467/2006, se modificaron parcialmente las condiciones de concesión de las licencias de apertura de lugares de culto distintos de los de la Iglesia ortodoxa eliminando el requisito de la opinión de la autoridad ortodoxa local; en adelante la decisión sería de la exclusiva competencia del Ministerio de educación y asuntos religiosos. Aunque no se variaron otras condiciones sustanciales ni se modificó el procedimiento en aras de reforzar su carácter reglado y, así, consolidar la seguridad jurídica de los peticionarios. Vid. sobre esta reforma, PAPAGEORGIU, K.: «The Application of the Freedom of Religion Principles of the European Convention on Human Rights in Greece», op. cit., págs. 187-189.

residencia»²⁸⁰. Junto e ello, debe tenerse asimismo presente que los mismos conforman o pueden conformar un tipo penal internacional: crimen de guerra, crímenes contra la humanidad o genocidio; todos ellos encuadrados dentro del ámbito competencial jurisdiccional de este tipo de tribunales²⁸¹.

Dentro del presente ámbito debemos distinguir –como ya se ha señalado– entre los tribunales penales internacionales creados *ad hoc* (como son los Tribunales para la ex Yugoslavia o para Ruanda), por un lado, y el Tribunal Penal Internacional, por otro.

5.2.1 Tribunales Penales Internacionales *ad hoc*: mención especial del Tribunal para la ExYugoslavia

1.- Los Estatutos de los Tribunales Penales Internacionales para la ex-Yugoslavia y para Ruanda establecen los crímenes que serán de competencia de una y otra instancia jurisdiccional en tanto que violaciones graves del derecho internacional humanitario, así como las conductas que los constituyen. Así, el artículo 3 del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia otorga competencia a este Tribunal para conocer de las *violaciones de las leyes o usos de la guerra*, incluyendo –a título de ejemplo– una lista de los actos que tipificarían tales crímenes²⁸². Los actos allí enunciados están referidos, todos ellos, a los medios y métodos de combate²⁸³.

Sin embargo, nada precisan en cuanto a los elementos que los tipifican ni a las fuentes de derecho a las que los Tribunales pueden acudir para determinarlos. En relación a este último aspecto de la

²⁸⁰ PORTILLA GÓMEZ, J.M.: «Islam, terrorismo...», op. Cit., pág. 148.

²⁸¹ Ver a este respecto, art. 3 Estatuto del TIPY y art. 8 Estatuto CPI.

²⁸² El art. 3 dispone, «*sin que la lista sea taxativa*»:

- a) *El empleo de armas tóxicas o de otras armas que hayan de ocasionar sufrimientos innecesarios;*
- b) *La destrucción arbitraria de ciudades, pueblos o aldeas, o su devastación no justificada por necesidades militares;*
- c) *Los ataques o bombardeos, por cualquier medio, de pueblos, aldeas, viviendas o edificios indefensos;*
- d) *La apropiación o destrucción de instituciones consagradas al culto religioso, la beneficencia y la educación o las artes y las ciencias, monumentos históricos, u obras de arte y científicas, o los daños deliberados a éstos;*
- e) *El pillaje de bienes públicos o privados*». El subrayado es del autor.

Véase, DINSTEIN, Yoram y TABORY, Mala, *War Crimes in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/Boston/ London 1996.

²⁸³ En este sentido, cabe recordar que por «*guerra*» se entiende la lucha armada entre dos o más Estados; esto es, que se trata de un conflicto armado de tipo internacional. En consecuencia, según el derecho internacional general verificado en la jurisprudencia del Tribunal de Nuremberg, las violaciones a estas leyes o usos para configurar un crimen debían cometerse en el contexto de tal tipo de conflicto.

A este respecto, el caso *Tadić* resulta de gran interés ya que en el mismo se establecieron las dos condiciones necesarias para que se dieran los tipos de lo artículos 2 (infracciones graves de las Convenciones de Ginebra de 1949), 3 (contravenciones de las leyes y usos de la guerra) y 5 (crímenes contra la humanidad) del Estatuto. Éstas eran (y siguen siendo):

«a) *Tiene que haber un conflicto armado;* y

b) *tiene que existir un nexo entre los actos cometidos y el conflicto armado*» (Judgement, *Prosecutor v. Dusko Tadić* (IT-94-1-T), Sala de Primera Instancia, 7 de mayo de 1997, párr. 560).

Asimismo, el Tribunal determinó cuáles eran los requisitos generales para que se pueda hablar de contravenciones de las leyes y usos de la guerra en el sentido del artículo 3, a saber:

«(i) *la contravención debe constituir la infracción de una regla de derecho internacional humanitario;*

(ii) *la regla ha de ser consuetudinaria o, si pertenece a un tratado, deben cumplirse las condiciones necesarias;*

(iii) *la contravención ha de ser «seria», es decir, debe referirse a una regla que proteja valores importantes, y la contravención debe conllevar graves consecuencias para la víctima; y*

(iv) *la contravención debe comportar, de acuerdo con el derecho consuetudinario o convencional, la responsabilidad criminal individual de la persona responsable por la violación de la regla*» (Judgement, *Prosecutor v. Tadić* (IT-94-1-T), Trial Chamber, de 7 de mayo de 1997, párr. 610).

cuestión, el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia realizó un valioso aporte en el caso *Kupreskic*²⁸⁴, especificando el cuerpo normativo a aplicar y su jerarquía. En concreto, señaló que el Estatuto es la fuente de derecho primera, pero si sus normas fuesen incompletas o insuficientes, correspondería acudir al derecho internacional consuetudinario. Los principios generales del derecho penal internacional seguirían en orden de precedencia y, si tales principios no existiesen, los principios generales de derecho penal comunes a los principales sistemas jurídicos resultarían pertinentes. Finalmente, si la aparente laguna aun subsistiese, los principios generales de derecho acordes con los requerimientos básicos de la justicia internacional deberían aplicarse. La jurisprudencia, precisó el Tribunal, sin perjuicio de que las decisiones de la apelación sean vinculantes para la primera instancia en un caso determinado, no tiene la fuerza obligatoria del precedente que le atribuyen los países del *common law*. Esta doctrina presupone, en alguna medida, un sistema judicial jerarquizado el que no existe en la comunidad internacional. Por ende, el precedente no es fuente autónoma de derecho aun cuando las decisiones judiciales sean de una gran importancia en la determinación del derecho vigente.

2.- En lo que hace referencia a la *persecución por motivos políticos, raciales o religiosos*, en tanto que crimen de lesa humanidad²⁸⁵, fue definida por el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia en el citado caso *Kupreskic*²⁸⁶ como una evidente denegación, basada en un criterio discriminatorio, de un derecho fundamental reconocido en una norma convencional o consuetudinaria, que alcanza el mismo nivel de gravedad de los demás actos prohibidos en tanto que crímenes de lesa humanidad. Por ende, a juicio del Tribunal, los elementos de este crimen son – en primer lugar– los requeridos para llevar a cabo un crimen de lesa humanidad; y, a más, la evidente denegación de un derecho fundamental, y la intención discriminatoria. La persecución puede constituir tanto en una acción como en una omisión, no siendo necesario que se vincule con una política de Estado. Sin embargo, para que se configure este crimen, no puede tratarse de un acto aislado sino de una serie de actos, que pueden llegar a la muerte misma de la víctima. Ahora bien, en opinión del Tribunal, la persecución se distingue del genocidio porque si bien la intención discriminatoria puede evidenciarse a través de múltiples actos inhumanos, no se acompaña de la voluntad de destruir en todo o en parte al grupo al que pertenece la víctima.

En el caso *del campo de detención de Celibici*²⁸⁷ se imputaba a los acusados haber cometido *pillaje*, crimen atribuido a la competencia del Tribunal como violación a las leyes o usos de la guerra en el artículo 3.e) del Estatuto. En ese sentido, en la sentencia se estableció que conforme al derecho internacional general la prohibición y la consecuente responsabilidad internacional por la apropiación injustificada de bienes del enemigo no sólo está referida al saqueo organizado que se lleve a cabo en el contexto de una sistemática explotación del territorio ocupado, sino que también comprende los actos de pillaje en beneficio privado. Al tiempo que en el caso *Jelisc*²⁸⁸ se precisó que el pillaje se caracteriza por ser la apropiación fraudulenta de bienes pertenecientes al enemigo o a la parte opuesta durante y vinculado a un conflicto armado.

²⁸⁴ *The Prosecutor v. Zoran Kupreskic et. al.*, Case N° IT-95-16-T, *Judgement*, de 14 de diciembre de 2000.

²⁸⁵ Art. 5.h) del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia y art. 3.h) del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda.

²⁸⁶ *The Prosecutor v. Zoran Kupreskic et. al.*, Case N° IT-95-16-T, *Judgement*, de 14 de diciembre de 2000.

²⁸⁷ *The Prosecutor v. Zejnil Delalic et al.*, Case N° IT-96-21, *Judgement*, 16-XI-1998.

²⁸⁸ *The Prosecutor v. Goran Jelisc*, Case N° IT-95-10-T, *Judgement*, de 14 de diciembre de 1999.

3.- Por lo que respecta a los ataques arbitrarios contra civiles o contra la propiedad civil como violación de las leyes o usos de la guerra, el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia en el caso *Blaskić*²⁸⁹ consideró que para que el crimen se configure el ataque tiene que haber causado la muerte y/o lesiones graves a la integridad física entre la población civil o daños a la propiedad civil, ya que las partes en el conflicto están obligadas a distinguir entre los objetivos militares y las personas o la propiedad civil y —a más— los ataques contra unos y otra están prohibidos si no se justifican por una necesidad militar. En concreto, la Sala de Primera Instancia del Tribunal entendió que —a pesar del silencio del artículo 3— para que se produzca el delito de destrucción de establecimientos dedicados al culto debían cumplirse dos requisitos:

«(1) *Los establecimientos dedicados a la religión o a la instrucción no debían ser utilizados para fines militares.*

(2) *Asimismo, no debían estar situados cerca de los objetivos militares»*²⁹⁰.

Este segundo requisito fue el fundamento para absolver a los acusados, en los casos *Mladen Naletilić & Vinko Martinović*²⁹¹ y *Radoslav Brđanin*²⁹² del delito del artículo 3 (d) del Estatuto²⁹³.

Junto a ellos, y tomando inspiración de un informe de la Comisión de Derecho Internacional, la Sala de Primera Instancia dictaminó que el crimen contra la humanidad de persecución²⁹⁴ podía ser perpetrado a través de distintos tipos delictivos, incluyendo el siguiente:

«*La persecución puede por lo tanto darse en forma de confiscación y destrucción de viviendas y negocios particulares, edificios simbólicos, o medios de subsistencia pertenecientes a la población musulmana de Bosnia-Herzegovina»*²⁹⁵.

Es decir, la destrucción de los edificios simbólicos, tal y como lo son los edificios históricos emblemáticos de una ciudad o, en este caso, las mezquitas utilizadas por la población musulmana, pueden suponer el *actus reus* o elemento constitutivo del crimen de persecución. Este considerando fue confirmado por la Sala de Apelaciones cuando dijo que «*la destrucción de ciertos bienes, dependiendo en su extensión y naturaleza, puede representar el crimen de persecución»*²⁹⁶.

Dado que ningún tratado internacional había establecido esta conexión entre la destrucción de edificios simbólicos con los crímenes contra la humanidad, el caso *Blaskić* representó el inicio de una corriente nueva dentro de la disciplina de la protección de bienes culturales. Y la misma consideración de bien cultural lo extendió la citada Sala de Primera Instancia al supuesto de la destrucción de una escuela en el caso *Dario Kordić y Mario Cerkez*²⁹⁷, manifestando en tal sentido que

²⁸⁹ *The Prosecutor v. Tihomir Blaskić*, Case N° IT-95-14-T, *Judgement*, de 3 de marzo de 2000.

²⁹⁰ *Judgement, Prosecutor v. Blaskić* (IT-95-14-T), Trial Chamber, de 3 de marzo de 2000, párr. 185.

²⁹¹ *Prosecutor v. Mladen Naletilić & Vinko Martinović* (IT-98-34-T), Trial Chamber, de 31 de marzo de 2003.

²⁹² *Judgement, Prosecutor v. Radoslav Brđanin* (IT-99-36-T), Appeals Chamber, párrs. 498 y ss.

²⁹³ No obstante, la Sala de Primera Instancia apuntó lo siguiente: «*La Sala rechaza que las instituciones protegidas «no deban haber estado situadas en la proximidad de objetivos militares». La Sala no está de acuerdo con la opinión de que el mero hecho de que una institución se encuentre en la «vecindad inmediata de un objetivo militar» justifique su destrucción»* (*ibid.*, párr. 604).

²⁹⁴ Artículo 5(h) del Estatuto.

²⁹⁵ *Judgement, Prosecutor v. Blaskić* (IT-95-14-T), Trial Chamber, de 3 de marzo de 2000, párr. 218.

²⁹⁶ *Judgement, Prosecutor v. Blaskić* (IT-95-14-A), Appeals Chamber, de 29 de julio de 2004, párr. 133.

²⁹⁷ *Prosecutor v. Kordić and Čerkez* (IT-95-14/2-T), Trial Chamber, de 26 de febrero de 2001.

«(...) los establecimientos dedicados a la educación son, sin lugar a dudas, bienes de gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos»²⁹⁸, ya que son, sin excepción, centros de aprendizaje, de arte y ciencias, con sus valiosas colecciones de libros, obras de arte y de ciencia»²⁹⁹.

En lo que respecta a los crímenes contra la humanidad, la Sala reiteró la opinión de que el derribo de mezquitas y edificios dedicados a la religión en general podían dar lugar a actos persecutorios. Mientras que en *Blaškić* la destrucción de sitios religiosos y culturales se había agrupado junto con la destrucción de objetos civiles en general, en este caso la Sala notó que los bienes culturales y religiosos presentan características especiales, dada su conexión directa con el grupo humano que representan:

«Este acto, cuando es perpetrado con la intención discriminatoria requerida, equivale a un ataque contra la identidad religiosa de un pueblo. Como tal, manifiesta una pura expresión de la noción de «crímenes contra la humanidad» dado que toda la humanidad resulta en efecto dañada por la destrucción de una cultura religiosa única y de sus objetos culturales concomitantes. Por lo tanto, la sala de primera instancia halla que la destrucción y el daño intencional ocasionado a los establecimientos dedicados a la religión o educación musulmana, junto con la intención discriminatoria requerida, puede equivaler a un acto de persecución»³⁰⁰.

La Sala de Primera Instancia volvió a reiterar su jurisprudencia sobre la destrucción de instituciones religiosas en el caso *Plavšić*³⁰¹ y como ésta puede dar lugar a un crimen de persecución³⁰². Y lo mismo sucedió en los casos *Milomir Stakić*³⁰³, *Miroslav Deronjić*³⁰⁴ y *Momčilo Krajišnik*³⁰⁵ donde la Sala coincidió con la opinión ya expresada en el caso *Kordić & Čerkez* de que la destrucción de instituciones o establecimientos religiosos, cuando es cometida «con la intención discriminatoria requerida, equivale a un ataque contra la identidad religiosa de un pueblo»³⁰⁶ y, por tanto, aunque este comportamiento no estuviera listado bajo el artículo 5 del Estatuto (sobre crímenes contra la humanidad), la obliteración y menoscabo ocasionado a edificios religiosos y culturales podía ser considerada un acto persecutorio³⁰⁷.

²⁹⁸ En sede de Apelación se confirmaron todos los hallazgos de la Sala de Primera Instancia, menos este: «La sala de apelaciones no puede ver cómo todos los establecimientos dedicados a la educación cumplen estos criterios. Por consiguiente, la sala de apelaciones observa que la sala de primera instancia erró cuando consideró que «los establecimientos dedicados a la educación son, sin lugar a dudas, bienes de gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos», en Judgment, *Prosecutor v. Dario Kordić and Mario Čerkez* (IT-95-14/2-A), Appeals Chamber Judgment, de 17 de diciembre de 2004, párr. 92.

²⁹⁹ *Prosecutor v. Kordić and Čerkez* (IT-95-14/2-T), Trial Chamber, de 26 de febrero de 2001, párr. 360.

³⁰⁰ *Ibid.* párr. 207.

³⁰¹ Judgment, *Prosecutor v. Biljana Plavšić* (IT-00-39&40/1-S), Trial Chamber, de 27 de febrero de 2003, párr. 44. Bajo la influencia de Biljana Plavšić, profesora universitaria de biología y miembro de la presidencia de Bosnia-Herzegovina a partir de 1992, se echaron abajo más de 100 mezquitas, dos maktabs (escuelas musulmanas) y siete iglesias. Algunas de estas instituciones fueron construidas en la Edad Media y, por tanto, eran de alto significado cultural.

³⁰² *Ibid.* párr. 52.

³⁰³ *Prosecutor v. Milomir Stakić* (IT-97-24-T), Trial Chamber, de 31 de julio de 2003.

³⁰⁴ *Prosecutor v. Miroslav Deronjić* (IT-02-61-S) Trial Judgment, de 30 de marzo de 2004. Su sentencia fue confirmada en apelación: *Prosecutor v. Miroslav Deronjić* (IT-02-61-A) Appeals Judgment, de 20 de julio de 2005, pág. 56.

³⁰⁵ Judgment, *Prosecutor v. Momčilo Krajišnik* (IT-00-39-T), Trial Chamber, de 27 de septiembre de 2006, párrs. 838-840.

³⁰⁶ *Prosecutor v. Milomir Stakić* (IT-97-24-T), Trial Chamber, de 31 de julio de 2003, párr. 767; y *Prosecutor v. Miroslav Deronjić* (IT-02-61-S) Trial Judgment, de 30 de marzo de 2004, párr. 122.

³⁰⁷ *Prosecutor v. Milomir Stakić* (IT-97-24-T), Trial Chamber, de 31 de julio de 2003, párr. 768; y *Prosecutor v. Miroslav Deronjić* (IT-02-61-S) Trial Judgment, 30 March 2004, parr. 118.

A estas alturas, que la destrucción de bienes culturales llevada a cabo con una intención discriminatoria tenía un carácter distinto al de la destrucción de objetos civiles y podía constituir el crimen de persecución, era ya jurisprudencia consolidada en el TPIY³⁰⁸. No obstante, un retroceso en el presente proceso se produjo con motivo del caso *Enver Hadžihasanović y Amir Kubura*³⁰⁹. Y así, la Sala de Primera Instancia –como se ha señalado– había establecido de manera indirecta en *Kordić y Čerkez* que los establecimientos del artículo 3(d) debían representar bienes de «gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos», acercando así la jurisprudencia del TPIY a las pautas convencionales de 1954 y 1977. No obstante, en este caso se señaló que «[e]s suficiente que la institución dañada o destruida esté dedicada a la religión, y no hay necesidad de establecer si representa el patrimonio cultural de un pueblo»³¹⁰.

No obstante, este «retroceso» fue de carácter pasajero, ya que en el caso *Martić*³¹¹ la Sala adoptó una solución intermedia que reconciliaría la literalidad del artículo 3(d) con los patrones del Derecho convencional. Y así, mientras que, por una parte, la Sala de Primera Instancia confirmó con esta sentencia que para el TPIY el uso de las instituciones religiosas o culturales para fines militares constituye una excepción al tipo del artículo 3(d)³¹², por otra parte consiguió reconciliar las dos visiones opuestas acerca del umbral de relevancia cultural que las instituciones religiosas y culturales debían satisfacer de acuerdo con el Estatuto:

«El artículo 3(d) del Estatuto consta de dos tipos de protección de monumentos culturales, históricos y religiosos: la protección general y la especial. La protección general se aplica a objetos civiles, es decir, todos aquellos objetos que no sean objetivos militares. La especial se concederá a «monumentos históricos, obras de arte, y lugares de culto, siempre y cuando constituyan el patrimonio cultural o espiritual de los pueblos». El «patrimonio cultural o espiritual de los pueblos «abarca» objetos cuyo valor trasciende las fronteras geográficas, y que son únicos en carácter y están íntimamente relacionados con la historia y la cultura de un pueblo»³¹³.

En definitiva, la Sala interpretó que el artículo 3(d) era capaz de abarcar todos y cada uno de los monumentos históricos y edificios religiosos: tanto los más humildes como lo más destacados. De esta manera, la Sala de la Primera Instancia ha establecido un puente entre la lista de objetos protegidos por el Estatuto y, por ende, el Reglamento de La Haya de 1907, y el derecho convencional más evolucionado que requiere un nivel de notoriedad cultural mínima (p. ej.: «una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos» según la Convención de 1954 y su Segundo Protocolo, o «constituir el patrimonio cultural de los pueblos», según los Protocolos Adicionales de 1977).

Los casos *Jokić*³¹⁴ y *Strugar*³¹⁵ son importantes desde el punto de vista doctrinal, ya que fue aquí donde el TPIY volvió a acercar su entendimiento del derecho de bienes culturales a las pautas

³⁰⁸ MERON, T.: «The Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict within the Case-Law of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia», en *Museum International*, nº 4, vol. 57, 2005, pág. 56.

³⁰⁹ Judgement, *Prosecutor v. Enver Hadžihasanović & Amir Kubura* (IT-01-47-PT), Trial Chamber, de 15 de marzo de 2006.

³¹⁰ Judgement, *Prosecutor v. Enver Hadžihasanović & Amir Kubura* (IT-01-47-PT), Trial Chamber, de 15 de marzo de 2006, párr. 60.

³¹¹ Judgement, *Prosecutor v. Milan Martić* (IT-95-11-T) Trial Chamber, de 12 de junio de 2007, párrs. 481 y ss. La sentencia fue confirmada en sede de apelación: Judgement, *Prosecutor v. Milan Martić* (IT-95-11-A) Appeals Chamber, de 8 de octubre de 2008, párrs. 355 y ss.

³¹² *Ibid.*, párr. 98.

³¹³ *Ibid.*, párr. 97.

³¹⁴ Judgement, *Prosecutor v. Miodrag Jokić* (IT-01-42/1-S), de 18 de marzo de 2004.

³¹⁵ Judgement, *Prosecutor v. Pavle Strugar* (IT-01-42-T), Trial Chamber, de 31 de enero de 2005.

establecidas por la Convención de La Haya de 1954 y, por ende, de su Segundo Protocolo de 1999. Uno de los principios informadores de estos instrumentos es que, cuando se habla de bienes culturales, hay que hacer una distinción entre dos niveles de notoriedad cultural. Así, la Convención de La Haya de 1954 destina un régimen de protección ordinario para los bienes culturales en general (Art. 4³¹⁶) y un régimen de protección especial para aquellos «bienes culturales inmuebles de importancia muy grande» (Art. 8³¹⁷). En la misma tónica, el Segundo Protocolo de 1999 divisa un sistema de protección reforzada para los bienes culturales que representen el «patrimonio cultural de la mayor importancia para la humanidad» (Art. 10.a³¹⁸). Por el contrario, el artículo 3(d) del Estatuto³¹⁹ no hace ninguna mención sobre distintos niveles de relevancia cultural y, por tanto, parece proteger todas las instituciones religiosas y culturales por igual.

³¹⁶ Art. 4: «1. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a respetar los bienes culturales situados tanto en su propio territorio como en el de las otras Altas Partes Contratantes, absteniéndose de utilizar esos bienes, sus sistemas de protección y sus proximidades inmediatas para fines que pudieran exponer dichos bienes a destrucción o deterioro en caso de conflicto armado, y absteniéndose de todo acto de hostilidad respecto de tales bienes.

2. Las obligaciones definidas en el párrafo primero del presente artículo no podrán dejar de cumplirse más que en el caso de que una necesidad militar impida de manera imperativa su cumplimiento.

3. Las Altas Partes Contratantes se comprometen además a prohibir, a impedir y a hacer cesar, en caso necesario, cualquier acto de robo, de pillaje, de ocultación o apropiación de bienes culturales, bajo cualquier forma que se practique, así como todos los actos de vandalismo respecto de dichos bienes. Se comprometen también a no requisar bienes culturales muebles situados en el territorio de otra Alta Parte Contratante.

4. Aceptan el compromiso de no tomar medidas de represalia contra los bienes culturales.

5. Ninguna de las Altas Partes Contratantes puede desligarse de las obligaciones estipuladas en el presente artículo, con respecto a otra Alta Parte Contratante, pretextando que esta última no hubiera aplicado las medidas de salvaguardia establecidas en el artículo 3».

³¹⁷ Art. 8: «1. Podrán colocarse bajo protección especial un número restringido de refugios destinados a preservar los bienes culturales muebles en caso de conflicto armado, de centros monumentales y otros bienes culturales inmuebles de importancia muy grande, a condición de que:

a) Se encuentren a suficiente distancia de un gran centro industrial o de cualquier objetivo militar importante considerado como punto sensible, como por ejemplo un aeródromo, una estación de radio, un establecimiento destinado a trabajos de defensa nacional, un puerto o una estación ferroviaria de cierta importancia o una gran línea de comunicaciones;

b) No sean utilizados para fines militares.

2. Puede asimismo colocarse bajo protección especial todo refugio para bienes culturales muebles, cualquiera que sea su situación, siempre que esté construido de tal manera que según todas las probabilidades no haya de sufrir daños como consecuencia de bombardeos.

3. Se considerará que un centro monumental está siendo utilizado para fines militares cuando se emplee para el transporte de personal o material militares, aunque sólo se trate de simple tránsito, así como cuando se realicen dentro de dicho centro actividades directamente relacionadas con las operaciones militares, el acantonamiento de tropas o la producción de material de guerra.

4. No se considerará como utilización para fines militares la custodia de uno de los bienes culturales enumerados en el párrafo primero por guardas armados, especialmente habilitados para dicho fin, ni la presencia cerca de ese bien cultural de fuerzas de policía normalmente encargadas de asegurar el orden público.

5. Si uno de los bienes culturales enumerados en el párrafo primero del presente artículo está situado cerca de un objetivo militar importante en el sentido de ese párrafo, se le podrá colocar bajo protección especial siempre que la Alta Parte Contratante que lo pida se comprometa a no hacer uso ninguno en caso de conflicto armado del objetivo en cuestión, y, especialmente, si se tratase de un puerto, de una estación ferroviaria o de un aeródromo, a desviar del mismo todo tráfico. En tal caso, la desviación debe prepararse en tiempo de paz.

6. La protección especial se concederá a los bienes culturales mediante su inscripción en el «Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial». Esta inscripción no podrá efectuarse más que conforme a las disposiciones de la presente Convención y en las condiciones previstas en el Reglamento para su aplicación».

³¹⁸ Art. 10: «Un bien cultural podrá ponerse bajo protección reforzada siempre que cumpla las tres condiciones siguientes:

a) que sea un patrimonio cultural de la mayor importancia para la humanidad».

³¹⁹ Art. 3: «El Tribunal Internacional tendrá competencia para enjuiciar a las personas que violen las leyes o usos de la guerra. Dichas violaciones comprenderán lo siguiente, sin que la lista sea exhaustiva:

c) Los ataques o bombardeos, por cualquier medio, de pueblos, aldeas, viviendas o edificios indefensos;

d) La apropiación o destrucción de instituciones consagradas al culto religioso, la beneficencia y la educación o a las artes y las ciencias, monumentos históricos, u obras de arte y científicas, o los daños deliberados a éstos; e) El pillaje de bienes públicos o privados».

De hecho, Miodrag Jokić y Pavle Strugar fueron juzgados por su conexión con el bombardeo del casco viejo de Dubrovnik perteneciente a la «Lista del patrimonio cultural»³²⁰ prevista por la *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural*, de 1972. El casco viejo de Dubrovnik fue bombardeado el 6 de diciembre de 1991 dando lugar a la muerte de dos personas, el daño físico de varias y el menoscabo de edificios de relevancia histórica y cultural. Sobre estos hechos, la Sala de Primera Instancia declaró lo siguiente:

*«El casco antiguo [de Dubrovnik] es jurídicamente distinto del resto de la ciudad en general porque el casco antiguo en su totalidad, incluyendo las murallas medievales, goza de una inscripción en la Lista del patrimonio mundial y de las protecciones e inmunidades que conlleva tal inscripción»*³²¹.

En ambos casos la Sala de Primera Instancia llevó esta diferencia factual al campo jurídico. De hecho, el TPIY encontró que el grado de culpabilidad de Jokić y Strugar era superior y, por ello, también habría de serlo su sentencia³²². En consecuencia, la práctica del TPIY consiguió de nuevo rebasar los límites de la literalidad del artículo 3(d) y reconocer que cuando se habla de bienes culturales, no todos los objetos merecen las mismas consecuencias legales.

La sala de Primera Instancia perfeccionó de manera definitiva la naturaleza del vínculo entre el menoscabo de estos bienes y el crimen de persecución en el caso *Milan Milutinovic et al.*³²³, donde considera que los bienes culturales no debían subsumirse en la categoría general de objetos civiles, ya que aquéllos eran cualitativamente distintos y su destrucción podía conllevar, por sí misma, el tipo del crimen de persecución:

*«La Sala de Apelaciones en el caso Blaskić procedió bajo la suposición de que la destrucción de bienes culturales y religiosos formaba parte de la categoría general de “destrucción de bienes”; este enfoque estaba influenciado por la manera en que la acusación había planteado el caso, de acuerdo con la cual todo tipo de bien, incluyendo aquéllos de índole religiosa, se subsumía bajo el título de “destrucción y saqueo de bienes”. Por otra parte, algunas salas de primera instancia de este Tribunal han tratado la destrucción de los bienes culturales y religiosos como un tipo de persecución distinto del tipo general de destrucción de bienes/objetos civiles. De tal modo, la sala de primera instancia en el caso Stakić habló de dos categorías de destrucción constituyentes de actos persecutorios, concretamente, “la destrucción o daño intencional ocasionado a edificios culturales y religiosos”, y “la destrucción, daño ocasional y saqueo de establecimientos residenciales y comerciales [...] No obstante, la Sala de Primera Instancia del caso Kordić mantuvo, y esta Sala concuerda con ella, que la destrucción de instituciones religiosas equivale a un ataque contra la identidad religiosa de un pueblo. Como tal, manifiesta «casi una pura expresión» de la noción de crímenes contra la humanidad. Por esta razón, la Sala considera que la jurisprudencia del TPIY prohíbe de manera específica la destrucción de lugares religiosos y monumentos culturales como una forma de crimen contra la humanidad de persecución»*³²⁴.

³²⁰ Art. 11.2: «A base de los inventarios presentados por los Estados según lo dispuesto en el párrafo 1, el Comité establecerá, llevará al día y publicará, con el título de «Lista del patrimonio mundial», una lista de los bienes del patrimonio cultural y del patrimonio natural, tal como los definen los artículos 1 y 2 de la presente Convención, que considere que poseen un valor universal excepcional siguiendo los criterios que haya establecido. Una lista revisada puesta al día se distribuirá al menos cada dos años.».

³²¹ Judgement, *Prosecutor v. Pavle Strugar* (IT-01-42-T), Trial Chamber, de 31 de enero de 2005, párr. 279.

³²² Judgement, *Prosecutor v. Pavle Strugar* (IT-01-42-T), Trial Chamber, de 31 de enero de 2005, párr. 461; Judgement, *Prosecutor v. Miodrag Jokić* (IT-01-42/1-S), de 18 de marzo de 2004, párrs. 54 y 67.

³²³ Indictment, *Prosecutor v. Milan Milutinović et al.* (IT-99-37).

³²⁴ Judgement, *Prosecutor v. Milan Milutinović et al.* (IT-99-37), Trial Chamber, de 26 de febrero de 2009, vol. 1, párrs. 204 y 205.

La gran innovación de este caso reside en sugerir que la destrucción de un único edificio de esta naturaleza puede acarrear graves consecuencias para la víctima (el grupo) y, por tanto, constituye un acto de persecución. Así se puede inferir a través de la definición de los elementos del delito contra instituciones religiosas y culturales:

«El *actus reus* de este delito es el siguiente: (a) la propiedad religiosa o cultural debe ser destruida o muy dañada; (b) no debe haber sido usada con fines militares y; (c) la destrucción o daño debe haber sido el resultado de un acto dirigido contra estos bienes»³²⁵.

A pesar de que la Sala respaldara de nuevo la arcaica condición de que el uso de los bienes culturales y religiosos con fines militares priva a estas instituciones de protección, el TPIY consiguió hacerse eco de que los bienes culturales y religiosos aúnan y representan la identidad de los grupos humanos y, por ello, las consecuencias de la destrucción de uno solo de esos ejemplares pueden ser fatales para la víctima.

En esta misma línea se ha pronunciado la Sala de Primera Instancia en el caso *Vlastimir Dordević*³²⁶, al considerar que la destrucción de un solo lugar religioso o cultural puede considerarse un acto persecutorio en función de la gravedad que esto haya tenido sobre el grupo víctima del ataque. De este modo, la Sala dispuso que para probar que la destrucción de edificios religiosos constituía un crimen de persecución «el sitio religioso debe haber sido destruido o muy dañado»³²⁷. Sin embargo, cuando la Sala expuso el resto de los elementos del crimen, no sólo afianzó la condición de que los establecimientos en cuestión no han de ser utilizados con fines militares, sino que volvió a requerir expresamente y en contra de la jurisprudencia más reciente del Tribunal, que los edificios religiosos no debían estar situados cerca de objetivos militares:

«La destrucción no debe estar justificada por necesidad militar, es decir, el establecimiento religioso no debe ser utilizado con fines militares ni estar situado en la proximidad inmediata de objetivos militares»³²⁸.

Este requisito había sido repentinamente introducido en el caso *Blaskić*, pero rechazado y abandonado a partir del juicio de *Naletilić y Martinović*. Como ya he apuntado anteriormente, esta insólita condición resta seguridad a la protección de los bienes culturales. Siendo éste el último caso del TPIY concerniente a la protección de bienes culturales, hay que considerar esta visión como la representativa de la jurisprudencia del Tribunal, al menos hasta que otro caso la rebata.

4.- Por último, el *genocidio*, a juicio del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia en el citado caso *Jelisić*³²⁹, se caracteriza por dos elementos: i) el material, constituido por la comisión de alguno de los actos enunciados en el parágrafo 2, del artículo 4, de su Estatuto³³⁰

³²⁵ *Ibid.*, párr. 206.

³²⁶ Judgment, *Prosecutor v. Vlastimir Dorđević* (IT-05-87/1-T) Trial Chamber, de 23 de febrero de 2011.

³²⁷ Judgment, *Prosecutor v. Vlastimir Dorđević* (IT-05-87/1-T) Trial Chamber, de 23 de febrero de 2011, párrs. 2229 y sigs.

³²⁸ *Ibid.*, párr. 1773(c).

³²⁹ *The Prosecutor v. Goran Jelisić*, Case N° IT-95-10-T, Judgment, de 14 de diciembre de 1999.

³³⁰ Art. 4: «2. Por genocidio se entenderá cualquiera de los actos que se enumeran a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal:

- a) Matanza de miembros del grupo;
- b) Lesiones graves a la integridad física o mental de los miembros del grupo;
- c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de vida que hayan de acarrear su destrucción física total o parcial;
- d) Imposición de medidas destinadas a impedir los nacimientos dentro del grupo;
- e) Traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo».

—que reitera el contenido del artículo III de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito del Genocidio³³¹— y ii) el psicológico, esto es, la expresa intención en quien perpetra el acto de destruir en todo o en parte a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal³³². Para que este elemento se configure es necesario que la víctima pertenezca a uno de dichos grupos y que, además, el imputado haya cometido el crimen como parte de un plan tendiente a destruirlo³³³. Es decir, que lo que interesa, más que la identidad de la víctima, es su pertenencia al grupo; y es —precisamente— en razón de ella, que es escogida por quien lo comete.

La prohibición de cometer genocidio tiene por objeto la protección de grupos estables y no circunstanciales como, por ejemplo, grupos ideológicos o políticos. El Tribunal Penal Internacional para Ruanda ya en su primer decisión, en el caso *Akayesu*³³⁴, en el que por primera vez una jurisdicción internacional debió interpretar y aplicar la Convención de 1948 en tanto que derecho internacional general, entendió que un genocidio meticulosamente organizado del grupo étnico Tutsi había tenido lugar en Ruanda en 1994. En efecto, sostuvo el Tribunal, los Tutsi conforman un grupo étnico³³⁵ y, a más, son un «grupo estable», segundo elemento de este crimen. Esto es, constituido por el nacimiento y no porque un individuo voluntariamente se una a él, como puede ocurrir con la pertenencia a un grupo político. El Tribunal definió asimismo a un «grupo nacional» como a individuos que comparten un vínculo legal basado en la ciudadanía común que les otorga derechos y obligaciones recíprocos; un «grupo étnico»

³³¹ Art. III: «Serán castigados los actos siguientes:

- a) El genocidio;
- b) La asociación para cometer genocidio;
- c) La instigación directa y pública a cometer genocidio;
- d) La tentativa de genocidio;
- e) La complicidad en el genocidio».

³³² Ver artículo II de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, de 9 de diciembre de 1948.

³³³ El crimen de genocidio es relativamente reciente, ya que éste surge a partir de la Convención con tal nombre de 1948 (Resolución 260A (III) de la Asamblea General por la que se aprobó la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (9-XII-1948)). La configuración doctrinal del crimen de genocidio la realizó Raphael Lemkin en 1944. Según LEMKIN: «Generally speaking, genocide does not necessarily mean the immediate destruction of a nation, except when accomplished by mass killings of all members of a nation. It is intended rather to signify a coordinated plan of different actions aiming at the destruction of essential foundations of the life of national groups, with the aim of annihilating the group themselves. The objectives of such a plan would be disintegration of the political and social institutions, of culture, language, national feelings, religion, and the economic existence of national groups, and the destruction of personal security, liberty, health, dignity, and even the lives of the individuals belonging to such groups» (en LEMIGN, R.: *Axis Rule in Occupied Europe*, Dotación Carnegie para la Paz Internacional, Washington, 1944, pp. 79-95). En este sentido, ninguno de los dos Tribunales Militares creados ad hoc después de la Segunda Guerra Mundial (Núremberg y Tokio) tenían competencia específica para entender del delito de genocidio. No obstante, interesa destacar la definición que de los crímenes contra la humanidad se contiene en el artículo 6.c) de la Carta del Tribunal de Núremberg: «Crímenes contra la humanidad, a saber, los asesinatos, el exterminio, el sometimiento a esclavitud, la deportación y otros actos inhumanos cometidos contra cualquier población civil antes o durante la guerra, o las persecuciones por motivos políticos, raciales o religiosos, en ejecución o en conexión con cualquier crimen de la jurisdicción del Tribunal, sean o no una violación de la legislación interna del país donde hubieran sido perpetrados». Véase, a este respecto, BOU FRANCH, Valentín: «La regulación del genocidio en el Derecho internacional y en el Derecho español», consultar en línea: <https://mobiroderic.uv.es/bitstream/handle/10550/67507/2.1.3.4.%20Texto%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (visitado por última vez el 15 de octubre de 2021).

³³⁴ *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu*, ICTR-96-4-T, *Jugement*, de 2 de septiembre de 1998.

³³⁵ El Tribunal, retomando las palabras de un testigo experto, señaló que ya los Belgas en los años 30 habían requerido a la población que se registrase de acuerdo a su grupo étnico y esta práctica continuó luego de la independencia durante la Primera y la Segunda República.

es aquél en que sus miembros comparten un lenguaje o una cultura; en un «grupo racial» se comparten rasgos físicos hereditarios, generalmente vinculados a una región geográfica, sin que sean relevantes factores lingüísticos, culturales, nacionales o religiosos; y –por último– a su juicio un «grupo religioso» es aquél en que sus miembros participan de una misma religión o modo de culto.

Así, pues, los crímenes de persecución y el de genocidio parecen muy similares dado que ambos están dirigidos contra un grupo que se define como tal por su carácter nacional, étnico, racial o religioso³³⁶. Sin embargo, mientras que los actos persecutorios pueden adoptar diversas formas tal y como evidencia la interpretación abierta del TPIY del artículo 5 del Estatuto, en el caso de genocidio el tipo delictivo exige que la intencionalidad del perpetrador sea la de erradicar, en todo o en parte, el grupo al que las víctimas de genocidio pertenecen³³⁷, y que dicha erradicación se lleve a cabo de manera física o biológica exclusivamente. Como diría el TPIY en el caso *Kupresti et al.*:

«Se podría decir que, desde el punto de vista del mens rea, el genocidio es la forma más extrema e inhumana del crimen de persecución. En otras palabras, cuando la persecución escala a su versión más extrema y sus actos intencionales y deliberados tienen como objetivo la aniquilación de un grupo, o de parte de un grupo, se puede constatar que tal persecución equivale a genocidio»³³⁸.

Prosiguiendo sobre la línea de que el impacto de la obliteración de lugares religiosos y culturales guarda una conexión con los delitos dirigidos hacia los grupos humanos, tal y como es el caso de los actos persecutorios, el TPIY en el caso *Radislav Krsti*³³⁹ exploró la relación entre la destrucción de dichos lugares y el genocidio. La sala reconoció estar constreñida por los límites del derecho consuetudinario que excluye el tipo de «genocidio cultural»³⁴⁰ y sólo abarca la destrucción material a través de medios físicos o biológicos³⁴¹; no obstante, dispuso lo siguiente:

«[C]uando hay destrucción física o biológica a menudo hay también ataques simultáneos contra los bienes culturales y religiosos del grupo en cuestión, así como contra sus símbolos, ataques que se pueden calificar legítimamente como evidencia de la intencionalidad de destruir el grupo físicamente. En este

³³⁶ En el delito de genocidio, la persecución tiene que identificarse con la intención de destrucción de un grupo o colectivo. Es decir, es necesario el ánimo de exterminio. Así se desprende del art. 6 del Estatuto de la CPI, cuando dispone que: «(...) se entenderá por «genocidio» cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal...».

³³⁷ A este respecto, véanse TIPR, sentencia *Kayishema y Ruzindana*, párr. 89; y TIPY, sentencia *Stakic*, Appeal Judgment, de 22 de marzo de 2006, párr. 55.

. Desde el ámbito doctrinal, ver MORRIS, V.; SCHARF, M. P.: *The International Criminal Tribunal for Rwanda*, Transnational Publishers Inc., 1998, párr. 167.

³³⁸ Judgment, *Prosecutor v. Zoran Kuprestic et al.*, Trial Chamber (IT-95-16-T), de 14 de enero de 2000, párr. 636.

³³⁹ Judgment, *Prosecutor v. Radislav Krsti* (IT-98-33-A), Appeals Chamber, de 19 de abril de 2004, págs. 86 y 87.

³⁴⁰ Los redactores de la Convención de 1948 dedicaron gran atención a la identificación positiva de los grupos con características distintivas específicas al decidir qué grupos se incluirían y qué otros grupos (por ejemplo, los grupos políticos) se excluirían de la definición de genocidio. A la misma idea se refirió la CIJ, en 1951, al declarar como un objetivo de la Convención la salvaguardia de «la propia existencia de algunos grupos humanos» (cit. en *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Advisory Opinion, L.C.J. Reports 1951, párr. 23). Tal concepción del genocidio requiere una identificación positiva del grupo. El rechazo de las propuestas para incluir en la Convención a los grupos políticos y al genocidio cultural también demuestra que sus redactores prestaron una atención especial a la identificación positiva de los grupos con características distintivas específicas bien establecidas (CIJ, *Sentencia sobre la Convención del genocidio*, párr. 194). En contra, véase VAN SCHAAK, B.: «The Crime of Political Genocide: Repairing the Genocide Convention's Blind Spot», en *The Yale Law Journal*, nº 106/7 (1997), págs. 2259 y ss.

³⁴¹ Judgment, *Prosecutor v. Radislav Krstic*, Trial Chamber (IT-98-33-T), de 2 de agosto de 2001, párrs. 576 y 580.

caso por tanto, la Sala de Primera Instancia tomará la destrucción deliberada de mezquitas y casas pertenecientes al grupo como evidencia de la intencionalidad de aniquilar el grupo»³⁴².

Por lo tanto, el TPIY mantuvo que, aunque la destrucción de estos bienes no se puede hacer equivaler al *actus reus* o elemento constitutivo del genocidio, sí que nos puede proporcionar su *mens rea* o intencionalidad específica. Es más, el lenguaje de la sentencia denota la insatisfacción de la Sala con el hecho de que la definición de este crimen por parte del derecho positivo y consuetudinario no incluyera la destrucción de bienes culturales y religiosos en el tipo:

«La Sala de Primera Instancia es consciente de que debe interpretar la Convención [para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio] de acuerdo con el principio de nullum crimen sine lege. En consecuencia, y a pesar de los últimos acontecimientos, el derecho consuetudinario limita la definición de genocidio a aquellos actos que buscan la destrucción física o biológica del grupo»³⁴³.

5.- Respecto de la práctica jurisprudencial del Tribunal Penal Internacional para la Ex-Yugoslavia se ha afirmado que *«el Tribunal ha planteado una serie de innovaciones inusitadas en el derecho convencional. Esta innovación doctrinal³⁴⁴ consiste en haber establecido un vínculo directo entre la destrucción de bienes culturales y religiosos con los crímenes que afectan derechos fundamentales de la persona. Más concretamente, el TPIY ha dictaminado que la obliteración o menoscabo de un bien cultural o religiosos, cuando tenga graves consecuencias para la víctima (el grupo humano) y se haya cometido bajo presupuestos discriminatorios puede equivaler al actus reus del crimen contra la humanidad de persecución. De manera similar, el TPIY ha observado que si esta destrucción se lleva a cabo con la intencionalidad específica de erradicar a tal grupo humano de manera física o biológica, tal acto puede dar lugar al mens rea del crimen de genocidio».*

Ahora bien, el «genocidio cultural» no ha sido reconocido ni en la «Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio», ni en la jurisprudencia internacional. Sin embargo, es muy probable que la conexión de la destrucción de bienes culturales con el *mens rea* del delito, así como el lenguaje inconformista de la sala de primera instancia y del juez Shahabuddeen sirva de base para que en un futuro el genocidio cultural pueda ser replanteado³⁴⁵. Por todo ello, se ha

³⁴² *Ibid.* párr. 580.

³⁴³ *Ibid.* Este sentimiento quedó más patente en la opinión parcialmente discrepante del juez Shahabuddeen en la sentencia de apelación (Partial Dissenting Opinion of Judge Shahabuddeen; en Judgement, *Prosecutor v. Radislav Krsti* (IT-98-33-A), Appeals Chamber, de 19 de abril de 2004, pp. 89 y ss.), quien afirmó que *«no estaba claro porqué la intención de aniquilar un grupo de una manera no directamente física, como pudiera ser la eliminación de sus rasgos religiosos o culturales, debiera quedar fuera del alcance de la «Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio» sobre la que el Estatuto del TPIY se basa»* (párr. 49).

³⁴⁴ Theodor MERON apuntó ya en 2005 que *«[i]n terms of the doctrinal contribution which our Tribunal has made to international law protecting cultural property in times of military conflict, I would single out the notion, elaborated in several cases I have discussed, that the destruction of institutions dedicated to religion or education can, if committed with the requisite discriminatory intent, amount to persecution as a crime against humanity»*, en MERON, Theodor: «The Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict within the Case-Law of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia», en *Museum International*, nº 4, vol. 57 (2005), pág. 56.

³⁴⁵ Sobre distintas tipologías de los genocidios, véase CHARNY, Israel W.: «Toward a Generic Definition of Genocide», en ANDREOPOULUS, George (ed.): *Genocide: Conceptual and Historical Dimensions*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1994, pág. 76; DADRIAN, Vahakn N.: «A Typology of Genocide», en *International Review of Modern Sociology*, nº 5 (1975), págs. 201-212; FEIN, Helen: «Scenarios of Genocide: models of Genocide and Critical Responses», en CHARNY, Israel W. (ed.): *Toward the Understanding and Prevention of Genocide*, Westview Press, Boulder 1984, págs. 8-22; HARFF, Barbara, y GURR, Ted Robert: «Toward Empirical Theory of Genocides and Politicides: Identification and Measurement of Cases since 1945», en *International Studies Quarterly*, nº 32 (1988), pág. 363; KUPER, Leo: «A Typology of Genocide and Mass Murder», en CHARNY, Israel W. (ed.): *Toward the Understanding and Prevention of Genocide*, op. cit., págs. 32-47; SMITH, Roger: «Human Destructiveness and Politics: The Twentieth Century as an

mantenido con acierto que «*el tratamiento de los bienes culturales en el TPIY representa con respecto a esta disciplina una involución y una evolución, así como una revolución en relación a los crímenes contra los derechos fundamentales*»³⁴⁶.

5.2.2. La Corte Penal Internacional

1.- Por Resolución 51/207, de 17 de diciembre de 1996, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió convocar una conferencia diplomática de plenipotenciarios en 1998 para adoptar un Convenio que estableciese un tribunal penal internacional. Esta Conferencia tuvo lugar en Roma, del 15 de junio al 17 de julio de 1998, y en la misma participaron representantes de ciento sesenta Estados miembros de las Naciones Unidas, así como numerosos observadores de organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, y otras entidades³⁴⁷.

El Estatuto de la Corte Penal Internacional, adoptado el 17 de julio de 1998 en el seno de la citada Conferencia³⁴⁸, contiene tanto de forma directa como indirecta, diversas disposiciones relativas, en general, a los bienes culturales durante los conflictos armados y a los lugares de culto, en particular. Entre los crímenes sobre los que posee jurisdicción la Corte se encuentran tipificados en el Estatuto los llamados «crímenes de guerra», que comprenden:

- a) *Las infracciones graves de los Convenios de Ginebra, de 12 de agosto de 1949;*
- b) *Otras violaciones serias de las leyes y usos aplicables durante los conflictos armados internacionales, en el marco del Derecho internacional;*
- c) *En el caso de conflictos internacionales de carácter no internacional, violaciones serias del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, de 12 de agosto de 1949; y*
- d) *Otras violaciones graves de las leyes y los usos aplicables durante los conflictos armados de carácter no internacional, en el marco establecido de Derecho internacional»* (Art. 8.2.a), b), c) y e).

Por lo que respecta a las violaciones graves de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, el Estatuto incluye expresamente la destrucción a gran escala y la apropiación de la propiedad, no justificada por una necesidad militar y llevada a cabo ilícitamente y sin ningún motivo (Art. 8.2.a.iv). En el supuesto de otras violaciones graves de las leyes y de los usos aplicables durante los conflictos armados internacionales, se comprende: i) los ataques directos e intencionados contra los objetos civiles (es decir, los que no sean objetivos militares); ii) el lanzamiento intencionado de un ataque, sabiendo que dicho ataque causará daños, entre otros a dichos objetos; iii) el ataque o bombardeo por cualquier medio de ciudades, pueblos, viviendas y edificios no defendidos y que no sean objetivos militares; iv) destruir o confiscar las

Age of Genocide», en WALLIMAN, I. y DOBROWSKI, M. N. (eds.): *Genocide and Modern Age...*, op. cit. págs. 24-27.

³⁴⁶ LOSTAL BECERRIL, Marina: «La protección de los bienes culturales en el Tribunal Penal para la ExYugoslavia», en *Revista electrónica de Estudios internacionales*, núm. 24 (2012), pág. 25 (consultar en línea: file:///C:/Users/Josemaria/Downloads/Dialnet-LaProteccionDeBienesCulturalesEnElTribunalPenalInt-4190413%20(1).pdf; visitado por última vez el 22 de febrero de 2021).

³⁴⁷ La lista de participantes puede consultarse en: Naciones Unidas (1998), Doc. A/CONF.183/10, 17 de julio de 1998.

³⁴⁸ Naciones Unidas (1998), *Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional*, Doc. A/CONF.183/9, 17 de julio de 1998. El presente Estatuto entrará en vigor de forma general y para España el 1 de julio de 2002 (BOE núm. 126, de 27 de mayo de 2002) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-10139>; visitado por última vez el 30 de noviembre de 2021).

propiedades del enemigo, a menos que dicha destrucción o captura se requiera de forma imperativa por necesidades de la guerra; y v) el pillaje de las ciudades y lugares, aún los tomados por asalto (Art. 8.2.b).ii, i, v, xiii y xvi). Más directamente relacionados con la protección de los bienes culturales, el artículo 8.2.b).ix) considera como crimen de guerra «*los ataques directos intencionados contra los edificios dedicados al culto religioso, las artes, las ciencias o la beneficencia, los monumentos, los hospitales y los lugares en los que se agrupan a enfermos y heridos, siempre que no sean objetivos militares*». Esta última previsión se contiene, asimismo, en relación con otras violaciones serias de las leyes y usos aplicables durante los conflictos armados de carácter no internacional (Art. 8.2.e.iv).

2.- El 27 de septiembre de 2016, la Corte Penal Internacional, por primera vez en su corta historia³⁴⁹, emitió la sentencia condenando 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 una situación de conflicto armado de carácter no internacional³⁵⁰. Concretamente, se trataba de nueve mausoleos y una mezquita, todos ellos situados en la ciudad de Tombuctú, Mali. La Corte consideró probado que el Sr. Al Mahdi era un destacado dirigente de Ansar Dine, un grupo radical islámico de corte salafista yihadista integrado por tribus tuareg, con presencia en el norte de Mali desde enero de 2012³⁵¹. Como líder de la Hesbah, la policía religiosa creada por las fuerzas de ocupación con la finalidad de «*regular la moralidad de los habitantes de Tombuctú, y prevenir, suprimir y combatir cualquier actuación considerada un vicio aparente por las fuerzas de ocupación*»³⁵², el Sr. Al Mahdi debía ejecutar la resolución del Tribunal Religioso de Tombuctú que ordenaba de destrucción de edificios religiosos representativos de la región³⁵³. El Sr. Al Mahdi decidió personalmente el orden en que serían destruidos los edifi-

³⁴⁹ El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma el 17 de julio de 1998, entró en vigor el 1 de julio de 2002.

³⁵⁰ El texto íntegro de la sentencia se encuentra disponible en el siguiente enlace: https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2016_07244.PDF (visitado por última vez el 15 de diciembre de 2021).

³⁵¹ Ver ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: «Ataque a lugares religiosos y Derecho Penal Internacional: el caso *Al Mahdi* ante la Corte Penal Internacional», en VV.AA.: *El Derecho eclesiástico del Estado en homenaje al Profesor Dr. Gustavo Suárez Pertierra*, Tirant lo Blanch, Valencia 2021, págs. 107-133; GUTIÉRREZ ZARZA, A.: «La destrucción del patrimonio histórico como crimen de guerra: los Templos Sagrados de Tombuctú, Al Mahdi y la Corte Penal Internacional», en *Diario La Ley*, núm. 8664, Sección Doctrina (2015); PINEROS POLO, Elena: «Primera condena de la Corte Penal Internacional por destrucción de patrimonio histórico en Tombuctú: el caso *Al Mahdi*», en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 18 (2020), págs. 104-129 (consultar en línea: <file:///C:/Users/Josemaria/Downloads/5266-Texto%20del%20art%C3%ADculo-8496-1-10-20200330.pdf>; visitado por última vez el 20 de diciembre de 2021).

³⁵² La Sala imputa al Sr. Al Hassan en la orden de arresto los siguientes crímenes de lesa humanidad contra la población civil de Tombuctú: persecución de un grupo o colectividad con identidad propia por motivos religiosos y de género (Art. 7.1 h); tortura (Art. 7.1 f); violación y esclavitud sexual, (Art. 7.1 g); y otros actos inhumanos que causan intencionadamente grave sufrimiento como es el matrimonio forzado y la violencia física (Art. 7.1 k) cometidos en Tombuctú entre abril de 2012 y enero de 2013. La orden también le imputa los siguientes crímenes de guerra: violencia contra la persona y la dignidad (Art. 8.2 c i, ii); condenas y ejecuciones sin juicio justo (Art. 8.2 c iv); violación y esclavitud sexual (Art. 8.2 e vi); cometidos en Tombuctú entre abril de 2012 y enero de 2013; y ataques intencionados a edificios religiosos, monumentos históricos sin ser objetivos militares (Art. 8.2 e iv) cometidos a finales de junio de 2012 y hasta mediados de julio de 2012.

La orden de arresto contra Al Hassan emitida por la Sala de Cuestiones Preliminares I de la CPI se encuentra disponible en el siguiente enlace: https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2018_02547.PDF (visitada por última vez el 22 de diciembre de 2021).

³⁵³ La importancia de los edificios destruidos ha sido ampliamente analizada por la doctrina: véanse, BAGOTT, P.: «How to solve a problema like Al Mahdi: propolsal for new crime of attacks agains cultural heritage», en FRASER, J., y McGONIGLELEYH, B. (Eds.): *Intersections of Law and Culture at the International Criminal Court*, Edward Elgar Publishing, págs. 38-58; CASALY, P.: «Al Mahdi before the ICC. Cultural Property and World Heritage in International

cios, participó activamente junto con otros en la destrucción de varios mausoleos. Estando presente en todos los ataques, ofrecía instrucciones precisas y apoyo moral en el momento de la perpetración.

Todos los edificios destruidos eran monumentos de carácter histórico-religioso, dedicados exclusivamente al culto, sin ninguna conexión con objetivos militares³⁵⁴. Excepto uno de ellos, estos lugares de culto fueron incluidos en 2012 en la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro de la UNESCO³⁵⁵. Previamente, en 1988, Tombuctú fue incluida en la Lista de Patrimonio Mundial³⁵⁶. El Sr. Al Mahdi fue condenado por dirigir intencionadamente ataques contra edificios dedicados a la religión, que no eran objetivos militares, tal como exige el artículo 8.2 e) apartado iv. La destrucción deliberada de estos lugares de culto supuso una gran conmoción para los ciudadanos de Tombuctú y localidades cercanas. Estos actos vandálicos delictivos les arrebataron la posibilidad de practicar sus tradiciones religiosas, fuertemente arraigadas en sus costumbres y creencias. Al destruir estas referencias culturales se les niega la dignidad e identidad cultural³⁵⁷.

Este crimen no solo constituye una ofensa a Tombuctú o Mali, sino a la Comunidad Internacional en su conjunto por la especial relevancia cultural de los edificios objeto del crimen como expresión del patrimonio común de la Humanidad³⁵⁸. Este se fundamenta en la necesidad de la diversidad cultural para el desarrollo de los derechos humanos de la cultura. Por esta misma razón, estos edificios de culto estaban inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO. Las víctimas directas de este crimen son obviamente los habitantes de Tombuctú, así como todos los ciudadanos de Mali; pero, además, toda la humanidad es víctima indirecta del crimen, puesto que ha supuesto la pérdida de lugares esenciales de culto. El delito fue considerado de

Criminal Law», en *Journal of International Criminal Justice*, num. 14/5 (2016), págs. 199-220; GREEN MARTÍNEZ, S.A.: «Destruction of Cultural Heritage in Northern Mali», en *Journal of International Criminal Justice*, nº 13 (2015), págs. 1073-1097; SANMARTÍN 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 (2016), págs. 218-251; STEGMILLER, I.: «The International Criminal Court and Mali: towards more transparency in international criminal law investigations?», en *Criminal Law Forum Journal*, núm. 24 (2013), págs. 475-499; VACAS FERNÁNDEZ, Felix: «La acción concertada de la Comunidad Internacional para la protección del patrimonio cultural en conflictos armados: Mali como paradigma», en *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 32 (2016), págs. 189-223; VACAS FERNÁNDEZ, Felix: «La lucha contra la impunidad por la destrucción del Patrimonio Cultural de Tombuctú (Mali): el asunto Ahmad al Faqi al Mahdi ante la Corte Penal Internacional», en *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 20 (2016), págs. 289-299; VRDOLJAK, A.F.: «The criminalization of the International Destruction of Cultural Heritage», en M. ORLANDO y T. BERGIN: *Forging a Socio-Legal approach to Environmental Harm: Global Perspectives*, Routledge, Londres 2016, págs. 237-266.

³⁵⁴ El apartado 2 del artículo 8 del Estatuto de Roma define los crímenes de guerra. En dicha enumeración existe una clasificación general que diferencia dos escenarios en los que determinadas actuaciones pueden ser constitutivas de crimen de guerra: un conflicto internacional y un conflicto armado que no sea de índole internacional. El apartado 2.f) del mismo artículo aclara que este segundo escenario se refiere a conflictos armados entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados, o entre tales grupos, que tienen lugar dentro del territorio nacional. Asimismo, es importante destacar el carácter exclusivamente religioso de los edificios destruidos, puesto que el tipo penal expresamente exige la necesidad de que los edificios atacados no sean objetivos militares.

³⁵⁵ Consultar en línea: <http://whc.unesco.org/en/danger/> (visitado por última vez el 29 de noviembre de 2021).

³⁵⁶ Consultar en línea: <http://whc.unesco.org/en/list/119/> (visitado por última vez el 30 de noviembre de 2021).

³⁵⁷ Ver PÉREZ-LEÓN ACEVEDO, Juan Pablo: «La relación cercana entre violaciones serias de los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad: criminalización internacional de serios abusos», en *Anuario mexicano de Derecho internacional*, vol. XVII (2017), págs. 145-186 (consultar en línea: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/11034/13060>; visitado por última vez el 30 de noviembre de 2021).

³⁵⁸ Vid. párrafo 80 de la sentencia.

especial gravedad precisamente por esta afectación indirecta a la Comunidad Internacional y al derecho a la cultura.

El Estatuto de Roma (Art. 75.1) determina que la Corte debe establecer la adecuada reparación de las víctimas³⁵⁹ en términos de compensación y rehabilitación del daño³⁶⁰ por la pérdida sufrida como consecuencia de los crímenes objeto de la condena. Las reparaciones en este caso han sido establecidas con el fin de aliviar el sufrimiento causado por las actuaciones criminales del Sr. Al Mahdi, posibilitar la recuperación de la dignidad de las víctimas, así como prevenir y disuadir futuros crímenes similares. Asimismo, la Orden de Reparación, emitida el 17 de agosto de 2017³⁶¹, tiene como objetivo promover la reconciliación entre las víctimas y el condenado³⁶². A estos efectos, la Corte ha establecido tres categorías de víctimas: en primer lugar, los habitantes de Tombuctú, quienes mayor daño sufrieron como consecuencia de los crímenes objeto de la condena; en un segundo y tercer plano, respectivamente, sitúa a los ciudadanos de Mali y a toda la Comunidad Internacional en conjunto. La Orden tiene en cuenta las dificultades de la población de Tombuctú para presentar las solicitudes en esta fase procesal de reparación del daño, aclarando que rige el principio de igualdad de trato a todas las víctimas, garantizando el acceso a la información sobre el procedimiento de reparación a todas ellas por igual, independientemente de si participaron en el proceso judicial o no.

3.- En definitiva, cabe afirmar –como hace la CPI– que la destrucción deliberada de los bienes culturales de Tombuctú supuso la pérdida de importantes lugares de culto cotidiano, además de la privación y quebranto de una parte importante de la identidad de Tombuctú y de la historia de la región, que afecta no solo a los habitantes de Mali, sino a toda la humanidad. La destrucción de patrimonio cultural entraña consecuencias catastróficas, toda vez que la pérdida de bienes culturales facilita la manipulación de la historia haciendo desaparecer el pasado, ayudando a que desaparezcan los elementos que definen un pueblo. La subsiguiente crisis de identidad puede generar un alto grado de inestabilidad, conflictividad y tensión en la pugna por una nueva identidad³⁶³.

Pese a que otros tribunales internacionales –como se ha puesto de manifiesto– habían mencionado la destrucción del patrimonio cultural en relación con otros crímenes, en la presente sentencia, la Corte Penal Internacional condena por primera vez, expresa y exclusivamente a un

³⁵⁹ La Corte utiliza los principios básicos de reparación fijados en las reparaciones del caso *Lubanga*. Así lo establecen los párrafos 25-26 de la Orden de Reparación.

³⁶⁰ La reparación puede tener carácter simbólico, lo cual en este caso es del todo acertado para reparar a las víctimas «colectivas»: la Comunidad Internacional. La compensación suele ser una cantidad de dinero. Y, por último, la rehabilitación consiste en intentar en la medida de lo posible restablecer la situación al momento en el que se encontraba antes de la perpetración del crimen.

³⁶¹ La Orden de Reparación del Daño se encuentra publicada en el siguiente enlace: https://www.iccpci.int/CourtRecords/CR2017_05117.PDF (visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021).

³⁶² Párrafos 23-30 de la Orden de Reparación.

³⁶³ Véanse CORTÉS JIMÉNEZ, Pablo: *La destrucción del patrimonio cultural en caso de conflicto armado: consecuencias, dilemas, herramientas para combatirlas, esperanzas*, Documento de opinión 31/2019, IEEE, Madrid 2019 (consultar en línea: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO31_2019PABCOR-Mali.pdf; visitado por última vez el 1 de diciembre de 2021); GHÉHENNO, J. M. *Open letter to the UN Security Council on Peacekeeping in Mali*. *International Crisis Group*. 24 de abril de 2017, consultar en línea: <https://www.crisisgroup.org/africa/west-africa/mali/open-letter-un-security-council-peacekeeping-mali> (visitado por última vez el 30 de noviembre de 2021); PRATS I AMORÓS, J: *La ONU debe estabilizar Estados débiles, pero no puede hacerlo sola: el caso de la MINUSMA en Mali*, Documento de Opinión 82/2018, Madrid 2018 (consultar en línea: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO82-2018_MINUSMAenMali_JoanPrats.pdf; visitado por última vez el 30 de noviembre de 2021).

sujeto por este tipo delictivo. En efecto, el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia conectó en varias de sus condenas la destrucción de diversos bienes culturales con el crimen de persecución y el de genocidio, interpretando su propio Estatuto en concordancia con los estándares establecidos por la Convención de 1954³⁶⁴.

Gracias a la jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, la protección jurisdiccional de los bienes culturales experimentó una evolución notable, al interpretar su propio Reglamento, que adolecía de poca precisión respecto de la codificación del tipo penal específico de destrucción de patrimonio cultural, de conformidad con la anterior y más completa Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, adoptada en La Haya en 1954. Asimismo, la jurisprudencia del Tribunal Penal para la ex Yugoslavia contribuyó a consolidar la conexión de la destrucción de bienes culturales de un pueblo con sus derechos fundamentales³⁶⁵. Esta interpretación innovadora se recoge por la Corte Penal Internacional en la sentencia ahora reseñada, concretamente en la consideración de los ataques perpetrados por el condenado de especial gravedad³⁶⁶.

Se ha afirmado que esta condena clama contra la impunidad de los crímenes contra el patrimonio cultural de los Estados, por cuanto la cultura es esencial para la pervivencia de los pueblos. En consecuencia, resulta absolutamente necesario luchar por garantizar a nivel internacional un mínimo de respeto que permita proteger los bienes culturales en situaciones de peligro, puesto que tales bienes representan la memoria cultural e identidad misma de los pueblos. Por tanto,

³⁶⁴ Véanse a este respecto, ABAD LICERAS J.M.: «Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado y su Aplicación en las Reglas de Enfrentamiento (ROE)s», en DE TOMÁS MORALES S., (ed): *Las operaciones de mantenimiento de la paz y el derecho internacional humanitario*, Dykinson, Madrid 2009, págs. 208 y sigs.; FERNÁNDEZ LIESA, Carlos: «Evolución Jurídica De La Protección Internacional De Los Bienes Culturales En Los Conflictos Armados», en *Anuario de Derecho Internacional*, núm. 25 (2009), págs. 239-262; FRULLI, M.: «The Criminalization of Offences against Cultural Heritage in Times of Armed Conflict: The Quest for Consistency», en *European Journal of International Law*, vol. 22, núm. 1 (2010), págs. 208 y sigs.; KILA, J. D.: *Protección de bienes culturales en conflictos armados. Falta de financiación, planteamientos burocráticos y politización del patrimonio a causa de la relación con la identidad, factores que impiden una protección básica*, 2014, 69 págs. (consultar en línea: http://www.iemed.org/observatori/arecsanalisi/arxius-adjunts/afkar/afkar-ideas-43/afkar43_Joris_Kila_cultura_conflictos_en.pdf; visitado por última vez el 3 de diciembre de 2021); MIRANDA GONÇALVES, R.: «Protección del patrimonio cultural material en caso de conflicto armado», en *Revista de Presidencia*, vol. 19, núm. 118 (2017), págs. 9 y sigs. (consultar en línea: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1622/1210>; visitado por última vez el 1 de diciembre de 2021); O'KEEFE R., *The Protection of Cultural Property in Armed Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge 2006; PIGNATELLI Y MECA, Fernando: «La protección de los bienes culturales en los conflictos», en *Actas del curso de La Lucha contra el tráfico ilícito de Bienes Culturales*. Ministerio de Cultura, Madrid 2008, págs. 131 y sigs. (consultar en línea: http://www.mecd.gob.es/culturamecd/dms/mecd/culturamecd/areascultura/patrimonio/mc/lcti/capitulos/LCTI_13_Proteccion_Bienes.pdf; visitado por última vez el 1 de diciembre de 2021).

³⁶⁵ Ver ABTAHI, H.: «The Protection of Cultural Property in Times of Armed Conflict: The Practice of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia», en *Harvard Human Rights Journal*, núm. 1, vol. 14 (2001), págs. 1-32; FRULLI, M.: «Advancing the Protection of Cultural Property through the Implementation of Individual Criminal Responsibility: The Case-Law of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia», en *Italian Yearbook of International Law*, vol. 15 (2005), págs. 195-216; LOSTAL BECERRIL, Marina: «La Protección de bienes culturales en el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia», en *Revista electrónica de Derecho internacional*, núm. 24 (2019), 25 págs. (consultar en línea: <file:///C:/Users/Josemaria/Downloads/Dialnet-LaProteccionDeBienesCulturalesEnElTribunalPenalInt-4190413.pdf>; visitado por última vez el 4 de diciembre de 2021); MERON, T.: «The Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict within the Case-Law of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia», en *Museum International*, nº 4, vol. 57 (2005), págs. 56 y sigs.

³⁶⁶ Ver ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: «Ataque a lugares religiosos y Derecho penal internacional: el caso *Al-Mahdi* ante la Corte Penal Internacional», en VV.AA.: *El Derecho eclesástico del Estado. En homenaje al profesor Dr. Gustavo Suárez Pertierra*, Tirant lo Blanch, Valencia 2021, págs. 107-133.

la comunidad internacional debe esforzarse por ofrecer una protección fiable y sólida del patrimonio histórico cultural de los Estados, con un doble objetivo: por un lado, la preservación y recuperación, si fuera necesario, de los bienes culturales de un pueblo; y, por otro, la garantía de la pervivencia de la esencia misma del Estado a través de la preservación de su cultura³⁶⁷.

Todo ello pone de manifiesto la tendencia integradora entre derecho internacional humanitario y derechos humanos que en los últimos tiempos está teniendo lugar, sin olvidar que cada uno tiene su propio ámbito de validez. Ello puede tener especial trascendencia en la temática que nos ocupa por cuanto en las situaciones que nos ocupan se presenta un círculo vicioso que consiste en una espiral de violencia configurada por las acciones de uno y otro bando, es decir, acciones de terrorismo y de contraterrorismo, respectivamente. En estas situaciones la protección de los derechos humanos y, por ende, del derecho internacional humanitario resulta absolutamente necesaria y debe ser salvaguardada. En este sentido, es conveniente observar cómo la Corte Internacional de Justicia ha señalado el paralelismo entre ambas disciplinas:

«La protección otorgada por los convenios de derechos humanos no cesa en caso de un conflicto armado, salvo a través del efecto de las disposiciones para derogación en el supuesto señalado en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Respecto a la relación entre el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos, hay entonces tres posibles situaciones: algunos derechos pueden ser materia exclusivamente del derecho internacional humanitario; otros, pueden ser materia exclusivamente del derecho de los derechos humanos; y hay incluso, algunos que pueden ser materia de ambas ramas del derecho internacional»³⁶⁸.

6. LA LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CULTO EN EL DERECHO ESPAÑOL

6.1. Libertad religiosa y Constitución de 1978

En España, la llamada cuestión religiosa aparece expresamente regulada en el artículo 16 de la Constitución española, de 1978³⁶⁹, 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». Se reconocen de este modo tres libertades públicas básicas como son la libertad ideológica, religiosa y de culto que, aunque parecen integrar un único derecho fundamental, conforman tres realidades con contenidos diferentes. La manifestación de una creencia o convicción religiosa puede adoptar la forma de culto, la enseñanza, la práctica y la observancia (cfr. Arts. 18 DUDH, 18 PDCyP y 9 CEDH), 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.

³⁶⁷ Ver VACAS FERNÁNDEZ, Felix: «La acción concertada de la Comunidad Internacional para la protección del patrimonio cultural en conflictos armados: Mali como paradigma», en *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 32 (2016), págs. 189-223.

³⁶⁸ ICJ: *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, de 9 de julio de 2004, par. 106.

³⁶⁹ BOE núm. 311.1, de 29 de diciembre de 1978.

Por lo que se refiere a la libertad religiosa y de culto, y acerca de la interpretación de esta aparente dualidad de libertades, puede afirmarse que la misma carece de relevancia en la actualidad, aunque históricamente pudo tener su importancia³⁷⁰. El Tribunal Supremo, por su parte, no ha dejado de señalar la relación entre la libertad de culto y la libertad religiosa en términos que, si bien no vienen a identificarlas, sí que incluyen aquella en la más amplia noción de libertad religiosa³⁷¹. Ciertamente, 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.

La libertad religiosa se concreta en dos ámbitos sobre los que recae la protección del estado individual y la opción colectiva. En este sentido, el Tribunal Constitucional señala que *«la libertad religiosa que recoge la Constitución no constituye, como es obvio, una mera libertad interior, sino que dentro de su contenido especial se incluye la posibilidad de su manifestación externa. Asimismo, es claro que en la manifestación externa no se circunscribe a la oral/escrita, sino que incluye también la adopción de actitudes y conductas»* (STC 24/1983, de 13 de mayo). 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, de 11 de noviembre, 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, de 13 de febrero, FJ 2), *«sin sufrir por ello sanción o demérito, ni padecer la compulsión o injerencia de los poderes públicos»* (STC 120/90, de 27 de junio, FJ 10), y todo ello *«con plena inmunidad de coacción del Estado o de cualesquiera grupos sociales»* (STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4).

En este sentido, el TC ha manifestado –en sentencia 46/2001, de 15 de febrero– que *«el contenido del derecho de libertad religiosa no se agota en la protección frente a injerencias externas de una esfera de libertad individual o colectiva que permite a los ciudadanos actuar con arreglo al credo que profesen³⁷², pues cabe apreciar una dimensión externa de la libertad religiosa que se traduce en la posibilidad de ejercicio, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso (...) respecto de las cuales se exige a los poderes públicos una actitud desde una perspectiva que podríamos llamar asistencial, conforme a lo que dispone el apartado 3 del artículo 2 de la LOLR»* (FJ 4)³⁷³, esto es, la asistencia religiosa en centros públicos y la enseñanza religiosa

³⁷⁰ Véase a este respecto, MARTÍNEZ DE PISÓN CAVERO, José M.: *Constitución y libertad religiosa en España*, Ed. Dykinson, Madrid 2000.

³⁷¹ En efecto, la STS de 18 de junio de 1992, resolviendo un conflicto planteado a propósito de un local perteneciente a la Iglesia Evangélica de Filadelfia, señala –en su Fundamento de Derecho número 3– que la libertad religiosa (art. 16.1 CE) es también libertad de culto, en la que se comprenden los derechos a exteriorizar y practicar externamente, tanto individual como comunitariamente las creencias religiosas, abarcando, por tanto, la libertad de reunirse públicamente para manifestar las creencias de quienes profesen un mismo credo. Reitera el TS esta doctrina en las sentencias de 14 de octubre de 1996 (FD 3) y de 10 de febrero de 1997 (FD 2).

³⁷² Vid., TC: sentencias 19/1985, de 13 de febrero; 120/1990, de 27 de junio, y 63/1994, de 28 de febrero.

³⁷³ Continúa esta Sentencia poniendo de manifiesto, en su Fundamento Jurídico 4º, que *«como especial expresión de tal*

en centros docentes públicos. Una asistencia religiosa que aparece vinculada con la práctica de actos de culto (Art. 2.1.b LOLR), 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.

6.2. *La libertad religiosa y de culto y sus límites: la seguridad como elemento del orden público*

Partiendo de lo anterior, cabe señalar que la libertad religiosa no es configurada en nuestro sistema constitucional como una libertad absoluta, sino que –por el contrario– en sus manifestaciones externas tendrá el límite del orden público, protegido por la ley (Art. 16.1 CE). Dichos términos por lo que se refiere a su significado y contenido han alcanzado una escasa precisión. Por lo que se refiere a su significación, se opta –en algunas ocasiones– por su identificación con el concepto de seguridad pública o seguridad ciudadana. En este sentido, el control del orden público queda supeditado cuando se vulneren ciertos derechos fundamentales de los que la CE así consagra, de tal manera que la acción de los poderes públicos, para la restricción de determinadas libertades, quedará coartada cuando sucedan concretas conductas efectivas que atenten contra la paz y la tranquilidad de la ciudadanía, es decir, cuando se perturbe el orden en el exterior de la calle o en la tranquilidad material³⁷⁴. Desde la presente perspectiva, con la expresión de orden público «*se alude más bien a los comportamientos que, aun no estando reglados, son considerados por la conciencia colectiva como presupuesto mínimo indispensable para la convivencia ordenada*»³⁷⁵.

Mientras que un segundo significado se extiende hasta aproximarlo al artículo 3 de la LOLR³⁷⁶, a tenor del cual

«La protección de los derechos de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad públicas [son los] elementos constitutivos del orden público protegido por la ley en el ámbito de una sociedad democrática».

Es este un concepto más acorde con los criterios mantenidos en el PIDCyP (Art. 18.1) y en el CEDH (Art. 9.2).

Respecto a su contenido, una correcta interpretación del mismo aconseja acudir tanto al artículo 1.1 como al artículo 10.1 ambos de la CE, y más concretamente a los valores y criterios en ellos establecidos; amen de los artículos 104 y 149 de la CE. Partiendo de dicha normativa, podemos afirmar que la seguridad pública es un concepto más amplio que el de seguridad ciudadana, ya

actitud positiva respecto del ejercicio colectivo de la libertad religiosa, en sus plurales manifestaciones o conductas, el art. 16.3 de la Constitución, tras formular una declaración de neutralidad (SSTC 340/1993, de 16 de noviembre, y 177/1996, de 11 de noviembre), considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones, introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva que veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales (STC 177/1996)».

³⁷⁴ Cfr. VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, A.J.: *Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: del orden público a la seguridad ciudadana. La caracterización jurídica de la policía de seguridad en el sistema constitucional*, Xunta de Galicia, A Coruña 1997, pág. 21.

³⁷⁵ PAREJO ALFONSO, M.: *Seguridad pública y Policía Administrativa de seguridad. Problemas de siempre y de ahora para el deslinde, la decantación y la eficacia de una responsabilidad nuclear del Estado Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia 2008, pág. 77.

³⁷⁶ Ley 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (BOE núm. 177, de 24 de julio de 1980).

que puede abarcar otras competencias o funciones de exclusividad estatal³⁷⁷. A este respecto, y por lo que respecta a la seguridad como elemento del orden público en tanto que seguridad ciudadana, podría ésta definirse como «aquella actividad dirigida a la protección de personas y bienes, así como al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano; actividad que carece de contenido homogéneo e incluye, así, un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del complejo bien jurídico a que se refiere, la tranquilidad y el orden ciudadanos y, en su contexto, la protección de personas y bienes»³⁷⁸. Mientras que la seguridad pública —como señala RECASENS— es «la competencia de las instituciones cuyo objetivo consiste en establecer, mantener y eventualmente restaurar las condiciones de un estado de convivencia que permita al efectivo ejercicio de derechos y libertades de todos sus habitantes. Se trata de un concepto integral que incorpora diversos ámbitos de la seguridad como pueden ser la seguridad ciudadana, la protección civil, la seguridad vial, la cobertura del auxilio en casos de catástrofes...»³⁷⁹.

En este sentido, IZU BELLOSO expone las líneas maestras del desarrollo de la jurisprudencia constitucional en relación con el concepto de orden público:

«El Tribunal Constitucional ha sentado la siguiente definición de seguridad pública en varias sentencias: «actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas». El propio Tribunal Constitucional ha matizado más tarde la definición: «no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla, o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de «seguridad pública»; pues si así fuera, la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública (...), cuando es claro que se trata de un concepto más estricto, en el que hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los Cuerpos de seguridad a que se refiere el artículo 104 de la Constitución.»

El propio Tribunal Constitucional, en Sentencia de 18 de diciembre de 1984, incluye dentro del concepto de seguridad pública del artículo 149 de la Constitución la materia de protección civil, a la que define como «el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública». Aunque los Cuerpos de Policía intervienen en las funciones de protección civil, éstas tienen un ámbito mucho más amplio y abarcan otros organismos y servicios administrativos: sanitarios, de salvamento, de extinción de incendios, de obras públicas, etc...»³⁸⁰.

Es este el concepto de seguridad que queremos tener presente respecto de una temática como la abordada en el presente trabajo; y que será tratada con posterioridad de manera más pormenorizada³⁸¹.

³⁷⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1984, en relación al artículo 149 y a la seguridad pública, la define como «conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública».

³⁷⁸ PAREJO ALFONSO, M.: *Seguridad pública...*, op. cit., pág. 23.

³⁷⁹ RECASENS I BRUNET, A.: *La seguridad y sus políticas*, Ed. Atelier, Barcelona 2007, pág. 133.

³⁸⁰ IZU BELLOSO: «Los conceptos de Orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 58 (1988), págs. 55-56.

³⁸¹ Ver *infra*, Capítulo 2, apartado 3.

6.3. Lugares de culto y derecho a la cultura

Un tercer ámbito con el que aparece igualmente vinculado 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 reseñados 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 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.

Fruto de tales parámetros surge la Ley de Patrimonio Histórico Español, de 25 de junio de 1985³⁸², en cuya Exposición de Motivos se recalca que la protección y el enriquecimiento de los bienes que lo integran constituyen obligaciones fundamentales que vinculan a todos los poderes públicos, según el mandato que a los mismos dirige el artículo 46 de la norma constitucional. Así el artículo 1º de la LPHE define como integrantes del mismo «*los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico*». También forman parte del mismo «*el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico*». Asimismo, «*forman parte del Patrimonio Histórico Español los bienes que integren el Patrimonio Cultural Inmaterial, de conformidad con lo que establezca su legislación especial*». En esta misma línea, el Patrimonio Histórico Español es para la Ley una riqueza colectiva que contiene las expresiones más dignas de aprecio en la aportación histórica de los españoles a la cultura universal. Su valor lo proporciona la estima que, como elemento de identidad cultural, merece a la sensibilidad de los ciudadanos, porque los bienes que lo integran se han convertido en patrimoniales, debidos exclusivamente a la acción social que cumplen, directamente derivada del aprecio con que los mismos ciudadanos los han ido revalorizando. En consecuencia, y como objetivo último, la Ley no busca sino el acceso a los bienes que constituyen nuestro Patrimonio Histórico.

En materia de patrimonio cultural, por consiguiente, la conservación del bien se convierte en criterio preferente de interpretación, debiendo entender por tal no sólo el testimonio material

³⁸² LEY 1629/1985, de 25 de junio, del Patrimonio histórico español (BOE núm. 155, de 29 de junio de 1985) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12534>; visitado por última vez el 3 de enero de 2022).

con valor de civilización, sino también las condiciones básicas para asegurar su propia supervivencia. En este sentido, se puede manifestar que es precisamente ese interés público de la conservación lo que justifica las limitaciones impuestas a esos bienes; limitaciones de uso, de destino, de modificación, de restauración, y lo que justifica la inmisión de terceros aparentemente extraños –los poderes públicos o el público en general a través de la acción popular– en unos bienes cuya titularidad puede corresponder a una persona pública o privada, pero en los que, por su propia naturaleza cultural, y por la participación que la comunidad ha tenido en su creación, o por ser reflejo de una época, de una actividad cultural, o de la historia de una nación, concurre un interés público con el interés privado de su titular.

El problema puede surgir en caso de conflicto entre un interés y otro, y en el caso concreto que nos ocupa el conflicto puede surgir entre la protección del interés cultural o la salvaguarda del interés cultural³⁸³, y cuál de los dos prevalece. Cuando se trata de una materia relacionada con la protección, y en especial con la conservación del bien cultural, el interés que debe prevalecer no puede ser otro que el público. A este respecto, resulta especialmente significativo el Preámbulo de la Ley de Patrimonio Histórico Español, al manifestar que «(...) *la defensa del patrimonio histórico de un pueblo no debe realizarse exclusivamente a través de normas que prohiban determinadas acciones o limiten ciertos usos, sino a partir de disposiciones que estimulen a su conservación y, en consecuencia, permitan su disfrute y faciliten su acrecentamiento*».

A todo ello, se debe añadir la referencia a la distribución competencial en materia cultural entre el Estado y las Comunidades Autónomas que se establece en la CE, la cual aparece establecida de una manera expresa en los artículos 148 y 149 de la misma. Dicha distribución se configura en los siguientes términos: corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre «la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación», así como sobre «museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas» (Art. 149.28^a), pudiendo éstas asumir también competencias con relación al «fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma» (Art. 148.17^a), así como en materia de «museos, bibliotecas y conservatorios de música» y «patrimonio monumental» de interés para la Comunidad Autónoma (Art. 148.15^a y 16^a)³⁸⁴. En cualquier caso, de conformidad con el apartado segundo del artículo 149, sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, «*el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas*», utilizando este apartado una dicción que parece ir más allá del mero reparto competencial³⁸⁵.

³⁸³ Cfr. NIETO NUÑEZ, Silverio: «Tensión entre destino al culto y valor cultural del patrimonio eclesiástico», en VV.AA.: *Protección del patrimonio cultural de interés religioso. Actas del V Simposio internacional de Derecho concordatario*, Ed. Comares, Granada 2012, págs. 71-94.

³⁸⁴ Cfr. CAPARRÓS SOLER, M. del Carmén: «Bienes culturales eclesiásticos en el ámbito autonómico andaluz», en VV.AA.: *Protección del patrimonio cultural de interés religioso*, op. cit., págs. 223-233; GARCIA RUIZ, Yolanda: «Planteamiento general del tratamiento de los bienes culturales de titularidad eclesiástica en el ámbito autonómico español», en VV.AA.: *Protección del patrimonio cultural de interés religioso*, op. cit., págs. 195-206; MORENO MOZOS, M. del Mar: «Bienes culturales de titularidad eclesiástica en el ámbito autonómico de Castilla-La Mancha», en VV.AA.: *Protección del patrimonio cultural de interés religioso*, op. cit., págs. 487-498; PONS-ESTEL TUGORES, Catalina: «Bienes culturales eclesiásticos en el ámbito balear», en VV.AA.: *Protección del patrimonio cultural de interés religioso*, op. cit., págs. 207-222.

³⁸⁵ Ver a este respecto, TEJÓN SANCHEZ, Raquel: *Confesiones religiosas y patrimonio cultural*, Ministerio de Justicia, Madrid 2008, págs. 160-161.

6.4. Valoración del sistema

Confluyen de este modo en la presente materia dos derechos constitucionalmente tutelados como son, por un lado, la libertad ideológica, religiosa y de culto (Art. 16.1) y, por otro, el derecho de todos los ciudadanos a la cultura, que los poderes públicos deben promover y tutelar (Art. 44.1). 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.

Capítulo 2º. 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.

Antes de entrar en el análisis de cada una de ellas, es necesario precisar que la opción por una o por otra 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 Derecho Internacional Humanitario, mientras que los lugares de culto como «derecho» se vincula con el concepto negativo del derecho de libertad religiosa y de culto y, por último» los lugares de culto como objeto de protección o garantía aparece vinculada con el concepto positivo del mismo derecho fundamental. No obstante, ello no significa, como se verá posteriormente, que en todos los casos y situaciones se cumpla la presente regla, ya que la naturaleza jurídica de los lugares de culto resulta fluctuante, pasando o adoptando posturas características de otra fundamentación jurídica. Así, por ejemplo, en el Derecho Internacional Humanitario los lugares de culto llegan a configurarse en algunos supuestos como un derecho de los heridos, enfermos o prisioneros de guerra, e incluso de la población civil de los territorios ocupados.

1. LOS LUGARES DE CULTO COMO «BIENES»

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.

Con tal consideración, el problema jurídico que subyace no es otro que el de determinar cómo se relacionan. Por todo ello, pueden distinguirse dos configuraciones de los lugares de culto dependiendo de su carácter o destino, esto es, entre «bien cultural» y «bien cultural».

1.1. Los lugares de culto como «bienes culturales»

Para los defensores de esta teoría, los lugares de culto 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. En este sentido, RIEGL señala que la civilización romana asignaba un valor de contemporaneidad y no conmemorativo a sus edificios religiosos, pues «*el respeto no se debía a la obra humana, sino a la divinidad que había tomado su morada, transitoria, en la forma perecedera*»³⁸⁶.

En la Iglesia católica, el valor de culto queda estipulado en el mencionado canon 1.254 del Código de Derecho Canónico cuando establece los fines propios principales que la misma persigue y que son:

«sostener el culto divino, sustentar honestamente al clero y demás ministros, y hacer las obras de apostolado sagrado y de caridad, sobre todo con los necesitados».

Aparece con ello el concepto de *res sacrae*, según el cual son cosas sagradas aquellas que reúnen dos requisitos: i) su destino al culto y ii) la dedicación o bendición litúrgicas³⁸⁷.

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. 1205³⁸⁸) 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

³⁸⁶ RIEGL, A.: op. cit., pág.41. AROCA señala que «*hasta la construcción romana del Panteón, los templos sagrados no eran lugares que albergaran fieles ni su diseño respondía a ritos específicos; los sacrificios se celebraban en el exterior del templo en la fachada del sol naciente y, excepto en contadísimas situaciones, nadie accedía a la morada del dios*» (cit. en AROCA HERNÁNDEZ-ROS, R.: *Edificios mágicos*, Espasa Libros, Madrid 2014, pág.141).

³⁸⁷ 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 (...)*».

Véase a este respecto, BRIONES MARTINEZ, Irene M.: «La cosa sagrada», en VV.AA.: *Protección del patrimonio cultural de interés religioso. Actas del V Simposio internacional de Derecho concordatario*, Ed. Comares, Granada 2012, págs. 401-414.

³⁸⁸ Canon 1205: «*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*».

Véase a este respecto, MACERATINI, Ruggero: «L'edificio religioso, in particolare la chiesa nella legislazione del corpus iuris canonico», en VV.AA.: *Protección del patrimonio cultural de interés religioso. Actas del V Simposio internacional de Derecho concordatario*, Ed. Comares, Granada 2012, págs. 453-462.

deber de conservar la documentación del acto, tanto cuando se trata de una iglesia como de un cementerio (c. 1208³⁸⁹). Entre los ejemplos canónicos de cosas sagradas, cabe citar las imágenes (c. 1188³⁹⁰), las reliquias (c. 1190³⁹¹) y los altares (c. 1235³⁹²). Los lugares y objetos dedicados permanentemente al culto tienen la consideración de sagrados, aunque no hayan sido bendecidos (cánones 1223, 1224, 1226 y 1229³⁹³). Un patrimonio eclesiástico que, según explica FORNÉS, 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 miembro³⁹⁴.

Es, por tanto, ésta la concepción mantenida tanto por el ordenamiento de la Iglesia católica, como por el derecho pacticio español, 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 confesional³⁹⁵ bien mediante la correspondiente norma pacticia, las que definen que 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 formación³⁹⁶. Se está optado de este modo por un concepto de lugar de culto coincidente con el de templo o edificio destinado habitualmente a la oración, y —por ende— muy alejado de otras expresiones como podrían ser, p. ej., la de «lugar sagrado». En este sentido, la RAE establece el siguiente significado

³⁸⁹ Canon 1208: «Se ha de levantar acta de la dedicación o bendición de una iglesia, y asimismo de la bendición de un cementerio; se guardará un ejemplar en la curia diocesana, y otro en el archivo de la iglesia».

³⁹⁰ Canon 1188: «Debe conservarse firmemente el uso de exponer a la veneración de los fieles imágenes sagradas en las iglesias; pero ha de hacerse en número moderado y guardando el orden debido, para que no provoquen extrañeza en el pueblo cristiano ni den lugar a una devoción desviada».

³⁹¹ Canon 1190: «§ 1. Está terminantemente prohibido vender reliquias sagradas.

§ 2. Las reliquias insignes así como aquellas otras que gozan de gran veneración del pueblo no pueden en modo alguno enajenarse válidamente o trasladarse a perpetuidad sin licencia de la Sede Apostólica.

§ 3. Lo prescrito en el § 2 vale también para aquellas imágenes que, en una iglesia, gozan de gran veneración por parte del pueblo».

³⁹² Canon 1235: «§ 1. El altar, o mesa sobre la que se celebra el Sacrificio eucarístico, se llama fijo si se construye formando una sola pieza con el suelo, de manera que no pueda moverse; y móvil, si puede trasladarse de lugar».

³⁹³ Canon 1223: «Con el nombre de oratorio se designa un lugar destinado al culto divino con licencia del Ordinario, en beneficio de una comunidad o grupo de fieles que acuden allí, al cual también pueden tener acceso otros fieles, con el consentimiento del Superior competente».

Canon 1224: «§ 1. El Ordinario no debe conceder la licencia requerida para establecer un oratorio, antes de visitar personalmente o por medio de otro el lugar destinado a oratorio y de considerarlo dignamente instalado.

§ 2. Una vez concedida la licencia, el oratorio no puede destinarse a usos profanos sin autorización del mismo Ordinario».

Canon 1226: «Con el nombre de capilla privada se designa un lugar destinado al culto divino, con licencia del Ordinario del lugar en beneficio de una o varias personas físicas».

Canon 1229: «Conviene que los oratorios y las capillas privadas se bendigan según el rito prescrito en los libros litúrgicos; y deben reservarse exclusivamente para el culto divino y quedar libres de cualquier uso doméstico».

³⁹⁴ FORNÉS DE LA ROSA, Juan: «Régimen jurídico patrimonial y financiación de la Iglesia desde la perspectiva de la libertad religiosa», en *Ius canonicum*, vol. 36, nº71; e *ibid* en AA.VV.: *La libertad religiosa*. IX Congreso Internacional de Derecho canónico, UNAM, México 1995, pág. 18.

³⁹⁵ El asunto de su salvaguarda y protección no toma carta de naturaleza en la legislación canónica hasta el Código de Derecho Canónico, de 1983; y ello con relación a la autorización para enajenar: cánones 638.3 y 1292.2, a la seguridad en su conservación: canon 1220.2, a la prescripción: canon 1270, y al tratar de los inventarios: canon 1283.2

³⁹⁶ Art. 2.1 de las Leyes 24/1992, 25/1992 y 26/1992, de 10 de noviembre: «A todos los efectos, son lugares de culto de las Iglesias [o de las Comunidades judías o islámicas] pertenecientes a la FEREDE [a la FCJE o a la CIE, respectivamente] los edificios o locales que estén destinados de forma permanente y exclusiva a las funciones de culto [la práctica habitual de la oración, formación] o asistencial religiosa, cuando así se certifique por la Iglesia [o Comunidad] respectiva con la conformidad de la Comisión Permanente de la FEREDE [de la Secretaría General de la FCJE o de la CIE]».

del término «templo»: «Edificio o lugar destinado al culto religioso; a menudo está consagrado a una divinidad».

Desde este plano, la mayoría de las confesiones religiosas estiman el valor de culto de sus inmuebles por su estrecha ligazón con valores inmateriales, espirituales, que carecen de entidad física, e incluso el valor artístico o histórico de un edificio lo tasan desde esa perspectiva de valores intangibles de «lo sacro». El hecho de que un inmueble aloje un valor de culto impregna al ente material y lo transforma en mera herramienta de valor residual para la realización de unos ritos cuya preservación entra en el ámbito de «lo intangible».

Es verdad que cada confesión o comunidad puede tener, y de hecho la tiene, una noción de lugar de culto (iglesia, mezquita, sinagoga, salón del reino, etc.), pero ello no resulta suficiente para que el Estado guarde silencio en una materia como la presente. La clasificación de éstos en el Derecho eclesiástico puede responder a lo que VITALE califica como de «un cuadro de expansividad del derecho canónico en el orden interno del Estado»³⁹⁷, pero esta posición —a nuestro juicio— lejos de ser una lógica consecuencia del principio de laicidad, supone o puede suponer a la larga un modo de distinción y con él de discriminación contrario al propio Estado laico, amén de no resultar muy adecuado al principio de seguridad jurídica. Mientras que por lo que respecta a la configuración del Estado.

El propio Tribunal europeo, a través de su jurisprudencia —como hemos tenido oportunidad de ver *supra*³⁹⁸ y veremos *infra*³⁹⁹, ha ido delimitando dicho concepto, el cual resulta más amplio que el establecido, p. ej., en las normas pacticias celebradas por el Estado español con la FEREDÉ, la FCJE y la CIE. En un tema como el afrontado en este trabajo, contar con una noción de lugar de culto resultaría de gran interés e incluso de necesidad, pero la realidad es que a nivel estatal no contamos con dicha definición⁴⁰⁰.

1.2. Los lugares de culto como «bienes culturales»

Para esta segunda teoría, el destino principal de los lugares de culto, o al menos de algunos de ellos, no es otro que el de «bien de interés cultural» o bien artístico, arqueológico, histórico, etc. Con independencia de la denominación que adoptemos⁴⁰¹, se trata de bienes que por su valor

³⁹⁷ VITALE, E.: «Legislatio libertatis e prospettazzioni sociologiche nella recente doctrina ecclesiasticistica», en *Il Diritto ecclesiastico*, parte 1, 1980, pág. 24.

³⁹⁸ Ver Capítulo 1, apartado 5.1.

³⁹⁹ Ver Capítulo 4, apartado 2.

⁴⁰⁰ A nivel autonómico, resulta de interés la Ley catalana 16/2009, de 22 de julio, de centros de culto, 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».

⁴⁰¹ RIEGL evita hablar de valor histórico de los edificios y lo sustituye por el atractivo término de valor conmemorativo. En su teoría, agrupa a los diferentes portadores de significativo heredado en tres círculos progresivos que van subsumiéndose uno en otro. El círculo más restrictivo lo forman lo que llama monumentos intencionados, aquellos que fueron «creados con el fin específico de mantener hazañas o destinos siempre vivos y presentes en la conciencia de las generaciones venideras»; el segundo círculo, el de los monumentos históricos abarca, además de a los anteriores, a los monumentos no intencionados en los que el valor conmemorativo es seleccionado contemporáneamente y por tanto, cambiante y variable según las estrategias de cada momento. Respecto a éstos, advierte que, si «llamamos histórico a todo lo que ha existido alguna vez y ya no existe... y a esto vinculamos la idea de que lo que alguna vez ha existido no puede volver a existir y que todo lo que ha existido constituye un eslabón imprescindible e indesplazable de una cadena evolutiva», se llega a una expansión infinita de monumentos en esta categoría pues «toda actividad humana o todo destino humano del que se nos haya conservado un testimonio o noticia tiene derecho a reclamar para sí, sin excepción ninguna, un valor histórico». El círculo más amplio de su propuesta es el de los mo-

cultural son calificados o considerados como tales por una sociedad⁴⁰². Hoy tiene valor cultural cualquier síntoma de lo identitario, de lo diverso, de lo sostenible, de lo dialogante, de lo solidario, y es cultura⁴⁰³ protegible todo aquello material y espiritual, intelectual y emocional, artístico y social que ha hecho, hace o hará diversos entre sí a las sociedades, a los grupos o a los pueblos, ignorando —como cita VELASCO— «*cualquier esquema o línea evolutiva que establezca estadios y sitúe en ellos a las distintas culturas*»⁴⁰⁴.

A este respecto, resulta igualmente relevante traer a colación lo acordado en la Comisión Franceschini⁴⁰⁵, en cuya Primera Declaración, introdujo el concepto de «bien» incluido en el patrimonio cultural de la nación:

*«Appartengono al patrimonio culturale della Nazione tutti i beni aventi riferimento alla storia della civiltà. Sono assoggettati alla legge i beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, ed ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà»*⁴⁰⁶.

numerosos antiguos que engloba, además de a todos los anteriores, a los que son simples vestigios de una existencia anterior a la del presente y que, carentes de valor conmemorativo pues su estado impide reconocer intencionalidad o ausencia de ella alguna, tienen un valor de antigüedad al que describe con una importante dosis de poesía: «*el monumento es sólo un sustrato concreto inevitable para producir en quien lo contempla aquella impresión anímica que causa en el hombre moderno la idea del ciclo natural del nacimiento y la muerte, del surgimiento del individuo a partir de lo general y de su desaparición paulatina y necesariamente natural en lo general*». La apreciación de estos monumentos antiguos es una mera percepción sensorial sin necesidad de conocimiento intelectual previo; su valor lo aporta el deterioro derivado del paso del tiempo (cit. en RIEGL, A.: «El culto moderno a los monumentos», en *La balsa de la medusa*, núm. 7 (1987), págs. 23-29).

⁴⁰² A este respecto, entre otros muchos documentos internacionales, los más relevantes sobre la diversidad cultural son:

- Declaración sobre la raza, París 1950.
- Declaración sobre naturaleza de la raza y de las diferencias sociales, París 1951.
- Propuesta sobre los aspectos biológicos de la cuestión racial, Moscú 1964.
- Declaración sobre raza y prejuicios sociales, París 1967 y 1978.
- Convención sobre protección del patrimonio mundial y cultural, París 1972.
- Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales de Méjico en 1982.
- Reconocimiento sobre la salvaguarda de la cultura tradicional y el folklore, París 1989.
- Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, Nuestra Diversidad Creativa, París 1996.
- Conferencia intergubernamental sobre políticas culturales para el desarrollo, Estocolmo 1998.
- Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural, París 2001.
- Convención para la protección de la diversidad de las expresiones culturales, París 2005.

⁴⁰³ Para Umberto ECO, la cultura son «*los códigos no escritos, señales y símbolos, rituales y gestos y actitudes comunes que fijan el sentido público de aquellas obras—obras de arte o discursos literarios— y organizan la vida interior de una sociedad*». Sobre esta definición, se puede extender el término «cultura» a las actitudes ante la muerte, las formas de matrimonio, la gastronomía, las reacciones ante el paisaje, los usos sociales y cualesquiera manifestaciones de la conciencia relacionadas con la política y la ideología, con las costumbres, el folklore y la religión.

⁴⁰⁴ VELASCO MAILLO, H.: «La cultura. Noción moderna», en *Revista Patrimonio cultural y Derecho*, núm. 10 (2006), pág. 26.

⁴⁰⁵ Esta Comisión tomó el nombre del Ministro italiano que la presidía oficialmente. El grupo estaba compuesto por 16 miembros del Parlamento italiano y 11 expertos en arte, historia, arqueología, derecho y biblioteconomía. La Comisión se encargó de revisar la legislación existente y el marco administrativo y buscar mecanismos de protección del patrimonio cultural. Se produjeron 84 declaraciones sintetizadas en 9 recomendaciones de acción urgente: establecer un servicio de seguridad de protección del patrimonio, detener proyectos urbanos en áreas de interés monumental, arqueológico o ambiental, iniciar un inventario sistemático del patrimonio italiano, convertir en espacios de libre acceso los edificios históricos utilizados por el Estado para sus fines administrativos, eliminar intervenciones y tratamientos inaceptables en bienes del patrimonio, establecer un organismo para la investigación, conservación, restauración y documentación, formar personal técnica y científicamente responsable del patrimonio, promover las producciones artísticas contemporáneas y realizar campañas de concienciación del respeto al patrimonio.

⁴⁰⁶ Atti della Commissione Franceschini, Dichiarazioni I, Parte Prima, Totot I, «Per la salvezza dei beni culturali in Italia», Patrimonio culturale della Nazione, Roma, 1967.

De ella queremos destacar el remarcable diálogo que intercaló entre el interés y el valor. El «interés» lo determinaban disciplinas regladas— la arqueología, la historia, el arte, las ciencias ambientales y paisajísticas, las documentales o la literatura— y, por tanto, sería siempre un concepto científico. El «valor», sin embargo, quedaba a decisión de un genérico y anónimo colectivo que decidiría en cada momento su trascendencia y cuyos criterios, a pesar del actual enfoque universalista de la cultura, podrían cambiar a lo largo del tiempo. No era un valor económico ni un valor de antigüedad, sino un valor de pretensiones bivalentes entre un valor de progreso y de desarrollo en la mejora de las condiciones de vida físicas y espirituales del hombre en el medio y un valor de utilidad que permitía reconocer y reconstruir su pasado a la generación actual y a las futuras⁴⁰⁷.

Por su parte, Massimo SEVERO GIANNINI, que fue coordinador cualificado del grupo VIII de la citada Comisión, considera que *«la definición de la Comisión aportaba un sentido amplio de lo cultural cuando hacía referencia a la historia de la civilización, connotación que era suficiente para identificar los bienes culturales, pero no para someterlos a la protección de la ley a la que, sin embargo, quedaban sujetos ciertos bienes en los que lo cultural, en sentido restringido y con efectos jurídicos, se equiparaba al interés arqueológico, histórico, artístico, ambiental, paisajístico, documental y literario y al interés de testimonio material con valor de civilización»*⁴⁰⁸.

Ello le permite ofrecer el siguiente concepto de bien cultural:

*«(el) bien cultural tiene como soporte una cosa, pero no se identifica con la propia cosa, antes al contrario, como bien, se adjetiva por el valor cultural inherente a dicha cosa»*⁴⁰⁹.

Esta distinción permite al autor diferenciar entre el continente físico, el bien patrimonial, el elemento material, la cosa, que puede ser objeto de derechos dominicales particulares y el bien cultural, el elemento inmaterial, objeto de potestades activas del poder público. Concluye que entre bien cultural y bien patrimonial no existe una correspondencia unívoca, ni implicaciones jurídicamente definidas. El bien cultural es siempre público porque lo es su fruición, con independencia de la titularidad pública o privada de pertenencia de la cosa a la que está asociado. No es el Estado quien tiene el goce de la cosa, sino que el titular de esa facultad dominical de disfrute es un grupo desagregado e indeterminado de personas físicas, inidentificables en el presente y ciertas en el futuro⁴¹⁰.

En esta misma línea de esfuerzo y de concreción, cabe señalar que la UNESCO ha elaborado, en 2005, un catálogo de diez criterios, seis para bienes culturales y cuatro para bienes naturales, que permitirían identificar un valor universal excepcional en el orbe cultural y, en consecuencia, incluir el bien en la lista del Patrimonio de la Humanidad. De estos criterios, que se refieren a todas las alegorías y metonimias de lo cultural que se ha indicado, serían aplicables a los edificios los siguientes:

- I. Representar una obra maestra del genio creativo humano.
- II. Testimoniar un importante intercambio de valores humanos a lo largo de un periodo de tiempo o dentro de un área cultural del mundo, en el desarrollo de la arquitectura o tecnología, artes monumentales, urbanismo o diseño paisajístico.

⁴⁰⁷ *Ibid*, pág. 21.

⁴⁰⁸ GIANNINI, M.S.: «I beni culturali», en *Revista de Patrimonio cultural y Derecho*, núm. 9 (2005), pág. 13.

⁴⁰⁹ GIANNINI, M.S.: «I beni culturali», op. cit., pág. 30.

⁴¹⁰ GIANNINI, M.S.: «I beni culturali», op. cit., pág. 35.

- III. Aportar un testimonio único o al menos excepcional de una tradición cultural o de una civilización existente o ya desaparecida.
- IV. Ofrecer un ejemplo eminente de un tipo de edificio, conjunto arquitectónico, tecnológico o paisaje, que ilustre una etapa significativa de la historia humana.
- V. Ser un ejemplo eminente de una tradición de asentamiento humano, utilización del mar o de la tierra, que sea representativa de una cultura (o culturas), o de la interacción humana con el medio ambiente especialmente cuando éste se vuelva vulnerable frente al impacto de cambios irreversibles.
- VI. Estar directa o tangiblemente asociado con eventos o tradiciones vivas, con ideas o con creencias, con trabajos artísticos y literarios de destacada significación universal.

De los seis postulados enunciados, cuatro se asocian con dones testimoniales —el bien da fe hacia el futuro de la historia pasada contenida en él— y sólo dos rescatan el valor de lo artístico o de lo estético.

Este criterio de establecer «especiales lugares» que deben ser protegidos aparece igualmente en, los ya mencionados, Convención de la UNESCO de 1954 (Art. 8⁴¹¹), Reglamento para su aplicación (Art. 12⁴¹²) y Segundo Protocolo, de 1999 (Arts. 10, 11 y 12⁴¹³), y con él el asunto no es

⁴¹¹ Art. 8: «1. Podrán colocarse bajo protección especial un número restringido de refugios destinados a preservar los bienes culturales muebles en caso de conflicto armado, de centros monumentales y otros bienes culturales inmuebles de importancia muy grande, a condición de que:

- a. Se encuentren a suficiente distancia de un gran centro industrial o de cualquier objetivo militar importante considerado como punto sensible, como por ejemplo un aeródromo, una estación de radio, un establecimiento destinado a trabajos de defensa nacional, un puerto o una estación ferroviaria de cierta importancia o una gran línea de comunicaciones;
 - b. No sean utilizados para fines militares.
2. Puede asimismo colocarse bajo protección especial todo refugio para bienes culturales muebles, cualquiera que sea su situación, siempre que esté construido de tal manera que según todas las probabilidades no haya de sufrir daños como consecuencia de bombardeos.
 3. Se considerará que un centro monumental está siendo utilizado para fines militares cuando se emplee para el transporte de personal o material militares, aunque sólo se trate de simple tránsito, así como cuando se realicen dentro de dicho centro actividades directamente relacionadas con las operaciones militares, el acantonamiento de tropas o la producción de material de guerra.
 4. No se considerará como utilización para fines militares la custodia de uno de los bienes culturales enumerados en el párrafo primero por guardas armados, especialmente habilitados para dicho fin, ni la presencia cerca de ese bien cultural de fuerzas de policía normalmente encargadas de asegurar el orden público.
 5. Si uno de los bienes culturales enumerados en el párrafo primero del presente artículo está situado cerca de un objetivo militar importante en el sentido de ese párrafo, se le podrá colocar bajo protección especial siempre que la Alta Parte Contratante que lo pida se comprometa a no hacer uso ninguno en caso de conflicto armado del objetivo en cuestión, y, especialmente, si se tratase de un puerto, de una estación ferroviaria o de un aeródromo, a desviar del mismo todo tráfico. En tal caso, la desviación debe prepararse en tiempo de paz.
 6. La protección especial se concederá a los bienes culturales mediante su inscripción en el «Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial». Esta inscripción no podrá efectuarse más que conforme a las disposiciones de la presente Convención y en las condiciones previstas en el Reglamento para su aplicación».

⁴¹² Art. 12: «1. Se establecerá un «Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial». 2. El Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura se encargará de ese registro y remitirá duplicados del mismo al Secretario General de las Naciones Unidas, así como a las Altas Partes Contratantes.

3. El Registro estará dividido en secciones, cada una de las cuales corresponderá a una de las Altas Partes Contratantes. Cada sección se subdividirá en tres epígrafes, titulados respectivamente: Refugios, Centros Monumentales y Otros Bienes Culturales Inmuebles. Compete al Director General decidir los datos que deban figurar en cada sección».

⁴¹³ Art. 10: «Un bien cultural podrá ponerse bajo protección reforzada siempre que cumpla las tres condiciones siguientes:

- a) que sea un patrimonio cultural de la mayor importancia para la humanidad;

determinar qué o quién tiene valor cultural, sino a qué y a quién se dedican los escasos recursos disponibles para la conservación, la protección y la salvaguarda. 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.

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 como un derecho, es decir, como una *facultas agendi*, como autorización concedida por la norma para exigir de los demás una determinada conducta⁴¹⁴. El derecho a participar en la vida cultural puede calificarse de libertad. Para realizarlo, es necesario que los Estados se abstengan de hacer algo

- b) que esté protegido por medidas nacionales adecuadas, jurídicas y administrativas, que reconozcan su valor cultural e histórico excepcional y garanticen su protección en el más alto grado; y
- c) que no sea utilizado con fines militares o para proteger instalaciones militares, y que haya sido objeto de una declaración de la Parte que lo controla, en la que se confirme que no se utilizará para esos fines».

Art. 11: «1. Cada Parte someterá al Comité una lista de los bienes culturales para los que tiene intención de solicitar la concesión de la protección reforzada.

2. La Parte bajo cuya jurisdicción o control se halle un bien cultural podrá pedir su inscripción en la Lista que se establecerá en virtud del apartado b) del párrafo 1 del Artículo 27. Esta petición comprenderá toda la información necesaria relativa a los criterios mencionados en el Artículo 10. El Comité podrá invitar a una Parte a que pida la inscripción de ese bien cultural en la Lista.

3. Otras Partes, el Comité Internacional del Escudo Azul y otras organizaciones no gubernamentales con la competencia apropiada podrán recomendar al Comité un bien cultural específico. En ese caso, el Comité podrá tomar la decisión de invitar a una Parte a que pida la inscripción de ese bien cultural en la Lista.

4. Ni la petición de inscripción de un bien cultural situado en un territorio, bajo una soberanía o una jurisdicción que reivindiquen más de un Estado, ni la inscripción de ese bien perjudicarán en modo alguno los derechos de las partes en litigio.

5. Cuando el Comité reciba una petición de inscripción en la Lista, informará de ella a todas las Partes. En un plazo de sesenta días, las Partes podrán someter al Comité sus alegaciones con respecto a esa petición. Esas alegaciones se fundarán exclusivamente en los criterios mencionados en el Artículo 10. Deberán ser precisas y apoyarse en hechos. El Comité examinará esas alegaciones y proporcionará a la Parte que haya pedido la inscripción una posibilidad razonable de responder antes de que se tome la decisión. Cuando se presenten esas alegaciones al Comité, las decisiones sobre la inscripción en la Lista se tomarán, no obstante lo dispuesto en el Artículo 26, por mayoría de las cuatro quintas partes de los miembros del Comité presentes y votantes.

6. Al tomar una decisión sobre una petición, el Comité procurará solicitar el dictamen de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, así como el de expertos particulares.

7. La decisión de conceder o negar la protección reforzada sólo se puede basar en los criterios mencionados en el Artículo 10.

8. En casos excepcionales, cuando el Comité ha llegado a la conclusión de que la Parte que pide la inscripción de un bien cultural en la Lista no puede cumplir con el criterio del párrafo b) del Artículo 10, podrá tomar la decisión de conceder la protección reforzada siempre que la Parte solicitante someta una petición de asistencia internacional en virtud del Artículo 32.

9. Desde el comienzo de las hostilidades, una Parte en el conflicto podrá pedir, por motivos de urgencia, la protección reforzada de los bienes culturales bajo su jurisdicción o control, sometiendo su petición al Comité. El Comité transmitirá inmediatamente esta demanda a todas las Partes en el conflicto. En ese caso, el Comité examinará urgentemente las alegaciones de las Partes interesadas. La decisión de conceder la protección reforzada con carácter provisional se tomará con la mayor rapidez posible y, no obstante lo dispuesto en el Artículo 26, por mayoría de las cuatro quintas partes de los miembros del Comité presentes y votantes. El Comité podrá conceder la protección reforzada, a la espera del resultado del procedimiento normal de concesión de dicha protección, siempre que se cumpla con las disposiciones de los párrafos a) y c) del Artículo 10.

10. El Comité concederá la protección reforzada a un bien cultural a partir del momento en que se inscriba en la Lista.

11. El Director General notificará sin espera al Secretario General de las Naciones Unidas y a todas las Partes toda decisión del Comité relativa a la inscripción de un bien cultural en la Lista».

Art. 12: «Las Partes en un conflicto garantizarán la inmunidad de los bienes culturales bajo protección reforzada, absteniéndose de hacerlos objeto de ataques y de utilizar esos bienes o sus alrededores inmediatos en apoyo de acciones militares».

⁴¹⁴ Cfr. CONDOMINES, F. de A. y POU DE AVILES, J.M.: voz «Derecho», en *Nueva Enciclopedia jurídica*, vol. I pág. 28.

(no injerencia en el ejercicio de las prácticas culturales), por una parte, y que tome medidas positivas (asegurarse de que existan las condiciones necesarias para poder ejercer real y efectivamente el derecho, promoverlas y facilitarlas), por la otra. Se configura, pues, como un derecho fundamental que puede reconocerse bien de forma individual, bien de forma colectiva. La decisión de una persona de ejercer o no el derecho de culto individualmente o en asociación con otras 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.

2.1. Los lugares de culto como derecho individual

1.- Como ya se ha manifestado, toda persona tiene derecho a la libertad religiosa, una libertad que integra el derecho a practicar el culto individual y colectivamente. A este respecto, debemos traer a colación lo manifestado por el Comité de DESyC, con relación al artículo 15 del PIDESyC⁴¹⁵, en la Observación nº 21⁴¹⁶, para quien:

«la expresión «toda persona» se refiere tanto al sujeto individual como al sujeto colectivo. En otras palabras, una persona puede ejercer los derechos culturales: a) individualmente; b) en asociación con otras; o c) dentro de una comunidad o un grupo» (párrafo 9).

La libertad de conciencia y religiosa se configura, por tanto, como un derecho de la persona en cuanto tal, ya que el pensamiento, las creencias, la religión, etc., 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.

En este sentido, debemos señalar que para que exista un efectivo desarrollo de estas libertades en un Estado que mantiene su sistema jurídico político sobre la base del pluralismo, es necesario que éste adopte una posición de neutralidad frente al fenómeno religioso respetando la naturaleza propia de dicho fenómeno. Y creemos que sólo se puede entender dicha posición si no realiza ninguna toma de postura, si simplemente desarrolla y protege legislativamente estos derechos en una situación de igualdad. A este respecto, BENEYTO pone de manifiesto que *«sin el dato de la neutralidad ideológica del Estado moderno no es posible que llegue a garantizarse las libertades de pensamiento, de conciencia y de religión; y viceversa: dichas libertades son el fundamento último que aseguran la neutralidad ideológica del Estado y, por tanto, la existencia de un Estado no totalitario»*⁴¹⁷.

⁴¹⁵ Art. 15 PIDESyC: «1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:

a) Participar en la vida cultural;

b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;

c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.

4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales».

⁴¹⁶ Observación nº 21 del Comité de Derechos Humanos: Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párr. 1a del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (consultar en línea: <https://digitallibrary.un.org/record/679355?ln=es>; visitado por última vez el 9 de enero de 2022).

⁴¹⁷ BENEYTO, José M^º: «Artículo 16. Libertad ideológica y religiosa», en ALZAGA, Oscar (ed.): *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, vol. II, EDERSA, Madrid, 1984, pág. 337.

2.- Para esta concepción, los lugares de culto representan un derecho subjetivo de toda persona a poder ejercer, en público y en privado, sus prácticas religiosas. Como ya se ha puesto de manifiesto, el derecho a practicar el culto forma parte del derecho fundamental de libertad religiosa y de culto (Art. 2.1.b) LOLR). En efecto, es como parte del contenido de este derecho por lo que se reconoce a toda persona, con la consiguiente inmunidad de coacción, el derecho a practicar el culto para lo cual los lugares de culto son un elemento imprescindible y necesario. 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 garantía⁴¹⁸. Esta configuración de la práctica religiosa se acoge –como hemos visto *supra*– en el Derecho internacional de los derechos humanos⁴¹⁹.

Una cuestión que plantea dicha protección y tutela es la relacionada con su contenido y alcance, así como respecto a su garantía por parte de los poderes públicos. Con carácter general, cabe señalar que nos encontramos ante una libertad de 1ª generación⁴²⁰ y, por tanto, ante un derecho frente al Estado. Este tipo de derechos se caracterizan porque imponen al Estado el deber de abstenerse de interferir en el ejercicio y pleno goce de estos derechos por parte del ser humano. El Estado debe limitarse a garantizar el libre goce de estos derechos, organizando la fuerza pública y creando mecanismos judiciales que los protejan. Las dos ideas centrales son las de la libertad personal y la de proteger a los individuos contra las violaciones cometidas por el Estado. A partir de esto, se puede afirmar que los derechos de la «primera generación» están orientados sobre todo a la tutela de las libertades clásicas (libertad religiosa, libertad de expresión, derecho de asociación, derecho de reunión, etc.); éstas se dirigen, por un lado, a impedir intromisiones injustificadas en la persona como ser moral y en su esfera privada y, por otro, a permitir la formación autónoma de las propias decisiones y la manifestación del pensamiento individual.

Como conclusión cabe citar las siguientes características más significativas de los derechos de primera generación, a saber:

- Tienen un carácter absoluto o formal, es decir, afectan a todos los individuos al margen de su circunstancia socio-económica.
- Pretenden salvaguardar la libertad individual frente a las posibles injerencias de particulares o del propio Estado, siendo ello indicativo del fuerte individualismo presente en las primeras Declaraciones de Derechos Universales. Si bien las legislaciones vigentes consideran que ciertos usos pueden ser contrarios a los intereses generales y han matizado esta característica.
- Presuponen un Estado pasivo, no intervencionista o mínimo. Reconociendo una esfera de privacidad al individuo apuntan en realidad a que el Estado no interfiera en las actividades privadas de los ciudadanos, lo que debe relacionarse con el origen del Estado liberal, que se encuentra en la lucha contra el poder sin freno de las monarquías absolutistas.

⁴¹⁸ Cfr. CAMARERO, M.: «La protección de los intereses religioso en España: en los medios de comunicación y en ámbitos especiales», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. I (1985), págs. 376-378.

⁴¹⁹ Vid *supra*, Capítulo 1, apartado 2.

⁴²⁰ Cfr. VASAK, K.: *Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, UNESCO Courier 30:11, Paris: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, November 1977.

- El valor fundamental que subyace a estos derechos es la libertad, entendida como participación política pero también como ausencia de obligaciones con respecto al Estado.
- No suponen grandes inversiones por parte del Estado, a diferencia de los de segunda generación. Ahora bien, no hay que exagerar la pasividad del Estado en relación con el cumplimiento de estos derechos, puesto que en ocasiones se ve obligado a intervenir. Por ejemplo, cuando se celebran las elecciones el Estado está obligado a habilitar todos los recursos necesarios para que tengan lugar con éxito. Pero sí es cierto que se trata de derechos que podríamos denominar baratos o de bajo coste⁴²¹.

¿Podríamos exigir después de lo expuesto que los poderes públicos adopten medidas de promoción dirigidas a salvaguardar una práctica segura del culto? ¿Es ésta una actividad que corresponde a los poderes públicos? A este respecto, cabría traer a colación otro tipo de clasificaciones como son las que contraponen los derechos de libertad, que se realizan con la interdicción de las injerencias de los poderes públicos en la esfera propia de los individuos (y que tienen su punta de lanza en la libertad de circulación y establecimiento), de las que se realizan en la libertad de conciencia y expresión (con sus relativas especificaciones y con las libertades instrumentales de la misma) y de las que comportan pretensiones para beneficiarse constitucionalmente de formas de previsión y asistencia aseguradas⁴²². Y con ello, una cuestión —ya abordada con anterioridad— como es la posible transformación en general de los derechos de libertad (derechos negativos) en garantías positivas (derechos positivos), y en concreto el derecho de libertad religiosa y de culto.

La doctrina liberal clásica consideraba que la igualdad formal, es decir, la que promueven los derechos civiles y políticos, era garantía suficiente para asegurar el principio de igual acceso a las distintas posiciones en el seno de la comunidad. Pero lo cierto es que tal formalismo liberal resulta insuficiente en cuanto que determinadas circunstancias socioculturales pueden constituir un factor discriminatorio que impida que ese igual acceso se haga efectivo. Por este motivo los derechos sociales están encaminados a paliar cierto tipo de desigualdades y generar equilibrio y seguridad en el seno de la comunidad. Así, pues, cuando hablamos de la segunda generación de derechos, la igualdad pierde su carácter formal. Se habla, entonces, de igualdad material, que no debe ser interpretada literalmente: se trata de impedir que ciertas desigualdades materiales que tienen que ver con las condiciones de vida (como las económicas o las culturales, por ejemplo) se hagan tan extremas que pongan en peligro la convivencia social. Lo que se pretende es un cierto equilibrio material, consecuencia de lo que denominamos justicia distributiva, entre los miembros de la comunidad, en cuanto que no nos encontramos con una concepción de Estado liberal sino democrático y social, que debe garantizar por ejemplo una educación y sanidad públicas, tareas a las que deberá dedicar buena parte de sus recursos.

Las características fundamentales de los derechos sociales o de segunda generación son las siguientes:

- Al contrario que los derechos de primera generación, que afectan a un individuo abstracto y ahistórico, aquí nos encontramos con individuos que ocupan una posición determinada en el entramado social y están sujetos a ciertas necesidades y ello explica que se asocien tan estrechamente a las reivindicaciones obreras que les dieron impulso.

⁴²¹ FRAGUAS MADURGA, Lourdes: «El concepto de derechos fundamentales y las generaciones de derechos», en *Anuario del Centro de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Calatayud*, núm. 21 (2015), págs. 117-136.

⁴²² Cfr. PIZZORUSSO, Alessandro: «Las «generaciones» de derechos», consultar en línea: <file:///C:/Users/PC/Downloads/Dialnet-LasGeneracionesDeDerechos-1976023.pdf> (visitado por última vez el 31 de agosto de 2021).

- Frente a los derechos de no intervención que suponen una limitación de las atribuciones del Estado, los derechos sociales introducen importantes recortes a la libertad de mercado, por ejemplo, a la libertad de contratación y despido, procurando así corregir ciertos resultados indiscutiblemente desiguales.
- Su concepción de la igualdad es material, no formal –en cuanto que esta última es característica de los derechos civiles y políticos–: se trata de corregir ciertas situaciones de desequilibrio económico-social que atentan contra una concepción igualitaria, en sentido material, de la sociedad.
- El carácter asistencial de estos derechos implica un gasto importante de los presupuestos generales del Estado para paliar esas diferencias socio-económicas que las relaciones de libre mercado acentúa⁴²³. Es esta última cuestión un factor a tener muy presente en un tema como el aquí abordado, ya que la puesta en marcha de algunas medidas puede suponer o conllevar un gasto inasumible por el Estado. Ello obligará, sin lugar a dudas, a delimitar el número de lugares de culto a proteger, así como las medidas a adoptar.

Junto a ello, debemos asimismo hacer referencia al hecho de que dentro de los derechos de 3ª generación aparecen reconocidos, entre otros, aquellos relacionados con las minorías en general, y con las minorías religiosas en particular (cfr. Art. 2.3 LOLR⁴²⁴). En el fondo de estos nuevos derechos encontramos un sentido de pertenencia a la comunidad humana y al mundo, que va más allá del propio Estado nacional proyectándose sobre la totalidad del planeta. Por ejemplo, esto se observa con claridad en la adopción de todas aquellas medidas destinadas a poner fin a situaciones de discriminación a las minorías o grupos discriminados por razón de su sexo o de su orientación sexual o de la pertenencia a una etnia o a una creencia o convicción religiosa o filosófica. Dentro de los derechos de las personas pertenecientes a minorías, se prevé –tanto en la Declaración de las Naciones Unidas de 1981⁴²⁵ como en el Convenio Marco del Consejo de Europa de 1992⁴²⁶– que

«todos los Estados adoptarán medidas eficaces para prevenir y eliminar toda discriminación por motivos de religión o convicciones en el reconocimiento, el ejercicio y el goce de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en todas las esferas de la vida civil, económica, política, social y cultural» (Arts. 4 y 4.2, respectivamente).

Al tiempo que el artículo 6 del Convenio-Marco dispone que:

«1. Las Partes promoverán un espíritu de tolerancia y de diálogo intercultural, y tomarán medidas eficaces para favorecer el respeto y la comprensión mutuas entre todas las personas que vivan en su te-

⁴²³ FRAGUAS MADURGA, Lourdes: «El concepto de derechos fundamentales y las generaciones de derechos», en *Anuario del Centro de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Calatayud*, núm. 21 (2015), págs. 117-136.

⁴²⁴ Art. 2.3 LOLR: «Para la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos, militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos».

⁴²⁵ Declaración 36/55 de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, de 25 de noviembre de 1981 (consultar en línea: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-elimination-all-forms-intolerance-and-discrimination#:~:text=Art%C3%ADculo%204-1.,%2C%20pol%C3%ADtica%2C%20social%20y%20cultural.>; visitado por última vez el 11 de enero de 2022).

⁴²⁶ Convenio Marco núm. 157, del Consejo de Europa, para la Protección de las minorías nacionales, de 1 de febrero de 1995 (BOE núm. 20, de 23 de enero de 1998) (consultar en línea: https://boe.es/diario_boe/txt.php?lang=fr&id=BOE-A-1998-1369; visitado por última vez el 11 de enero de 2022).

ritorio, sea cual fuere su identidad étnica, cultural, lingüística o religiosa, en particular, en los campos de la educación, de la cultura y de los medios de comunicación».

3.- En este marco individual, una mención especial debe hacerse igualmente a los ritos funerarios y los cementerios, siendo éstos últimos –en muchas ocasiones– equiparados o asimilados a los lugares de culto. En este sentido, debe traerse a colación lo dispuesto en los Acuerdos de cooperación celebrados por el Estado español con la FCJE y la CIE, en concreto en los respectivos artículos 2 de dichas normas (apartados 6 y 5, respectivamente) se establece que

«Los cementerios judíos gozarán de los beneficios legales que este artículo establece para los lugares de culto (...)».

Por lo que respecta a los ritos funerarios, éstos son configurados como integrantes del derecho individual de toda persona a recibir sepultura digna y sin discriminación por motivos religiosos (Art. 2.1.b) LOLR). Nos encontramos, por tanto, ante un derecho esencialmente individual, en el que lo que se pretende proteger es el hecho de que una persona sea enterrada de conformidad con sus creencias o convicciones religiosas o filosóficas.

En este ámbito se producen muchos de los ataques (sobre todo, en el ámbito de los conflictos callejeros), toda vez que las tumbas aparecen pintadas con símbolos filosóficos o políticos. Un claro ejemplo lo encontramos en las pintadas (esvásticas, etc.) realizadas por grupos neonazis o de ultraderecha en tumbas judías. Se trata, sin lugar a dudas, de ataques antisemitas tanto contra el difunto como contra la comunidad judía. Y lo mismo cabría señalar en caso de que estos actos se reprodujeran o realizaran contra tumbas o sepulturas de personas que profesaran otros credos o convicciones religiosas o filosóficas⁴²⁷.

En nuestro Derecho penal aparece recogido un tipo penal específico en el artículo 526⁴²⁸, a través de cual se intenta proteger contra este tipo de actos y ataques. A este respecto, cabe señalar que el precepto en cuestión contempla varias conductas o tipos diferenciados y múltiples objetos materiales. Las primeras se pueden dividir en tres variantes, dos de ellos íntimamente enlazadas: violación de sepulturas y profanación de cadáveres, realizadas ambas modalidades «faltando el respeto debido a la memoria de los muertos», y la destrucción, alteración o daños de otros objetos funerarios. En este mismo sentido, cabe señalar que el concepto de «profanar» se ha concebido como una acción de deshonor o menosprecio directamente dirigida sobre el cadáver o sobre sus cenizas, amén de exigir –cuando se trata de ataque a urnas o sepulturas⁴²⁹– la existencia

⁴²⁷ A este respecto, traemos a colación lo producido en Francia donde sepulturas y tumbas de diferentes credos religiosos han sido profanadas con un cierto intervalo de tiempo: la primera de las noticias data de 2008, y versa sobre el tercer ataque a tumbas musulmanas en un cementerio militar francés (*El Mundo*, de 8 de diciembre de 2008 [consultar en línea: <https://www.elmundo.es/elmundo/2008/04/06/internacional/1207490707.html>; visitado por última vez el 20 de diciembre de 2021]); la segunda y tercera de las noticias son de 2015 y versan sobre sendos ataques a tumbas judías (*La Vanguardia*, de 15 de febrero de 2015 [consultar en línea: <https://www.lavanguardia.com/local/madrid/20201225/6148906/cementerio-judio-madrid-ataque-vandalico.html>; visitado por última vez el 20 de diciembre de 2021]) y a cementerios cristianos (*La Razón*, de 18 de febrero de 2015 [consultar en línea: <https://www.larazon.es/internacional/ya-son-4-los-cementerios-cristianos-profanados-en-francia-en-las-ultimas-horas-GJ8874392/>; visitado por última vez el 20 de diciembre de 2021]).

⁴²⁸ Art. 526 CP: «*El que, faltando al respeto debido a la memoria de los muertos, violare los sepulcros o sepulturas, profanare un cadáver o sus cenizas o, con ánimo de ultraje, destruyere, alterare o dañare las urnas funerarias, panteones, lápidas o nichos será castigado con la pena de prisión de tres a cinco meses o multa de seis a 10 meses.*»

⁴²⁹ La acción típica admite tres posibilidades: «Destruir» como deshacerse o inutilizar una cosa; «Alterar» como cambiar la esencia o forma de una cosa, y «Dañar» como causar detrimento o menoscabo de una cosa.

de un «ánimo de ultraje» (STS 70/2004, de 20 de enero⁴³⁰); configurado éste como un elemento subjetivo del injusto que excluyen no sólo la imprudencia, sino el dolo eventual⁴³¹.

En este sentido, cabe afirmar –según POLAINO-ORTS– que «*profanar un cadáver significa, según entendimiento constante en la doctrina y en la jurisprudencia, que por conocido es ocioso citar, concederle un «trato deshonesto, indigno, indecoroso», «sin el debido respeto», «de grave menosprecio» o «con un uso diverso al debido». La conducta ha de tener, además, cierta entidad, conforme al principio de intervención necesaria del Derecho penal, que excluye del campo de protección de la norma las acciones que, por su escasa significación social y jurídica (no ética o moral), no supongan más que una simple falta de respeto. Es decir, el legislador penal, al incriminar el delito de profanación, está pensando en conductas tan graves como, por ejemplo, consumir el coito con un cadáver (acción que no puede calificarse de violación, al carecer el muerto de titularidad del bien jurídico «libertad sexual»). Es evidente que mantener relaciones sexuales con un cadáver supone a un «uso diverso al debido», faltando el respeto debido a la memoria del muerto»⁴³².*

La realización de este tipo de actos se ha incluido también dentro del ámbito del presente estudio, por entender que responden a los mismos objetivos, tienen las mismas consecuencias y conforman «un todo» común con los lugares de culto; y –por lo tanto– las medidas que se propongan en esta materia también deberán tener presente esta realidad. Amén de lo ya señalado con relación a los respectivos artículos 2 de las Leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre.

2.2. Los lugares de culto como derecho colectivo

1.- Una primera aproximación a la noción de «culto» lo presenta como «*aquella manifestación de la religiosidad humana consistente, concretamente, en la prestación de un homenaje o reverencia a alguna persona o cosa, a la que se reconoce cierta naturaleza o significado divino, o cuando menos sobrenatural*»⁴³³. Tal es el sentido que se desprende de la STC 106/1996, en relación con la celebración de la comunión⁴³⁴, y la noción que se reproduce en la STC 46/2001, en que se incluye

⁴³⁰ Ver también Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 15 de octubre de 2010, FJ segundo (consultar en línea: <https://carris.files.wordpress.com/2010/10/ap-madrid-15-10-2010-caso-coslada-profanacion-de-cadaveres-acceso-a-un-cementerio-de-noche-saltando-la-valla-destrozando-42-tumbas-y-causando-danos-en-lapidas-crucifijos-y-otros.pdf>; visitado por última vez el 23 de febrero de 2022).

⁴³¹ Véanse en este sentido, CÁRDENAS KRENZ, Ronald: «Tienen derechos los muertos», en *Giuristi: Revista de Derecho Corporativo*, vol. I, núm. 1 (2020), págs. 171-197 (consultar en línea: <https://revistas.esan.edu.pe/index.php/giuristi/article/download/13/9/43>; visitado por última vez el 23 de febrero de 2022); POLAINO-ORTS, Miguel: «Profanación de cadáveres y Derecho penal», en consultar en línea: https://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/tribuna/tr_20080616_47.pdf (visitado por última vez el 23 de febrero de 2022); RAMOS GUTIÉRREZ, Mercedes: *La protección de la memoria defuncti*, Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, Salamanca 2012 (consultar en línea: http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/121403/1/DDP_RamosGutierrezMercedes_Tesis.pdf; visitado por última vez el 23 de febrero de 2022).

⁴³² POLAINO-ORTS, Miguel: «Profanación de cadáveres y Derecho penal», op. cit., pág. 2.

⁴³³ La definición continúa con la tradicional distinción entre culto interno y externo: «*El homenaje en que el culto consiste puede el hombre tributarlo exclusivamente en su foro interno, sin que trascienda al exterior (culto interno) o bien realizarlo mediante actos ostensibles, más o menos complejos (culto externo). En realidad, cuando se habla de culto desde un punto de vista jurídico, se alude generalmente al culto externo, que es el que ahora nos interesa, por cuanto solamente éste, por su exteriorización, puede tener relevancia frente al Derecho. (...)*» (cit. en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, vol. VI, Ed. F. Seix, Barcelona 1985, pág. 152. Definición elaborada por D. B. PELLISÉ PRATS.

⁴³⁴ STC 106/1996, de 12 de junio, FJ 7. A raíz de la situación de conflicto laboral existente en un Centro hospitalario, que dio lugar a la inasistencia a la misa de los enfermos, el Capellán decidió subir a las plantas donde se encontraban hospitalizados los enfermos. El Tribunal se refiere a la forma inusual con que se llevaron a cabo los actos de culto de la

una definición de religión en relación con la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas de la Iglesia de la Unificación⁴³⁵.

Las definiciones del culto inciden en otro aspecto, el relativo a su vertiente individual o colectiva. Aunque se presenta primordialmente como una manifestación personal de la libertad religiosa, en atención a su importancia social se recalca sobre todo la relevancia colectiva o pública de la libertad de culto⁴³⁶. Este indiscutible carácter social o comunitario no puede llevarnos a soslayar —como ya se ha puesto de manifiesto— que, como todos los derechos, la libertad de culto tiene como sujeto primero el individuo⁴³⁷, y que, en segundo lugar, el énfasis en la dimensión colectiva del culto es producto de una determinada concepción de religión, la que se equipara con las confesiones mayoritarias conocidas. Este aspecto individual se ha planteado ante la jurisprudencia constitucional especialmente en cuanto a su vertiente negativa, esto es, en cuanto a la negativa a participar en actos de culto⁴³⁸.

A raíz de este carácter social del culto, de su proyección externa y colectiva, podríamos plantearnos su coincidencia con el ámbito de protección de otro derecho constitucional: el derecho de reunión, tanto en su vertiente privada como, sobre todo, en su vertiente pública de libre manifestación⁴³⁹. En este sentido, cabe afirmar que el derecho de reunión consiste en la concurrencia

religión, «*lo que hizo portando el cáliz, entonando cánticos religiosos y acompañado por una comitiva*».

⁴³⁵ La STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 3, reproduce parte de la Resolución de la Dirección General de Asuntos Religiosos denegatoria de la inscripción, por carecer de naturaleza religiosa; en concreto, la definición de la Real Academia Española de la Lengua, que incluye como uno de los elementos de la religión «*c) unos actos de culto, concretos y definidos, manifestación externa de la relación de los fieles de una Confesión religiosa con el Ser superior o Divinidad; y d) como consecuencia de la existencia de los actos de culto, aunque no sea con el carácter de elemento esencial, la tenencia de lugares a los que concurren los fieles para la celebración de dichos actos*»; seguidamente, resume este elemento en los términos siguientes: «*3) Una suerte de acciones rituales, individuales o colectivas (culto), que constituyen el cauce a través del cual se institucionaliza la comunicación de los fieles con el Ser superior*». Pese a reproducirlas, como sabemos, el Tribunal no hace suyas estas precisiones.

⁴³⁶ En este sentido, MARTÍNEZ SISTACH señala que «*lo ritual constituye el lado visible por excelencia de la vida religiosa, el medio más importante para el reconocimiento del grupo y para el fortalecimiento de su cohesión; la mediación por la que la comunidad religiosa se hace presente ante el conjunto de la sociedad*», en «Libertad religiosa», en *La libertad religiosa. Memoria del IX Congreso Internacional de Derecho Canónico*, UNAM, México 1996, pág. 307. Cfr. AMORÓS, J.J.: *La libertad religiosa en la Constitución Española de 1978*, Tecnos, Madrid 1984; MARTÍNEZ-SISTACH, Lluís: «Libertad religiosa. Relaciones Iglesia-Estado», en *Estudios eclesíasticos*, vol. 86, núm. 337 (2011), págs. 413-438; MUGICA: «La Constitución española y la libertad religiosa», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. 24 (2008), págs. 120 y sigs.

⁴³⁷ En contra, Rocío DOMÍNGUEZ BARTOLOMÉ, que lo expresa en los términos siguientes: «*Sólo tiene relevancia práctica el culto en los supuestos en que la religiosidad esté amparada por un grupo religioso —confesión o grupo atípico— ya que los derechos del individuo sólo son ejercitables si existe una religiosidad como sistema. Se puede decir que los derechos del grupo religioso que surgen de la libertad de cultos son primarios y originales, mientras que los del individuo son secundarios y consecuenciales*», en «El grupo religioso: una manifestación del derecho de asociación», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. X (1994), pág. 135.

⁴³⁸ Al respecto, pueden consultarse las STC 177/1996, de 11 de noviembre, y la STC 101/2004, de 2 de junio, de planteamiento similar; el FJ 4 de esta última sentencia resume: «*el recurrente pretendía hacer valer la vertiente negativa de la libertad religiosa frente a lo que consideraba un acto ilegítimo de intromisión en su esfera íntima de creencias, y por el que un poder público, incumpliendo el mandato constitucional de no confesionalidad del Estado (art. 16.3 CE), le habría obligado a participar en un acto, que estimaba de culto, en contra de su voluntad y convicciones personales*».

⁴³⁹ Siguiendo a J. RIVERO, la libertad religiosa comprende tanto la libertad de conciencia, que define como «*la liberté de choisir entre l'incroyance et l'adhésion à une religion parmi celles qui se proposent aux hommes*», como la libertad de culto, es decir, «*la liberté de la pratique individuelle et collective de la religion*», en *Les libertés publiques/les droits de l'homme*, Press Universitaires de France, París 1987, pág. 147. Según explica J. ROBERT, «*les ceremonies du culte ont toujours été, d'une manière traditionnelle, assimilées aux réunions, or, le droit commun était, en 1905, le régime de la déclaration préalable. On précisera néanmoins que, même dans le cadre de la loi réagissant les associations, le régime des réunions culturelles était privilège*

concertada y temporal de un grupo de personas con una finalidad determinada y común, unos rasgos en los que coincide la doctrina científica⁴⁴⁰, la jurisprudencia constitucional y la ley⁴⁴¹. Tales rasgos podrían, sin lugar a dudas, predicarse de determinadas modalidades de culto, en cuyo caso se trataría de una reunión o manifestación con finalidad religiosa. En este aspecto instrumental incide la legislación de desarrollo del derecho de reunión, que «tiene carácter general y supletorio respecto de cualquiera otras en las que se regule el ejercicio del derecho de reunión»⁴⁴²; por su parte, la Ley Orgánica de Libertad Religiosa se remite a la legislación general relativa al régimen de las reuniones⁴⁴³. Se trata, por tanto, de una relación de especialidad, que vendrá determinada por la finalidad de la reunión de carácter religioso.

No obstante, y a pesar de estas notas en común, cabe precisar que el culto tiene una finalidad completamente distinta al derecho de reunión o de manifestación: consiste en la libertad de reconocer, mediante homenajes, ritos, celebraciones o comportamientos, aquellos objetos o personas a las que se dota de significado sagrado, es decir, trascendente o sobrenatural⁴⁴⁴. Así, se ha afirmado 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*»⁴⁴⁵.

2.- Esta teoría se formula, desde la perspectiva de la libertad de culto, como un derecho colectivo externo. Para los defensores de esta fundamentación, el titular del derecho a crear o establecer lugares de culto lo son 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 protec-

*car elles étaient dispensées de l'obligation d'avoir un bureau chargé de maintenir l'ordre et responsable des infractions. Ce régime a été modifié —pour rendre la liberté des cultes plus effective— par la loi du 28 mars 1907 qui a supprimé l'obligation de la déclaration préalable. Le régime est donc bien actuellement celui de la liberté totale». Dentro de las manifestaciones exteriores o públicas del culto, distingue entre las tradicionales y las no tradicionales, a las que define: «La manifestación no traditionnelle serait, elle, par exemple, la procession qui n'a pas un caractère coutumier, qui n'a point de régularité et qui devrait de ce fait obéir au droit commun des manifestations sur la voie publique, c'est-à-dire pouvoir être interdite sur la base de impératifs tirés de l'ordre public»; en cambio, las de carácter tradicional parten de la presunción de ausencia de motivos de alteración del orden público. Vid. ROBERT, J., y DUFFAR, J. (coll.): *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Montchrestien, París 1996, págs. 570 y 574 a 575.*

⁴⁴⁰ Respecto de la doctrina, ver Ignacio TORRES MURO en *El derecho de reunión y manifestación*, Civitas, Madrid, 1991, págs. 75 y ss.; y José Carlos GARAVA DE CARA en *El sistema de organización del ejercicio del derecho de reunión y manifestación*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, págs. 8 a 13. Este último autor identifica un cuarto elemento, «objetivo o real», que es el lugar de celebración de la reunión. En cuanto a la jurisprudencia, se admiten los tres criterios, entre de otras, en la STC 85/1988, de 28 de abril, o también en la STC 66/1995, de 8 de mayo.

⁴⁴¹ Así lo recoge el artículo 1, apartado segundo de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. Esta ley establece un mínimo de veinte personas para entender que existe una reunión; siendo como es una cifra discrecional, sin base constitucional, según I. TORRES MURO se justifica porque a partir de ese momento las reuniones pueden considerarse fenómenos sociales necesitados de ordenación jurídica, en *El derecho de reunión...*, op. cit., pág. 76. Sin embargo, ni un número inferior presupone que no habrá perturbaciones, ni que deban negarse las garantías del derecho. De hecho, esta delimitación establece el ámbito de aplicación de la ley más que definir el derecho de reunión, ya que después se enumeran una serie de reuniones que, sin dejar de ser el ejercicio de este derecho, no se hallan comprendidas en su regulación.

⁴⁴² Disposición Final primera de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.

⁴⁴³ La remisión la efectúa el artículo 2.1.d) de la LOLR, que dispone: «La libertad religiosa y de culto garantizada por la Constitución comprende (...) el derecho de toda persona a reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas de conformidad con el ordenamiento jurídico general y lo establecido en la presente Ley Orgánica».

⁴⁴⁴ Ver MARTÍNEZ-SISTACH, Lluís: «Libertad religiosa», op. cit., págs. 310-311.

⁴⁴⁵ ROBERT, J.: *La liberté religieuse...*, op. cit., pág. 9.

ción. Por ello, el presente derecho sólo se podrá ejercer cuando una confesión religiosa, a través de sus representantes legales⁴⁴⁶, 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 individuales⁴⁴⁷.

De hecho, el Tribunal Supremo, en sentencia de 13 de mayo de 1994, ha utilizado alguna vez la libertad de culto sin referirse a la libertad religiosa, aun cuando la dé por supuesta, al afirmar que:

«la garantía de la libertad de culto que proclama el artículo 16.1 CE, obviamente, no han de enmarcarse en la mera práctica de ritos y liturgias en lugares o inmuebles cerrados, sino en la también verificación de acompañamientos, ceremonias, procesiones, etc., y que, como tales, precisan el desplazamiento de fieles y utilización de lugares aledaños a los del destino, esto es, la repetida Ermita de Bell-Lloc, tal y como desde tiempo inmemorial se ha venido realizando» (FJ quinto).

En el supuesto de hecho, la propietaria de la finca donde se encuentra radicada la ermita de Bell-Lloc, dedicada al culto católico, reclamaba su derecho a cercar y cerrar el acceso libre a la finca, siempre que no obstaculizara el camino de acceso directo. El TS entiende que el uso del camino de referencia no es suficiente para garantizar el derecho al culto:

«corolario de todo ello será que, los derechos reconocidos en exclusiva a la actora, que dificultan ese ejercicio libre de culto religioso así garantizado (es claro, según notorio criterio jurisprudencial), que la libertad de culto abarca también la libertad de acción individual y comunitaria, y libertad de reunión para manifestar las creencias que se profesasen, esto es, en otras palabras, derecho a ese culto «intramuros» o en lugar religioso, como «extramuros» o fuera de lugar, tanto en la exteriorización de actos litúrgicos, como en los movimientos itinerantes de fieles precisos; tutela que, por lo demás, hasta en su versión extrema, se garantiza en la tipicidad penal del artículo 205.1 CP [se refiere al anterior CP de 1973, que según el nuevo CP de 1995 (LO 10/1995, de 23 de noviembre) correspondería al artículo 522 CP], que castiga a quienes impidieran por cualquier medio a los miembros de una congregación religiosa a asistir a los actos de culto) conculcarán el mandato constitucional preinserto» (FJ sexto).

2.3.- En ambos casos, nos encontramos ante un derecho que, en la mayoría de las ocasiones, es configurado como un derecho frente al Estado, o –lo que es lo mismo– en un ámbito de inmunidad de coacción frente a la coacción de los poderes públicos, que debe estar protegido contra toda injerencia ilegítima que pueda venir desde el propio poder o por parte de terceros. Este concepto negativo de la libertad religiosa y de culto es el reconocido, p.ej., en el artículo 16 de la CE, y que se concreta en la siguiente definición del TC:

«como un derecho subjetivo de carácter fundamental que se concreta en el reconocimiento de un ámbito de libertad y de una esfera de agere lícere del individuo, lo que implica el reconocimiento y garantía de un derecho de los ciudadanos a actuar con plena inmunidad de coacción del Estado (y) de cualesquiera grupos sociales» (STC 24/1982, FJ 1), así como de los particulares.

De la definición dada se puede distinguir una triple dimensión conceptual: i) como derecho de autonomía; ii) como derecho subjetivo, y III) como derecho fundamental.

⁴⁴⁶ Cfr. LARICCIA, S.: *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Dott. A. Giuffrè, Milano 1967.

⁴⁴⁷ En este sentido, SORIANO DÍAZ advierte: *«hay también otras libertades individuales que tienen este sentido social, como es la libertad religiosa, en la que cabe distinguir entre la libertad del sujeto religioso y la libertad de las confesiones religiosas. Pero en la libertad de reunión este sentido social reviste una especial importancia; la libertad religiosa puede practicarse sin la concurrencia de otras personas; la libertad de reunión, en ningún caso»*, en *Las libertades públicas*, Ed. Tecnos, Madrid 1990, pág. 185.

i) La configuración de la libertad religiosa y, por ende, de los lugares de culto como un **derecho de autonomía** otorga a éstas una *facultad agendi* a favor de los individuos y de los grupos donde se integra que conlleva el reconocimiento de una autorización para exigir una determinada conducta, esencialmente de carácter negativo o abstencionista, que se concreta en la tutela y protección de un ámbito de inmunidad de coacción para practicar el culto, tanto por parte de los poderes públicos como respecto de terceros (STC 24/1982, FJ 5). Para un grupo importante de autores, ésta es su única configuración posible. Desde la misma, el reconocimiento del derecho a la libertad de culto conlleva, desde el plano de los sujetos pasivos, el deber bien de hacer lo que se les ordena bien de omitir lo que se les prohíbe.

Ahora bien, los mismos tienen efectos distintos dependiendo del sujeto pasivo sobre el que se proyectan: el Estado y los poderes públicos, por un lado, y los particulares o terceros, por el otro. Así, para el Estado y los poderes públicos la plasmación de todo ello se concreta en el principio de neutralidad, y con él la separación entre el Estado y cualesquiera grupos religiosos o filosóficos conviccionales, lo que supone para los poderes públicos una actitud de autocontrol cuando puedan vulnerar el ámbito de autonomía individual, además de establecer las reglas e instituciones para que este derecho pueda ejercerse y adoptar mecanismos de control de la actuación de terceros que puedan vulnerar dicho ámbito contra la voluntad de su titular.

Mientras que para los particulares, entre los que se encuentran los propios grupos religiosos, el respeto de la libertad de culto supone aceptar que el pluralismo y la diversidad de cosmovisiones ideológicas es elemento esencial del Estado democrático y, por lo tanto, la prohibición de invadir la esfera privada, así como los ámbitos de autodeterminación de la persona en contra de su voluntad, y ello a pesar del derecho de los grupos ideológicamente caracterizados a propagar, difundir o enseñar las ideas, creencias o convicciones profesadas.

ii) Por su parte, la libertad religiosa y de culto como **derecho subjetivo** supone su configuración como una facultad que no puede ser limitada indiscriminadamente y que debe ser tutelada por los poderes públicos a través de mecanismos judiciales previstos al efecto. Se está, por tanto, ante un derecho que no sólo permite a sus titulares (individuos y comunidades religiosas) el ejercicio, con plena inmunidad de coacción, de la libertad religiosa y de culto, sino que además supone el reconocimiento a su favor de poder poner en marcha cuando consideren vulnerado dichos derechos los mecanismos jurídicos idóneos para su restablecimiento (STC 103/1983, FJ 5).

En este sentido, y por lo que al ordenamiento español se refiere, cabe señalar que el presente derecho goza de la máxima protección posible, ya que junto a la protección ordinaria ante los tribunales de justicia, se han establecidos dos mecanismos de protección reforzada: el establecimiento de un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad (Art. 53.2 CE), el primero, y el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (Art. 161.b CE y LOTC, en especial Arts. 41 a 58), el segundo.

iii) Junto a las dos acepciones anteriores, la libertad religiosa y de culto es conceptuada, además, como un **derecho de «carácter fundamental»**, conectado con la dignidad humana (cfr. Arts. 1 DUDH y 10.1 CE). Ello le dota de un elemento esencial como es la irrenunciabilidad (cf. Art. 1 de la Declaración de Virginia⁴⁴⁸), así como su privación tanto respecto del derecho mismo como

⁴⁴⁸ Art. 1º: «*Todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, de los que, cuando entran en estado de sociedad, no pueden ser privados p desposeer a su posterioridad por ningún pacto, a saber: el goce de la vida y de la libertad, con los medios de adquirir y poseer la propiedad y de buscar y obtener la felicidad y la seguridad.*».

en relación a su ejercicio (cfr. STC 76/1980, FJ 7). En este sentido, el TC español ha señalado que

«la celebración de un contrato no implica en modo alguno la privación para una de las partes, el trabajador, de los derechos que la Constitución le reconoce como ciudadano» (STC 88/1985, FJ 2).

Tampoco puede suponer su renuncia de antemano a ejercer en un determinado sentido cualquier derecho o libertad fundamental, ni la exigencia de su adhesión a la cosmovisión del mundo de la empresa o su compromiso de uniformarse con una determinada creencia o convicción en la ejecución de la prestación laboral (cfr. STC 76/1990, FJ 7). En consecuencia, cabe afirmar que cualquier disposición, cláusula, pacto y cesión en tal sentido deberá reputarse nula e inexistente al constituir un supuesto de renuncia a derechos indisponibles.

Junto a ello, un segundo elemento definidor de la posición jurídica viene determinado por el reconocimiento de una eficacia *ergas omnes* y, por ende, el rechazo a que se trate de una mera declaración programática de eficacia mediata. En esta línea, nuestro Alto Tribunal ha manifestado que

«del carácter de la CE como norma suprema del ordenamiento derivaba, tanto para los ciudadanos como para los poderes públicos, la sujeción y vinculación inmediata a ella desde su entrada en vigor» (STC 88/1985, FJ 2).

En el ámbito del Derecho español cabría añadir otros dos elementos configuradores de este tipo de derechos como son, por un lado, el ser contenido –como ya se ha señalado– del recurso de amparo ante el TC (Art. 53.2 CE) y, por otro, el uso de la ley orgánica como forma de producción normativa de los mismos (Art. 81 CE). Ello supone, por un lado, que la libertad religiosa y de culto deba ser regulada, y de hecho así se ha realizado, por Ley Orgánica que «en todo caso deberá respetar su contenido esencial» (Art. 53.1 CE). Un contenido esencial donde –como se ha visto– se encuadra el derecho a la práctica del culto y a crear y establecer lugares de culto.

3.- LOS LUGARES DE CULTO COMO OBJETO DE PROTECCIÓN O SEGURIDAD PÚBLICA

Esta tercera configuración de los lugares de culto haría referencia a la ayuda que los poderes públicos realizan en la protección y garantía de la satisfacción de los intereses religiosos de los ciudadanos⁴⁴⁹, 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 confesiones⁴⁵⁰, o, por el contrario, como una garantía positiva o función promocional para el ejercicio real y efectivo del derechos de libertad religiosa y de culto⁴⁵¹. En el presenta 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 proyecta-

⁴⁴⁹ Cfr. LÓPEZ ALARCÓN, Mariano: «El interés religioso y su tutela por el Estado», en AA.VV.: *Derecho eclesiástico del Estado español*, EUNSA, Pamplona 1983, págs. 509-571.

⁴⁵⁰ Cfr. AMOROS, J.J.: *La libertad religiosa en la Constitución española de 1978*, Ed. Tecnos, Madrid 1984; BENEYTO, J. M.: «Artículo 16. Libertad ideológica y religiosa», en ALZAGA, O. (ed.): *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, vol. II, EDERSA, Madrid 1984, págs. 334 y sig.

⁴⁵¹ Cfr. MONETA, P.: «Attività promozionale dello Stato e fenómeno religioso», en AA.VV.: *Diritto, persona e vita sociale*, scritti in memoria di Orio GIACCHI, vol. 2, Ed. Vita e Pensiero, Milán 1984, págs. 339-350.

rían directamente sobre cada una de las ayudas reseñadas, esto es, la prevención como garantía positiva y la seguridad como deber jurídico.

Pero antes de entrar en la mencionada distinción, entendemos que resulta de interés abordar el análisis de las denominadas «infraestructuras críticas», así como una nueva situación, la de las «infraestructuras blandas», y la relación de ambas con los lugares de culto.

3.1. Seguridad e infraestructuras críticas

En este ámbito, cabe incluir toda la actividad relacionada tanto con la seguridad nacional, como contra las amenazas de ataques terroristas. Dentro del primer ámbito merecen una mención especial, entre otras, tanto la Estrategia de Seguridad Nacional⁴⁵², de 2017, como la protección de infraestructuras críticas (cfr. Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas⁴⁵³, y el Real Decreto 704/2011 que desarrolla la citada ley⁴⁵⁴), a través de la adopción a tal efecto de un Plan Nacional (en adelante, PNPIC⁴⁵⁵), el cual ha tenido su puesta al día en 2016⁴⁵⁶.

Por lo que se refiere a la Estrategia, ésta fue actualizada con fecha 2017 y en la misma se incluyen todas aquellas posibles amenazas que pongan en peligro la paz y seguridad nacionales. Con anterioridad, en 2015, se aprobó la Ley de Seguridad Nacional⁴⁵⁷, que tiene por objeto regular los principios básicos, órganos superiores y autoridades y los componentes fundamentales de la Seguridad Nacional; el Sistema de Seguridad Nacional, su dirección, organización y coordinación; la gestión de crisis y la contribución de recursos a la Seguridad Nacional. El campo de la Seguridad Nacional aparece como un espacio de actuación pública enfocado a la armonización de objetivos, recursos y políticas ya existentes en materia de seguridad. El esfuerzo de integración necesario reviste tanta mayor importancia cuanto que la Seguridad Nacional debe ser considerada un objetivo compartido por las diferentes Administraciones, estatal, autonómica y local, los órganos constitucionales, en especial las Cortes Generales, el sector privado y la sociedad civil, dentro de los proyectos de las organizaciones internacionales de las que formamos parte.

⁴⁵² Según el Departamento de Seguridad Nacional (España), la Seguridad Nacional es la «acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos».

⁴⁵³ 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) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-7630>; visitado por última vez el 23 de septiembre de 2021).

⁴⁵⁴ 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) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-8849>; visitado por última vez el 23 de septiembre de 2021).

⁴⁵⁵ Cfr. *Protección de infraestructuras críticas: Guía para la elaboración de Planes de Seguridad del Operador y Planes de Protección Específica*, AEI SEGURIDAD/Operadores de Infraestructuras críticas, León 2012 (consultar en línea: <https://www.aeiciberseguridad.es/GuiaPIC.pdf>; visitado por última vez el 23 de septiembre de 2021).

⁴⁵⁶ Ver Resolución de 7 de octubre de 2016, de la Secretaria de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Instrucción Técnica de Seguridad de Informe del Estado de Seguridad (BOE núm. 265, de 2 de noviembre de 2016) e Instrucción 01/2016, de 10 de febrero.

⁴⁵⁷ Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional (BOE núm. 233, de 29 de septiembre de 2015) (consultar en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10389; visitado por última vez el 23 de septiembre de 2021).

La Estrategia de Seguridad Nacional es el marco de referencia para la política de Seguridad Nacional, una Política de Estado que concibe la seguridad de forma amplia al servicio del ciudadano y del Estado. La Estrategia actual, que contó con el informe favorable del Consejo de Seguridad Nacional, de 1 de diciembre de 2017, profundiza en los conceptos y las líneas de acción definidas en 2013, y avanza en la adaptación de dicha Política y de los instrumentos y recursos del Estado que la conforman ante un entorno de seguridad en cambio constante. De esta forma, son quince los ámbitos de la Seguridad Nacional para los que la Estrategia asigna un objetivo parcial y diseña las correspondientes líneas de actuación estratégica, a saber: defensa nacional⁴⁵⁸; lucha contra el terrorismo⁴⁵⁹; lucha contra el crimen organizado⁴⁶⁰; no proliferación de armas de destrucción masiva⁴⁶¹; contrainteligencia⁴⁶²; ciberseguridad⁴⁶³; seguridad marítima⁴⁶⁴; seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre⁴⁶⁵; protección de las infraestructuras críticas⁴⁶⁶; seguridad económica y financiera⁴⁶⁷; seguridad energética⁴⁶⁸; ordenación de flujos migratorios⁴⁶⁹; protección ante emergencias y catástrofes⁴⁷⁰; seguridad frente a pandemias y epidemias⁴⁷¹ y preservación del medio ambiente⁴⁷².

⁴⁵⁸ **Defensa nacional:** su finalidad es proteger a la sociedad española, su Constitución, sus valores, principios e instituciones que en ella se consagran, así como el Estado social y el pleno ejercicio de los derechos libertades, etc. Además, debe, tanto conservar la paz y seguridad internacionales como hacer frente a los conflictos armados.

⁴⁵⁹ **Terrorismo:** para luchar contra esta amenaza, hay que neutralizarla y reducir la vulnerabilidad de la sociedad ante sus ataques. Sobre la misma, ver *infra*, Capítulo 1, apartado 3.

⁴⁶⁰ **Crimen organizado:** para frenar esta situación hay que impedir el asentamiento de este tipo de grupos y poner a disposición de la justicia a aquellos que se encuentran dentro de España o afectando a los intereses españoles. Existen multitud de tipos de grupos y organizaciones criminales, aquellas creadas con el fin único de delinquir y otras creadas con otros fines pero en torno a la delincuencia.

⁴⁶¹ **Proliferación de armas de destrucción masiva:** este fenómeno supone un gran riesgo para la paz y seguridad internacional. Así pues, se debe evitar el acceso a cualquier sustancia peligrosa por parte de los terroristas y proteger a la población.

⁴⁶² **Contrainteligencia:** es el conjunto de acciones orientadas a prevenir, detectar y posibilitar la neutralización de aquellas actividades de servicios extranjeros, grupos o personas que pongan en riesgo a la sociedad española y lo que esta representa.

⁴⁶³ **Ciberseguridad:** es de suma importancia garantizar la seguridad en el ciberespacio porque, en según qué ocasiones, puede afectar a la Seguridad Nacional. Para ello, es necesario el fortalecimiento de las capacidades de prevención, defensa, detección y respuesta a los ciberataques.

⁴⁶⁴ **Seguridad marítima:** el objetivo es proteger el tráfico y las infraestructuras marítimas, proteger la vida humana en el mar, prevenir y actuar ante acciones criminales, entre otras cosas.

⁴⁶⁵ **Seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre:** el espacio aéreo puede ser comprometido por parte de actores estatales y no estatales.

⁴⁶⁶ **Infraestructuras críticas:** son todos aquellos servicios, suministros o comunicaciones (públicos o privados) que podrían suponer un riesgo en caso de interrupción o perturbación severa en su funcionamiento. En la actualidad, toda sociedad moderna cuenta con estos complejos e interdependientes sistemas.

⁴⁶⁷ **Economía:** la seguridad económica se establece de forma más clara en la Seguridad Nacional como consecuencia de su repercusión en el inicio de actuaciones gubernamentales y en el bienestar de los ciudadanos. La idea es potenciar un modelo de crecimiento económico sostenible, eliminar los desequilibrios de los mercados, hacer frente a las actividades delictivas y la superación de los servicios económicos y financieros.

⁴⁶⁸ **Energía:** La seguridad energética nacional está orientada a suministrar energía de manera sostenible mediante el abastecimiento exterior y la generación de fuentes autóctonas en el marco de los compromisos internacionales. El plan es diversificar las fuentes de energía, fomentar la seguridad del transporte y promover la sostenibilidad energética.

⁴⁶⁹ **Inmigración:** las dinámicas de los flujos migratorios en los últimos años, así como su volumen han dado lugar a un fenómeno con una serie de implicaciones para la política de seguridad. El objetivo de la Seguridad Nacional es prevenir, controlar y ordenar los flujos migratorios en España.

⁴⁷⁰ **Emergencias:** en 2015, se aprobó un Sistema Nacional de Protección Civil para garantizar la respuesta adecuada ante cualquier tipo de emergencia o catástrofe.

⁴⁷¹ **Epidemias y pandemias:** durante los últimos años, ha aumentado el número de enfermedades y situaciones de riesgo.

⁴⁷² **Efectos derivados del cambio climático:** La subida de las temperaturas globales tiene grave consecuencias como el incremento de los niveles del mar, la acidificación del océano, la desertificación, la degradación del suelo, la disminución de los recursos hídricos y la inseguridad alimentaria.

Respecto de las infraestructuras críticas, cabe señalar que las mismas son el objetivo más deseado de los atentados terroristas, los ataques cibernéticos de particulares e incluso ataques híbridos por parte de gobiernos y servicios de inteligencia, de ahí que necesiten una protección más avanzada. En la Directiva 2008/114/CE, del 8 de diciembre de 2008⁴⁷³, se define como infraestructura crítica «el elemento, sistema o parte de éste situado en los Estados miembros que es esencial para el mantenimiento de funciones sociales vitales, la salud, la integridad física, la seguridad, y el bienestar social y económico de la población, cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente a un Estado miembro al no poder mantener esas funciones».

En el caso de España, el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad (CNPIC) facilita las siguientes definiciones de utilidad para comprender el resto del articulado y que nosotros por su interés reproducimos:

- **Servicio esencial:** «Es el servicio necesario para el mantenimiento de la funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los ciudadanos, o el eficaz funcionamiento de las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas».
- **Infraestructura Crítica:** «Son infraestructuras estratégicas, que proporcionan servicios esenciales y cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales».
- **Infraestructura Estratégica:** «Son las instalaciones, redes, sistemas y equipos físicos y de tecnología de la información sobre las que descansa el funcionamiento de los servicios esenciales».

A este respecto, debemos hacer igualmente referencia al *Plan Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas* (en adelante, PNPIC), el cual resulta un instrumento de programación del Estado, cuyo objetivo fundamental es mantener seguras las infraestructuras españolas que proporcionan los servicios esenciales a la sociedad. Y a tal fin, en el mismo se recogen una serie de medidas de prevención y protección frente a las amenazas que puedan afectar a tales infraestructuras, tanto si son de carácter físico como si se trata de tecnologías de la información y de las comunicaciones. No obstante, cabe señalar que, aunque se trata de un documento clasificado, registrado en el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad (en adelante, CNPIC), España dispone de más de 3.500 infraestructuras críticas reconocidas.

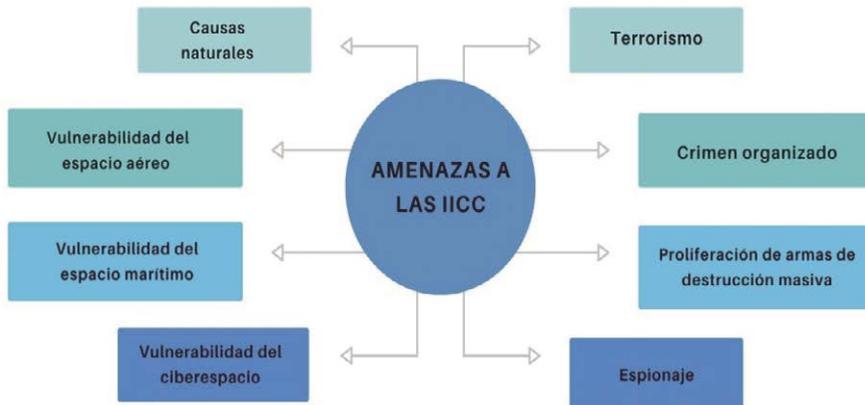
A continuación, se ofrece una lista de las áreas estratégicas en las que están las infraestructuras críticas:

1. Sistema Financiero y Tributario (entidades bancarias, información, valores e inversiones).
2. Administración (servicios básicos, instalaciones, redes de información, principales activos y monumentos del patrimonio nacional).
3. Agua (embalses, almacenamiento, tratamiento y redes).
4. Alimentación (producción, almacenamiento y distribución).
5. Centrales y Redes de energía (producción y distribución).
6. Instalaciones relacionadas con el Espacio Exterior.

⁴⁷³ Directiva 2008/114/CE, del 8 de diciembre de 2008, sobre identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de su protección (DOUE L 345/75, de 23 de diciembre de 2009) (consultar en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0114&from=ES>; visitado por última vez el 26 de septiembre de 2021).

7. Centrales nucleares (producción, almacenamiento y transporte de mercancías peligrosas, materiales nucleares, radiológicos, etc.).
8. Industria Química (producción, almacenamiento y transporte de mercancías peligrosas, materiales químicos, etc.).
9. Investigación: laboratorios que por su idiosincrasia dispongan o produzcan materiales, sustancias o elementos críticos o peligrosos.
10. Salud (sector e infraestructura sanitaria).
11. Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC, ya sean infraestructuras críticas en sí mismas, como redes de telecomunicaciones, o den servicio de información y comunicaciones a otras infraestructuras críticas)
12. Transportes (aeropuertos, puertos, instalaciones intermodales, ferrocarriles y redes de transporte público, sistemas de control del tráfico).

Figura 2. Amenazas y vulnerabilidades a las que están expuestas las infraestructuras críticas



Por último, cabe señalar que con el fin de fortalecer las infraestructuras críticas, la Estrategia de Seguridad Nacional ha establecido siete líneas de acción, a saber:

1. *Responsabilidad compartida y cooperación público-privada:* Para que las Administraciones Públicas y los operadores privados trabajen de forma coordinada para proteger a las infraestructuras críticas, el Gobierno fomentará la creación de un sistema que facilite la cooperación mutua y el intercambio de información.
2. *Planificación escalonada:* Se creará un sistema que identifique, evalúe, prevenga y mitigue los riesgos a los que nos enfrentamos. Este sistema se emprenderá mediante un enfoque integral multirriesgo y homogeneizador.

3. *Equilibrio y eficiencia*: El Gobierno adoptará un procedimiento homogéneo a partir del cual se catalogarán las infraestructuras críticas de manera priorizada y permitirá una racionalización en la asignación de recursos.
4. *Resiliencia*: Es necesario considerar la existencia de sistemas redundantes o aislados y la correcta dotación de elementos de reposición.
5. *Coordinación*: Resulta de gran relevancia la existencia de una correcta coordinación operativa entre las distintas organizaciones responsables de la gestión de riesgos y la gestión de crisis.
6. *Cooperación internacional*: Para conseguir la cooperación de los países europeos, se establecerán el Programa Europeo de Protección de Infraestructuras Críticas (EPCIP) y la Directiva Europea 2008/114/CE del Consejo sobre la Identificación y Designación de Infraestructuras Críticas Europeas y Evaluación de la Necesidad de Mejorar su Protección.
7. *Garantía en la seguridad de las infraestructuras críticas según lo expuesto en el PNPIC*: Todas las infraestructuras críticas contarán con sistemas redundantes e independientes de otras tecnologías y operadores.

3.2. Seguridad e infraestructuras blandas

Mientras que respecto del segundo de los ámbitos, esto es, las denominadas «infraestructuras blandas» o vulnerables, éstas vienen conectadas con la cuestión del terrorismo. En este sentido, cabe señalar que, en los últimos años, el terrorismo ha dirigido sus ataques cada vez más a espacios públicos como complejos turísticos, centros urbanos, centros comerciales y lugares de culto⁴⁷⁴. Dichos ataques tienen como objetivo explotar las vulnerabilidades intrínsecas de los espacios públicos abiertos para causar un gran número de víctimas, sembrar el miedo y perturbar la vida diaria y las actividades socioeconómicas. Cabe entender, por tanto, por «objetivos vulnerables» a aquellos lugares del espacio público que no cuentan con medidas excepcionales que los protejan de posibles amenazas a su seguridad⁴⁷⁵.

⁴⁷⁴ Sobre ataques a lugares y espacios públicos, véanse BAUMERT, T., y CARO, J.: «The impact of terrorism attacks on passenger's travel behavior: evidences from Spain», en Adrienne GALLORE: *Terrorism: motivations, threats and prevention*. New York: Nova Publishing, Nueva York 2010, págs. 151-170; BLAKE, Adam, y SINCLAIR, M. Thea: «Tourism Crisis Management: adjusting to a temporary downturn», en *Sixth Annual Conference on Global Economic Analysis*, 2002, págs. 1 y sigs.; K VÁRI, I., y ZIMÁNYI, K.: «Seguridad y protección en la era del turismo global», en *Estudios aplicados en agroindustria y comercio*, núm. 4 (2010), págs. 67-69; MORAL, P.: *El impacto del terrorismo internacional en la industria del turismo: balance y perspectivas en el Mediterráneo*, IIEE: Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid 2016; PAREDES CARRASCO, Juan: *Terrorismo y turismo*, Trabajo fin de grado, Univeridad Politécnica de Cartajena, Cartajena 2020; PLETESKI, Til: *El impacto del terrorismo sobre el turismo. Los efectos causados sobre la recepción de visitantes*, Trabajo fin de grado, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia 2010, 70 págs.; REALE, Françesc: «La gestión de la alteración del orden en espacios públicos: un desafío policial», en *Revista de Derecho penal y criminología*, 3.^a Época, núm. 10 (2013), págs. 493-524.

⁴⁷⁵ Sobre estos espacios como objetivos, ver AMENDOLA, G.: «La paura diffusa e la domanda di sicurezza nella città contemporanea», en *Quaderno 2 - Supplemento al n. 17 di Metronomie, Atti del convegno La sicurezza nella progettazione urbana*. Bologna, 2000; BRICOCOLI, M.: «Insicurezza, città e politiche in affanno», en BIFULCO, L. (a cura di): *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma 2005; CARDIA, Carlo: «La sicurezza dell'ambiente urbano», en *Laboratorio Qualità Urbana e Sicurezza*, DiAP – Politecnico di Milano, Milano 2005; MAZZA, Argelino: «Ciudad y espacio público. Las formas de la inseguridad urbana», en *Cuadernos de Investigación urbanística*, núm. 62 (2009), págs. 1-118 (consultar en línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3877409.pdf>; visitado por última vez el 30 de noviembre de 2021); MAZZA, A.: «Le politiche di sicurezza urbana integrate ai processi di rigenerazione

A este fin, se ha adoptado el mencionado *Programa mundial para combatir las amenazas terroristas contra los objetivos vulnerables*⁴⁷⁶, liderado por la UNOCT y financiado por el Estado de Qatar, el cual pretende fortalecer la capacidad de los Estados Miembros para prevenir, contrarrestar, responder e investigar ataques terroristas contra objetivos vulnerables, mediante el desarrollo de estrategias de colaboración, incluyendo asociaciones público-privadas, y la prestación –previa solicitud del Estado correspondiente– de asistencia técnica en forma de capacitaciones operativas.

Este tipo de atentados demuestran que la versión terrorista del yihadismo defendida por grupos como Daes o Al Qaeda es una amenaza cada día más global a la que sólo se puede responder eficazmente de forma conjunta, multidimensional y global. En este sentido, y según el Informe de Seguridad Nacional de 2018, el mayor riesgo de atentado terrorista en España proviene de terroristas individuales «autorradicalizados» o de aquellos que integran células yihadistas autónomas como ocurrió en los ataques de agosto de 2017 en Barcelona y Cambrils (Cataluña)⁴⁷⁷.

A este respecto, se debe hacer mención, entre otras, a la Estrategia Nacional contra el Terrorismo, de 2019⁴⁷⁸, dentro del cual se incluye como una parte importante la protección tanto de las infraestructuras críticas como de las infraestructuras blandas. Este nuevo texto sustituye a la anterior Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización (EICTIR), elaborada en el año 2012, y se adapta a la nueva situación de la amenaza en el marco de la –ya analizada– Estrategia de Seguridad Nacional, de 2017. Ha sido igualmente elaborada en consonancia con la Estrategia Contra el Terrorismo de la Unión Europea y la de Naciones Unidas.

El propósito de la presente Estrategia se centra en «*constituir un instrumento eficaz de detección temprana y neutralización de los brotes y focos de radicalismo violento, actuando sobre aquellas comunidades, colectivos o individuos en situación de riesgo o vulnerabilidad*». La estrategia distingue tres ámbitos de actuación: el interno (en España), el externo (fuera de España) y el ciberespacio (en Internet), que establecen «DONDE» deben desarrollarse las acciones del Estado. Además, tiene tres áreas de actuación 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 indican «CÓMO» y «CUÁNDO» tienen que llevarse a efecto las acciones anteriores. Cada área tiene un frente

urbana partendo dai nuovi strumenti della pianificazione partecipata», en *Quali periferie?*, Atti del convegno Territorio e Città del Mezzogiorno, Quante Periferie? Quali politiche di Governo del Territorio, Edizioni Planum Association, Roma 2009.

⁴⁷⁶ Consultar en línea: <https://www.un.org/counterterrorism/es/un-global-counter-terrorism-strategy> (visitado por última vez el 25 de septiembre de 2021).

⁴⁷⁷ Sobre los atentados terroristas de Barcelona, ver BOUREKBA, Moussa (coord.): *Atentados de Barcelona: reacciones, explicaciones y debate pendiente*, Cidob Report, Barcelona 2018 (consultar en línea: https://www.cidob.org/es/content/download/68601/2078046/version/32/file/CIDOB%20REPORT_02_M.Bourekba%28ed%29.pdf; visitado por última vez el 30 de noviembre de 2021); CARPIO BRIZ, David I.: «Los atentados yihadistas de Barcelona y Cambrils. Análisis empírico y evaluación axiológica desde las ciencias de la seguridad», en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 20-13 (2018), págs. 1-51 (consultar en línea: <http://criminnet.ugr.es/recpc/20/recpc20-13.pdf>; visitado por última vez el 30 de noviembre de 2021); REINARES, Fernando, y GARCÍA-CALVO, Carolina: «Un análisis de los atentados terroristas en Barcelona y Cambrils», consultar en línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/un-analisis-de-los-atentados-terroristas-en-barcelona-y-cambrils/> (visitado por última vez el 30 de noviembre de 2021); REINARES, Fernando, y GARCÍA-CALVO, Carola: *Cataluña y la evolución del terrorismo yihadista en España*, Real Instituto Elcano (13 de abril de 2015) (consultar en línea: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/comentario-reinares-garcialvallo-catalunya-yla-evolucion-del-terrorismo-yihadista-en-espana; visitado por última vez el 30 de noviembre de 2021).

⁴⁷⁸ Esta Estrategia puede consultarse en: file:///C:/Users/PC/Downloads/Estrategia%20contra%20Terrorismo_SP.pdf (visitado por última vez el 3 de mayo de 2021).

operativo de acción, que determina «QUÉ» acción debe llevarse a cabo en cada una de ellas. El citado Plan incluye también «QUIÉNES» son los responsables de ejecutar las acciones, distinguiendo tres bloques: la Administración, los colectivos en riesgo o vulnerables y el conjunto de la sociedad civil.

La Estrategia nace con el objetivo central de prevenir el surgimiento de grupos radicalizados, dispuestos a atentar en cualquier punto de la geografía europea, sustentado en tres grandes bloques⁴⁷⁹: el interno, el externo y un nuevo bloque de actuación desarrollado con la propia evolución del denominado «nuevo terrorismo»: el «ciberespacio». El texto abiertamente, y de primera mano, vincula el radicalismo con el terrorismo islamista, al señalar que «*sin perjuicio de que este Plan esté orientado hacia todo tipo de radicalización violenta, no cabe duda que en la actualidad la principal amenaza procede del terrorismo yihadista*». En concreto, la expresión «infraestructuras blandas» aparece, la mayoría de las ocasiones, vinculada con la evolución de los ataques terroristas dentro de las fronteras europeas, aunque la realidad –como ya se ha puesto de manifiesto– muestra que no es así. Los lugares de culto en tanto que objetivos blandos de los ataques terroristas se producen mayoritariamente en aquellos países donde se produce un mayor número de ataques de este tipo: Afganistán, Pakistán, Irak, etc. Aunque también dentro de las fronteras europeas han tenido lugar este tipo de ataques: Francia, Alemania, etc. Todos estos sucesos han producido una creciente conciencia sobre el terrorismo, lo que ha supuesto que algunos lugares de culto hayan establecido contramedidas de seguridad suficientes, como las catedrales en las que se han instalado procesos de seguridad en su entrada, para proporcionar un alto grado de protección contra un ataque. Esto ha convertido a dichas instalaciones en «objetivos duros»⁴⁸⁰.

Sin embargo, muchos de los lugares de culto, como los cementerios, las procesiones, los centros comerciales, los parques de diversiones y los hoteles, siguen siendo objetivos blandos, con medios mínimos para bloquear el acceso de los terroristas. El terrorismo que apunta a objetivos blandos generalmente se considera más fácil de ejecutar y tiene mayor posibilidad de éxito debido a sus características espaciales de amplia apertura en comparación con el de «objetivos duros». Esto se puede traducir en que es más difícil hacer que las medidas preventivas y de precaución funcionen para proteger los «objetivos blandos»⁴⁸¹. Además, estos lugares a menudo carecen de guardias de seguridad visibles y detecciones detalladas antes de la entrada para evitar disuadir y asustar a los fieles. En consecuencia, la falta de detección adecuada de personas y automóviles permite a los terroristas acceder a las instalaciones con armas y explosivos y aparcarse dispositivos explosivos en vehículos cercanos a los objetivos⁴⁸².

⁴⁷⁹ Sobre la estrategia antiterrorista, ver IIEE: *Lucha contra el terrorismo y derecho internacional*, Cuadernos de Estrategia, Ministerio de Defensa, Madrid (consultar en línea: https://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/cuadernos/CE_133_LuchaContraTerrorismoXoDchoInternacional.pdf; visitado por última vez el 30 de noviembre de 2021); RUIZ DÍAZ, Lucas J.: «La prevención de la radicalización en la estrategia contra el terrorismo en la Unión Europea. Entre el *soft Law* e impulso de medidas», en *Revista española de Derecho internacional*, vol.69/2 (2017), págs. 27-280.

⁴⁸⁰ Medidas de seguridad adoptadas en favor de las catedrales, ver «Catedrales inteligentes», en *La Razón*, de 23 de marzo de 2014 (consultar en línea: <https://www.larazon.es/cultura/catedrales-inteligentes-NX5918294/>; visitado por última vez el 1 de diciembre de 2021).

⁴⁸¹ Cfr. SAHAGÚN, Felipe: «La imposible protección de los 'objetivos blandos'», en *El Mundo*, de 29 de junio de 2015 (consultar en línea: <https://www.elmundo.es/internacional/2015/06/29/558ea65622601d0a438b4579.html>; visitado por última vez el 5 de diciembre de 2021).

⁴⁸² Sobre objetivos blandos y terrorismo, ver *Libro blanco sobre el terrorismo ¡Alerta máxima!. El cambio en el modus operandi terrorista y lo que ello significa para su empresa*, AIG, 2017 (consultar en línea: <https://www.aig.com/es/content/dam/aig/emea/spain/documents/reports/libroblancoterrorismoabril2017.pdf>; visitado por última vez el 3 de diciembre de 2021); RODRÍGUEZ MORALES, Tania Gabriela: «El terrorismo y nuevas formas de terrorismo», en *Espacios Pú-*

3.3. Los lugares de culto como objeto de protección

1.- Desde este plano, el de la seguridad *strictu sensu* cabe incluir todas aquellas medidas operativas dirigidas al mantenimiento del orden o la seguridad en las calles. En efecto, la libertad religiosa como derecho no es absoluto en su ejercicio. A este respecto, por un lado, el texto constitucional, en el artículo 16.1 CE recoge el orden público como límite a su ejercicio y, por otro, su desarrollo en el artículo 3.1 de la LOLR establece que

«el ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática».

El derecho a la libertad de culto queda, pues, enmarcado esencialmente en una esfera negativa, externa y estática, traducida en un *non facere* del Estado y de terceros, lo que no es óbice para que los poderes públicos deban vigilar que nadie invada o viole el legítimo ámbito de ejercicio de cada persona o de cada grupo religioso respecto de sus prácticas religiosas, filosóficas o de culto, respondiendo a favor de éstas si se producen tales violaciones. En efecto, el TC ha precisado que:

«mientras que [los particulares] tienen un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución [y, por ende, los derechos y libertades fundamentales] (...), los titulares de los poderes público tienen además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución, es decir, (...) un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma» (STC 101/1983, FJ 3).

Por lo que se refiere al factor de la seguridad, cabe señalar que el mismo encuentra en nuestro derecho una doble configuración, esto es, como una función autónoma y propio dirigida a conseguir la tranquilidad de las calles, la primera, y como deber jurídico dependiente y vinculado a los derechos fundamentales, la segunda. Desde este segundo plano, la seguridad se convierte en una función positiva de los poderes públicos dirigida a actuar directamente sobre el medio social y estableciendo las condiciones indispensables para la libertad e igualdad real (Art. 9.2 CE)⁴⁸³. Mediante ella, el Estado se limita más a asegurar y tutelar aquellas condiciones teóricamente suficientes para un ordinario y libre desarrollo de la libertad de culto, que a asegurar sólo ciertas funciones de supervisión. Ello conlleva el deber de tomar parte directa en la dinámica de las relaciones sociales, de incidir sobre las estructuras existentes para asegurar a todo ciudadano condiciones de vida por las que consiga, además de una existencia de conformidad a la dignidad humana, el concreto disfrute de los derechos y libertades fundamentales en general, y de la libertad religiosa y de culto en particular.

Respecto al caso que nos ocupa, la posición más 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

blicos, vol. 15, núm. 33 (2012), págs. 72-95 (consultar en línea: <https://www.redalyc.org/pdf/676/67622579005.pdf>; visitado por última vez el 5 de diciembre de 2021).

⁴⁸³ Cfr. MONETA, P.: *Stato sociale e fenomeno religioso*, Dott. A Giuffrè, Milán 1979.

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, así como 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 8 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. Es más, una interpretación que siguiera ese camino sería contraria a la función de garantía de los derechos fundamentales⁴⁸⁴. 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 derechos⁴⁸⁵. Y desde este plano, se puede afirmar que la seguridad (identificada con la seguridad pública) se configura, en nuestro 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. Se pone así de manifiesto, en esta ocasión, la relación existente entre la naturaleza jurídica y su fundamentación, ya que esta configuración se vincula con el Derecho internacional humanitario, donde el factor de la protección en los casos de conflictos armados alcanza su máxima expresión.

⁴⁸⁴ Cfr. PORTILLA CONTRERAS, *El Derecho penal de la libertad y seguridad (de los derechos)*, Iustel, Madrid 2012, pág. 21.

⁴⁸⁵ BARATTA: «El concepto actual de seguridad en Europa», en *Revista Catalana de Seguridad Pública*, núm. 8 (2001), pág. 19.

Capítulo 3º.

CAUSAS Y MOTIVOS DE LOS ATAQUES

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Una tercera pregunta que surge de todo lo antedicho tiene que ver con el de qué hay que proteger o, lo que es lo mismo, cuál es la causa que está en el origen de los presentes ataques⁴⁸⁶. La respuesta a esta pregunta viene determinada en gran medida por la situación social de cada país en los que se producen ataques a lugares de culto, y por lo tanto no podemos establecer una única causa, ya que ello distorsionaría la realidad en la que se producen este tipo de actos. Una aproximación muy rápida permite observar como 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 –como hemos puesto de manifiesto *supra*– ésta será diferente, así como el derecho aplicable⁴⁸⁷.

⁴⁸⁶ Con relación a las motivaciones de este tipo de ataques, ver BUENO ARÚS, Pedro: *Terrorismo: Algunas cuestiones pendientes*, Tirant lo Blanch, Valencia 2009; CLARKE, R.V.: «Situational Crime Prevention. Its Theoretical Basis and Practical Scope», en *Crime and Justice*, Michael Tonry Editor, Chicago 1983; DE LA CORTE, Luis, y JORDÁN, Javier: *La Yihad terrorista*, Síntesis, Madrid 2007; FINK, Romaniuk, et al: *Evaluating Countering Violent Extremism Programming: Practice and Progress*, Center on Global Counterterrorism Cooperation, septiembre 2013 (consultar en línea: <http://www.globalcenter.org/publications/evaluating-countering-violent-extremism-engagement-practices-and-progress/>; visitado por última vez el 30 de noviembre de 2021); GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo: *El fenómeno terrorista*, Dastin, Madrid 2006; HOFFMAN, Bruce: *A mano armada, historia del terrorismo*, Espasa, Madrid 1999; HORGAN, John: *Psicología del terrorismo, cómo y por qué alguien se convierte en terrorista*, Gedisa, Barcelona 2006; MANDAVILLE, Peter, y NOZELL, Melissa: «Engaging Religion and Religious Actors in Countering Violent Extremism», en *USIP Special Report*, núm. 413 (2017) (consultar en línea: <https://www.usip.org/sites/default/files/SR413-Engaging-Religion-and-Religious-Actors-in-Countering-Violent-Extremism.Pdf>; visitado por ultima vez el 30 de noviembre de 2021); MORANDI, M.: «Sostenibilità sociale e senso di insicurezza nella città contemporanea», en *Quaderni fiorentini sulla qualità della vita urbana*, núm. 1 (2005); RANSTORP, Magnus: «The Root Causes of Violent Extremism», en *RAN Issue paper* (4 de enero de 2016); REBUGHINI, P.: *Violenza e spazio urbano. Rappresentazioni e significati della violenza nella città contemporanea* Guerini e Associati, Milán 2002.

⁴⁸⁷ A este respecto, ver Capítulo 1º.

A ello se debe añadir una tercera realidad, en la que puede encuadrarse a España entre otros, 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 Zaragoza⁴⁸⁸), pero sí han sido y son objeto de muestras claras 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. En este sentido, baste con traer a colación el Informe del Observatorio para la Libertad Religiosa y Conciencia, de 2016, en el que se pone de manifiesto que los ataques a la libertad religiosa han aumentado un 11% respecto a 2015. Según este estudio, de 187 agresiones contra la religión en 2015 se ha pasado a 205 (cuando sólo 91 tuvieron lugar en 2014). Las agresiones a los lugares de culto (39) y el escarnio a la religión (39) completaron el esquema de los ataques más frecuentes a la libertad religiosa. Las pintadas en mezquitas y templos fueron las más comunes, seguidas de las profanaciones y robos en las iglesias católicas⁴⁸⁹.

Por tanto, combatir dichos factores y las causas de los mismos resulta esencial no sólo para que este tipo de actos no se produzcan, sino también para crear una sociedad más cohesionada y tolerante. Amén de resultar imposible poner seguridad en todas y cada uno de los lugares de culto, así como a los espacios equivalentes. En este sentido, se manifestaron varios líderes religiosos en Francia con motivos del asesinato de un sacerdote francés por parte de Dash⁴⁹⁰, como fue –entre otros– el caso del Presidente de la Federación Protestante de Francia, el pastor François Clavairolly, quien estimó que vigilar cada lugar de culto en Francia es algo totalmente «inconcebible e inviable». 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 nivel de seguridad a las 45.000 iglesias católicas, 4.000 templos protestantes, 2.600 evangélicos y 150 lugares de culto ortodoxo, entre otros.

Si analizamos las causas reseñada observamos cómo éstas no son más que 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 buscan 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.

⁴⁸⁸ En este sentido, ver «Atentado en la Basílica del Pilar en España, explota bomba rudimentaria», en *Zenit*, de 2 de octubre de 2013 (consultar en línea: <https://es.zenit.org/2013/10/02/atentado-en-la-basilica-del-pilar-en-espana-explota-bomba-rudimentaria/>; visitado por última vez el 10 de diciembre de 2021); «El atentado de la basílica del Pilar pudo causar una tragedia según los peritos», en *El heraldo de Aragón*, de 9 de marzo de 2016 (consultar en línea: <https://www.heraldo.es/noticias/aragon/zaragoza/2016/03/09/bomba-los-anarquistas-basilica-del-pilar-pudo-causar-una-tragedia-808444-2261126.html>; visitado por última vez el 9 de diciembre de 2021);

⁴⁸⁹ Observatorio para la Libertad Religiosa y Conciencia: *Informe ataques a la libertad religiosa en España 2016*, Madrid 2017 (consultar en línea: <https://libertadreligiosa.es/wp-content/uploads/2017/06/ATAQUES-LR-2016-FINAL-1.pdf>; visitado por última vez el 10 de diciembre de 2021). Informes más recientes de este Observatorio: años 2017 (consultar en línea: https://drive.google.com/file/d/1NvBkVnXx_eG6q8Fecbl5DKiYCZAj8EK7/view; visitado por última vez el 10 de diciembre de 2021); 2018 (consultar en línea: https://libertadreligiosa.es/wp-content/uploads/2022/03/informe-2018_compressed.pdf; visitado por última vez el 10 de diciembre de 2021); y 2019 (consultar en línea: <https://libertadreligiosa.es/wp-content/uploads/2021/01/Informe-2019-web-reducido.pdf>; visitado por última vez el 10 de diciembre de 2021).

⁴⁹⁰ Consultar en línea: <https://www.swissinfo.ch/spa/afp/1%C3%ADderes-religiosos-franceses-piden-reforzar-la-seguridad-en-lugares-de-culto/42331278> (visitado por última vez el 1 de octubre de 2021).

Por nuestra parte vamos a platearlo 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 crear y fomentar 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, sin lugar a dudas, un factor esencial para la consecución de los presentes fines. Desde este mismo planteamiento, debe señalarse que las medidas de seguridad, con ser necesarias, deben quedar en un segundo plano y siempre dirigidas a la salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas. 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*⁴⁹¹, 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).

2. 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.

1.- En cuanto a su protección, como ya se ha puesto de manifiesto, cabe señalar que la misma, desde la antigüedad, tiene su origen en la protección «lo sagrado»⁴⁹², en cuanto que los lugares de culto representan el espacio donde los hombres entran en contacto con las divinidades⁴⁹³. 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. Durante mucho tiempo, se trató de normas consuetudinarias, generalmente de inspiración religiosa, que eran respetadas por los pueblos que pertenecían al mismo grupo cultural y que honraban a los mismos dioses. Pero, demasiado a menudo, se olvidaban esas normas cuando había que librar batalla contra enemigos que no hablaban la misma lengua o que veneraban a otros dioses.

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 su ataque simboliza la barbarie. En concreto, una de las condiciones de la guerra justa es la exclusión de determinados objetivos, a saber: «*las ciudades, monumentos, escuelas u universidades, sitios históricos, lugares sagrados, cemen-*

⁴⁹¹ OSCE: *Libertad de religión o de creencias y seguridad. Manual de orientaciones*, OSCE-ODIHR, Varsovia 2020 (consultar en internet: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/f/471369.pdf>; visitado por última vez el 20 de diciembre de 2021).

⁴⁹² Tenían también presente la inmunidad de aquellos que gozaban de la misma, en razón de su servicio a la divinidad y también a sus bienes; de tal suerte que el sacerdote era identificado como diplomático.

⁴⁹³ Así, las comunidades en conflicto estaban en condiciones de obligar a sus dirigentes el respeto a un código de guerra concreto.

terios, etc., deben ser excluidos como objetivos militares. Lo mismo sucede con los hábitats naturales de especial valor ambiental y las especies animales protegidas».

Los llamados «padres del derecho internacional» contribuyeron de manera decisiva a la aprobación de normas destinadas a contener la violencia de la guerra. Al inscribir esas normas en el derecho positivo, es decir, en la práctica y la voluntad de los soberanos y los Estados, abrieron el camino para el reconocimiento de normas de alcance universal, capaces de trascender las líneas de fractura de las culturas y las religiones. Si bien mantiene su adhesión a la doctrina escolástica de la guerra justa, Grocio (1583-1645) sienta las bases de un derecho internacional basado en el derecho positivo y fija así los primeros jalones que llevarán a la aprobación de leyes y costumbres de la guerra que están actualmente en vigor⁴⁹⁴; y lo mismo cabe decir de Las Casas aunque éste sustenta su justificación sobre la base de los derechos naturales de todos los seres humanos, y defiende que sólo se puede aplicar a los pueblos que siendo cristianos caen en la idolatría y no a los indígenas de «la nueva España»⁴⁹⁵. Esto hacía, incluso, que se desarrollara una valoración moral de las motivaciones o causas de la guerra, considerando una serie de ellas, como moralmente rechazables: el deseo de dañar, la crueldad de la venganza, la pasión de dominar, la codicia de lo ajeno, el deseo de la gloria, la avaricia, el exterminio de un pueblo, el arrebatarse un derecho ajeno o el odio oculto.

VATTEL (1714-1767) tuvo el mérito de haber cuestionado, por primera vez, no tanto la doctrina de la guerra justa, como las consecuencias que solía acarrear la guerra:

*«La guerra no puede ser justa por ambas partes. Una se atribuye un derecho, la otra lo cuestiona; una denuncia una injuria, la otra la niega. Son dos personas que se disputan por la verdad de una proposición. Es imposible que dos sentimientos contrarios sean verdaderos al mismo tiempo. Sin embargo, puede suceder que ambos contendientes obren de buena fe. Y en una causa dudosa, no se puede determinar con seguridad de qué lado se encuentra el derecho. Luego, como las naciones son iguales e independientes, y unas no pueden erigirse en jueces de otras, en toda causa sujeta a duda, las armas de ambas partes beligerantes deben considerarse legítimas, al menos en lo que concierne a los efectos externos y hasta que se decida sobre la causa»*⁴⁹⁶.

⁴⁹⁴ Cfr. HAGGENMACHER, Peter: *Grotius et la doctrine de la guerre juste*, Presses universitaires de France, París 1983, págs. 597-612.

⁴⁹⁵ LAS CASAS afirmará, con su clásica vehemencia, que «una guerra justa puede tornarse en injusta si a la hora de su ejecución se cometen excesos acerca de aquello que había sido ordenado por el príncipe legítimo», cit. en Bartolomé DE LAS CASAS: «Tratado sobre los indios que han sido hechos esclavos», en Id.: *Obras completas. X. Tratados de 1552*, Alianza, Madrid 1992, págs. 219-284.

Por el contrario, GINÉS DE SEPÚLVEDA afirma que «(...) quienes adoran los ídolos violan sobre todo la ley natural. Con derecho pueden, pues, los idólatras ser obligados por la guerra a someterse a los cristianos, para sujetos a su imperio, vivir según la ley natural y no blasfemar ni ofender a Dios con su idolatría. Y aunque, como enseña San Agustín, todos los pecados mortales van contra la ley natural, no obstante si en alguna nación se cometen pecados mortales, no por ello ha de decirse que toda ella no cumple la ley natural (como han opinado falsamente ciertos modernos teólogos), pues de este modo ninguna nación cumpliría la ley natural. Y así una causa pública debe discernirse habida cuenta de las costumbres y de las instituciones, como enseña Aristóteles, no de la conducta mala o buena de unos cuantos», cit. en Juan GINÉS DE SEPÚLVEDA, *Apología*, pág. 64.

⁴⁹⁶ «La guerre ne peut être juste des deux côtés. L'un s'attribue un droit, l'autre le lui conteste; l'un se plaint d'une injure, l'autre nie de l'avoir faite. Ce sont deux personnes qui disputent sur la vérité d'une proposition. Il est impossible que les deux sentiments contraires soient vrais en même temps. Cependant, il peut arriver que les contendants soient l'un et l'autre dans la bonne foi. Et dans une cause douteuse, il est encore incertain de quel côté se trouve le droit. Puis donc que les nations sont égales & indépendantes, & ne peuvent s'ériger en juges les unes des autres, il s'ensuit que dans toute cause susceptible de doute, les armes des deux parties qui se font la guerre doivent passer également pour légitimes, au moins quant aux effets extérieurs et jusqu'à ce que la cause en soit décidée», cit. en VATTEL, Emer de: *Le Droit des Gens ou Principes de la Loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains, libro II, capítulo III, párrafos 39 y 41*, Ediciones Slatkine Reprints e Instituto Henry Dunant, Ginebra 1983, tomo II, p. 30 (primera edición: Londres, 1758).

A partir de ese margen de indeterminación y de tolerancia se desarrollarían, en gran medida, las leyes y costumbres de la guerra⁴⁹⁷. 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, muy imperfecto, por lo demás, de solucionar un diferendo 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. La guerra era un acto de gobierno; los Estados se combatían por intermedio de sus fuerzas armadas, fácilmente reconocibles por los recargados uniformes; debía respetarse la vida de la población civil, que de ningún modo participaba en los combates, así como de los combatientes heridos o los que se rendían a discreción. Del mismo modo, los Estados aceptaron renunciar a procedimientos desleales y se prohibió el empleo de ciertas armas, como las balas explosivas y las armas tóxicas, que podían causar sufrimientos indecibles, desproporcionados respecto del único objetivo legítimo que pueden proponerse en la guerra: debilitar las fuerzas militares del adversario⁴⁹⁸.

Esas normas fueron codificándose progresivamente, en particular en los Convenios de Ginebra de 1864, 1906, 1929 y 1949, así como en la Declaración de San Petersburgo y en los Convenios de La Haya de 1899 y 1907⁴⁹⁹. 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.

No obstante, cabe señalar que 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

⁴⁹⁷ «La guerra refleja inexorablemente, las ideas imperantes; toma la forma de las pasiones de las que se alimenta. En el campo de batalla, el hombre tiene, ante todo, una cita con sus propios demonios. Y la función que desempeña, en definitiva, el derecho de la guerra es la de regular el ceremonial de esa sangrienta confrontación. Pero, el derecho de la guerra implica un cierto respeto del adversario. La ecuación romana: extranjero=bárbaro legitima la exterminación y obstaculiza la aparición del derecho. Lo mismo sucede cuando se considera al enemigo como un hombre inferior o como el agente de una ideología criminal. También en esos casos desaparecen las condiciones de un acuerdo moderador, y las «buenas razones» que se invocan para dar rienda suelta a la violencia subrayan el fracaso del derecho. La guerra penal no tiene freno, ya que no se pacta con un malhechor. Sólo es susceptible de una codificación tácita o convencional en la medida en que aparece como un medio desafortunado y trágicamente inadecuado para resolver los litigios internacionales» (cit. en BOISSIER, Pierre: *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, De Solferino a Tushima*, Plon, París 1963 (reedición por fotomecánica, Ginebra, Instituto Henry Dunant, 1978), págs. 188-189).

⁴⁹⁸ «(...) el único fin legítimo que los Estados deben proponerse durante la guerra es el debilitamiento de las fuerzas militares del enemigo...», proclama la Declaración relativa a la prohibición de las balas explosivas en tiempo de guerra, realizada en San Petersburgo el 29 de noviembre/11 de diciembre de 1868, cit. en DE MARTENS, *Nouveau Recueil général de Traités*, primera serie, tomo XVIII, págs. 474-475.

⁴⁹⁹ Cfr. PICTET, J.: *Le droit humanitaire et la protection des victimes de la guerre*, Leyden 1973.

no implicarían ningún derecho, sino proteger a la persona humana mediante la instauración de estatutos objetivos que imponen derechos y obligaciones a ambos beligerantes: Es, por ejemplo, el caso del emblema de la cruz roja y de la media luna roja: el emblema protege las instalaciones sanitarias sobre las que está colocado, pero también protege a la Parte adversa, pues las instalaciones señaladas con el emblema no podrán ser utilizadas para acciones hostiles. No obstante, en los últimos años, hemos presenciado una escalada de los conflictos que ha afectado y dañado el patrimonio cultural, por ejemplo, en Oriente Medio. En efecto, lugares como las ruinas de Palmira, en Siria, y Mosul, en Irak, han sido destruidos y convertidos en escombros por objetivos militares.

Desde este punto de vista, todas las disposiciones de los Convenios de Ginebra y de sus Protocolos adicionales que prohíben las represalias contra militares heridos o enfermos, miembros del personal sanitario de las fuerzas armadas, náufragos, prisioneros de guerra, personas civiles o bienes de carácter civil⁵⁰⁰, también constituyen un obstáculo para una aplicación diferenciada del derecho internacional humanitario.

Todo ello supone y debe suponer la aplicación del principio de igualdad de los beligerantes ante el derecho de la guerra. Su aplicación responde a una exigencia de humanidad, ya que el principio de humanidad conlleva el respeto de las víctimas de la guerra en toda circunstancia y sin importar a qué lado pertenezcan. Responde a una exigencia de orden público, en la medida en que la sola aplicación de este principio permite evitar el desencadenamiento ilimitado de violencia⁵⁰¹. En definitiva, como señala BLUNTSCHLI, responde a una exigencia de civilización, pues «*el derecho de la guerra civiliza la guerra justa y la guerra injusta por igual*»⁵⁰².

Con el Derecho humanitario se puede afirmar que se empezaron a sentar las bases de 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*»⁵⁰³.

2.- En cuanto al segundo de los contenidos, esto es, la responsabilidad penal, cabe señalar que la mayoría de los países contienen en sus Códigos penales preceptos al respecto⁵⁰⁴. En este

⁵⁰⁰ Convenio I, Art. 36; Convenio II, Art. 47; Convenio III, Art.13, apartado a); Convenio IV, Art. 33, apartado 3; y Protocolo I, artículos 21, 51, párrafo 6, 52, párrafo 1, 53, apartado c, 54, párrafo 4, 55, párrafo 2, y 56, párrafo 4.

⁵⁰¹ Cfr. MEYROWITZ: op. cit., págs. 252-259.

⁵⁰² BLUNTSCHLI, Johann Caspar: *Das moderne Völkerrecht der zivilisierten Staaten als Rechtsbuch dargestellt*, Nördlingen, Beck, 1868, pág. 292, párrafo 519.

⁵⁰³ Consultar en línea: Desarrollo y Principios del Derecho Internacional Humanitario. - CICR (icrc.org).

⁵⁰⁴ Ver a este respecto, los artículos 609 a 614 de nuestro Código Penal.

Cfr. ACOSTA ESTEVEZ, José B.: «Los tipos delictivos graves contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado en el Código Penal de 1995», consultar en línea: http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a_20080521_03.pdf (visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021); CARBONELL MATEU, J., y VIVES ANTÓN, T.: «Delitos contra la comunidad internacional y Delitos de Genocidio», en *Comentarios al Código Penal de 1995*, vol. II, Tirant lo Blanch, Valencia 1996; CARBONELL MATEU, J.: «De los delitos contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado», en *Comentarios al Código Penal de 1995*, vol. II, Tirant lo Blanch, Valencia 1996; FEIJÓO SÁNCHEZ, B.: «Delitos de genocidio y de los delitos contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado», en *Comentarios al Código Penal*, Madrid, 1997; PÉREZ GONZALEZ, M.; SÁNCHEZ DEL RÍO SIERRA, J.; RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J.L.; PIGNATELLI MECA, F.; PULGARIM DE MIGUEL, F., y ANTÓN AYLLÓN, M.: «Propuesta de modificación del ordenamiento penal español, como consecuencia de la ratificación por España de los Protocolos de 1977 Adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949», en *Revista Española*

sentido, debe destacarse como a nivel internacional la presente cuestión ha ido adquiriendo un mayor protagonismo, que ha culminado con la creación del Tribunal Penal Internacional⁵⁰⁵. En este sentido —y 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. El llamado «Comité de los Once», instituido en 1930 por el Consejo de la Sociedad de las Naciones (SDN) para estudiar las modificaciones que habían de hacerse al Pacto de la SDN, para que concordara con el Pacto Briand-Kellogg, reconoció expresamente que el *jus in bello* seguía siendo aplicable y conservaba toda su pertinencia en caso de resistencia a la agresión o cuando se tomaran medidas de política internacional, sea cual fuere la calificación de esas operaciones⁵⁰⁶. 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. En cambio, la Carta reafirma, sin restricciones, el principio de igualdad soberana de los Estados⁵⁰⁷, del cual forma parte el principio de igualdad de los beligerantes ante el derecho de la guerra.

Sobre esta base, el Estatuto del Tribunal Militar Internacional (Tribunal Internacional de Núremberg), en anexo al Acuerdo sobre el enjuiciamiento y el castigo de los grandes criminales de guerra de las Potencias europeas del Eje, firmado en Londres el 8 de agosto de 1945, que es por cierto el instrumento de derecho internacional que más lejos llegó en la condena de la guerra de agresión, la cual no sólo es calificada de acto ilícito que implica la responsabilidad internacional del Estado, sino también de delito internacional que implica la responsabilidad penal de los individuos a los que se imputa la responsabilidad de la preparación y el desencadenamiento de una guerra de agresión, también mantuvo de manera perfectamente clara y límpida la distinción

de Derecho Militar, núms. 56 y 57 (1990-1991); PÉREZ GONZÁLEZ, M., y ABAD CASTELOS, M.: «Los delitos contra la comunidad internacional en el Código Penal español», en *Anuario da Facultade de Dereito de Universidade da Coruña*, vol. 3 (1999), págs. 463 y sigs.; PANIAGUA REDONDO, R., y ACOSTA ESTÉVEZ, J.: «El (nuevo) Código Penal y los delitos contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado», en *ANNALES*, vols. X y XI-1993-94 (1997), págs. 47 y sigs.; TAMARIT SUMALLA, J.: «Delitos contra la comunidad internacional y Delitos de genocidio», en *Comentarios al nuevo Código Penal*, Aranzadi, Pamplona, 2001.

⁵⁰⁵ Sobre la evolución del derecho penal internacional, ver CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio: *La criminalización de la barbarie: la corte penal internacional*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 2000; CASCANTE SEGURA, Carlos Humberto: «Apuntes sobre la evolución histórica de la jurisdicción penal internacional. Entre la universalidad y la fragmentalidad», en *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 83 (2012), págs. 105-138; DIAZ ADRADE, Mateo: *Evolución del Derecho penal internacional*, Trabajo fin de grado, Universidad de Manizales, Manizales 2018; HALL, C.: «La primera propuesta de un tribunal penal internacional permanente», en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 1998, págs. 63-83; PORTILLA GÓMEZ, J.M.: «La evolución y efectividad de los tribunales penales ad-hoc», en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2008, págs. 207-244; ROCHA HERRERA, Mónica: *Evolución del Derecho Internacional Penal de Núremberg y Tokio a la Corte Penal Internacional: Sentando las Bases de la Justicia Internacional*, consultar en línea: https://www.researchgate.net/publication/326211207_Evolucion_del_Derecho_Internacional_Penal_de_Nu-remberg_y_Tokio_a_la_Corte_Penal_Internacional/link/5b3e6006aca272078514696a/download (visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021).

⁵⁰⁶ «Enmienda del Pacto de la Sociedad de las Naciones con miras a armonizarlo con el Pacto de París», Informe del Comité nombrado por el Consejo, 8 de marzo de 1930, en *Journal officiel de la Société des Nations*, 1930, págs. 353-383, en particular págs. 354-355.

⁵⁰⁷ Artículo 2, párrafo 1. «El hecho de que ninguna disposición de la Carta justifique una aplicación discriminatoria de las leyes y costumbres de la guerra debe relacionarse con las numerosas disposiciones que autorizan o imponen una discriminación contra el agresor en las relaciones entre los terceros Estados y los beligerantes». Así, el principio de interpretación «expressio unius est exclusio alterius» confirma el hecho de que los autores de la Carta no tenían la intención de atentar contra el principio de igualdad de los beligerantes ante el derecho de la guerra y que no lo hicieron.

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*», por un lado, y los crímenes de guerra, es decir, «*las violaciones de las leyes y costumbres de la guerra*», por otro. De ese modo se dio a entender que los actos conformes a las leyes y costumbres de la guerra no serían sancionados, aunque hubiesen sido perpetrados en el contexto de una guerra de agresión⁵⁰⁸.

El citado Tribunal respetó escrupulosamente la distinción entre crímenes contra la paz y crímenes de guerra. 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. En cambio, el Tribunal admitió que los acusados podían invocar el ejercicio de los derechos previstos por el *jus in bello*, aunque hubieran participado en una guerra de agresión⁵⁰⁹. Por este medio, el Tribunal confirmó el principio de igualdad de los beligerantes ante el derecho de la guerra y la autonomía del *jus in bello* respecto del *jus ad bellum*⁵¹⁰. Es, por tanto, dentro de los denominados actos *ius ad bellum* donde deben ser encuadrados los actos cometidos contra los bienes y lugares sagrados, tal y como se desprende del Convenio I, Art. 46⁵¹¹; del Convenio II, Art. 47⁵¹²; del Convenio III, Art. 13, apartado 3⁵¹³, y del Convenio IV, Art. 33, apartado 3⁵¹⁴.

Los Convenios de Ginebra confirmaron en dos aspectos el principio de igualdad de los beligerantes por lo que atañe a la aplicación del Derecho humanitario: por medio de la ya mencionada prohibición de las represalias contra las personas y bienes protegidos por esos Convenios, el primero, y sobre todo por la disposición que figura en el artículo 1º común a los cuatro Convenios, el segundo: «*Las Altas Partes Contratantes se comprometen a respetar y a hacer respetar el presente Convenio en todas las circunstancias*»⁵¹⁵.

⁵⁰⁸ Artículo 6 de la Carta del Tribunal Militar Internacional. El texto del Acuerdo de Londres del 8 de agosto de 1945 y sus anexos está reproducido en Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 82, págs. 280-301.

⁵⁰⁹ El juicio del Tribunal Internacional de Nuremberg está reproducido en *American Journal of International Law*, vol. 41 n° 1, enero de 1947, págs. 172-333. Se debe observar, en particular, que el Tribunal se negó a condenar a los almirantes Dönitz y Raeder por haber conducido la guerra submarina a ultranza, que incluyó en particular el torpedeo de navíos comerciales de los aliados y neutrales, y el abandono de los sobrevivientes, por el hecho de que la ilicitud de esos comportamientos respecto de las leyes y costumbres de la guerra no estaba suficientemente demostrada (en concreto, ver págs. 304-305 y 308). Así, el Tribunal reconoció que las normas del *jus in bello* no se aplicaban sólo para la imputación de cargos, sino también para el descargo de los acusados, que no podían ser inculcados por actos hostiles cuya ilicitud respecto de las leyes y costumbres de la guerra no se había podido demostrar, aunque los actos en cuestión se habían cometido en ocasión de una guerra de agresión.

⁵¹⁰ En su gran mayoría, las jurisdicciones nacionales encargadas de enjuiciar los crímenes de guerra cometidos durante la Segunda Guerra Mundial aplicaron los mismos principios, confirmando así la autonomía del *jus in bello* respecto del *jus ad bellum*.

⁵¹¹ Art. 46 Convenio I: «*Están prohibidas las represalias contra los heridos, los enfermos, el personal, los edificios o el material protegidos por el Convenio*».

⁵¹² Art. 47 Convenio II: «*Están prohibidas las represalias contra los heridos, los enfermos, los naufragos, el personal, los barcos o el material protegidos por el Convenio*».

⁵¹³ Art. 13.3 Convenio III: «*Están prohibidas las medidas de represalia contra ellos*».

⁵¹⁴ Art. 33.3 Convenio IV: «*Están prohibidas las medidas de represalia contra las personas protegidas y sus bienes*».

⁵¹⁵ Esta interpretación está confirmada por el Comentario de los Convenios de Ginebra, publicado bajo los auspicios del Comité Internacional de la Cruz Roja: «*La aplicación del Convenio no depende de la índole del conflicto. La protección y la atención que se ha de proporcionar a los heridos y a los enfermos no varía en modo alguno en función de si la guerra es «justa» o «injusta», si es una guerra de agresión o de resistencia a la agresión*» (Commentaire, vol. I, pág. 28). La Conferencia Diplomática sobre la reafirmación y el desarrollo del Derecho internacional humanitario, que se celebró en Ginebra de 1974 a 1977 para actualizar el derecho internacional humanitario y adaptarlo a las nuevas formas de conflictos ocurridas

El Estatuto de la Corte Penal Internacional confirma la autonomía del *jus in bello* respecto del *jus ad bellum*. Efectivamente, si bien la Corte tiene jurisdicción para sancionar el crimen de genocidio, los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra y el crimen de agresión, cada crimen debe ser sancionado por separado, aunque varios de ellos se hayan perpetrado simultáneamente⁵¹⁶. Pero, sobre todo, el hecho de que la Corte pueda fallar sobre el crimen de genocidio, los crímenes contra la humanidad y los crímenes de guerra antes de que se haya llegado a un acuerdo acerca de la definición del crimen de agresión y del ejercicio de la jurisdicción de la Corte para la represión de dicho crimen⁵¹⁷ indudablemente confirma que los crímenes de guerra son independientes de los crímenes contra la paz⁵¹⁸.

desde 1949, puso punto final a las controversias, introduciendo en el Preámbulo del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra (Protocolo I) la disposición siguiente: «Las Altas Partes Contratantes, [...] Reafirmando, además, que las disposiciones de los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y del presente Protocolo deben aplicarse plenamente en toda circunstancia a todas las personas protegidas por esos instrumentos, sin distinción alguna de carácter desfavorable basada en la naturaleza o el origen del conflicto armado o en las causas invocadas por las Partes en conflicto o atribuidas a ellas» (Protocolo I, apartado 5, del Preámbulo. Según el artículo 31, apartado 2, del Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados, del 23 de mayo de 1969, el preámbulo es parte integrante del tratado). Esta disposición, que fue aprobada por consenso, sin discusión ni oposición, en la Conferencia Diplomática, debe ser considerada como la interpretación auténtica de los Convenios de Ginebra (*Actas CDDH*, vol. VII, págs. 167-172, en particular pág. 172, Documento CDDH/SR.54, Informe analítico de la quincuagésimo cuarta sesión plenaria, celebrada el 7 de junio de 1977). Se impone, pues, a todos los Estados Partes en esos Convenios, estén vinculados o no por el Protocolo I.

⁵¹⁶ Art. 13 ECPI: «La Corte podrá ejercer su competencia respecto de cualquiera de los crímenes a que se refiere el artículo 5 de conformidad con las disposiciones del presente Estatuto si:

a) Un Estado Parte remite al fiscal, de conformidad con el artículo 14, una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes;

b) El Consejo de Seguridad, actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, remite al fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes; o

c) El fiscal ha iniciado una investigación respecto de un crimen de ese tipo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15».

⁵¹⁷ Art. 5, apartado 2, ECPI: «La Corte ejercerá competencia respecto del crimen de agresión una vez que se apruebe una disposición de conformidad con los artículos 121 y 123 en que se defina el crimen y se enuncien las condiciones en las cuales lo hará. Esa disposición será compatible con las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas».

Cfr. ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: «Corte Penal Internacional, Consejo de Seguridad y crimen de agresión: un equilibrio difícil e inestable», en MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando (ed.): *El derecho internacional en los albores del siglo xxi, homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*, Trotta, Madrid 2002, págs. 243-264; OROZCO TORRES, Luis Ernesto: «La criminalización de las guerras de agresión», en *Revista Española de Relaciones Internacionales*, núm. 3 (2011), págs. 223-249; QUESADA ALCALÁ, Carmen: «El crimen de agresión como amenaza a la seguridad global», consultar en línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4173314.pdf> (visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021); REMIRO BROTONS, Antonio: «El crimen de agresión en el Estatuto de la CPI revisado: nascetur ridiculus mus», en CARDONA LLORENS, Jorge, PUEYO LOSA, Jorge, RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis, y SOBRINO HEREDIA, José Manuel (eds.), y AZNAR GÓMEZ, Mariano (coord.): *Estudios de derecho internacional y derecho europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*, tomo I, 2012, págs. 1115-1129; VAL, Fernando: «Criminalizar la agresión: una cita en Kampala», en AMÉRIGO CUERVO-ARANGO, Fernando y PEÑARANDA ALGAR, Julio (comps.): *Actas de las I Jornadas de Estudios de Seguridad de la Comunidad de Estudios de Seguridad General Gutiérrez Mellado*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED, Madrid 2009, págs. 519-539.

⁵¹⁸ Ver en este sentido los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional relativos a un Proyecto de Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad, consultar en línea: https://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/a_cn4_448.pdf (visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021).

3. LOS LUGARES DE CULTO COMO OBJETIVOS 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 teniendo en cuenta las características y peculiaridades de este tipo de ataques⁵¹⁹. Con independencia de la posición que se adopte al respecto⁵²⁰, en la actualidad un importante número de ataques a lugares de culto tienen su origen en este tipo de actos de terror, lo que justifica igualmente su análisis individualizado. A este respecto, en su séptimo examen de la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo en 2021, la Asamblea General pidió a los Estados Miembros que «redoblen sus esfuerzos para mejorar la seguridad y la protección de objetivos particularmente vulnerables, incluidos los lugares religiosos ... así como para aumentar su resistencia a los ataques terroristas, en particular en el ámbito de la protección civil»⁵²¹.

Desde este plano, surge sin lugar 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 terrorismo⁵²². 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, por lo que afirmar que la pobreza es la principal causa resulta una errónea simplificación. Son normalmente causas ideológicas, religiosas, de sentimiento nacional ultrajado o mitificado, o de grito desesperado de

⁵¹⁹ Respecto a las características y modalidades, ver ALONSO, R.: «El nuevo terrorismo: factores de cambio y permanencia», en BLANCO, A.; ÁGUILA, R. del, y SABUCEDO, J.M. (eds.): *Madrid 11-M: un análisis del mal y sus consecuencias*, Ed. Trotta, Madrid 2005; BUENO ARÚS, Pedro: *Terrorismo: Algunas cuestiones pendientes*, Tirant lo Blanch, Valencia 2009; CRENSHAW, M. (2001): «Theories of terrorism: instrumental and organizational approaches», en D.C. Rappoport (ed.): *Inside terrorist organizations*, Frank Cass Publishers, Londres 2001; CRENSHAW, M.: *Terrorism in context*, Pennsylvania State University, Pennsylvania 1995; DE LA CORTE, Luis, y JORDÁN, Javier (2007): *La Yihad terrorista*, Síntesis, Madrid 2007; DE LA CORTE, Luis (2006): *La lógica del terrorismo*, Alianza, Madrid 2006; GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo: *El fenómeno terrorista*, Dastin, Madrid 2006; HOFFMAN, Bruce: *A mano armada, historia del terrorismo*, Espasa, Madrid 1999; HORGAN, John: *Psicología del terrorismo, cómo y por qué alguien se convierte en terrorista*, Barcelona, Gedisa, Barcelona 2006; URIARTE, Edurne: *Terrorismo y Democracia tras el 11-M*, Madrid, Espasa, Madrid 200; VAN DEN HERIK, Larissa, y SCHRIJVER, Nico (eds.): *Counter-Terrorism Strategies in a Fragmented Legal Order*, Cambridge University Press, Cambridge 2013

⁵²⁰ Con relación a las distintas definiciones de terrorismo, ver ASÚA BATARRITA, Adela: «Concepto jurídico de terrorismo y elementos subjetivos de finalidad. Fines políticos últimos y fines de terror instrumental», en ECHANO BASALDUA, J. (Coord.): *Estudios Jurídicos en memoria de José María Lidón*, Universidad de Deusto, Bilbao 2002, págs. 10 y sigs. (consultar en línea: <http://www.cienciaspenales.net>; visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021); GRANT, Wardlaw: *Terrorismo Político*, Ediciones Ejército, Madrid 1986; HARRIS, J.: *The New Terrorism: Politics of Violence*, Julián Messaer. Nueva York 1983; TORRES VASQUEZ, Henry: «El concepto de terrorismo, su inexistencia o inoperancia: la apertura a la violación de derechos humanos», en *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, núm. 32 (2010), págs. 77-90; WILKINSON, Paul: *Terrorism and the Liberal State*, Mac Millan, Londres 1977; WILKINSON, Paul, *Political Terrorism*, Macmillan, Londres 1974.

⁵²¹ Ver Resolución a la Asamblea General 75/291, parag. 71.

⁵²² Como no podía ser de otra forma, todos los portavoces se declararon abiertamente contra el terror y la violencia, aunque no lograron ponerse de acuerdo en la forma de atajarlo. Mientras que para el entonces Secretario general de la ONU, Kofi Annan, y para el Presidente francés, Jacques Chirac, una lucha eficaz pasaba por actuar sobre las causas que lo generan, amén de las medidas coercitivas policiales y militares, para el Presidente de los Estados Unidos, George Bush y el Presidente de Gobierno español, José María Aznar, las causas resultaban irrelevantes y lo único importante era la lucha con los medios y fuerzas de seguridad.

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 comprensiones⁵²³. En los últimos años numerosos sitios o lugares religiosos en todo el mundo son regularmente blanco de terroristas, que buscan atacar el núcleo mismo del sentido de identidad y pertenencia de las comunidades. Los perpetradores de ataques llevados a cabo durante días religiosos o celebraciones también buscan tener un impacto simbólico y humano más fuerte debido al mayor número de feligreses y, por lo tanto, de víctimas potenciales⁵²⁴. En este sentido, es importante conocer qué razones abonan la irracional incorporación de una persona a una banda terrorista⁵²⁵. Aunque no existe una solución tipo, actuando sobre ellas se puede conseguir debilitar el apoyo social que sus acciones pueden tener sobre la población⁵²⁶.

3.1. Ataques terroristas y lugares de culto

El terrorismo de un signo u otro, ya ideológico ya religioso, ha utilizado los lugares sagrados como objeto u objetivo de sus ataques. A este respecto, cabe incluir tanto los ataques directos producidos en el seno de un lugar de culto como también las acciones terroristas llevadas a cabo contra personas religiosas o contra fieles en las proximidades de un lugar religioso. Con dichas acciones los terroristas buscan crear el terror no sólo en el grupo objeto del acto, sino en la sociedad en general. No obstante, el terrorismo y sus actos no tienen un concepto unívoco y universal que permita delimitar cuando se producen éstos⁵²⁷; por lo que —en muchas ocasiones— se ha

⁵²³ Cfr. HORGAN, J.: *The psychology of terrorism*, Routledge, Londres 2005; JUERGENSEMEYER, M.: *Terrorismo religioso. El auge global de la violencia religiosa*, Ed. Siglo XXI, Madrid 2001; KRUGLANSKI, A.W., y GOLEC, A.: «Individual motivations, the Group Process and Organizational Strategies in Suicide Terrorism», en MEYERSSON MILGROM, E.M. (ed.): *Suicide Missions and the Market for Martyrs, A Multidisciplinary Approach*, Princeton University Press, Princeton 2004; KRUGLANSKI, A.W.: «The Psychology of Terrorism: Syndrome versus Tool Perspectives», *Ponencia presentada en el Congreso sobre Working Together: R & D Partnerships in Homeland Security*, Abril 27-28, Boston 2005; STERN, J.: *Terror in the name of god*, Harper, Nueva York 2003; TAYLOR, D.M., y LOUIS, W.: «Terrorism and the quest for identity», en MOGHADDAM, E.M., y MARSELLA, A.J. (eds.): *Understanding terrorism. Psychological roots, consequences and interventions*, Washington: American Psychological Association, Washington 2003.

⁵²⁴ Ejemplos recientes de ataques terroristas llevados a cabo durante festividades religiosas incluyen el tiroteo en la sinagoga en Halle (Alemania), durante la festividad judía de Yom Kippur; el bombardeo de iglesias cristianas en Sri Lanka el Domingo de Pascua; el ataque contra la Catedral de Makassar en Indonesia cuando los fieles estaban terminando una misa con motivo del Domingo de Ramos en 2021; o el bombardeo de una mezquita abarrotada en Saná (Yemen), causando la muerte de 29 personas que asistían a las oraciones del Eid.

⁵²⁵ A este respecto, CRENSHAW ha mostrado que el hallazgo de un análisis psicológico de un grupo de terroristas es su sorprendente normalidad. Sin embargo, esto no quiere decir que los terroristas no puedan mostrar alguna propensión psicológica que los lleve a este tipo de estrategia. En este sentido, el terrorismo sería una elección de un individuo, basado quizás en sus rasgos psicológicos. POST ha argumentado de esta manera, afirmando que: «... parece que las personas que son agresivas y orientadas a la acción y que descansan más de lo normal en los mecanismos psicológicos de externalización y disociación están desproporcionadamente representados entre los terroristas».

⁵²⁶ Lo que esta teoría intenta argumentar es que el accionar de los terroristas no se explica por sus aspiraciones políticas o sus motivaciones ideológicas, sino por causas más profundas. En palabras de NEWMAN: «El concepto básico de las causas de raíz del terrorismo es que ciertas condiciones proveen un ambiente social y agravios generalizados que, cuando son combinados con ciertos factores precipitantes, resultan en la emergencia de organizaciones terroristas y actos terroristas. Estas condiciones —como pobreza, factores demográficos, desigualdad y exclusión social, desposesión y agravios políticos— pueden ser permisivas o directas».

⁵²⁷ En este contexto, MARTÍN MARTÍNEZ ha señalado que «el fracaso de los intentos de definición del terrorismo desde el Derecho Internacional universal ha propiciado una fragmentación geográfica y material. Así lo atestiguan la panoplia de instrumentos convencionales adoptados por instituciones tales como la Organización de Estados Americanos (Convención para

convertido más en una estrategia política que en un ejercicio lexicográfico o semántico. En este sentido, se ha señalado que «*un ejemplo (...) fue el atentado con bomba de Oklahoma en Estados Unidos. Inicialmente cuando las sospechas de Occidente recaían sobre los musulmanes (sin prueba alguna) los asesinatos fueron tachados como acto terrorista. Más tarde, cuando se comprobó que su autor era un veterano de guerra americano de rubios cabellos, la masacre fue degradada a «acto criminal».*

También a este respecto cabe señalar que en los últimos tiempos el motivo que justifica o legitima a estos grupos tiene más que ver con las creencias o las convicciones, ya sean religiosas o filosóficas, que con la política⁵²⁸. En esta línea, AVILÉS pone de manifiesto como «*el terrorismo de los años setenta y ochenta del pasado siglo era mayoritariamente de inspiración política, ya fuera revolucionaria, contrarrevolucionaria o política. En los últimos años las acciones terroristas más peligrosas han tenido por el contrario una inspiración religiosa, vinculada al Islam en casos como el de Al Qaida; al judaísmo en casos como el de Baruch Goldstein, autor de una matanza en una mezquita de Israel en 1994; a una versión racista del cristianismo en el caso del movimiento «patriota» de los Estados Unidos, en el que hay que encuadrar a Timothy McVeigh, el responsable del atentado de Oklahoma City; o a cultos de origen reciente, en el caso de los Rajneeshes, que en 1984 lanzaron un ataque con bacterias en una pequeña ciudad de Oregon, o de la citada secta japonesa Aum Shinrikyo»⁵²⁹.*

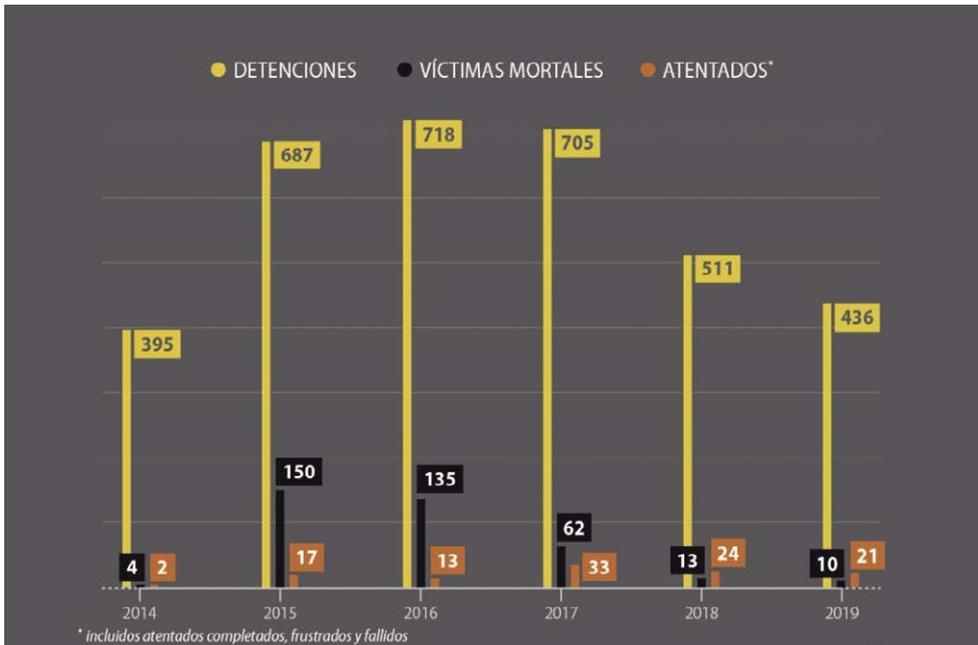
En este mismo sentido, debemos llamar la atención que las víctimas de los ataques yihadistas han sido mayoritariamente personas de religión musulmana. Así, en 2014 la mayoría de los atentados terroristas (el 90%) se produjeron en Asia Central y en el Norte y Centro de África. Según el *Institute for Economic and Peace*, en 2019 se produjo un total de 13.826 muertes por ataques terroristas, lo que representa un 15% menos que el año anterior. El estudio muestra, asimismo, que el terrorismo está geográficamente concentrado: cinco países –Afganistán, Irak, Nigeria, Siria y Somalia– totalizan el 78% de los muertos en 2020⁵³⁰. 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.

Prevenir y Sancionar los actos de terrorismo, adoptada en Washington el 2 de febrero de 1971, y la Convención Internacional contra el Terrorismo, aprobada por la Asamblea General de la OEA el 3 de junio de 2002 en la Resolución 1840 (XXIII)), Liga Árabe (Convención Árabe para la Represión del Terrorismo, adoptada en El Cairo el 22 de abril de 1988), la Conferencia Islámica (Convención de la Organización de la Conferencia Islámica sobre la Lucha contra el terrorismo, adoptada en Ouagadougou el 1 de julio de 1999 (entrada en vigor 7 octubre de 2002)) o la Unión Africana (Convención de la OUA para la Prevención y Lucha contra el terrorismo, adoptada en Argel el 14 de julio de 1999)» (cit. en «Terrorismo y derechos humanos en la Unión Europea y en el Consejo de Europa: ¿marcos de referencia mundial?», consultar en línea: <https://core.ac.uk/reader/162560773>; visitado por última vez el 4 de diciembre de 2021).

⁵²⁸ Ninguna de estas causas por sí sola puede ser considerada una causa *suficiente*, y es complicado tomarlas en cuenta como una propensión. Esto nos lleva a pensar que todavía es necesario ahondar los estudios en estas áreas, para ver a qué conclusiones metodológicamente aceptables podríamos llegar.

⁵²⁹ AVILÉS, Juan: «La amenaza del terrorismo islamista en España», consultar en línea: cubierta.qxd (Page 1) (fundacionfaes.org) (visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021).

⁵³⁰ Ver, Índice Global de Terrorismo de 2017 del Instituto para la Economía y la Paz.

Figura 4. Terrorismo yihadista o de inspiración religiosa en la UE

Fuente: Europol.

Finalmente, en dicho Informe se pone igualmente de manifiesto que los terroristas no discriminan entre musulmanes y no musulmanes, y los ataques han apuntado al máximo de víctimas, como en Londres, París, Niza, Estocolmo, Manchester, Barcelona y Cambrils, entre otros⁵³³.

Por su parte, la concepción de ataques terroristas en el mundo ha estado muy ligada a motivos políticos, de acuerdo con los registros antiguos, como los asesinatos a Jefes de Estados, monarcas, políticos o dirigentes sociales. Sin embargo, en el nuevo milenio éstos han cambiado para convertirse en grandes tragedias contra la población común del medio oriente y Asia, sin olvidar los ataques producidos igualmente en Estado Unidos y en Europa. 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»).

⁵³³ AHLFELDT, G. M.; FRANKE, B. y MAENNIG, W. (2015): «Terrorism and International Tourism: The Case of Germany», en *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, vol. 235, núm. 1 (2015), págs. 3-21; ARAÑA, J. y LEÓN, C.: «The Impact of Terrorism on Tourism Demand», en *Annals of Tourism Research*, vol. 35, núm. 2 (2008), págs. 299-315; BAUMERT, T.: «The Impact of Terrorism Attacks on Stock Markets», en BUESA, M. y BAUMERT, T.: *The Economic Repercussions of Terrorism*, Oxford University Press, Oxford 2010; ENDERS, W. y SANDLER, T.: «Causality Between Transnational Terrorism and Tourism: The Case of Spain», en *Terrorism*, vol. 14 (1991), págs. 49-58.

Los recientes ataques en el Reino Unido, Francia, Bélgica y Turquía han afectado no solo a centros políticos, sino a establecimientos de esparcimiento público o turístico⁵³⁴ (como el atentado en el Manchester Arena, luego de 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)⁵³⁵, así como las agresiones de «lobos solitarios» en centros comerciales de Alemania o en comunidades de Estados Unidos⁵³⁶.

En este contexto, debe hacerse e incluirse igualmente los atentados producidos en y a lugares sagrados, entre los que cabe mencionar a título de mero ejemplo los siguientes: los atentados en una sinagoga en Dinamarca (2015), en una Iglesia en Normandía, Francia (2016), en las iglesias coptas de San Pedro y de San Marcos en El Cairo, Egipto (2016), la irrupción en un mercado navideño en Berlín, Alemania (2016), el ataque a varias personas frente a la Catedral de Notre Dame en París, Francia (2017), el atentado en la Basílica de Notre Dame en Niza, Francia (2020) o el ataque producido con arma blanca en torno a la sinagoga en Viena, Austria (2020). Ello ha dado lugar a que los presentes objetivos, esto es, los lugares de culto hayan pasado a ser considerados objetivos vulnerables «fáciles» o «blandos» de los terroristas.

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, también atentan contra las creencias, las identidades, las historias y la dignidad de las personas. Es fundamental que los Estados cuenten con las medidas necesarias para prevenir,

⁵³⁴ Sobre esta temática, ver ANDRES SARASA, J.L., y ESPEJO MARÍN, C.: «Interacción mito religioso/producto turístico en la imagen de la ciudad Caravaca de la Cruz (Murcia)», en *Cuadernos de Turismo*, nº 18 (2006), págs. 7-61; CÁNOVES VALIENTE, G.: «Turismo religioso en Montserrat: montaña de fe, montaña de turismo», en *Cuadernos de Turismo*, nº 18 (2006), págs. 63-76; ESTEVE, SECALL, R.: «Orígenes del aprovechamiento turístico de la Semana Santa Andaluza», en *Filosofía, política y economía en el Laberinto*, nº 6 (2001), págs. 93-103 (Disponible en: <http://laberinto.uma.es>); ESTEVE, SECALL, R.: *Turismo y religión. Aproximación a la historia del turismo religioso*, Universidad de Málaga, Málaga 2002; GIL DE ARRIBA, C. (2006): «Turismo religioso y el valor sagrado de los lugares. Simbología identitaria y patrimonialización del Monasterio de Santo Toribio de Liébana (Cantabria)», en *Cuadernos de Turismo*, nº 18 (2006), págs. 77-102; LLURDÉS COIT, J.C.: «Turismo y religión como base de un proyecto turístico. El ejemplo de la Ruta Transpirenaica de peregrinaje Lourdes- Montserrat», en *Cambios regionales a finales del siglo XX. XIV Congreso Nacional de Geografía*, Universidad de Salamanca, Asociación de Geógrafos Españoles, Salamanca 1995, págs. 298-301; PORCAL GONZALO, M.C.: «Turismo cultural, turismo religioso y peregrinaciones en Navarra. Las Javieradas como caso de estudio», en *Cuadernos de Turismo*, nº 18 (2006), págs. 103-134; SANTOS SOLLA, X.: «Pilmigrage and Tourism at Santiago de Compostela», en *Tourism Recreation Research*, nº 27/2 (2002), págs. 41-50; SANTOS SOLLA, X.: «El Camino de Santiago: Turistas y Peregrinos hacia Compostela», en *Cuadernos de Turismo*, nº 18 (2006), págs. 135-150; VILLA DÍAZ, A. (2006): «El Rocío y el turismo de peregrinación», en *Cuadernos de Turismo*, nº 18 (2006), págs. 151-174.

⁵³⁵ Sobre terrorismo e infraestructuras críticas, véanse CORREA HENAO, G.J., y YUSTA LOYO, J.M.: «Seguridad Energética y Protección de Infraestructuras Críticas», en *Lampsakos*, núm. 10 (2013); FERNANDEZ FERNANDEZ, Francisco Jesús: *Protección de infraestructuras críticas frente al ciberterrorismo*, Trabajo Fin de Master, UNIR, Navarra (consultar en línea: https://reunir.unir.net/bitstream/handle/123456789/3073/FranciscoJesus_Fernandez_Fernandez.pdf?sequence=1&isAllowed=y; visitado por última vez el 28 de diciembre de 2021); GALINDO SIERRA, Francisco Javier: *Protección de infraestructuras críticas: un análisis de Derecho comparado*, Trabajo fin de grado, Universidad de Málaga, Málaga 2016 (consultar en línea: <https://www.uma.es/foroparalapazenelmediterraneo/wp-content/uploads/2017/04/Infraestructuras-Critica-Francisco-J-Galindo-Sierra1.pdf>; visitado por última vez el 29 de diciembre de 2021); MIRANZO, M., y DEL RÍO, C.: «La protección de infraestructuras críticas», en *UNISCI Discussion Papers*. Núm. 35 (2014); MURRAY, A., y GRUBESIC, T.: «Critical infrastructure protection: The vulnerability conundrum», en *Telematics and Informatics*, núm. 29 (2012).

⁵³⁶ Cfr. BAUMERT, Thomas: «Terrorismo y turismo: una revisión de la literatura acerca de la repercusión de los atentados sobre el sector turístico», en *Economía del terrorismo*, núm. 893 (2016), págs. 51-70.

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.

Todo ello ha dado lugar a la adopción, por parte de distintos organismos internacionales y por parte de los propios Estados, de medidas dirigidas a la protección de estos últimos⁵³⁷. El reto para los Estados es que hay innumerables esferas que son blancos fáciles. Aunque los Gobiernos, incluso a nivel local, son los principales responsables de proteger los blancos «fáciles» contra los atentados terroristas, los propietarios y operadores privados de esos sitios también deben adoptar medidas para atender a las necesidades en materia de seguridad y reducir sus vulnerabilidades⁵³⁸. Es 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 solo 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.

Por su parte –y a nivel de Naciones Unidas–, la Oficina de Lucha contra el Terrorismo (en adelante, OLCT) ha elaborado un nuevo programa mundial sobre la *Protección blancos vulnerables*⁵³⁹ que tiene por objeto apoyar el desarrollo y la mejora de las principales capacidades de lucha contra el terrorismo a fin de ayudar a determinados Estados Miembros a detectar, vigilar y contrarrestar las amenazas contra blancos vulnerables, incluidas las que pueden resultar en bajas masivas y los acontecimientos que provocan temor utilizando tácticas e instrumentos tradicionales y sofisticados. El programa prestará apoyo a los países en la evaluación de sus vulnerabilidades y necesidades, entre ellas las relacionadas con sitios turísticos, lugares de culto, sitios religiosos, acontecimientos deportivos importantes y amenazas asociadas con el uso de sistemas aéreos no tripulados. Por medio de este programa, la OLCT desarrollará capacidades y proporcionará orientación para prevenir y contrarrestar las amenazas pertinentes⁵⁴⁰.

⁵³⁷ En esta línea, cabe destacar que Suiza ha adoptado la decisión de incrementar los fondos económicos y la protección en favor de las minorías religiosas: «Mayor protección para grupos religiosos minoritarios en Suiza», en *SWI*, de 13 de abril de 2022 (consultar en línea: <https://www.swissinfo.ch/eng/politics/religious-minority-groups-to-be-granted-better-protection/47514298>; visitado por última vez el 14 de abril de 2022).

⁵³⁸ En España, el Proyecto DEFENDER persigue alcanzar los siguientes objetivos:

- Determinar la influencia de la tipología de emergencias, escenarios y personas involucradas.
- Desarrollar y validar nuevos modelos que permitan evaluar la eficiencia de la aplicación de las estrategias de actuación y mecanismos de decisión ante ataques terroristas.
- Difundir los resultados obtenidos a la comunidad científica nacional e internacional mediante publicaciones y participación en eventos de alto impacto.
- Promover un nuevo paradigma en la seguridad ante ataques terroristas y otras situaciones análogas, desarrollando una línea de investigación novedosa que se fundamente en los problemas abordados en el presente Proyecto y que permita ser empleada como base en nuevos proyectos de carácter nacional y especialmente europeos (H2020).

⁵³⁹ OLCT: *The protection of critical infrastructure against terrorism attacks: compendium of good practices*, Nueva York 2018.

⁵⁴⁰ Específicamente, el programa procura apoyar a los Estados Miembros a fin de mejorar sus capacidades para prevenir y contrarrestar:

- Amenazas contra acontecimientos deportivos importantes.
- Amenazas contra sitios religiosos y lugares de culto.

3.2. Ataques terroristas a lugares de culto: características y motivos

1.- Por lo que se refiere a los incidentes de terrorismo dirigidos específicamente a lugares de culto (o asimilables), así como a personas directamente relacionados con ellos, cabe señalar que, entre 1970 y la primera mitad de 2021, se han registrado más de 5.000 supuestos o casos⁵⁴¹. Entre ellos sobresalen los casos que generaron mayor número de víctimas y conmoción social debido a los métodos empleados por los terroristas para realizar el ataque (Cuadro 1).

Cuadro 1: Principales ataques terroristas en destinos turísticos

No.	Fecha	País	Ciudad	Muerte	Herido	Tipo de ataque
1	21.4.2019	Sri Lanka	Negombo	38	72	Asalto con explosivos/ Ataque suicida
	<p>Un atacante suicida, identificado como Achchi Mohamadhu Mohamadhu Hasthun, detonó explosivos en la iglesia de San Sebastián en Sea Street en Negombo, al oeste de Sri Lanka. Este fue uno de los ocho ataques coordinados en Sri Lanka el domingo de Pascua. Además de ocho atacantes suicidas, al menos 258 personas, incluidos cuatro ciudadanos estadounidenses, murieron y al menos otras 500 resultaron heridas en las explosiones. El Estado Islámico de Irak y el Levante (EIL) se atribuyó la responsabilidad del incidente y afirmó que los ataques contra cristianos y ciudadanos de los «países de la coalición» fueron el blanco de los ataques. Las autoridades, sin embargo, cuestionaron la veracidad de esta afirmación. Jamaat al-Tawhid al-Watania también se atribuyó la responsabilidad de los ataques. Además, las fuentes atribuyeron los ataques a National Thowheeth Jama'ath y Jamiyathul Millathu Ibrahim.</p> <p>En el ataque se utilizó una mochila cargada de explosivos que contenía tritóxido de triacetona (TATP) y cojinetes de bolas y clavos de hierro como metralla.</p>					
2	08.5.2019	Pakistán	Lahore	13	13	Asalto con explosivos/ Ataque suicida
	<p>Un atacante suicida detonó explosivos contra un vehículo policial en las afueras de Data Darbar, un santuario sufi, en Lahore, Punjab, Pakistán.</p> <p>En el ataque se utilizó un chaleco cargado de explosivos con siete kilogramos de material explosivo, cojinetes de bolas y metralla.</p>					
3	15.3.2019	Nueva Zelanda	Christchurch	43	25	Asalto armado
	<p>Un asaltante abrió fuego contra la mezquita Al Noor en Christchurch, Canterbury, Nueva Zelanda. Este fue uno de los dos ataques relacionados contra mezquitas en Christchurch en este día. Al menos 51 personas murieron y otras 50 resultaron heridas en los dos ataques. Brenton Tarrant se atribuyó la responsabilidad del incidente y declaró en su manifiesto «Debemos asegurar la existencia de nuestra gente y un futuro para los niños blancos». Además, también afirmó que el ataque se llevó a cabo en represalia por los ataques perpetrados por extremistas musulmanes.</p>					

- Amenazas contra centros urbanos y lugares turísticos.
- Amenazas asociadas con sistemas de aire no tripulados.

(Consultar en línea: <https://www.un.org/counterterrorism/es/global-programme-protection-vulnerable-targets>; visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021).

⁵⁴¹ Véase a este respecto, Global Terrorism Database (consultar en línea: <https://www.start.umd.edu/gtd/>; visitado por última vez el 16 de octubre de 2021).

4	27.01.2019	Filipinas	Jolo	12	51	Asalto con explosivos/ Ataque suicida
	Una atacante suicida detonó dentro de la Catedral de Nuestra Señora del Monte Carmelo en Jolo, Sulu, Filipinas. Este fue uno de los dos atentados suicidas con bomba en la iglesia el mismo día; esta primera explosión fue diseñada para atraer a los socorristas. Además de los dos asaltantes, al menos 22 personas murieron y otras 101 personas resultaron heridas en ambas explosiones. Las víctimas incluyeron personal militar y civil. El Estado Islámico de Irak y Levante (EIIL) se atribuyó la responsabilidad del ataque, aunque las autoridades cuestionaron la veracidad de esta afirmación. Además, las fuentes atribuyeron el ataque al Grupo Abu Sayyaf (ASG) y Jamaah Ansharut Daulah.					
5	23.11.2018	Afganistán	Mando Zayi	28	57	Asalto con explosivos/ Ataque suicida
	Un atacante suicida detonó un artefacto explosivo en una mezquita en una base del Ejército Nacional Afgano (ANA) en el distrito de Mando Zayi, Khost, Afganistán. Además del agresor, 27 soldados murieron y otros 57 resultaron heridos en la explosión. El Capítulo Khorasan del Estado Islámico se atribuyó la responsabilidad del incidente. Las fuentes también atribuyeron el ataque a los talibanes.					
6	03.08.2018	Afganistán	Gradez	36	94	Asalto con explosivos y armas de fuego/ Ataque suicida
	Dos atacantes suicidas con burkas abrieron fuego antes de detonar en la mezquita Imam-i-Zaman en Gardez, Paktia, Afganistán. Además de los dos asaltantes, 34 personas murieron y otras 94 resultaron heridas en el ataque. El Capítulo Khorasan del Estado Islámico se atribuyó la responsabilidad del incidente.					
7	01.05.2018	República Centroafricana	Bagui	26	99	Asalto armado
	Los asaltantes atacaron la iglesia de Notre Dame de Fatima en Fatima, Bangui, República Centroafricana. Al menos 26 personas murieron y 99 resultaron heridas. Ningún grupo se atribuyó la responsabilidad; sin embargo, las fuentes atribuyeron el ataque al Frente Popular para el Renacimiento de la República Centroafricana (FPRC).					
8	24.11.2017	Egipto	Al-Rawda	311	127	Asalto con explosivos y armas de fuego
	Los asaltantes detonaron un artefacto explosivo y abrieron fuego contra la mezquita de Al-Rawda en Al-Rawda, Sinaí del Norte, Egipto. La provincia del Sinaí del Estado Islámico se atribuyó la responsabilidad del incidente. También el Movimiento de los Hijos de Jesús se atribuyó la responsabilidad y afirmó que el ataque se llevó a cabo en venganza por los ataques contra miembros de la comunidad cristiana, aunque las fuentes cuestionaron la veracidad de esta afirmación.					
9	26.6.2015	Kuwait	Kuwait	28	227	Asalto con explosivos/ Ataque suicida
	Un atacante suicida detonó un chaleco cargado de explosivos en la mezquita Imam Sadiq en el barrio de Sawaber, ciudad de Kuwait, gobernación de Asimah, Kuwait. La provincia de Najd del Estado Islámico se atribuyó la responsabilidad del incidente y afirmó que la mezquita fue atacada por difundir las enseñanzas chiítas entre los sunitas.					
10	28.11.2014	Nigeria	Kano	122	270	Asalto con explosivos/ Ataque suicida
	Dos atacantes suicidas y una bomba al borde de la carretera detonaron en la Gran Mezquita en la ciudad de Kano, estado de Kano, Nigeria. Los asaltantes abrieron fuego contra los fieles que huían de las explosiones. Ningún grupo se atribuyó la responsabilidad del incidente; sin embargo, las fuentes atribuyeron el ataque a Boko Haram.					

11	17.01.2009	República Democrática del Congo	Tora	400	Desconocidos	Asalto con armas de fuego
	El sábado por la noche, en las aldeas de Tora y Libombi, cerca de Tora, Orientale, República Democrática del Congo, asaltantes prendieron fuego a una iglesia y mataron a 100 fieles. Luego, los asaltantes atacaron a los residentes de varias casas con hachas y armas similares, matando a varios civiles en cada casa. Los agresores también incendiaron y dañaron varias residencias y comercios. Ningún grupo se atribuyó la responsabilidad, aunque se creía en general que el responsable era el Ejército de Resistencia del Señor. Los informes indicaron que cientos de personas murieron durante esta serie de ataques, aunque los detalles específicos sobre el número de víctimas en cada lugar no están claros.					
12	02.03.2004	Irak	Karbala	110	233	Asalto con explosivos/Ataque suicida
	En incidentes relacionados, atacantes suicidas de Al Qaeda atacaron a peregrinos chiitas durante el mes sagrado de Ashura. Un atacante suicida y otros perpetradores que utilizaron dispositivos explosivos no suicidas atacaron el santuario sagrado de Hussain en Karbala, Irak. Las autoridades militares estadounidenses creían que Abu Musab al-Zarqawi planeó el ataque.					
13	02.05.2002	Colombia	Bojaya	119	80	Bombardeo/Explosión
	Presuntos miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) arrojaron una bomba de mortero de cilindro de gas contra una iglesia en Bojaya, Colombia. La fuerza de la explosión destruyó la iglesia y las chozas de barro cercanas. El bombardeo de la iglesia pareció ser un objetivo equivocado ya que las FARC estaban luchando contra las fuerzas paramilitares en la región durante varios días antes del incidente. El gobierno colombiano culpó a las FARC, pero Naciones Unidas también responsabilizó a las fuerzas paramilitares y al gobierno de Colombia por el incidente junto con las FARC.					
14	11.01.1998	Argelia	Argel	200	Desconocido	Bombardeo/Explosión Arma de fuego
	En uno de los dos incidentes relacionados, un miembro del Grupo Islámico Armado (GIA) arrojó un artefacto explosivo en una mezquita y luego disparó a los sobrevivientes mientras huían.					

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de GTD (Global Terrorism Database, <https://www.start.umd.edu/gtd/>).

Si bien no se trata de una lista exhaustiva de ataques a lugares de culto o a sus oradores –ya que la lista podría ascender a más de 5.000 casos⁵⁴²–, si nos permite concretar e ilustrar los escenarios y modalidades de ataques contra sitios religiosos, a saber:

- **Incidentes de tiradores activos:** Los eventos de tiroteos masivos contra sitios religiosos están en aumento. Los ejemplos incluyen el ataque de 2012 perpetrado contra el templo sikh (sij) en Oak Creek, Wisconsin, Estados Unidos; y, en 2019, los dos tiroteos masivos consecutivos en mezquitas en Christchurch, Nueva Zelanda.

⁵⁴² Véase a este respecto, Global Terrorism Database (consultar en línea: <https://www.start.umd.edu/gtd/>; visitado el 18 de diciembre de 2021).

- **Ataques suicidas:** Un ejemplo reciente es la detonación de la bomba de 2019 que mató a 23 personas e hirió a alrededor de 100 más durante una celebración de misa en la catedral católica romana en la isla de Jolo, Filipinas.
- **Artefactos explosivos improvisados (IED):** Los IED se han empleado en una serie de ataques contra sitios religiosos. Esto puede deberse en parte a la amplia disponibilidad de los componentes necesarios para ensamblarlos. Los ataques pueden ser por IED individuales o parte de un ataque complejo con IED y atacantes armados contra uno o varios sitios.
- **Incendio provocado:** En 2018, una serie de ataques incendiarios provocados en algunos Salones del Reino de los Testigos de Jehová en los Estados Unidos; mientras que, en 2020, en particular, la catedral de Nantes fue incendiada por un voluntario que surgió, estaba muy cerca del clero⁵⁴³.
- **Armas frías:** El ataque con cuchillo perpetrado en 2020 en una iglesia en Niza, Francia, imita el modus operandi y la capacidad impredecible de los «lobos solitarios» y los desafíos asociados para que las agencias de inteligencia y de aplicación de la ley detecten a las personas que preparan ataques terroristas con un mínimo esfuerzo de planificación y fondos.
- **Ciberataques:** Además de los ataques motivados financieramente y el robo de datos, las «desfiguraciones de sitios web» son formas discretas de ataques dirigidos cada vez más a las comunidades religiosas. Por lo general, presentan lenguajes o imágenes de odio destinadas a infundir miedo y sembrar división entre diferentes grupos religiosos.
- **Vandalismo:** Aunque es posible que por sí solos no satisfagan el umbral para ser considerados actos terroristas bajo marcos legales domésticos, los actos de vandalismo, como el desplazamiento y la destrucción de símbolos religiosos, son menos sintomáticos de un entorno de amenaza creciente que pretende intimidar, lo que podría indicar una propensión a «pasar a la siguiente etapa» y presagiarla comisión de actos terroristas en toda regla⁵⁴⁴.

2.- Junto con la creciente conciencia sobre el terrorismo, algunos lugares o sitios sagrados han establecido contramedidas de seguridad suficientes, como en algunos lugares de culto (algunas sinagogas, catedrales, etc.) o determinados sitios espirituales (San Pedro, La Meca, etc.) donde se han instalado mecanismos e instrumentos de seguridad en su entrada, con el fin de proporcionar un alto grado de protección contra un ataque. Estas medidas han convertido a dichas instalaciones en «objetivos duros»⁵⁴⁵. Sin embargo, la gran mayoría de las manifestaciones públicas y lugares de culto, como las procesiones, los cementerios, las iglesias, las mezquitas, las sinagogas o los salones del reino, siguen siendo objetivos blandos, con medios mínimos para bloquear el acceso de los terroristas. El terrorismo que apunta a objetivos blandos generalmente se considera

⁵⁴³ Aunque la investigación reveló que el ataque fue motivado por las quejas personales del perpetrador y no por el odio religioso, indica que la «amenaza interna» puede no ser un aspecto insignificante del panorama general de amenazas que rodea a los sitios religiosos.

⁵⁴⁴ De un total de 456 casos de actos violentos importantes contra objetivos judíos en 2019, el vandalismo en todas sus formas se registró en más de la mitad de los casos (Centro Kantor, 2020).

⁵⁴⁵ Sobre los lugares o sitios espirituales como objetivos duros, véase *Cuestión de un régimen internacional para la región de Jerusalén y la protección a los lugares sagrados*, Informe Especial del Consejo de Administración Fiduciaria, Asamblea General, Nueva York 1950 (consultar en línea: file:///C:/Users/Josemaria/Downloads/A_1286-ES.pdf; visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021); «La policía italiana prolonga la protección a la Santa Sede hasta el 6 de enero», en *Libertad digital*, de 30 de diciembre de 2003 (consultar en línea: <https://www.libertaddigital.com/mundo/la-policia-italiana-prolonga-la-proteccion-a-la-santa-sede-hasta-el-6-de-enero-1276210929/>; visitado por última vez el 28 de diciembre de 2021).

más fácil de ejecutar y tiene mayor posibilidad de éxito debido a sus características espaciales de amplia apertura en comparación con el de «objetivos duros». Esto se puede traducir en que es más difícil hacer que las medidas preventivas y de precaución funcionen para proteger los «objetivos blandos»⁵⁴⁶.

A ello se une una fragilidad más como es el hecho de que los lugares de culto, en base a la función o misión para las que son creados, tienen y mantienen una política de «puertas abiertas» dando la bienvenida a extraños y no haciendo preguntas sobre la identidad o procedencia de visitantes desconocidos. En este sentido, muchas iglesias o cementerios tienen múltiples entradas y salidas y permiten el acceso directo desde las calles o estaciones de metro con el fin de aumentar la comodidad de los fieles⁵⁴⁷, así como el acceso a dichos lugares de culto⁵⁴⁸. Además, estos lugares carecen en absoluto, salvo algunas raras excepciones, de guardias de seguridad visibles y detecciones detalladas antes de la entrada para evitar disuadir e intimidar (incluso asustar) a los visitantes. En consecuencia, la falta de detección adecuada de personas y automóviles permite a los terroristas acceder fácilmente a las instalaciones con armas y explosivos y aparcar dispositivos explosivos en vehículos cercanos a este tipo de objetivos⁵⁴⁹.

3.- Casi todos los grupos terroristas tienen objetivos territoriales y, a largo plazo, pretenden hacerse con el control de los gobiernos del país o región de donde proceden. Sin embargo, los terroristas son conscientes de que es poco probable que alcancen sus metas finales en el corto plazo. Por lo tanto, en ausencia de posibilidades de lograr sus objetivos de ganar poder político y control sobre un territorio a corto plazo, los grupos terroristas se esfuerzan por lograr metas estratégicas⁵⁵⁰.

⁵⁴⁶ Cfr. MARTÍNEZ DE RITUERTO, Ricardo: «Objetivos blandos», en *El País*, de 23 de septiembre de 1989 (consultar en línea: https://elpais.com/diario/1989/09/23/internacional/622504801_850215.html; visitado por última vez el 29 de diciembre de 2021).

⁵⁴⁷ A este respecto, se ha señalado que «los sitios religiosos pueden ser más atractivos para los actores maliciosos que otros lugares o estructuras blandos, ya que los feligreses pueden ser menos propensos a montar defensas efectivas. Cuando ocurren ataques, por ejemplo, los feligreses a menudo están en un estado de ánimo introspectivo e inmersos en su propia práctica espiritual. Además, durante las fiestas religiosas no solo los sitios religiosos son atendidos por una afluencia significativamente mayor de personas que en tiempos normales, sino que algunas de esas personas podrían no estar necesariamente familiarizadas con la instalación (por ejemplo, la ubicación de las salidas de emergencia)». En el presente Informe se señala como «el análisis de una muestra de 26 ataques perpetrados contra lugares de culto cristianos en todo el mundo entre 1998 y 2019 mostró que la acción preventiva se priorizaba solo cuando había habido ataques previos contra la misma iglesia o cuando se había comunicado con anticipación una advertencia de una amenaza inminente. En un número significativo de casos, no se tomaron medidas preventivas para reforzar la seguridad, independientemente de las señales de advertencia o la recepción de inteligencia avanzada (Peth -Kiss, 2020)» (cit. en Naciones Unidas: *Protecting religious sites from terrorist attacks. Good practices guide. Specialized module*, Nueva York 2022 (consultar en línea: https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/2118451e-vt-mod4-religious_sites_final-web.pdf; visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021).

⁵⁴⁸ A este respecto, ver YOKOTA, Kaeko; WATANABE, K.; WACHI, T., HOSHINO, M., Sato, A.; & Fujita, G. (2007), «Differentiation of international terrorism: Attack as threat, means, and violence», *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling*, Vol. 4, No. 3, pp. 131-145.

⁵⁴⁹ Ver a este respecto, BLASCO, F. Javier: «El caos como objetivo final del terrorismo yihadista», en *Foro para la paz en el mediterráneo*, de 22 de marzo de 2016 (consultar en línea: <https://www.uma.es/foroparalapazenelmediterraneo/?p=4525>; visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021); DE LA CORTE IBAÑEZ, Luis: *La lógica del terrorismo*, Alianza Editorial, Madrid 2006.

⁵⁵⁰ KYDD, Andrew H., y WALTER, Barbara F. (2006): «The strategies of terrorism», en *International Security*, vol. 31, núm. 1 (2006), págs. 49-80; TOBOSO BUEZO, Mario: «El terrorismo individual durante el año 2015: Recalibrando la amenaza», en *Análisis GESI*, núm. 1 (2016) (consultar en línea: <http://www.seguridadinternacional.se/?q=se/print/662>; visitado por última vez el 28 de diciembre de 2021).

Estos objetivos estratégicos se pueden dividir en dos grandes categorías. El primer objetivo estratégico es la supervivencia organizacional. Esta categoría incluye el reclutamiento de nuevos terroristas, el apoyo ganador, especialmente financiero, de sus compañeros, el acceso a refugios seguros y atraer la atención de los medios de comunicación para difundir la ideología del grupo. Y el segundo objetivo estratégico es debilitar a los gobiernos que los grupos terroristas pretenden derrocar: matar a representantes del gobierno, destruir infraestructura nacional, reducir el apoyo militar que reciben los gobiernos de otras naciones y debilitar la economía de la que dependen los gobiernos para obtener ingresos⁵⁵¹.

Lo mismo puede aplicarse a los ataques terroristas en los sitios y lugares sagrados, y esto significa que aunque los ataques terroristas se llaman ocasionalmente «indiscriminados»⁵⁵², en la práctica rara vez son indiscriminados y los terroristas consideran estos elementos al decidir sus objetivos. Es decir, la violencia en sitios o lugares sagrados tiene la intención de crear una reacción para que se actúen de una manera que el atacante desea. Chalmers Johnson propone que «*los terroristas atacan blancos inocentes e indefensos de Estados Unidos precisamente porque los soldados y marineros estadounidenses (...) parecen invulnerables*»⁵⁵³. En este marco, los civiles son escogidos como objetivos racionales debido a la facilidad de tal operación. Si esta justificación es correcta, entonces se seguiría una explicación materialista: características organizacionales como la fuerza y el tamaño podrían contribuir a la selección de objetivos, siendo los grupos más pequeños más propensos a seleccionar «objetivos blandos». Los ataques contra sitios y lugares espirituales o sagrados son atractivos porque ellos tienen características operativas que los hacen vulnerables y fáciles de explotar, garantizando así un mayor éxito.

Como se mencionó anteriormente, la mayoría de los grandes sitios sagrados tienen varias entradas y están a menudo vinculados a las calles principales y/o transporte público para aumentar la comodidad y el acceso de los fieles, lo que significa que es casi imposible controlar el flujo de personas. También es general que pocas instalaciones de este tipo estén supervisadas por guardias de seguridad, y es raro encontrar guardias bien entrenados contra el terrorismo o bien equipados con dispositivos antiterroristas adecuados. Por eso, los sitios y lugares sagrados son ideales para los grupos terroristas que están bajo presión y buscan rápidos ataques de represalia con la finalidad de demostrar su resolución y resistencia.

Los terroristas pueden ser vistos como actores racionales en el sentido de que participan en un cálculo de costos y beneficios al seleccionar un objetivo. Si un objetivo de alto perfil y simbólico como una embajada extranjera o una reunión de alto nivel se endurecen, un actor de amenaza con capacidades limitadas puede sustituir el objetivo endurecido por un objetivo más suave que garantice un mayor nivel de éxito. Clark Kent ERVIN afirma que «*cuanto más duro endurecemos los objetivos duros, más probable se convierta en un ataque a un objetivo blando*»⁵⁵⁴. Y Dan KROLL señala que «*los grupos terroristas han alterado durante mucho tiempo los imperativos operativos para aprovechar los objetivos blandos cuando los objetivos iniciales se endurecen*»⁵⁵⁵. Junto con la facilidad

⁵⁵¹ NEUMAYER, Eric, y PLÜMPER, Thomas; «Spatial spill-overs from terrorism on tourism: Western victims in Islamic destination countries», en *Public Choice*, vol. 169/3 (2016), pág. 197.

⁵⁵² DRAKE, C. J. M.: «The Role of Ideology in Terrorists' Target Selection», en *Terrorism and Political Violence*, vol. 10/2 (1998), pág. 53.

⁵⁵³ JOHNSON, Chalmers: *Blowback: The Costs and Consequences of American Empire*, Henry Holt and Company, Nueva York 2000, pág. 9.

⁵⁵⁴ ERVIN, Clark Kent: *Open Target: Where America Is Vulnerable to Attack*, St Martin's Griffin, 2006, pág. 158.

⁵⁵⁵ KROLL, Dan J.: *Securing Our Water Supply: Protecting a Vulnerable Resource*, PennWell, 2006, pág. 68.

relativa en la conducción del terrorismo y mayores posibilidades de éxito, otra razón para que los terroristas escojan los sitios y lugares sagrados como sus objetivos es porque también consideran escaparse después del atentado terrorista. Es decir, después de perpetrar un atentado, es fácil para los terroristas simplemente mezclarse entre los fieles.

4.- Los sitios o lugares sagrados se han convertido en objetivos de los ataques terroristas, no sólo por qué éstos puedan representar todas aquellas ideologías y valores que los terroristas rechazan, 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. Los actores de la amenaza tienen objetivos absolutos o no negociables y a menudo buscan purificar una religión, expulsar a los extranjeros o erradicar las estructuras sociales. Los códigos morales están ausentes y los enemigos están deshumanizados, lo que elimina las barreras morales para cometer asesinatos masivos de civiles, incluyendo mujeres y niños⁵⁵⁶. Al final, la ideología de un grupo terrorista identifica a los «enemigos» del grupo proporcionando una medida contra la cual evaluar la «inocencia» o «culpa» de personas, instituciones y lugares. Esto da lugar a la idea de que ciertas personas o sitios son de alguna manera «objetivos legítimos»⁵⁵⁷.

Además, algunos terroristas también han ampliado los límites de lo que puede considerarse un objetivo legítimo si tal ampliación les ha facilitado atacar objetivos apropiados⁵⁵⁸. Por ejemplo, a principios de los años setenta, el PIRA (*Provisional Irish Republican Army*) afirmó que se dirigían principalmente contra las fuerzas de seguridad y los edificios que constituían objetivos económicos, como tiendas y oficinas. Sin embargo, a mediados de los años ochenta, los límites de lo que constituía un objetivo legítimo se ampliaron para incluir a las personas que trabajaban con las fuerzas de seguridad de forma que no estaban directamente relacionadas con las operaciones de las fuerzas de seguridad⁵⁵⁹. Según un miembro de la PIRA: «nuestra definición de quién es el enemigo no es una que siga la misma línea que la suya tampoco. Consideramos a todas las personas que apoyan a las fuerzas armadas del Gobierno británico de cualquier manera como objetivos legítimos. (...) Definiremos si alguien está ayudando a las fuerzas de seguridad o no: no es para usted hacer la definición y criticarnos por no estar de acuerdo con ella. No sé si lo dejo claro: probablemente no y si es así entonces tengo que decir que no me importa mucho»⁵⁶⁰. En conclusión, los sitios o lugares religiosos han sido más recientemente blanco de ataques terroristas porque generalmente éstos y las personas que a ellos acuden representan todas aquellas ideologías y valores contra los que luchan los terroristas. Además, la facilidad de llevar a cabo ataques contra tales objetivos es uno de los factores que animan a los terroristas, por entender que dichas personas y lugares son impíos y herejes o contrarios a sus propios valores⁵⁶¹.

⁵⁵⁶ MOELLER, Hans Mathias: *Why soft target terrorist attacks will remain a threat*, 26 de junio de 2016 (consultar en línea: <http://globalriskinsights.com/2016/07/soft-target-terrorist-attacks/>; visitado por última vez el 18 de diciembre de 2021).

⁵⁵⁷ DRAKE, C. J. M.: «The Role of Ideology in Terrorists' Target Selection», en *Terrorism and Political Violence*, vol. 10/2 (1998), pág. 56.

⁵⁵⁸ BELL, J. Bowyer: *IRA Tactics and Targets: An Analysis of Tactical Aspects of the Armed Struggle 1969-1989* Dufour Editions, 1991, págs. 31-32.

⁵⁵⁹ DRAKE, C. J. M.: «The Role of Ideology in Terrorists' Target Selection», en *Terrorism and Political Violence*, vol. 10/2 (1998), pág. 62.

⁵⁶⁰ PARKER, T.: *May the Lord in His Mercy be Kind to Belfast*, London, Jonathan Cape, 1993, págs. 325-326.

⁵⁶¹ Cfr. NEUMANN, Peter R.: *Victims, Perpetrators, Assets: The Narratives of Islamic State Defectors*, The International

5.- Una cuestión íntimamente relacionada es la relativa a su seguridad, ya que –como se indica en el *Plan de Acción de las Naciones Unidas para la Salvaguardia de los Lugares Religiosos*– «*los lugares religiosos, sean grandes o pequeños, que atraigan a varios visitantes o sólo a unos pocos consorcios locales, un enfoque de múltiples partes interesadas es clave para prevenir, preparar y responder a los ataques potenciales contra ellos. Este enfoque es particularmente importante para proteger estos lugares contra los ataques terroristas y debe ser una tarea colectiva que deben llevar a cabo de manera sostenida y coordinada los agentes pertinentes de los Estados miembros, incluidos los órganos normativos, las autoridades legislativas, las fuerzas del orden y los servicios de emergencia, así como los líderes religiosos, las organizaciones religiosas, los grupos de la sociedad civil y los miembros de la comunidad*»⁵⁶².

Los sitios religiosos varían considerablemente en términos de tamaño, ubicación, características y capacidad de recepción. Están expuestos a diferentes niveles de amenazas y no poseen necesariamente el mismo grado de recursos y preparación para prevenir, preparar y responder a un posible ataque terrorista. Como resultado, no existe un estándar de seguridad único para todos, sino más bien una variedad de enfoques y medidas de mitigación que deben tener en cuenta los contextos específicos y los escenarios de amenazas. Algunos lugares religiosos, por ejemplo, son lugares de encuentro para millones de peregrinos procedentes de todo el mundo. Protegerlos, en términos de seguridad y protección, puede ser un esfuerzo extremadamente complejo, que requiere un esfuerzo de movilización a nivel nacional para tener en cuenta la afluencia masiva de personas que entran y salen del país de acogida. Otros sitios están estructurados alrededor de campus que comprenden múltiples construcciones y actividades sociales. En el otro extremo del espectro se encuentran lugares de culto aislados que sirven a pequeñas congregaciones y operan con presupuestos de seguridad ajustados. A pesar de su naturaleza solitaria y su limitada capacidad de recepción, las débiles medidas de seguridad implementadas en estos sitios pueden ser un imán para los actores hostiles que buscan una cobertura e impacto mediático significativos con un esfuerzo de planificación mínimo.

6.- 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, al que se hará referencia posteriormente⁵⁶³.

Respecto al primero de los motivos, se ha señalado que «*el terrorismo a menudo se entrelaza con el deseo de destruir una economía local. Un ataque a una industria turística puede causar pérdida de vidas y publicidad negativa; además, puede provocar una gran recesión económica*»⁵⁶⁴.

Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR), Londres 2015 (Consultar en línea: <https://icsr.info/wpcontent/uplo-ads/2015/10/ICSR-Report-Victims-Perpertrators-Assets-TheNarratives-of-Islamic-State-Defectors.pdf>; visitado por última vez el 29 de diciembre de 2021); TAYLOR, M., y HORGAN, J. (ed.): (2000) *The future of terrorism*, Taylor & Francis OS, Routledge, Londres 2000, 320 págs.; WANG, Peng: «The Crime-Terror Nexus: Transformation, Alliance, Convergence», en *Asian Social Science*, vol. 6, núm. 6 (2010), págs. 11-20.

⁵⁶² NACIONES UNIDAS: *Plan de acción para la protección de los Lugares Religiosos: en unión y solidaridad por un culto seguro y pacífico*, Nueva York 2019 (consultar en línea: <https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/12-09-2019-UNAOOC-PoA-Religious-Sites.pdf>; viitado por última vez el 22 de diciembre de 2021).

⁵⁶³ Ver *infra*, Capítulo 3, apartado 3.3.

⁵⁶⁴ TARLOW, P.: *Tourism Security*, Oxford, Elsevier, Oxford 2014. Véanse también TARLOW, P.: «Tourism risk management in an age of terrorism», en *Economía Autónoma*, núm. 4/7 (2011), págs. 18-30; TARLOW, P.: «Tourism Disaster Management in an age of Terrorism», en *International Journal of Tourism Anthropology*, Special issue on Narrives of Risk,

Así, «los terroristas no están a favor de los beneficios, sino por una causa. Como tal, buscan la destrucción macro de la industria del turismo como una forma de herir o destruir la economía de una nación en particular. Los terroristas raramente buscan ganancias, sino que determinan el éxito por la cantidad de cadáveres y por la pérdida de oportunidades económicas»⁵⁶⁵. Los terroristas pueden causar daños directos o indirectos a un sitio o lugar religioso, pero en todos los casos, los terroristas juzgan la crisis económica causada por sus acciones como un éxito⁵⁶⁶. El objetivo, por tanto, no es sólo crear terror y una pérdida de vidas, sino dañar la economía del país en cuestión⁵⁶⁷.

Debemos, asimismo, tener presente que los grandes o importantes sitios espirituales son, a su vez, objeto 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 —como ya se ha señalado— los económicos y en este último supuesto los de la industria del turismo en general, y el religioso en particular⁵⁶⁸. A este respecto, cabe señalar que el turismo en general representa actualmente un gran negocio. La industria del turismo se ha convertido en la industria preeminente del mundo, generando alrededor de 1,5 billones de dólares en ingresos de exportación y las llegadas de turistas internacionales crecieron a 1.184 millones (Organización Mundial del Turismo, OMT 2015). Como componente clave del desarrollo en muchos países y a pesar de su notable poder económico, el turismo es altamente vulnerable a los choques internos y externos, incluido el terrorismo. Y lo mismo cabe señalar del turismo religioso⁵⁶⁹, el cual mueve —según la OMT— a casi 300 millones de viajeros a lugares santos o sagrados

security & Disasters issues in Tourism and Hosp. Korstanje, vol. 1 núms. 3-4 (2011), págs. 254-272; TARLOW, P.: «Rosh Ha` Shanah Day», en *International Journal of Safety and Security in Tourism and Hospitality*, vol. 3 (2012), págs. 1-19.

⁵⁶⁵ *Ibidem*.

⁵⁶⁶ Un caso destacable es el incidente que tuvo lugar en Kenia. En junio de 2014, la organización terrorista al-Shabab irrumpió en una ciudad costera de Kenia dirigiéndose a una comisaría de policía, casas y hoteles en busca de no musulmanes. En una declaración después del ataque, al-Shabab explicó que los ataques continuarán en respuesta a la opresión del gobierno keniano contra los musulmanes y advirtió a turistas y extranjeros que se quedaran fuera del país. Véanse a este respecto, MARSZAL, Andrew: «Kenya attack: al-Shabaab warns tourists to stay away from Kenya as it claims responsibility for deaths», en *The Telegraph*, 16 de Junio de 2014; TARLOW, Peter. E: *Tourism Security: Strategies for effectively managing travel risk and safety*, Butterworth-Heinemann, 2014, pág 28.

⁵⁶⁷ Ver SHACKLE, Samira: «In Kenya, al-Shabab is using terror as a way of destroying the economy», en *NewStatesman*, 20 de Junio de 2014.

⁵⁶⁸ Cfr. AL DALAEEN, M.; ALSARAYREH, M., y ABDULLAH, A.: «Religious tourism to the historical sites (Karak case study)», en *International Journal of Academic Research*, 3/6 (2011), págs. 60-68; CÁNOVES, G.: «Turismo religioso en Monserrat: montaña de fe, montaña de turismo», en *Cuadernos de turismo*, núm. 18 (2006), págs. 63-76; COLLINS-KREINER, N.: «The geography of pilgrimage and tourism: Transformations and implications for applied geography», en *Applied Geography*, núm. 30 (2010), págs. 153-164; ESTEVE, R.: *Turismo y religión: aproximación a la historia del turismo religioso*, Universidad de Málaga, Málaga 2000; HOLDERNESS, G.: «Rome: Multiversal city, the material and immaterial in religious tourism», en *Cross Currents*, núm. 59 (2009), págs. 342-348; TOBÓN PERILLA, Sandra Maribel, y TOBÓN PERILLA, Natalia: «Turismo religioso: fenómeno social y económico», en *Turismo y Sociedad*, vol. 14 (2013), págs. 237-249.

⁵⁶⁹ En España, los estudios de turismo religioso son escasos y recientes. Véase, a este respecto, ANDRES SARASA, J.L. y ESPEJO MARÍN, C.: «Interacción mito religioso/producto turístico en la imagen de la ciudad Caravaca de la Cruz (Murcia)», en *Cuadernos de Turismo*, núm. 18 (2006), págs. 7-61; CÁNOVES VALIENTE, G.: «Turismo religioso en Montserrat: montaña de fe, montaña de turismo», en *Cuadernos de Turismo*, nº 18 (2006), págs. 63-76; ESTEVE, SECALL, R.: «Orígenes del aprovechamiento turístico de la Semana Santa Andaluza», en *Filosofía, política y economía en el Laberinto*, núm. 6 (2001), págs. 93-103 (Disponible en: <http://laberinto.uma.es>); ESTEVE, SECALL, R.: *Turismo y religión. Aproximación a la historia del turismo religioso*, Universidad de Málaga, Málaga 2002; GIL DE ARRIBA, C. (2006): «Turismo religioso y el valor sagrado de los lugares. Simbología identitaria y patrimonialización del Monasterio de Santo Toribio de Liébana (Can-

repartidos por todo el mundo⁵⁷⁰. 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 20% del turismo mundial; al tiempo que –según Reportes de The International Conference on Religious Tourism, World Religious Travel Association y la World Tourism Organization– el tamaño de la industria de los viajes de Turismo Religioso genera 18.000 millones de dólares cada año⁵⁷¹.

Teniendo en cuenta los datos y cifras reseñados, se puede afirmar que los ataques a turistas en general, y a los turistas religiosos en particular, así como a los fieles que acuden a estos lugares sagrados, son ataques a una importante fuente de ingresos para el gobierno en cuestión; y, debido a que el turismo representa una actividad económica significativa⁵⁷², también pueden imponer costos indirectos como la provocación de disminución de los recibos de divisas, lo que permite a los terroristas obtener ventaja política sobre los funcionarios gubernamentales. Amén, de que los ataques pueden tener como objetivo disuadir las inversiones extranjeras y socavar los sectores industriales de una economía en un esfuerzo por debilitar al adversario⁵⁷³.

Estos ataques, además, pueden estar dirigidos a matar a extranjeros de diferentes Estados con el fin de crear tensiones entre los países, generar pánico entre la población y, en consecuencia, hacer que el destino respectivo sea evitado por este tipo de turistas, sobre todo si éstos son de carácter cultural. Todo este complejo tiende a desestabilizar económicamente el área y destruir la colaboración entre países⁵⁷⁴. Las decisiones de los turistas de quedarse en casa o elegir des-

tabria)», en *Cuadernos de Turismo*, núm. 18 (2006), págs. 77-102; LLURDÉS COIT, J.C.: «Turismo y religión como base de un proyecto turístico. El ejemplo de la Ruta Transpirenaica de peregrinaje Lourdes- Montserrat», en *Cambios regionales a finales del siglo XX. XIV Congreso Nacional de Geografía*, Universidad de Salamanca, Asociación de Geógrafos Españoles, Salamanca 1995, págs. 298-301; PORCAL GONZALO, M.C.: «Turismo cultural, turismo religioso y peregrinaciones en Navarra. Las Javieradas como caso de estudio», en *Cuadernos de Turismo*, n° 18 (2006), págs. 103-134; SANTOS SOLLA, X.: «Pilmigrage and Tourism at Santiago de Compostela», en *Tourism Recreation Research*, núm. 27/2 (2002), págs. 41-50; SANTOS SOLLA, X.: «El Camino de Santiago: Turistas y Peregrinos hacia Compostela», en *Cuadernos de Turismo*, n° 18 (2006), págs. 135-150; VILLA DÍAZ, A. (2006): «El Rocío y el turismo de peregrinación», en *Cuadernos de Turismo*, núm. 18 (2006), págs. 151-174.

⁵⁷⁰ Aunque no todos ellos viajan por motivos religiosos, por lo que habría que distinguir entre quienes viajan por motivos religiosos y quienes viajan por motivos culturales. Sin embargo a los efectos del presente trabajo dicha distinción, en principio, entendemos que no resulta relevante.

⁵⁷¹ Ver a este respecto, AIEST: *Globalisation and tourism*, St. Gall 1998, 545 págs.; SANTANA, A.: *Antropología del turismo, ¿nuevas hordas, viejas culturas?*, Ariel, Barcelona 1997; SCHUBERT, S.F.; BRIDA, J.G.; RISSO, W.A.: «The Impacts of International Tourism on Economic Growth of Small Economies Dependent on Tourism», en *Tourism Management*, núm. 32 (2011), págs. 377-385.

⁵⁷² A este respecto, y según un estudio de impacto realizado por la consultora KPMG para la Conferencia Episcopal Española (CEE), los bienes inmuebles de la Iglesia de interés turístico cultural que hay en España y las celebraciones y fiestas religiosas generan un impacto de 30.000 millones de euros anual en el PIB nacional y unos 359.300 empleos, basándose en el número de visitantes y su gasto. El informe, que tomó como base el año 2014, revela que el turismo asociado a cada tipo de bien inmueble de interés cultural de la Iglesia católica genera 22.620 millones de euros del impacto total agregado, lo que supone el 2,17% del PIB de España. Existen 3.168 bienes inmuebles de interés cultural de la Iglesia Católica –18 declarados Patrimonio de la Humanidad por la Unesco, 78 catedrales y otros 3.072 bienes– (cit. en internet: <https://www.europapress.es/turismo/nacional/noticia-turismo-religioso-espana-aporta-217-pib-20161226085943.html>).

⁵⁷³ Por ejemplo, el sector turístico turco está actualmente bajo presión y se dirige hacia una caída del 35-40 por ciento en los ingresos durante 2016 debido a los continuos ataques del Partido del Trabajador del Kurdistan y Daesh (FINKEL, Isobel, y COURCOULAS, Constantine: «Airport Attack Hits Turkey Tourism Industry When It's Down», en *Bloomberg*, de 29 de Junio de 2016) (consultar en línea: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-06-29/terror-hits-turkey-tourism-industry-when-it-s-down-three-charts>; visitado por última vez el 28 de diciembre de 2021).

⁵⁷⁴ ALBU, Cristina Elena: *Tourism and Terrorism: A Worldwide Perspective*, CES Working Papers, 2016, 8(1), pág. 14.

tinios más seguros se traducen en pérdidas significativas para la industria turística del país que sufre el terrorismo. Además, como la industria del turismo está interrelacionada con múltiples industrias, un ataque puede acabar con una serie de industrias secundarias⁵⁷⁵.

3.3. Financiación y lugares de culto

1.- Una segunda cuestión íntimamente relacionada con los lugares de culto y el terrorismo tiene que ver con la financiación de los mismos. Aunque este plano o perspectiva nos lleva a posicionar a los lugares de culto en el otro lado de la balanza a la hasta ahora analizada, no por ello puede ser desconocida u obviada. Desde esta posición, los lugares de culto se convierten en espacios donde la transmisión de determinadas ideologías fundamentalistas violentas es su sentido de ser y de existir, dando lugar a lo que el Presidente Macron ha denominado «separatismo islamista». Unas ideologías extremistas o fundamentalistas violentas que no tienen otro objetivo que el fanatismo y el fomento del radicalismo violento, cuando no del terrorismo⁵⁷⁶.

Debemos, no obstante, precisar que el lugar de culto como tal no es el fin del acto que se realiza ni se puede por ello convertir a éstos en responsables penales (lo que no quiere decir que no se puedan adoptar medidas dirigidas a tal efecto incluido, por ejemplo, su cierre), sino que en este caso el lugar de culto se convierte en un medio a través del cual se difunden (por personas) estas ideologías. En un Informe elaborado por TORTOSA GARRIGÓS para la 'Fundación Safe Democracy', se destaca que el principal foco de radicalización islamista en España son las prisiones⁵⁷⁷; sin embargo, también se señala que las mezquitas comienzan a ganar terreno como centros de reclutamiento y adoctrinamiento de yihadistas⁵⁷⁸. Y en este sentido, cabe señalar como organizaciones o personas de origen muy diferente pueden llegar a apoyar, con su financiación o apoyo económico, el establecimiento o construcción de lugares de culto. Así, en Francia la aportación extranjera representa en torno al 20% de la financiación total de la construcción de mezquitas. En España, y aunque no se tienen datos a este respecto, si podemos afirmar que dicho tipo de apoyo existe igualmente y así la mayoría de las grandes mezquitas españolas se han financiado con aportaciones extranjeras⁵⁷⁹.

Debemos advertir que –a nuestro juicio– esta realidad se convierte en un factor de debilidad en la actuación de los países europeos en la materia, aunque no resulta ilegal ni debe ilegalizarse, toda vez que las donaciones a comunidades religiosas forman parte del contenido esencial del derecho de libertad religiosa (Art. 7.2 LOLR). Poner, a este respecto, límites o limitaciones a las donaciones dependiendo de quién las realiza y quién las recibe resultaría –a nuestro juicio– contraria al principio constitucional de igualdad (Art. 14 CE), amén del propio derecho de libertad religiosa, ya que todas las confesiones religiosas (y no sólo algunas) son titulares del presente derecho. Junto

⁵⁷⁵ TARLOW, Peter. E. *Tourism Security: Strategies for effectively managing travel risk and safety*, Butterworth-Heinemann, 2014, pág. 11.

⁵⁷⁶ Véase a este respecto, MACRON, E.: «La France se bat contre le «séparatisme islamiste» – jamais contre l'Islam», consultar en línea: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/11/04/la-france-se-bat-contre-le-separatisme-islamiste-jamais-contre-islam> (visitado por última vez el 18 de diciembre de 2021).

⁵⁷⁷ A este respecto, ver también REINARES, Fernando; GARCÍA-CALVO, Carola, y VICENTE, Álvaro: «Yihadismo y terrorismo», en *ARI* 123/2018 (consultar en línea: [Yihadismo y prisiones: un análisis del caso español \(realinstitutoelcano.org\)](http://www.reinares.org/); visitado por última vez el 15 de diciembre de 2021).

⁵⁷⁸ TORTOSA GARRIGÓS, M^a Amparo: «Como frenar la radicalización yihadista en España», consultar en línea: <http://spanish.safe-democracy.org/2008/07/22/como-frenar-la-radicalizacion-yihadista-en-europa/> (visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021).

⁵⁷⁹ Cfr. CEMBREROS, Ignacio: *La España de Alá*, La esfera de los libros, Madrid 2016.

a ello también debemos poner de manifiesto que el apoyo económico por parte de estos mismos países no resulta *per se* contrario al principio de laicidad del Estado. Así, y una vez más trayendo a colación el caso francés, podemos señalar que muchos ayuntamientos participan en la construcción de los templos, centrandó su aportación en la parte cultural. Es el caso, por ejemplo, de la mezquita de Créteil, en las afueras de París, inaugurada en 2008. El Ayuntamiento se hizo cargo de la librería, el hamam, la sala de exposición y el restaurante del establecimiento, sumando así el 20% del coste total⁵⁸⁰.

En Alemania, las iglesias solían recibir la mayor parte de sus fondos de sus miembros de la iglesia y filántropos. Sin embargo, hoy en día más y más comunidades religiosas dependen de los fondos de las subvenciones públicas para complementar sus ingresos y programas⁵⁸¹. Las subvenciones, que provienen de corporaciones y fundaciones federales, estatales o municipales, se basan en las metas del programa, los objetivos y las necesidades de divulgación comunitaria, con énfasis en los beneficios que se centran en toda la comunidad y no tanto en la congregación. Las subvenciones basadas en la fe del Gobierno federal pueden asimismo ayudar a una organización a encontrar fondos para desarrollar programas de alcance comunitario, un centro familiar o ampliar su iglesia o para que el «dinero semilla» inicie una nueva iglesia. Para aumentar sus posibilidades de obtener fondos, debe implementar programas comunitarios no religiosos, como ayudar a los jóvenes, educación después de la escuela, centros familiares, programas de madres solteras, gestión financiera, capacitación laboral, programas de día para adultos mayores, programas de alfabetización y despensas de alimentos⁵⁸².

⁵⁸⁰ Sobre el sistema francés de relación Estado-confesiones religiosas, ver BAUDOIN, Jean, y PORTIER, Philippe: *La laïcité, une valeur d'aujourd'hui*, Presses universitaires de Rennes, 2001; CABANEL, Patrick: *Le Dieu de la République. Aux sources protestantes de la laïcité (1860-1900)*, Presses Universitaires de Rennes, 2003; FABRE, Rémi: Un siglo después de la Ley de separación de las Iglesias y el Estado: la laicidad francesa en entredicho», en *Historia Contemporánea*, núm 42 (2010), págs. 403-427; GAUCHET, Marcel: *La religion dans la démocratie. Parcours de la laïcité*, Gallimard, Paris 1998; MAYEUR, Jean-Marie: *La séparation des Eglises et de l'Etat*, Les Editions Ouvrières, Paris 1991; MÉLENCHON, Jean-Luc: *Laïcité. Réplique au discours de Nicolas Sarkozy Chanoine de Latran*, Bruno Leprince, Paris 2008; MORANGE, Jean: «Les relations Etat-églésies a França», en *Revista catalana de dret públic*, núm. 33 (2006), págs. 1-18 (consultar en línea: <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/2114/n33-morange-es.pdf>; visitado por última vez el 19 de diciembre de 2021); PEÑA-RUIZ, Henri: *La laïcité*, Flammarion, Paris 2003; PEÑA-RUIZ, Henri: *Qu'est-ce que la laïcité?*, Gallimard, Paris 2003; POULAT, Emile: *Notre laïcité publique*, Berg International, Paris 2003; SARKOZY, Nicolas: *La République, les religions, l'espérance*, Cerf, Paris 2004.

⁵⁸¹ Junto a la solicitud, las comunidades religiosas deberán proporcionar, en la mayoría de las ocasiones, otros documentos como los siguientes:

- Determinación de exención de impuestos de la carta de impuestos DEL IRS501.
- Informe anual y su presupuesto operativo.
- Lista de su Junta Directiva y Fideicomisarios y su información de contacto, calificaciones y afiliaciones.
- Formulario 990 y estado financiero más reciente.
- Lista de todos los donantes que apoyan a su organización, incluidos nombres, direcciones, cantidades donadas y fechas.
- Una lista de su personal, puestos de personal, deberes de trabajo, calificaciones, número de horas trabajadas por semana y salarios anuales.
- Folletos sobre su organización y programas.
- Cartas de apoyo de líderes comunitarios y políticos.

⁵⁸² Sobre el modelo alemán, ver MUCKEL, Stefan: «El Estado y la Iglesia en Alemania», en *Revista catalana de dret públic*, núm. 33 (2006), págs. 1-20 (consultar en línea: <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/2115/n33-muckel-es.pdf> (visitado por última vez el 19 de diciembre de 2021); STARCK, Christian: «La libertad religiosa en alemania como libertad positiva y negativa», consultar en línea: <file:///C:/Users/Josemaria/Downloads/Dialnet-LaLibertadReligiosaEnAlemaniaComoLibertadPositivaY-5439463.pdf> (visitado por última vez el 19 de diciembre de 2021); ZABALZA BAS, ignacio: «La libertad religiosa en la Republica federal de Alemania», consultar en línea: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-E-1988-10060900638 (visitado por última vez el 19 de diciembre de 2021).

En España, y más dirigido a las comunidades religiosas que a los propios lugares de culto, se creó en 2004 la Fundación pública Pluralismo y Convivencia, la cual otorga a aquellas que han celebrado acuerdos de cooperación con el Estado español (evangélicos, judíos y musulmanes) subvenciones públicas, dirigidas a aquellas actividades de carácter cultural, educativas y de integración social que llevan a cabo las mismas⁵⁸³. Estas ayudas se articulan a través de dos líneas de actuación, a las cuales pueden acudir las organizaciones musulmanas españolas. La primera de las líneas está dirigida a financiar programas de fortalecimiento institucional y coordinación con las comunidades y, en principio, podrían acudir a dicha convocatoria las dos Federaciones integrantes de la CIE (UCIDE y FEERI) y firmantes del Acuerdo de 1992⁵⁸⁴. Mientras que la segunda de las líneas ha estado destinada a ayudas a proyectos de carácter educativo, cultural y de integración social realizados por las comunidades musulmanas o lugares de culto pertenecientes o avalados por la CIE⁵⁸⁵.

Estamos en presencia de un instrumento y de un modelo radicalmente nuevo en el que se combinan dos elementos de especial significación por lo que al sistema de relación Estado-fenómeno religioso se refiere: la no financiación directa por parte del Estado del culto, el primero, y el control público de la financiación y régimen económico de la Fundación, el segundo. Por lo que se refiere al control público del régimen económico de la Fundación, el mismo resulta coherente con un sistema político democrático que, además, permite controlar el destino de dicho derecho, así como el dinero proveniente de particulares y su destino, lo que representa un factor de seguridad, publicidad y transparencia más próximo a un modelo pleno de Estado de Derecho. Por ello, el sometimiento a la Intervención General del Estado, así como la remisión de las cuentas al Tribunal de Cuentas, se convierte no sólo en un factor del control financiero del gasto, sino también en un elemento de salvaguarda de la seguridad del Estado.

Junto a ello, debe tenerse asimismo presente que las comunidades integradas en la CIE gozan –por aplicación del Acuerdo de cooperación: Ley 26/1992– de incentivos y beneficios fiscales

⁵⁸³ Sobre la presente Fundación, ver CIÁURRIZ, María José: «La fundación Pluralismo y Convivencia», en ÁLVAREZ CORTINA, Andrés-Corsino, y RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel (coords.): *Aspectos del régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas*, Ed. Comares, Granada 2008, págs. 106 y sigs.; CONTRERAS MAZARÍO, José María: «La financiación directa de las minorías religiosas en España. Especial referencia a las comunidades evangélicas», en GARCÍA GARCÍA, Ricardo, y GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Marcos (coords.): *Aplicación y desarrollo del Acuerdo entre el Estado español y la FEREDE*, Fundación Universitaria Española, Madrid 2008; DÍAZ RUBIO, Patricia: «La financiación de las confesiones minoritarias: la Fundación Pluralismo y Convivencia», en *Anuario de Derecho eclesiástico del Estado*, vol. XXIX (2013), págs. 109-137 (consultar en línea: https://boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-E-2013-10010900137; visitado por última vez el 18 de diciembre de 2021); FERREIRO GALGUERA, Juan: «La libertad religiosa como palanca para la integración: la Fundación Pluralismo y Convivencia», en *Protección jurídica de la persona, tolerancia y libertad*, Civitas, Navarra 2010, págs. 231 y sigs.; GARCIMARTÍN MONTERO, María del Carmen: «La financiación directa de las confesiones en España. Innovaciones introducidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2005», en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 9 (2005), págs. 471 y sigs.; HERNÁNDEZ LOPO, Alberto: «Pluralismo y convivencia», en *Anuario de la Facultad de Derecho*, vol. XXIV (2006), págs. 73-93; OLMOS ORTEGA, María Elena: «La nueva técnica de cooperación económica de la Fundación Pluralismo y Convivencia», en RAMÍREZ NAVALÓN, Rosa María (coord.): *Régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas*, Tirant lo Blanch, Valencia 2010, págs. 120 y sigs.

⁵⁸⁴ Durante los primeros diez años, las dos Federaciones musulmanas reseñadas recibieron un total de 5.275.248,80 euros de los 14.569.710,00 euros totales que la Fundación destinó a la financiación de esta línea de actuación.

⁵⁸⁵ La Fundación concedió a lo largo de los diez primeros años 6.945.263,41 euros a un total de 2.083 proyectos presentados por 859 comunidades musulmanas, lo que representó el 44,5% del total concedido por la Fundación en esta línea de actuación. A lo largo de estos 10 años, la Fundación ha destinado a la línea 2 la cantidad total de 15.469.324,97 euros. Ver *Memoria de la Fundación, año 2014*, en internet: http://pluralismoyconvivencia.es/upload/12/26/memoria_pluralismo_y_convivencia_2014.pdf.

que las leyes establecen a este respecto (Art. 11⁵⁸⁶), un régimen tributario especial que aparece justificado precisamente por los fines que las mismas realizan, así como por la ausencia de ánimo de lucro de este tipo de comunidades⁵⁸⁷. Con este tipo de prácticas, además de contribuir a una mayor justicia social, se contribuye igualmente a una mayor transparencia. En esta línea, la autora del precitado estudio va mucho más allá de esta iniciativa y la solución que propone es que sea el Estado español quien financie las mezquitas para poder tener control sobre el imam de la mezquita y monitorizar las ‘fatwas’ –discursos– que se transmiten a los fieles⁵⁸⁸.

Con relación a estas cuestiones, cabe señalar asimismo que algunos expertos proponen una modificación de la normativa sobre gestión de los lugares de culto, así como de su financiación⁵⁸⁹. En esta línea, se debe hacer referencia a la Ley francesa n° 2017/1510, de 30 de octubre de 2017, que fortalece la Seguridad interna y la lucha contra el Terrorismo⁵⁹⁰, y por la cual los lugares de

⁵⁸⁶ Art. 11 Ley 26/1992: «1. La «Comisión Islámica de España» y las Comunidades que la integran pueden recabar libremente de sus miembros prestaciones, organizar colectas públicas y recibir ofrendas y liberalidades de uso.

2. Además de los conceptos indicados en el número anterior, tendrán la consideración de operaciones no sujetas a tributo alguno:

a) La entrega gratuita de publicaciones, instrucciones y boletines internos, de carácter religioso islámico, realizada directamente a sus miembros por las Comunidades pertenecientes a la «Comisión Islámica de España».

b) La actividad de enseñanza religiosa islámica en los centros de la «Comisión Islámica de España», así como de sus Comunidades miembros, destinada a la formación de Imames y de dirigentes religiosos islámicos.

3. La «Comisión Islámica de España», así como sus Comunidades miembros, estarán exentas:

A) Del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y de las contribuciones especiales que, en su caso, correspondan por los siguientes bienes inmuebles de su propiedad:

a) Las Mezquitas o lugares de culto y sus dependencias o edificios y locales anejos, destinados al culto, asistencia religiosa islámica, residencia de Imames y dirigentes religiosos islámicos.

b) Los locales destinados a oficinas de las Comunidades pertenecientes a la Comisión Islámica de España.

c) Los centros destinados únicamente a la formación de Imames y dirigentes religiosos islámicos.

B) Del Impuesto sobre Sociedades, en los términos previstos en los números dos y tres del artículo 5 de la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, reguladora de aquél.

Del Impuesto sobre Sociedades que grava los incrementos de patrimonio obtenidos a título gratuito, siempre que los bienes y derechos adquiridos se destinen a actividades religiosas islámicas o asistenciales.

C) Del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, siempre que los respectivos bienes o derechos adquiridos se destinen a actividades religiosas o asistenciales, en los términos establecidos en el Texto Refundido de la Ley del Impuesto, aprobado por Real Decreto Legislativo 3050/1980, de 30 de diciembre, y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 3494/1981, de 29 de diciembre, en orden a los requisitos y procedimientos para el disfrute de esta exención.

4. Sin perjuicio de lo previsto en los números anteriores, la «Comisión Islámica de España», así como sus Comunidades miembros y las asociaciones y entidades creadas y gestionadas por las mismas que se dediquen a actividades religiosas, benéfico-docentes, médicas u hospitalarias o de asistencia social, tendrán derecho a los beneficios fiscales que el ordenamiento jurídico-tributario del Estado español prevea en cada momento para las entidades sin fin de lucro y, en todo caso, a los que se concedan a las entidades benéficas privadas.

5. La legislación fiscal regulará el tratamiento tributario aplicable a los donativos que se realicen a las Comunidades pertenecientes a la «Comisión Islámica de España», con las deducciones que, en su caso, pudieran establecerse».

⁵⁸⁷ A este respecto, ver TORRES GUTIERREZ, Alejandro: «Aspectos legales de la financiación de las confesiones religiosas minoritarias en España y los Acuerdos de 1992», en *Revista General de Derecho canónico y Derecho eclesialístico del Estado*, núm. 44 (2017); TORRES GUTIERREZ, Alejandro: «Régimen fiscal de las entidades eclesialísticas en España», en MARTÍN GARCÍA, María del Mar: *Entidades eclesialísticas y derecho de los Estados: Actas del II Simposio Internacional de Derecho Concordatario*, Almería 9-11 de noviembre de 2005, Comares, Granada 2006, págs. 271-304.

⁵⁸⁸ Esta es una opción compartida por algunas plataformas islámicas, como es el caso de la Asociación de Trabajadores Marroquíes en España.

⁵⁸⁹ Cfr. DÍAZ CALVARRO, Julia María: «Transparencia en la financiación y en el acceso a la información fiscal de las confesiones religiosas», en *Anuario de Derecho Eclesialístico del Estado*, vol. XXXVI (2020), págs. 489-510.

⁵⁹⁰ Loi n° 2017-1510, du 30 octobre 2017, renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (2017). Journal Officiel de la République Française (consultar en línea: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000035932811&categorieLien=id>; visitado por última vez el 3 de diciembre de 2021).

culto pueden ser cerrados o clausurados, siempre que en los mismos se difundan ideas o teorías a favor del terrorismo⁵⁹¹. En concreto, el artículo 2 dispone que

*«Le Titre II du Livre II du Code de la Sécurité Intérieure est complété par un chapitre VII ainsi rédigé:
“Chapitre VII.- Fermeture de lieux de culte*

“Art. L. 227-1.- Aux seules fins de prévenir la commission d’actes de terrorisme, le représentant de l’Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut prononcer la fermeture des lieux de culte dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent ou la commission d’actes de terrorisme ou font l’apologie de tels actes. Cette fermeture, dont la durée doit être proportionnée aux circonstances qui l’ont motivée et qui ne peut excéder six mois, est prononcée par arrêté motivé et précédée d’une procédure contradictoire dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre Ier du code des relations entre le public et l’administration. L’arrêté de fermeture est assorti d’un délai d’exécution qui ne peut être inférieur à quarante-huit heures, à l’expiration duquel la mesure peut faire l’objet d’une exécution d’office. Toutefois, si une personne y ayant un intérêt a saisi le tribunal administratif, dans ce délai, d’une demande présentée sur le fondement de l’article L. 521-2 du Code de justice administrative, la mesure ne peut être exécutée d’office avant que le juge des référés ait informé les parties de la tenue ou non d’une audience publique en application du deuxième alinéa de l’article L. 522-1 du même code ou, si les parties ont été informées d’une telle audience, avant que le juge ait statué sur la demande.

“Art. L. 227-2.- La violation d’une mesure de fermeture d’un lieu de culte prise en application de l’article L. 227-1 est punie d’une peine de six mois d’emprisonnement et de 7 500 € d’amende”»⁵⁹².

Ver también, Loi n.º 2015-1501, du 20 novembre 2015, prorogeant l’application de la Loi n.º 55-385, du 3 avril 1955, relative à l’état d’urgence et renforçant l’efficacité de ses dispositions (2015). Journal Officiel de la République Française (consultar en línea: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031500831&categorieLien=id>; visitado por última vez el 4 de diciembre de 2021); Loi n.º 2016-162, du 19 février 2016, prorogeant l’application de la Loi n.º 55-385, du 3 avril 1955, relative à l’état d’urgence (2016). Journal Officiel de la République Française (consultar en línea: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032079090&categorieLien=id>; visitado por última vez el 4 de diciembre de 2021); Loi n.º 2016-1767, du 19 décembre 2016, prorogeant l’application de la Loi n.º 55-385, du 3 avril 1955, relative à l’état d’urgence (2016). Journal Officiel de la République Française (consultar en línea: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033651975&categorieLien=id>; visitado por última vez el 4 de diciembre de 2021); Loi n.º 2016-987, du 21 juillet 2016, prorogeant l’application de la Loi n.º 55-385, du 3 avril 1955, relative à l’état d’urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste (2016). Journal Officiel de la République Française (consultar en línea: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032921910&categorieLien=id>; visitado por última vez el 4 de diciembre de 2021).

⁵⁹¹ A este respecto, se ha señalado que *«la Ley de refuerzo de la seguridad interior y lucha contra el terrorismo no nace del capricho del legislador; nace de la convicción de la necesidad de introducir estas medidas de vía administrativa como complemento a la actividad antiterrorista del Estado, toda vez que la virulencia de la movilización yihadista en Francia por número de radicalizados y sujetos susceptibles de cometer estragos terroristas o de viajar a un país en conflicto como combatientes, superaba los recursos del Estado para una adecuada monitorización y supervisión de los mismos. Una convicción, que nace de una necesidad sobrevenida por la situación. Esta ley, se convierte así en un elemento disruptor de dicha movilización, al tiempo que facilita el trabajo de vigilancia de estos sujetos. La novedad para el operador en seguridad de esta ley está precisamente en las posibilidades de introducir la vía administrativa como una pieza más de la política antiterrorista. Tal es el caso de la capacidad de suspender la actividad de un centro de culto».*

⁵⁹² Con relación a esta Ley, ver también: Décision n.º 2016-536 QPC, du 19 février (2016) (consultar en línea: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2016536qpc/2016536qpc.pdf; visitado por última vez el 2 de diciembre de 2021); Décret n.º 2015-1476, du 14 novembre 2015 portant application de la Loi n.º 55-385, du 3 avril 1955 (2015). Journal Officiel de la République Française (consultar en línea: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031473413&categorieLien=id>; visitado por última vez el 2 de diciembre de 2021); Décret n.º 2015-1478, du 14 novembre 2015 modifiant le Décret n.º 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la Loi n.º 55-385, du 3 avril 1955 (2015). Journal Officiel de la République Française (con-

El presente precepto ha sido criticado y rechazado por las comunidades musulmanas francesas por entender que con el mismo se les criminaliza, amén de organizaciones protectoras de los derechos humanos⁵⁹³. Y la verdad es que —a nuestro juicio— dicho texto plantea serias dudas de compatibilidad con la libertad religiosa y de culto (más si dicho precepto se pone en conexión con el Art. 3⁵⁹⁴). A este respecto, no puede olvidarse que estamos en presencia de un derecho fun-

sultar en línea: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031474548&categorieLien=id>; visitado por última vez el 2 de diciembre de 2021); Décret n° 2015-1475, du 14 novembre 2015 portant application de la Loi n° 55-385, du 3 avril 1955 (2015). Journal Officiel de la République Française (consultar en línea: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031473404&categorieLien=id>; visitado por última vez el 2 de diciembre de 2021).

⁵⁹³ AMNISTIA INTERNACIONAL: «Francia: Las medidas antiterroristas tomadas tras el asesinato de Samuel Paty plantean preocupaciones relativas a los derechos humanos», declaración pública de 3 de noviembre de 2020 (consultar en línea: <https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2021/05/EUR2132812020SPANISH.pdf>; visitado por última vez 1 de diciembre de 2021).

⁵⁹⁴ Art. 3: «*Chapitre VIII.- Mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance*
Art. L. 228-1.- *Aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes peut se voir prescrire par le ministre de l'intérieur les obligations prévues au présent chapitre.*

Art. L. 228-2.- Le ministre de l'intérieur peut, après en avoir informé le procureur de la République de Paris et le procureur de la République territorialement compétent, faire obligation à la personne mentionnée à l'article L. 228-1 de:

1°) Ne pas se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur au territoire de la commune. La délimitation de ce périmètre permet à l'intéressé de poursuivre une vie familiale et professionnelle et s'étend, le cas échéant, aux territoires d'autres communes ou d'autres départements que ceux de son lieu habituel de résidence;
2°) Se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite d'une fois par jour, en précisant si cette obligation s'applique les dimanches et jours fériés ou chômés;
3°) Déclarer son lieu d'habitation et tout changement de lieu d'habitation.

Les obligations prévues aux 1° à 3° du présent article sont prononcées pour une durée maximale de trois mois à compter de la notification de la décision du ministre. Elles peuvent être renouvelées par décision motivée, pour une durée maximale de trois mois, lorsque les conditions prévues à l'article L. 228-1 continuent d'être réunies. Au-delà d'une durée cumulée de six mois, chaque renouvellement est subordonné à l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires. La durée totale cumulée des obligations prévues aux 1° à 3° du présent article ne peut excéder douze mois. Les mesures sont levées dès que les conditions prévues à l'article L. 228-1 ne sont plus satisfaites.

Toute décision de renouvellement des obligations prévues aux 1° à 3° du présent article est notifiée à la personne concernée au plus tard cinq jours avant son entrée en vigueur. Si la personne concernée saisit le juge administratif d'une demande présentée sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification de la décision, la mesure ne peut entrer en vigueur avant que le juge ait statué sur la demande.

La personne soumise aux obligations prévues aux 1° à 3° du présent article peut, dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision ou à compter de la notification de chaque renouvellement, demander au tribunal administratif l'annulation de cette décision. Le tribunal administratif statue dans un délai de deux mois à compter de sa saisine. Ces recours s'exercent sans préjudice des procédures prévues aux articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative.

Art. L. 228-3.-A la place de l'obligation prévue au 2° de l'article L. 228-2, le ministre de l'intérieur peut proposer à la personne faisant l'objet de la mesure prévue au 1° du même article L. 228-2 de la placer sous surveillance électronique mobile, après en avoir informé le procureur de la République de Paris et le procureur de la République territorialement compétent. Ce placement est subordonné à l'accord écrit de la personne concernée. Dans ce cas, le périmètre géographique imposé en application du même 1° ne peut être inférieur au territoire du département. Le placement sous surveillance électronique mobile est décidé pour la durée de la mesure prise en application dudit 1°. Il y est mis fin en cas de dysfonctionnement temporaire du dispositif ou sur demande de l'intéressé, qui peut alors être assujéti à l'obligation prévue au 2° dudit article L. 228-2.

La personne concernée est astreinte, pendant toute la durée du placement, au port d'un dispositif technique permettant à tout moment à l'autorité administrative de s'assurer à distance qu'elle n'a pas quitté le périmètre défini en application du 1° du même article L. 228-2. Le dispositif technique ne peut être utilisé par l'autorité administrative pour localiser la personne, sauf lorsque celle-ci a quitté ce périmètre ou en cas de fonctionnement altéré dudit dispositif technique.

damental respecto del cual las medidas de prevención y de control del orden público controladas exclusivamente por los órganos administrativos no resultan muy compatibles con un Estado de Derecho⁵⁹⁵; más aún, entendemos que dicha función debe corresponder en exclusiva a los jueces

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. Il peut déterminer les conditions dans lesquelles la mise en œuvre du dispositif technique permettant le contrôle à distance prévu au troisième alinéa, pour lequel peut être mis en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel, peut être confiée à une personne de droit privé habilitée à cet effet. Art. L. 228-4.-S'il ne fait pas application des articles L. 228-2 et L. 228-3, le ministre de l'intérieur peut, après en avoir informé le procureur de la République de Paris et le procureur de la République territorialement compétent, faire obligation à toute personne mentionnée à l'article L. 228-1 de:

1°) Déclarer son domicile et tout changement de domicile;

2°) Signaler ses déplacements à l'extérieur d'un périmètre déterminé ne pouvant être plus restreint que le territoire de la commune de son domicile;

3°) Ne pas paraître dans un lieu déterminé, qui ne peut inclure le domicile de la personne intéressée.

Cette obligation tient compte de la vie familiale et professionnelle de la personne intéressée.

Les obligations mentionnées aux 1° à 3° du présent article sont prononcées pour une durée maximale de six mois à compter de la notification de la décision du ministre. Elles peuvent être renouvelées par décision motivée, pour une durée maximale de six mois, lorsque les conditions prévues à l'article L. 228-1 continuent d'être réunies. Au-delà d'une durée cumulée de six mois, le renouvellement est subordonné à l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires. La durée totale cumulée des obligations prévues aux 1° à 3° du présent article ne peut excéder douze mois. Les mesures sont levées dès que les conditions prévues à l'article L. 228-1 ne sont plus satisfaites.

Toute décision de renouvellement est notifiée à la personne concernée au plus tard cinq jours avant son entrée en vigueur. Si la personne concernée saisit le juge administratif d'une demande présentée sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification de la décision, la mesure ne peut entrer en vigueur avant que le juge ait statué sur la demande.

La personne soumise aux obligations prévues aux 1° à 3° du présent article peut, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision ou à compter de la notification de chaque renouvellement, demander au tribunal administratif l'annulation de cette décision. Le tribunal administratif statue dans un délai de quatre mois à compter de sa saisine. Ces recours s'exercent sans préjudice des procédures ouvertes aux articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative.

Art. L. 228-5.-Le ministre de l'intérieur peut, après en avoir informé le procureur de la République de Paris et le procureur de la République territorialement compétent, faire obligation à toute personne mentionnée à l'article L. 228-1, y compris lorsqu'il est fait application des articles L. 228-2 à L. 228-4, de ne pas se trouver en relation directe ou indirecte avec certaines personnes, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité publique.

L'obligation mentionnée au premier alinéa du présent article est prononcée pour une durée maximale de six mois à compter de la notification de la décision du ministre. Au-delà d'une durée cumulée de six mois, le renouvellement est subordonné à l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires. La durée totale cumulée de l'obligation prévue au premier alinéa du présent article ne peut excéder douze mois. L'obligation est levée dès que les conditions prévues à l'article L. 228-1 ne sont plus satisfaites.

Toute décision de renouvellement est notifiée à la personne concernée au plus tard cinq jours avant son entrée en vigueur. Si la personne concernée saisit le juge administratif d'une demande présentée sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification de la décision, la mesure ne peut entrer en vigueur avant que le juge ait statué sur la demande.

La personne soumise à l'obligation mentionnée au premier alinéa du présent article peut, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision ou à compter de la notification de chaque renouvellement, demander au tribunal administratif l'annulation de cette décision. Le tribunal administratif statue dans un délai de quatre mois à compter de sa saisine. Ces recours s'exercent sans préjudice des procédures ouvertes aux articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative.

⁵⁹⁵ Art. L. 228-6.-*Les décisions du ministre de l'intérieur prises en application des articles L. 228-2 à L. 228-5 sont écrites et motivées.*

A l'exception des mesures prises sur le fondement de l'article L. 228-3, le ministre de l'intérieur ou son représentant met la personne concernée en mesure de lui présenter ses observations dans un délai maximal de huit jours à compter de la notification de la décision.

Art. L. 228-7.-Le fait de se soustraire aux obligations fixées en application des articles L. 228-2 à L. 228-5 est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende».

Cfr. CERDÁ, Carolina: «Los derechos fundamentales y la lucha contra el terrorismo: Francia bajo estado de emergencia», en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 14 (2017); SERRANO-SANZ, Adrián: «Normalizar la excepción en la respuesta antiterrorista: el caso de Francia», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 173 (2021), págs. 141-154 (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.173.141>) (consultar en línea: https://reis.cis.es//REIS/PDF/REIS_173_081607000632834.pdf; visitado por última vez el 17 de diciembre de 2021).

y tribunales. A este respecto, nuestro TC –en su sentencia 46/2001, de 23 de febrero– manifestó que *«cuando el artículo 16.1 CE garantiza las libertades ideológica, religiosa y de culto «sin más limitación, en sus manifestaciones, que el orden público protegido por la ley», está significando con su sola redacción, no sólo la trascendencia de aquellos derechos de libertad como pieza fundamental de todo orden de convivencia democrática (art. 1.1 CE), sino también el carácter excepcional del orden público como único límite al ejercicio de los mismos, lo que, jurídicamente, se traduce en la imposibilidad de ser aplicado por los poderes públicos como una cláusula abierta que pueda servir de asiento a meras sospechas sobre posibles comportamientos de futuro y sus hipotéticas consecuencias»*. Ello lleva al propio TC a entender que dicha cláusula *«no puede ser interpretad(a) en el sentido de una cláusula preventiva frente a eventuales riesgos, porque en tal caso ella misma se convierte en el mayor peligro cierto para el ejercicio de ese derecho de libertad»* (FJ 11).

Junto a este elemento relevante en el alcance del orden público, el mismo supone igualmente una forma de comportamiento respecto de la Administración, así como una correcta distribución de funciones entre los distintos poderes en un Estado de derecho, lo que ha llevado al TC a precisar que *«como regla general, sólo cuando se ha acreditado en sede judicial la existencia de un peligro cierto para «la seguridad, la salud y la moralidad pública», tal como han de ser entendidos en una sociedad democrática, es pertinente invocar el orden público como límite al ejercicio del derecho a la libertad religiosa y de culto»* (ibídem).

No obstante, el propio TC precisa un supuesto en el que la actividad de la Administración no supone una violación del reseñado derecho fundamental; dicho supuesto no es otro –y cito textualmente que «la excepcional utilización preventiva de la citada cláusula de orden público»– y respecto de la cual señala una serie de requisitos para verificar que dicha situación se cumple, a saber:

- i) *que se oriente directamente a la salvaguarda de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública propias de una sociedad democrática;*
- ii) *que queden debidamente acreditados los elementos de riesgo;* y
- iii) *que la medida adoptada sea proporcionada y adecuada a los fines perseguidos* (FJ 11).

En todos los demás supuestos sólo mediante sentencia judicial firme podrá estimarse acreditada la existencia de conductas contrarias al orden público⁵⁹⁶.

Con respecto a este supuesto de excepcionalidad –y de posible intervención del Registro de Entidades Religiosas–, resulta de interés –y conveniente su extensión a las entidades religiosas (y por ende, extensible también a los lugares de culto)– lo dispuesto en el apartado 4, del artículo 30, de la LODA, según el cual:

«Cuando se encuentren indicios racionales de ilicitud en la actividad de la entidad asociativa, el órgano competente dictará resolución motivada, dando traslado de toda la documentación al Ministerio Fiscal o al órgano jurisdiccional competente, y comunicando esta circunstancia a la entidad interesada».

⁵⁹⁶ En esta misma línea, cabe llamar la atención sobre el hecho de que la propia ley contempla su caducidad bajo el supuesto de que el descenso de la movilización yihadista y los potenciales sujetos radicalizados susceptibles de cometer estragos terroristas descenderá no teniendo que necesitar los servicios antiterroristas de medidas administrativas que faciliten la vigilancia de los mismos. Además, el gobierno informa sobre la aplicación de la ley de manera semanal, emite un informe anual y el Senado emite otro con la finalidad de controlar su aplicación.

2.- Por lo que se refiere a la cuestión de poner freno a la posible influencia exterior en las mezquitas, ésta pasaría también por abordar la problemática de los imames y su capacitación, y con ella la cuestión de su formación, respecto de la cual se ha propuesto que sean formados en los países de destino. Aunque se trata de una medida controvertida no carente de detractores⁵⁹⁷, a nuestro juicio la misma podría contribuir no sólo a la capacitación de dicho personal religioso, sino también a la normalización de esta actividad. Pero —a nuestro juicio— no es este el lugar sistemático para su análisis, por lo que remitimos a un momento posterior referido en concreto al personal religioso, y más concretamente a la relación de éste con los poderes públicos⁵⁹⁸.

3.- En esta misma línea y volviendo a la temática del patrimonio cultural, también debe hacerse mención a cómo determinados grupos terroristas usan los bienes culturales como fuente de financiación. Así, el Consejo de Seguridad, en la Resolución 2462 (2019)⁵⁹⁹, expresó su preocupación por el flujo de fondos dirigidos al terrorismo y la necesidad de reprimir todas sus formas de financiación. A este respecto, cabe señalar cómo el mercado del arte resulta una fuente lucrativa no desconocida por las presentes organizaciones. En muchos casos, estas organizaciones se lucran y financian del expolio que realizan del patrimonio cultural del país donde se encuentran. Aunque en muchas ocasiones hemos visto como este tipo de organizaciones acaban destruyendo mucha parte del patrimonio cultural⁶⁰⁰, la verdad es que no todo el patrimonio sigue el mencionado destino, sino que parte del mismo acaba en el mercado negro de obras de arte. En concreto, el tráfico ilícito de bienes culturales se ha convertido en la segunda fuente de financiamiento de Estado Islámico y Al-Qaeda.

Diversas organizaciones internacionales han advertido como diversas organizaciones terroristas que operan en Siria e Irak se están financiando a través del expolio y saqueo de bienes culturales sujetos a la protección de la UNESCO. El 24 de marzo de 2017, el Consejo de Seguridad confirmó las medidas que ya había adoptado en contra de estos grupos terroristas (S/RES/2347 (2017)⁶⁰¹), y solicitó a la Secretaría General de las Naciones Unidas rendir un informe en torno a la eficacia de éstas y la situación que guardan los sitios culturales más importantes, entre ellos los que han sido declarados Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. Y, en noviembre de ese mismo año, el Consejo de Seguridad de la ONU conoció de primera mano el informe más completo que se tiene hasta la fecha sobre la destrucción del legado cultural.

El documento lo elaboró el Equipo de Apoyo Analítico y Supervisión de Sanciones, creado de conformidad con las resoluciones 1526 (2004) y 2253 (2015) para contrarrestar las actividades

⁵⁹⁷ A este respecto, véase ROY, Oliver: *El Islam mundializado. Los musulmanes en la era de la globalización*, Ediciones Bellaterra, Barcelona 2003; ROY, Oliver: *El islam en Europa. ¿Una religión más o una cultura diferente?*, Editorial Complutense, Madrid 2006.

En este sentido, se ha criticado que con la crisis económica las embajadas españolas en el extranjero han restringido los casos en los que acepta la contratación en origen, y ello podría haber repercutido en la llegada de imanes bien preparados a nuestras fronteras.

⁵⁹⁸ Ver *infra*, Capítulo 5, apartado 8.2.

⁵⁹⁹ Doc. S/RES/2462 (2019) (consultar en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/090/20/PDF/N1909020.pdf?OpenElement>; visitado por última vez el 19 de diciembre de 2021).

⁶⁰⁰ MORALES FAJARDO, M^a Esther; MEJÍA LÓPEZ, Marcos, y GALEANA ESTRADA, Araceli (2017): «Terrorismo y Patrimonio Cultural: destrucción y recuperación de los Budas de Bamiyán y del Sitio de Palmira», en *Contexto*, vol. LX, núm. 15, págs. 37-52 (en internet: Dialnet-TerrorismoYPatrimonioCultural-6336524.pdf; visitado el 23 de junio de 2021).

⁶⁰¹ Consultar en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/079/09/PDF/N1707909.pdf?OpenElement> (visitado por última vez el 18 de diciembre de 2021).

terroristas de EI, Al-Qaeda y demás personas asociadas a estas organizaciones. A este equipo se sumaron la UNESCO, el UNIDROIT, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol). El informe refiere –por ejemplo– que de 82 sitios culturales de importancia en la región islámica del Medio Oriente, 17 están inscritos en la lista de la UNESCO como patrimonio cultural de la humanidad en grave peligro. En Irak se trata de Hatra y Ashur, que han sufrido daños muy graves, al igual que las ciudades asirias de Nimrud (conocida como Kalkhu por los asirios y Calaj o Kalakh por la Biblia) y Nínive, ésta última situada dentro de Mosul.

El balance es catastrófico: Irak registra la pérdida total de más de 100 sitios pertenecientes a su legado cultural. En cuanto a Siria, de sus seis lugares inscritos en la misma lista han sufrido serios daños el Crac de los Caballeros y los centros históricos de Alepo y de Damasco. El saqueo de Palmira fue calamitoso, al igual que el de otras zonas arqueológicas sirias sujetas a pillaje. En la Península Arábiga, en donde está activo Al-Qaeda, la ciudad de Sana, capital de Yemen y también catalogada como patrimonio cultural de la humanidad, así como las localidades históricas de Zabid, Sa'adah y Marib Dam, han sido recurrentemente depredadas. La devastación en Libia no ha sido menor y afecta ocho sitios religiosos de Trípoli, además de Sabathra, que pertenece asimismo al patrimonio mundial.

El informe también señala que la Unión Europea abrió ya dos investigaciones sobre actividades de contrabando en las que se encuentran implicados agentes importantes del mercado ilícito de arte; de igual manera, reporta que se ha identificado que bienes culturales provenientes de Libia y Yemen empiezan a tener una presencia notable en ese comercio ilegal. En el documento se identifica con razón que los últimos eslabones en ese mercado son las subastas, los coleccionistas, los mercaderes de arte y los sitios de internet especializados; éstos últimos comercializan los bienes culturales con base en documentos de gran fragilidad jurídica. Ante los cuestionamientos realizados por el Equipo de Apoyo Analítico y Supervisión de Sanciones de la ONU, los agentes del mercado reconocieron que un amplio número de antigüedades legales tienen escasas garantías de procedencia; cuando más, suelen acompañarse de un par de documentos, que pretenden demostrar quiénes eran los propietarios anteriores. Este problema es frecuente en el comercio de la numismática, donde en contadas ocasiones se elaboran o archivan documentos de procedencia.

Esta situación ha logrado atemperarse gracias a la 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 1970 (Convención de 1970), que exige la emisión de un certificado de exportación de los países de origen (Art. 6.1⁶⁰²). No obstante, pocas veces se cumple este requisito, lo que puede constatarse fácilmente en las ventas que se realizan por internet.

Otras medidas al efecto han sido las adoptadas, en julio de 2016, en Bruselas, por la Organización Mundial de Aduanas (en adelante, WCO), a través de su Consejo, dirigidas a controlar el contrabando de antigüedades: entre otras, la uniformidad en el sistema de nomenclatura y clasificación de bienes, que incluye la clase de piezas e incluso su antigüedad. Estas disposiciones resultan ser muy efectivas y con ellas se incrementarían adicionalmente los costos de transporte

⁶⁰² Art. 6.1 Convención de 1970: «Los Estados Partes en la presente Convención se obligan:

a) A establecer un certificado adecuado, en el cual el Estado exportador autorice la exportación del bien o de los bienes culturales de que se trate y que deberá acompañar a todos los bienes culturales regularmente exportados».

y los riesgos administrativos. Actualmente la clasificación del sistema armonizado de designación y codificación de antigüedades de la WCO únicamente reconoce dos categorías: i) las que se refieren a las piezas del coleccionista de interés arqueológico y numismático, y ii) las antigüedades que tengan más de cien años.

En cuanto a las asociaciones de anticuarios y casas de subastas, se les obliga ahora a crear una base de datos que sirva como instrumento de investigación de antecedentes, así como a compartirla con otros agentes del mercado para agregar otro riesgo significativo a los contrabandistas de antigüedades expoliadas. A ello habría que añadir que, junto con Interpol, ya se han creado otras plataformas de datos singularmente útiles y de libre acceso, como el *Sharing Electronic Resources and Law on Crime* (SHERLOC, por su acrónimo en inglés), formado dentro del marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional y sus tres protocolos, y ARCHEO, desarrollada por la WCO. Con todo, estas bases de datos no son suficientes por sí solas, ya que no comprenden las antigüedades expoliadas o no registradas ni las recién excavadas y saqueadas; sin embargo un primer paso en la labor destinada a orientar los procedimientos de cumplimiento en el mercado.

En el mercado del arte se han introducido otras dos nociones fundamentales: la de «diligencia requerida» (*due diligence*), que con acierto desarrolla la Convención Cultural del UNIDROIT y que ha servido como modelo para la Unión Europea (Directiva 2014/60/EU) y la Convención Europea sobre Delitos Relacionados con Bienes Culturales, de 19 de mayo de 2017, y la práctica comercial «conoce-a-tu-cliente», que ha venido practicando la banca comercial. Con el impulso de estas dos nociones básicas y su incorporación a las legislaciones domésticas se permitiría a los investigadores acceder a información relevante mediante las bases de datos, así como crear riesgos y obstáculos para los contrabandistas e intermediarios⁶⁰³.

En este sentido, debemos traer a colación el auto del juez de la Audiencia Nacional, Eloy Velasco, por la que se procesó, en febrero de 2017, a siete presuntos yihadistas, como miembros de un grupo organizado y estable en España, encargado de enviar material militar, dinero, componentes de explosivos y armas de fuego a Siria e Irak. El auto les atribuye los delitos de pertenencia a organización terrorista, financiación y enaltecimiento de organizaciones terroristas, blanqueo de capitales, falsedad en documentos mercantiles, tenencia ilícita de armas y, por primera vez en una resolución judicial por terrorismo, un delito contra los bienes culturales protegidos en caso de conflicto armado. El magistrado también ha procesado a las cuatro mercantiles con las que operaban.

⁶⁰³ SANCHEZ CORDERO, Jorge: «Informe de la ONU: Terrorismo internacional y patrimonio cultural», en *Proceso*, 11 de febrero de 2018 (consultar en línea: Informe de la ONU: Terrorismo internacional y patrimonio cultural - Proceso; consultado el 25 de junio de 2021). Véase igualmente, FERNÁNDEZ LASO, María Cristina: «El impacto del terrorismo internacional en el patrimonio cultural: control de riesgos y protección», en *Revista de turismo y patrimonio cultural*, vol. 18, núm. 4 (2020), págs. 559-569 (consultar en línea: <https://ojsull.webs.ull.es/index.php/Revista/article/download/2079/1550/12113>; visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021).

4. LOS LUGARES DE CULTO COMO OBJETIVO DE LOS DELITOS (DISCURSOS) DE ODO

4.1. *El delito de odio y la libertad religiosa*

1.- Adama DIENG, Relator Especial de las Naciones Unidas para la Prevención del Genocidio, afirmó –en el evento de presentación de la Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre el Discurso de Odio– que «el discurso de odio es un desafío al que ningún país es inmune». La estrategia para todo el sistema se lanzó en un contexto de crecientes niveles de xenofobia, racismo e intolerancia general en todo el mundo⁶⁰⁴. Esta tendencia se ha visto amplificada por las redes sociales y las tecnologías de la información y la comunicación, que se han convertido en incubadoras de la intolerancia. Las perspectivas que alguna vez se consideraron extremas se están moviendo hacia la corriente principal tanto en las democracias liberales, como en los Estados autoritarios.

En este mismo evento de lanzamiento, 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*». Este vínculo también se articuló en la investigación independiente sobre la participación de la ONU en Myanmar, compuesta por el embajador Gert Rosenthal, en la que explica que los episodios esporádicos de violencia dirigidos contra los rohingya fueron «*a menudo alimentados por discursos de odio e intimidación*». Por lo tanto, abordar los crímenes y el delito de odio puede ser 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.

El tema del discurso de odio no es nuevo para la ONU. Históricamente, ha tomado forma en el contexto más amplio de la intolerancia y la discriminación en general, y de la intolerancia y discriminación religiosa en particular. Si bien los Estados miembros de la ONU han logrado avances significativos hacia el desarrollo de un marco internacional para abordar el discurso del odio, los esfuerzos multilaterales para mitigar este problema e implementar políticas a nivel nacional y mundial se han visto obstaculizados por la sensibilidad del tema. El impasse es el resultado de diferencias conceptuales entre Estados sobre cómo combatir la intolerancia y la discriminación. En este sentido, cabe señalar que la Unión Europea, junto con los Estados Unidos y otros Estados «occidentales», defendió el enfoque de la *libertad de religión*, que sostiene que la libertad de expresión debe ser casi absoluta. Por el contrario, la Organización de Cooperación Islámica (en adelante, OCI) ha favorecido tradicionalmente la *difamación de la religión*, y con ella se busca restringir la libertad de expresión cuando se utiliza para difamar religiones o sus seguidores. En lugar de prohibir el discurso de odio *per se*, el derecho internacional penaliza la incitación a la discriminación, la hostilidad y la violencia.

Durante décadas, varios Estados, incluidos los Estados Unidos (*Brandenburg vs. Ohio*) y la Unión Europea, han mantenido una legislación sobre el discurso del odio que prohíbe expresiones inflamatorias específicas de la libertad de expresión. Sin embargo, el umbral preciso en el que se cree que el discurso de odio incita a la discriminación, la hostilidad o la violencia es con-

⁶⁰⁴ ONU: La estrategia y plan de acción de las Naciones Unidas para la lucha contra el discurso de odio, Mayo 2019 (consultar en línea: https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-and-mobilizing/Action_plan_on_hate_speech_ES.pdf; visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021).

trovertido y ampliamente discutido. El apoyo a la perspectiva de la OCI ha disminuido con el tiempo. En 2010, los actos de violencia contra las minorías religiosas proporcionaron suficiente voluntad política entre los Estados de la OCI para encontrar un compromiso entre las dos escuelas de pensamiento en competencia. Esto resultó en la Resolución 16/18 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», adoptada por el Consejo de Derechos Humanos en 2011⁶⁰⁵. La resolución 16/18 del CDH, junto con su mecanismo de aplicación intergubernamental (el *Proceso de Estambul*⁶⁰⁶), sirve como marco internacional principal para abordar el discurso de odio.

Sin embargo, las interpretaciones contradictorias de la resolución han estancado el progreso en su implementación. Los Estados de la OCI argumentan que la resolución favorece la interpretación de los Estados Unidos del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sobre el derecho a la libertad de expresión a expensas del párrafo 5 (f) de la Resolución 16/18 sobre la tipificación como delito de la incitación a la violencia inminente basada en la religión o las creencias. El intento más completo de salvar esta brecha tuvo lugar con la adopción del *Plan de Acción de Rabat*⁶⁰⁷, un conjunto de recomendaciones recopiladas en el transcurso de varios talleres a nivel de expertos organizados por el ACNUDH en Rabat (Marruecos), en 2012.

El plan de acción proporciona seis puntos como ‘prueba de umbral’ para evaluar si un discurso de odio determinado viola el Derecho internacional⁶⁰⁸. Estos seis puntos son los siguientes:

1. el contexto social y político: el contexto es de gran importancia al valorar la probabilidad de que determinadas declaraciones inciten a la discriminación, hostilidad o violencia contra el colectivo objetivo, y podría tener una relación directa con la intención y/o la causalidad. El análisis del contexto debería ubicar al discurso dentro del contexto social y político predominante en el momento en el que éste fue hecho y difundido;
2. la categoría de la o el orador/a: La posición o estatus social de la o el orador debería ser tomada en cuenta, especialmente la reputación del individuo u organización en el contexto de la audiencia a la que se dirige el discurso;
3. la intención de incitar a la audiencia contra un grupo determinado: el artículo 20 del IC-CPR prevé la intención. La negligencia y la imprudencia no son suficientes para que un acto constituya delito según el artículo 20 del ICCPR, ya que éste incluye disposiciones so-

⁶⁰⁵ Doc. A/HRC/RES/16/18, de 12 de abril de 2011 (consultar en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11127/30/PDF/G1112730.pdf?OpenElement>; visitado por última vez el 10 de diciembre de 2021).

⁶⁰⁶ Las resoluciones 16/18 y 66/167 fueron adoptadas por consenso en 2011, y aclamadas por las partes interesadas de todas las regiones y religiones como un importante paso adelante en los esfuerzos internacionales para enfrentar la intolerancia religiosa y el discurso de odio. La inclusión de un plan de acción explícito para combatir la intolerancia religiosa en los párrafos operativos de estas resoluciones (así como en iteraciones posteriores de los textos) es clave para comprender su valor y relevancia continua. Además, los Estados tuvieron la previsión de establecer también un mecanismo específico de implementación para el plan de acción: el «Proceso de Estambul».

Sobre el denominado «Proceso de Estambul», hasta la fecha se han celebrado seis reuniones en todo el mundo en el marco del Proceso de Estambul, la última en La Haya (2022) (consultar en línea: <https://www.universal-rights.org/lac/programas/mas-alla-del-consejo/proceso-de-estambul/>; visitado por última vez el 10 de diciembre de 2021).

⁶⁰⁷ Doc. A/HRC/22/17/Add.4, apéndice (consultar en inglés o en francés, respectivamente, en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf, y https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome_FR.pdf; visitados por última vez el 22 de octubre de 2021).

⁶⁰⁸ En su sentencia del 17 de julio de 2018, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos hizo referencia al Plan de Acción de Rabat en el inciso relativo a materiales internacionales de referencia.

- bre la «apología» e «incitación» en lugar de la sola distribución o circulación de material. En este aspecto, requiere de la activación de una relación triangular entre el objeto del discurso, el sujeto del discurso y la audiencia;
4. el contenido y la forma del discurso: el contenido del discurso constituye uno de los enfoques principales en las decisiones del tribunal y es un elemento esencial de la incitación. El análisis del contenido puede incluir el grado en el cual el discurso fue provocador y directo, así como la forma, estilo y naturaleza de los argumentos empleados en el discurso o el equilibrio entre los argumentos empleados;
 5. la extensión de su difusión: a extensión incluye elementos tales como el alcance del discurso, su naturaleza pública, su magnitud y el tamaño de su audiencia. Otros elementos a considerar incluyen si el discurso es público, los medios de difusión empleados, por ejemplo, por un único folleto o transmisión en los medios convencionales o a través de Internet, la frecuencia, la cantidad y la extensión de las comunicaciones, si los destinatarios tenían los medios para responder a la incitación, si la declaración (u obra) es distribuida en un entorno restringido o es fácilmente accesible al público en general; y
 6. la probabilidad de causar daño, incluso de manera inminente: la incitación, por definición, es un delito incipiente. La acción promovida a través de discursos de incitación no tiene que ser llevada a cabo para que dicho discurso sea un delito. Sin embargo, algún grado de riesgo de daños debe ser identificado. Esto quiere decir que los tribunales tendrán que determinar si existía una probabilidad razonable de que el discurso lograra incitar una acción real contra el colectivo objetivo, reconociendo que dicha causación debe ser bastante directa⁶⁰⁹.

Aunque la presente «prueba de umbral» está concebida para la penalización de la incitación al odio, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Libertad de Expresión señaló —en su informe de 2019 a la Asamblea General— que esos seis factores también deberían tenerse en cuenta en el contexto de las medidas adoptadas por las empresas contra ese tipo de discurso, ya que esos factores *«ofrecen un marco útil para determinar cuándo los contenidos específicos —mensajes informáticos, palabras o imágenes conexas— deben ser objeto de limitación»*. No obstante, y a pesar de su promesa, el Plan de Acción de Rabat no alteró el discurso sobre el tema del «discurso de odio». El Secretario General decidió, entonces, y ante el reciente aumento de este tipo de discursos del odio, brindar mayor claridad y comprensión, y para ello elaboró la mencionada Estrategia y Plan de Acción en esta materia⁶¹⁰. La Estrategia y el Plan de Acción definen el discurso de odio 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 sobre la base de quiénes son, en otras palabras, basados en sobre su religión, etnia, nacionalidad, raza, color, ascendencia, género u otro factor de identidad».

Los objetivos de la presente iniciativa son dobles: en primer lugar, busca mejorar los esfuerzos de la ONU para abordar las causas fundamentales y los impulsores del discurso de odio. Este

⁶⁰⁹ Consultar en línea: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Articles19-20/ThresholdTestTranslations/Rabat_threshold_test_Spanish.pdf (visitado por última vez el 20 de octubre de 2021).

⁶¹⁰ Consultar en línea: https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-and-mobilizing/Action_plan_on_hate_speech_ES.pdf (visitado por última vez el 20 de octubre de 2021).

objetivo está 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 temprana y la acción temprana, así como aprovechando enfoques preventivos de los derechos humanos; y, en segundo lugar, la estrategia busca permitir respuestas efectivas de la ONU al impacto del discurso de odio en las sociedades. Para lograr esto, la iniciativa asume un compromiso entre las dos escuelas de pensamiento. Si bien acepta un umbral relativamente bajo para lo que constituye la incitación a la discriminación, la hostilidad y la violencia, su plan de acción aborda el problema promoviendo contranarrativas positivas en lugar de establecer límites a la libertad de expresión.

El Plan de acción enumera 13 compromisos que la ONU se esforzará por asumir, incluido el seguimiento y análisis de las causas fundamentales del discurso del odio, el apoyo a las víctimas del discurso del odio, el empleo de técnicas de mediación, el mejor uso de la tecnología y la educación, el aprovechamiento de la asociación con empresas de redes sociales, desarrollar las habilidades del personal de la ONU y participar en actividades de promoción para resaltar las tendencias preocupantes del discurso del odio⁶¹¹.

2.- Un segundo ámbito donde el delito de odio ha tenido una especial relevancia es 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 agresión, asesinato, amenazas, 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 grupo⁶¹². 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. Por tanto, para la OSCE *«los delitos de odio son delitos en los que la motivación del autor es una característica que identifica a la víctima como miembro de un grupo hacia el que el delincuente siente alguna animosidad. Porque los autores están motivados para actuar contra un individuo o sus propiedades, en razón de su pertenencia real o supuesta a un grupo, los delitos de odio envían un mensaje a un grupo más amplio o a la comunidad: los delitos de*

⁶¹¹ Estos trece compromisos de la ONU en materia de combatir el discurso de odio son los siguientes: 1) Vigilancia y análisis del discurso de odio; 2) Hacer frente a las causas profundas, los factores y los protagonistas del discurso de odio; 3) Aliento y apoyo a las víctimas del discurso de odio; 4) Reunión de los agentes pertinentes; 5) Colaboración con medios de comunicación nuevos y tradicionales; 6) Uso de la tecnología; 7) Uso de la educación como instrumento para afrontar y contrarrestar el discurso de odio; 8) Promoción de sociedades pacíficas, inclusivas y justas para hacer frente a las causas profundas y los factores del discurso de odio; 9) Actividades de promoción; 10) Elaboración de orientaciones para la comunicación externa; 11) Aprovechamiento de las alianzas; 12) Creación de capacidad del personal de las Naciones Unidas, y 13) Apoyo a los Estados Miembros.

⁶¹² Véanse a este respecto, OSCE: *Los delitos de odio motivados por el racismo y la xenofobia*, Varsovia 2021 (consultar en línea: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/b/502275.pdf>; visitado por última vez el 19 de diciembre de 2021); OSCE: *Delitos de odio contra los musulmanes*, Varsovia 2018 (consultar en línea: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/7/414479.pdf>; visitado por última vez el 28 de diciembre de 2021); OSCE: *Desarrollar una comprensión de los delitos de odio de naturaleza antisemita y abordar las necesidades de seguridad de las comunidades judías: Guía práctica*, Varsovia 2017 (consultar en línea: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/d/423680.pdf>; visitado por última vez el 28 de diciembre de 2021).

odio simbolizan una forma única de agresión, puesto que la violencia constituye una amenaza de más violencia para los miembros de los grupos minoritarios»⁶¹³.

En esta misma línea, se ha dicho 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»⁶¹⁴. 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 prejuicios⁶¹⁵.

En la *Decisión sobre Tolerancia y No Discriminación* (Nº 4/03), que fue adoptada en la reunión de Maastricht, se anima a todos los Estados Miembro «a elaborar y mantener registros de información fidedigna y estadísticas sobre delitos de odio, incluyendo manifestaciones violentas de racismo, xenofobia, discriminación y antisemitismo»; al tiempo que se encomendó a la ODIHR la tarea de servir como punto de recopilación de la información y las estadísticas recogidas por los Estados Miembro y, haciendo esto, trabajar en colaboración estrecha con el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de Naciones Unidas, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), y el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC). Con respecto a este último encargo, la ODIHR se encontró con la dificultad no sólo de la inexistencia de un concepto unívoco de delito de odio⁶¹⁶, sino con la inexistencia también de estadísticas fiables y completas, con lo que se pone de manifiesto que un alto nivel de las estadísticas sobre delitos de odio está relacionado con sistemas de obtención de información eficaces y eficientes, y que, al contrario, el bajo nivel o la inexistencia de datos oficiales sobre delito y violencia racista podría reflejar mecanismos de recogida de datos ineficaces más que una realidad de bajos niveles de delito y violencia racista. Así, pues, es esta una cuestión esencial que debe no sólo de realizarse, sino también de establecerse mecanismos que mejoren dicha obtención de datos para lo cual resulta esencial diferenciar entre los delitos de odio y los actos de discriminación o intolerancia⁶¹⁷.

⁶¹³ OSCE: *Leyes sobre delitos de odio: una guía práctica*, Varsovia 2009, pág. 11 (consultar en línea: <https://www.osce.org/odihr/36426>; visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021).

⁶¹⁴ CROALL, H., y WALL, D.: «Editorial», en *Criminal Justice Matters*, núm. 48 (2002), pág. 3.

⁶¹⁵ 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».

Ver CONTRERAS MAZARÍO, José M.: «Discursos (delitos) de odio en la OSCE», en CONTRERAS MAZARÍO, José M., y SÁNCHEZ GÓMEZ, Raul (dirs.): *El tratamiento normativo del discurso de odio*, Aranzadi, Pamplona 2021, págs. 15-40.

⁶¹⁶ «En este momento, existe una amplia divergencia entre los estados con respecto al ámbito de los actos que se tratan y clasifican como delitos e incidentes motivados por el odio. Por ejemplo, pueden utilizar una aproximación restrictiva o extensa a las categorías de prejuicios abordadas. En algunos casos, sólo se recogen datos de incidentes racistas, mientras que, en otros, se emplea un concepto de delito de odio más abierto para incluir infracciones cometidas por una serie de motivos, como la religión de la persona, el origen étnico, el género, la discapacidad, la orientación sexual, u otra característica identitaria» (pág. 21).

⁶¹⁷ En este sentido, la ODIHR llama la atención, en el citado Informe como «muchos de los 42 Estados que respondieron, aportaron información sobre quejas de discriminación general y de trato desigual más que de delitos de odio per se. Específicamente, muchos países nórdicos parecen recopilar datos dentro del marco general de la discriminación en contraposición a la manifestación violenta del prejuicio. Otros estados como Austria y Alemania, recopilan información en relacionada con delitos

Por lo que se refiere a la motivación, cabe señalar que para la ODIHR la identificación y determinación de la misma resulta vital a fin de poder «*planificar respuestas políticas y asignar adecuadamente los recursos. Saber quiénes son las víctimas de los delitos de odio permite elaborar programas de atención—ayuda a las víctimas para los individuos afectados, así como el desarrollo de intervenciones comunitarias efectivas para las comunidades victimizadas*»⁶¹⁸. Y pone un ejemplo, «*según las estadísticas de la Oficina Federal de Investigación (FBI) de los Estados Unidos, de los 7.462 incidentes motivados por el odio que ocurrieron en 2002, cerca de la mitad, (el 49,8 por cien), estuvieron motivados por prejuicios raciales. El prejuicio religioso motivó el 19 por ciento de los incidentes y el prejuicio por la orientación sexual provocó el 17 por ciento de los delitos de odio. Por lo tanto, determinados prejuicios causan un número desproporcionado de delitos de odio*»⁶¹⁹.

Una segunda cuestión abordada tiene que ver con los tipos de delitos, ya que la ODIHR llega a la conclusión de que existe «*una asociación clara entre la presencia de delitos motivados por el odio y el alcance del daño infligido a la persona*», así como respecto del grupo seleccionado⁶²⁰. Y para ilustrarlo pone los siguientes ejemplos: «*los delitos de odio contra individuos identificados sobre la base de la raza, el origen étnico y la orientación sexual son más susceptibles de implicar violencia física, mientras que los incidentes antisemitas lo son de implicar daños a la propiedad, como la profanación de cementerios, monumentos y sinagogas. La información sobre el tipo de infracciones motivadas por el odio, también facilita la diferenciación entre actos como pintar una esvástica en una sinagoga, para distinguirlos de otras formas de «vandalismo» o «travesuras», que pueden interpretarse como nimios o insignificantes*»⁶²¹.

En su Informe de 2019 sobre crímenes de odio⁶²², la OSCE hace referencia a los datos recibidos de 39 países, incluidas estadísticas oficiales desglosadas sobre delitos de odio para 25 países; la sociedad civil y organizaciones internacionales, esto es, un total de 148 organizaciones que afectan a 45 países. El conjunto de datos incluye un número récord de 3.207 incidentes de delitos de odio estadísticos y 3.757 descriptivos denunciados por la sociedad civil, lo que se traduce en 6.964 incidentes de odio, con un total de 4.621 víctimas.

de motivación política y grupos de extrema derecha. En ambos casos, es difícil extraer de la información aportada estadísticas o iniciativas que pertenezcan exclusivamente a delitos de odio contra grupos seleccionados» (pág. 15).

⁶¹⁸ *Ibid.*, pág. 25.

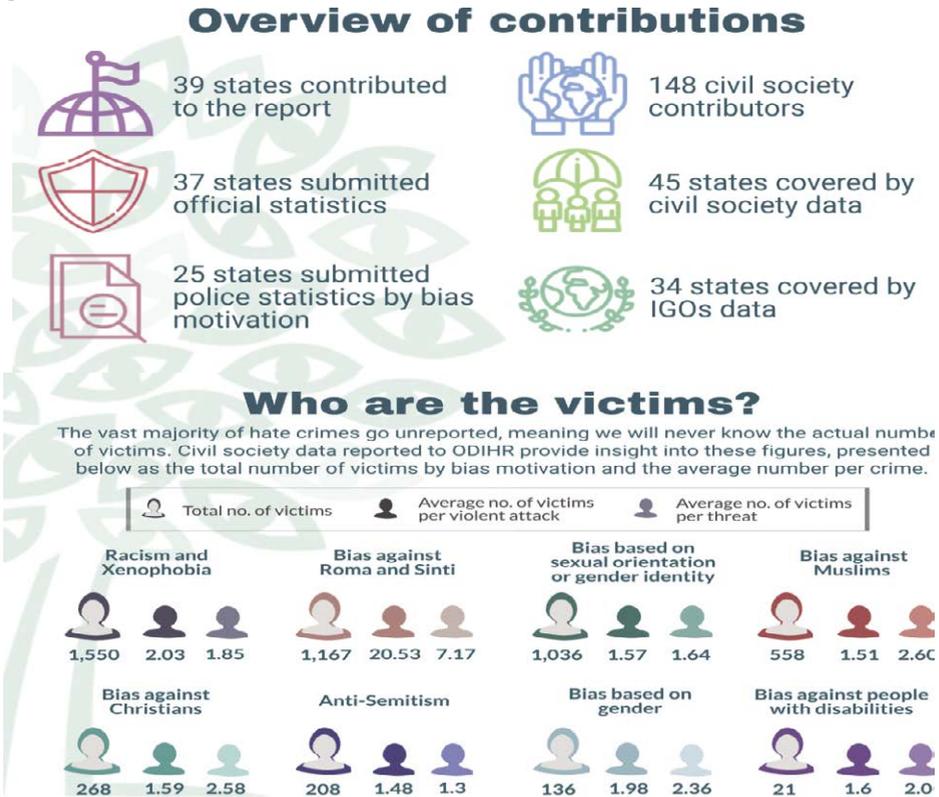
⁶¹⁹ *Ibidem.*

⁶²⁰ *Ibid.*, pág. 34.

⁶²¹ *Ibidem.*

⁶²² Consultar en línea: <https://hatecrime.osce.org/hate-crime-data?year=2019> (visitado por última vez el 3 de marzo de 2022). Desde su inicio, el Informe ha evolucionado de una publicación en papel a un sitio web más interactivo y fácil de usar que filtra datos e información sobre delitos de odio según el año, el país y la motivación del sesgo subyacente al delito de odio. El sitio web, que también contiene herramientas y recursos para legisladores, policías, fiscales y la sociedad civil, está disponible en inglés y ruso (consultar en línea: <https://hatecrime.osce.org/infocus/odihrs-impact-2021-marring-15-years-reporting-hate-crimes>; visitado por última vez el 3 de marzo de 2022).

Figura 6. Delitos de odio 2019. Datos clave



Fuente: OSCE.

Por lo que respecta al número total de víctimas por motivación de sesgo y el número medio por delito, destacan los atentados por motivos racistas y xenófobos, que ascienden a 1.550 casos, así como los que afectan a roma o santi, con un total de 1.167, mientras que los relacionados con la orientación sexual llegan a 1.036 casos. Por último, los delitos relacionados con grupos religiosos ascienden a un total de 1.034 casos, repartidos entre ataques a musulmanes (558), cristianos (268) y judíos (208).

4.2. Delito de odio y libertad religiosa en España

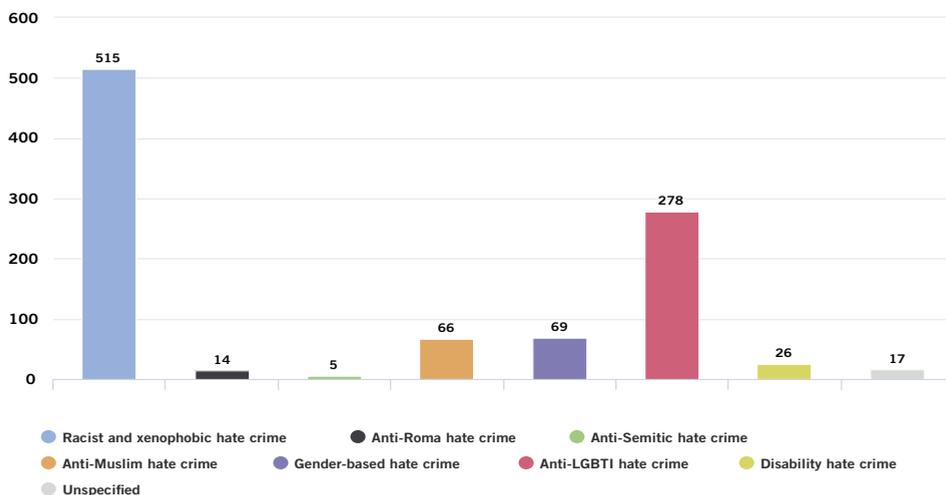
En cuanto a España, el mencionado Informe de la OSCE (2019) señala que el número total de incidentes de odio ascendió a 1.143, de los cuales 990 son delitos de odio estadísticos (registrados por la policía) y 153 descriptivos por la sociedad civil. Entre los delitos registrados destacan los 515 de sesgo racista y xenófobo, así como los 278 relacionados con la orientación sexual⁶²³. A

⁶²³ Una comparativa con los Informes de años anteriores:

Año	Crímenes de odio registrados por la policía	Procesado	Sentenciado
2019	1706	No disponible	No disponible
2018	1598	No disponible	No disponible
2017	1419	No disponible	No disponible
2016	1272	No disponible	No disponible
2015	1328	No disponible	No disponible

este responde, cabe señalar que sigue el mismo sesgo que se ha descrito a nivel general. En cuanto a los grupos religiosos, destacar los 66 delitos de odio, así como los 76 incidentes descriptivos que afectan a grupos cristianos.

Figura 9. Delitos, clasificados por motivación



Fuente: HCRW (osce.org).

Finalmente, la ODIHR llama la atención, en el presente Informe, sobre el hecho de que España no ha informado a la presente Oficina sobre el número de casos de delitos de odio procesados ni ofrece información sobre las sentencias de casos de delitos de odio.

El fanatismo y extremismo, unido a los discursos de odio, encuentran muchas veces su reflejo en acciones violentas contra lugares y/o conjuntos religiosos, tal vez porque en éstos se realiza una de las manifestaciones más importantes y simbólicas de los grupos religiosos, así como de las personas que los integran. En los últimos años, este tipo de actuaciones violentas se han visto incrementadas teniendo como resultado más extremo ataques de carácter terrorista con resultados de muerte o destrucción. Los datos que se ofrecen por distintos organismos y agencias nacionales e internacionales muestran y demuestran que los ataques contra este tipo de lugares se han visto incrementados en los últimos tiempos.

Si nos centramos en España, los datos publicados por el Observatorio para la Libertad Religiosa (OLRC) en su Informe anual correspondiente al año 2019 muestran que se han reducido los ataques globales a este derecho fundamental un 12,5% (de 200 a 175); sin embargo, han aumentado los casos de violencia contra creyentes (de un caso en 2018 a tres en 2019, todos contra católicos) y los ataques a lugares de culto (de 53 a 55, la mayoría a templos o símbolos cristianos)⁶²⁴. En este

⁶²⁴ Observatorio para la Libertad Religiosa y Conciencia: *Informe ataques a la libertad religiosa en España 2016*, Madrid 2017 (consultar en línea: <https://libertadreligiosa.es/wp-content/uploads/2017/06/ATAQUES-LR-2016-FINAL-1.pdf>; visitado por última vez el 10 de diciembre de 2021). Informes mas recientes de este Observatorio: años 2017 (consultar en línea: https://drive.google.com/file/d/1NvBkVnXx_eG6q8Fecbl5DKiYCZAj8EK7/view; visitado por última

sentido, la presidenta del OLRC, María García, ha manifestado que «*es lamentable que cada año se dañen más templos; de 8 en 2014 hemos pasado a 55 tan solo cinco años después*». La mayoría de los ataques (140, el 80%) han tenido como objetivo los cristianos; ocho se han dirigido contra musulmanes (4,6%) y tres han estado dirigidos contra judíos (1,7%). Por comunidades autónomas, Andalucía, con 27 casos, es la región con más ataques a la libertad religiosa, seguida de la Comunidad de Madrid (20) y Cataluña (18). Según el Informe, la libertad religiosa está amenazada en España, ya que «*el miedo a manifestar las propias creencias crece debido a los diferentes tipos de ataques: desde vejaciones a la persona hasta violencia contra lugares de culto*»⁶²⁵.

Estos datos, sin embargo, no tienen su reflejo en la Memoria anual de la Fiscalía General del Estado correspondiente al año 2020⁶²⁶. La Fiscalía 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.

No obstante, y pese al aumento de los delitos de odio, según la Memoria de la Fiscalía General del Estado, se produjo en 2020 una «apreciable disminución» del número total de diligencias de investigación y procedimientos judiciales incoados. 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). La Justicia dictó 144 sentencias relativas a delitos de odio en 2020. La Memoria de la Fiscalía ubica 45 sentencias en el apartado de «otros», por lo que no se ofrecen detalles que permitan determinar los hechos por los que se clasifican entre las resoluciones de delitos de odio.

En esta materia resulta, asimismo, relevante traer a colación los *Informes sobre la evolución de los delitos de odio en España*, que llevan realizándose, a iniciativa del Ministerio del Interior, por la Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio, desde 2013. Se trata de unos Informes de gran interés para el tema que nos ocupa y que ponen de manifiesto la evolución seguida en España en esta materia. En el último de los Informe, de 2020⁶²⁷, se destaca el descenso en el número global de hechos producidos a lo largo de 2020, el cual asciende a un total de 1.401 hechos, lo que supone una disminución del 17,9% en relación a 2019. De esta cifra total, 67 son infracciones administrativas y resto de incidentes. Debemos destacar, igualmente, que también se encuentran desglosados en delitos e infracciones administrativas y resto de incidentes los datos de 2019 para poder compararlos con los de 2020. Los hechos registrados este pasado año, pese a existir una disminución global de incidentes de odio, han aumentado un número importante de ámbitos: «personas con discapacidad» (44), «discriminación por razón de enfermedad» (13),

vez el 10 de diciembre de 2021); 2018 (consultar en línea: https://libertadreligiosa.es/wp-content/uploads/2022/03/informe-2018_compressed.pdf; visitado por última vez el 10 de diciembre de 2021); y 2019 (consultar en línea: <https://libertadreligiosa.es/wp-content/uploads/2021/01/Informe-2019-web-reducido.pdf>; visitado por última vez el 10 de diciembre de 2021).

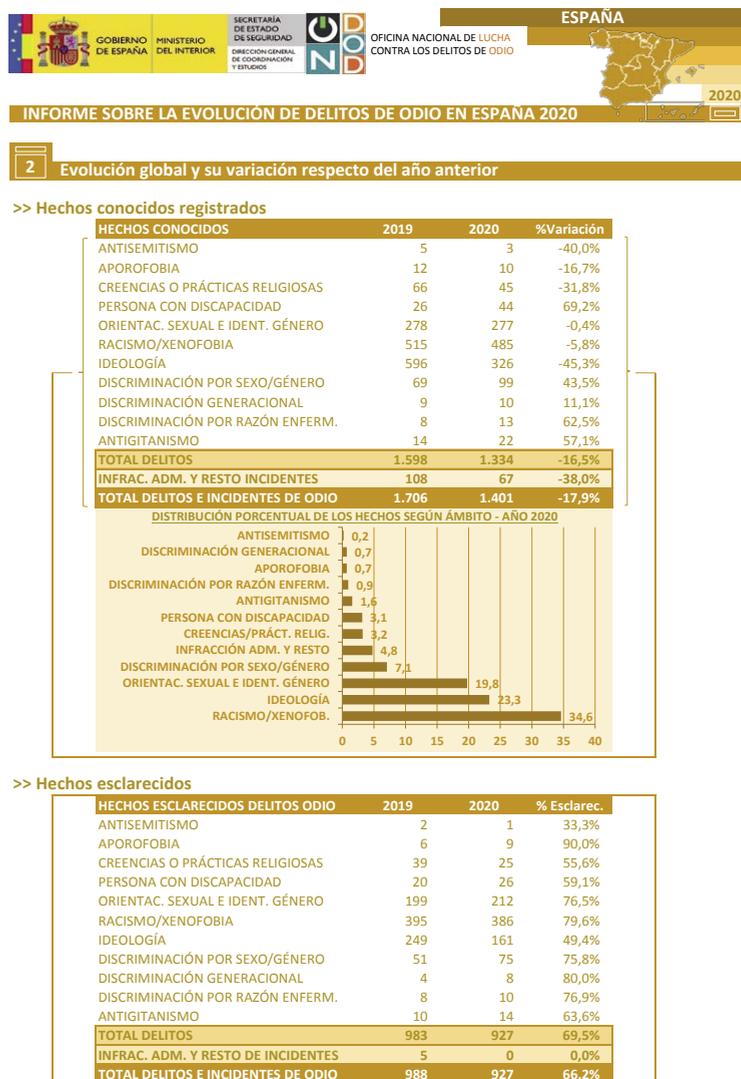
⁶²⁵ *Ibidem*.

⁶²⁶ Fiscalía General del Estado: *Memoria Anual correspondiente al año 2020*, consultar en línea: https://www.fiscal.es/memorias/memoria2020/FISCALIA_SITE/index.html (visitado por última vez el 29 de diciembre de 2021).

⁶²⁷ Este informe puede verse en internet en: <http://www.interior.gob.es/documents/642012/13622471/Informe+sobre+la+evoluci%C3%B3n+de+delitos+de+odio+en+Espa%C3%B1a+a%C3%B1o+2020.pdf/bc4738d2-eb6-434f-9516-5d511a894cb9>; visitado por última vez el 29 de diciembre de 2021).

«antigitanismo» (22), «discriminación por sexo/género» (277) y «discriminación generacional» (10). En los demás ámbitos ha existido un descenso de casos. De los cuatro ámbitos que mayor número de incidentes registran en el año 2020, es el de «personas con discapacidad» el que presenta un mayor aumento, al existir un ascenso del 69,2%⁶²⁸.

Figura 10. Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España

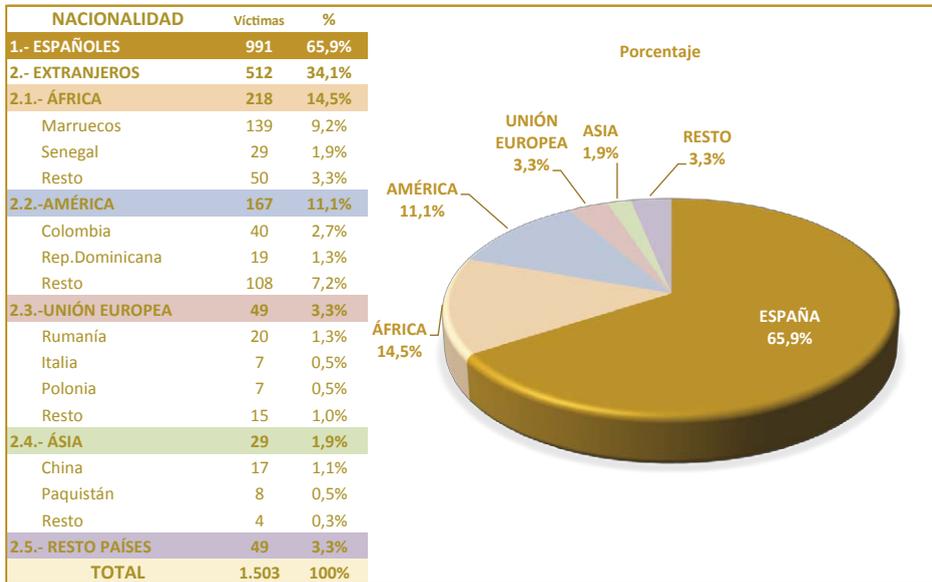


Fuente: Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio, Ministerio del Interior.

⁶²⁸ Perfil del agresor: de los detenidos o investigados por delitos de odio, la mayoría eran varones (81,5%) y encuadrados en el rango de edad de los 26 a 40 años (30,68%) y de nacionalidad española (77,4%). Entre los de nacionalidad extranjera (22,6%), los que registran mayor número son los procedentes de Marruecos y Rumanía. Se les acusa más frecuentemente de haber proferido amenazas, causado lesiones o haber incitado públicamente al odio. Las Fuerzas de Seguridad consiguieron esclarecer el 66,2% de los casos denunciados.

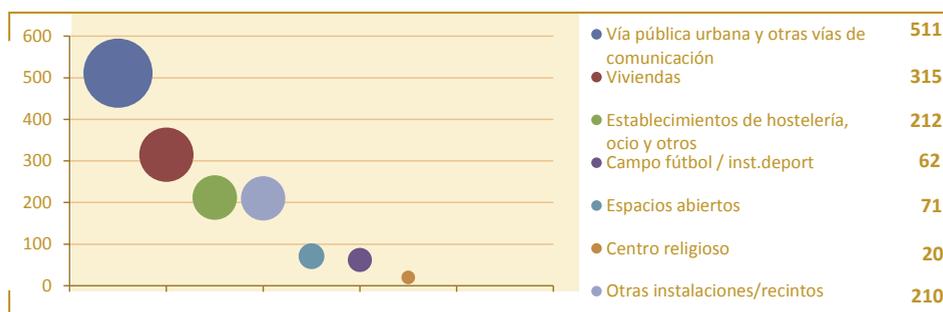
Por lo que se refiere a los delitos de odio relacionados con ámbitos de carácter religioso, el gráfico pone de manifiesto como en todos ellos el número ha disminuido, pasando de 5 casos producidos en 2019 a 3 en el 2020 sobre antisemitismo y de 66 en 2019 a 45 en 2020 los relacionados con creencias o prácticas religiosas. 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– dentro del conjunto de las víctimas de nacionalidad extranjera, las que contabilizan valores más elevados son las procedentes de Marruecos (9,2%). Incidentes que en su mayoría deben haberse encuadrado dentro del apartado de xenofobia y racismo, el cual representa el mayor número de delitos registrados en el año 2020 con 485, aunque han descendido un 5,8% respecto de 2019 (515).

Figura 11. Nacionalidad de las víctimas



Fuente: Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio, Ministerio del Interior.

También debemos destacar el dato relacionado con los lugares específicos donde se han producido con mayor frecuencia la comisión de las conductas calificadas como delitos e incidentes de odio, y éstos son principalmente la vía pública urbana y otras vías de comunicación, que en términos cuantitativos han sido 511 casos. En esta clasificación le siguen los ocurridos en viviendas, establecimientos, instalaciones deportivas, espacios abiertos y los centros religiosos.

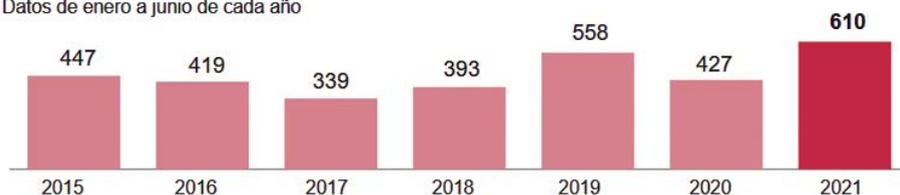
Figura 12. Distribución por lugar de comisión del hecho

Fuente: Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio, Ministerio del Interior.

Debemos precisar –no obstante– que estos datos –y a la espera del Informe final de 2021– se van a ver incrementados a tenor de las cifras adelantadas por el ministro del interior relativas al primer semestre del citado año. En concreto, las denuncias recibidas durante dicho período han sido 610, lo que supone un incremento del 9,3% respecto del mismo período de 2019, cuando se contabilizaron 558 sucesos, cifra que hasta ahora marcaba el máximo desde que, en 2014, se iniciaron las estadísticas específicas sobre delitos de odio.

Figura 13. Delitos de odio conocidos

Sólo por la Policía Nacional, Guardia Civil y Policía Foral.
Datos de enero a junio de cada año



Fuente: Ministerio del interior. EL PAÍS.

Con independencia de que –a nuestro juicio– no existe una amenaza a la libertad religiosa en España, la realidad es que los ataques y la violencia contra los lugares de culto se han incrementado en España. Ello hace que la protección y la salvaguarda de las personas que acuden a su interior deban ser tuteladas y garantizadas de forma real y efectiva por parte de los poderes públicos. Para ello, y junto a las medidas de seguridad, deben adoptarse asimismo medidas conducentes a la lucha contra la violencia, el odio, la hostilidad, los estereotipos, los prejuicios y la intolerancia o discriminación hacia sectores de la población potencialmente vulnerables.

5. LOS LUGARES DE CULTO COMO MANIFESTACIÓN DE INTOLERANCIA Y DISCRIMINACIÓN

5.1. *Intolerancia religiosa y violación de los derechos humanos*

1.- Junto a ello, cabe señalar que los presentes ataques son la consecuencia de una visión intolerante, tanto contra las personas como contra los colectivos, que debe ser combatida tanto desde el plano de los medios como, sobre todo, desde el plano de la educación y el conocimiento. A este respecto, una primera cuestión que resulta necesaria es la superación de los estereotipos, los cuales en muchas ocasiones tiene o encuentran su origen en el desconocimiento de las religiones o creencias. Por esta razón, se debe abordar eficazmente la intolerancia y la discriminación contra los cristianos, los judíos, los musulmanes y los miembros de otras religiones sin prejuicios ni jerarquías, abordando los delitos motivados por el odio y las necesidades de seguridad de todas las comunidades religiosas.

En este mismo sentido, la OSCE pone de manifiesto como la discriminación y la intolerancia está entre los factores que pueden ser fuente de conflictos perturbadores de la seguridad y la estabilidad. Ello presupone que todos los grupos sociales deban de disponer de entornos e instituciones donde poder debatir entre sí pacíficamente y donde poder expresar libremente sus intereses. Partiendo de dicha posición, se debe promover activamente el establecimiento de relaciones armónicas entre los diversos grupos étnicos, religiosos, lingüísticos y de otra índole, así como los derechos de personas pertenecientes a minorías nacionales y la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres; se debe igualmente contrarrestar todo acto de violencia, intolerancia, extremismo o discriminación contra dichos grupos, así como contra trabajadores migrantes, peticionarios de asilo y otros inmigrantes. Al mismo tiempo, entendemos que la sociedad civil tiene una importante función que cumplir a este respecto y, por tanto, debe convertirse en uno de los sujetos primordiales en esta materia.

En el ámbito de la intolerancia y la discriminación, un factor determinante tiene que ver asimismo con el binomio inmigración-delinuencia. En situaciones de crisis como las presentes, donde la pobreza y la escasez se han visto incrementadas por los efectos de la pandemia, los inmigrantes son vistos como personas que quitan el trabajo o la comida a los autóctonos. Amén de ser vistos como los beneficiarios de todas las ayudas públicas que se aprueban o se reparten a tal efecto, sin que –por el contrario– contribuyan con el pago de impuestos.

Si a ello se añade un segundo elemento como es el de la religión, en la mayoría de las ocasiones con ritos, prácticas y símbolos diferentes, ello se convierte y los convierte en un objetivo de los ataques, dando lugar a actos de antisemitismo, cristianofobia e islamofobia o cualquier otra intolerancia de carácter religioso. En este sentido, 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.

A este respecto, podemos hacer mención especial de los Informes elaborados, desde 1986⁶²⁹, por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Libertad de Religión y de Creencias dentro del

⁶²⁹ Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de 10 de marzo de 1986 (Doc. E/CN.4/RES/1986/20).

procedimiento especial del mismo nombre. 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 motivos de sus creencias o religión que sufren millones de personas en todo el mundo. De sus diferentes informes 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 da muestras de la magnitud de la presente situación.

En el caso concreto de los lugares de culto, el Relator Especial afirma que *«los lugares de culto, los sitios religiosos y los cementerios tienen la máxima importancia material para las comunidades religiosas que están vinculadas a ellos»*, y recuerda el deber de los gobiernos de emplear el máximo esfuerzo para asegurar que los sitios religiosos sean respetados y protegidos, así como adoptar las medidas para evitar las amenazas o la violencia sobre ellos⁶³⁰.

El Consejo de Derechos Humanos —antes Comisión— se ha pronunciado en multitud de ocasiones sobre la salvaguarda de los lugares de culto. Estos pronunciamientos siguen las conclusiones del Relator especial en la materia y se inscriben en dos temáticas generales: la eliminación de la intolerancia y la discriminación⁶³¹, la primera, y la lucha contra la difamación de las religiones⁶³², la segunda. Pues bien, en relación con el primer aspecto señalado, el Consejo reafirma que la libertad de pensamiento, conciencia, religión y convicciones es un derecho humano que debe ser garantizado a todos sin discriminación, y se condenan los actos de odio, la intolerancia y la violencia contra las religiones o provocadas por el extremismo religioso (Puntos 1º y 2º). Seguidamente insta a los Estados a reconocer y garantizar 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 (Punto 9º); y a garantizar el pleno respeto y protección de los santuarios, lugares y edificios sagrados (Punto 10º)⁶³³.

Mientras que respecto a la lucha contra la difamación de las religiones, ésta ha sido igualmente objeto de una serie de resoluciones en ellas se subraya la preocupación por la propagación de ideas y actos antisemitas, y los ataques al Islam y a las comunidades cristianas⁶³⁴; expresa su preocupación por la creación de estereotipos negativos de todas las religiones, singularmente en los medios de comunicación públicos y en ciertos grupos y partidos políticos (Puntos 1º y 4º), así como por las campañas de difamación de determinadas religiones, especialmente del Islam (Punto 3º)⁶³⁵; declara su honda preocupación por el aumento del extremismo religioso que afecta a las religiones en todo el mundo (Párrafo 13º) y por el incremento de los casos de intolerancia dirigida contra los miembros de distintas comunidades religiosas, «en particular por los casos

⁶³⁰ A/HRC/10/8/Add.2, de 12 de enero de 2009.

⁶³¹ A este respecto, véanse, entre otras, las Resoluciones de 25 de febrero de 1994 (E/CN.4/RES/1994/18), de 24 de febrero de 1995 (E/CN.4/RES/1995/23), de 19 de abril de 1996 (E/CN.4/RES/1996/23), de 11 de abril de 1997 (E/CN.4/RES/1997/18), de 9 de abril de 1998 (E/CN.4/RES/1998/18), de 26 de abril de 1999 (E/CN.4/RES/1999/39), de 20 de abril de 2000 (E/CN.4/RES/2000/33), y 23 de abril de 2001 (E/CN.4/RES/2001/42).

⁶³² A este respecto, ver, entre otras, las Resoluciones de 30 de abril de 1999 (E/CN.4/RES/1999/82); de 20 de abril de 2000 (E/CN.4/RES/2000/84); de 30 de marzo de 2007 (A/HRC/4/L.11/Add.1); de 30 de abril de 2007 (A/HRC/RES/6/37); de 14 de diciembre de 2007 (A/HRC/RES/6/37); de 18 de marzo de 2011 (A/HRC/RES/16/14), y de 12 de abril de 2011 (A/HRC/RES/16/18).

⁶³³ Resolución de 5 de mayo de 1993 (E/CN.4/RES/1993/25).

⁶³⁴ Resolución de 17 de abril de 1998 (E/CN.4/RES/1998/26).

⁶³⁵ Resolución de 27 de marzo de 2008 (A/HRC/RES/7/19).

motivados por la islamofobia, el antisemitismo y la cristianofobia» (Párrafo 14º)⁶³⁶; subraya la necesidad de que acaben los ataques físicos contra lugares de culto y símbolos religiosos (Punto 2º)⁶³⁷; y, finalmente, también se subraya la conveniencia de no establecer correspondencia entre una religión determinada y el terrorismo, ya que de ello se derivan consecuencias negativas para todos los miembros de la comunidad religiosa en cuestión (Punto 11º)⁶³⁸.

A este respecto, debemos destacar la aprobación por el Consejo de Derechos Humanos de la Resolución 16/18⁶³⁹, y por la Asamblea General de su Resolución hermana 66/167⁶⁴⁰. En ella, la Asamblea General de la ONU realiza un llamamiento al cese de los ataques contra santuarios, lugares de culto, reliquias y monumentos de las confesiones, frecuente resultado de las luchas interreligiosas, instando a los Estados parte a que asuman un papel activo en la protección y tutela de los mismos. Y, en la parte dispositiva, pide a los Estados que, en el marco de las medidas adoptadas con la finalidad de salvaguardar la libertad religiosa, intensifiquen sus esfuerzos para garantizar el derecho a establecer y mantener lugares para la práctica y reunión religiosa, y hagan cuanto esté a su alcance para que los santuarios, templos y lugares sagrados sean plenamente respetados y protegidos⁶⁴¹. No obstante, una década después de la aprobación de esas resoluciones, y en un contexto preocupante de mayor intolerancia religiosa en todo el mundo (incluido el aumento de la islamofobia, el antisemitismo y los ataques contra las minorías cristianas), el fortalecimiento del Proceso de Estambul y su uso como vehículo para impulsar el progreso mundial en la lucha contra la discriminación y el odio sigue siendo de suma importancia.

También resulta relevante un segundo Informe, éste de la Comisión de Estados Unidos para la Libertad Religiosa (USCIRF, 2017⁶⁴²), y cuyas conclusiones resultan taxativas:

«La Comisión concluye que el estado de la libertad religiosa en el mundo empeora, tanto en la extensión como en la intensidad de las violaciones observadas».

Ese año (2017), el informe evaluó a 40 países. La USCIRF propone al Departamento de Estado de Estados Unidos una lista negra de 16 Estados «especialmente preocupantes», donde la represión contra la religión es más fuerte que en otros lugares. Entre los habituales de la lista negra, se encuentran, entre otros, los siguientes países: Birmania, China, Eritrea, Irán, Corea del Norte, Arabia Saudí, Sudán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

⁶³⁶ Resolución de 19 de abril de 2004 (E/CN.4/RES/2004/36).

⁶³⁷ Resolución de 30 de abril de 1999 (E/CN.4/RES/1999/82).

⁶³⁸ Resolución de 20 de abril de 2005 (E/CN.4/RES/2005/40).

⁶³⁹ Resolución de 12 de abril de 2011 (A/HRC/RES/16/18) (consultar en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/127/30/PDF/G1112730.pdf?OpenElement>; visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021).

⁶⁴⁰ Resolución de 19 de diciembre de 2011 (consultar en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/468/87/PDF/N1146887.pdf?OpenElement>; visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021).

⁶⁴¹ En el mismo sentido, pueden citarse las siguientes Resoluciones de la Asamblea general: 6 de marzo de 1995 [A/RES/49/188 (Punto 10º)], 6 de marzo de 1996 [A/RES/50/183 (Punto 10º)], 28 de febrero de 1997 [A/RES/51/93 (Punto 10º)], 1 de marzo de 1999 [A/RES/53/140 (Punto 9º)], 22 de febrero de 2000 [A/RES/54/159 (Punto 9º)], 1 de marzo de 2001 [A/RES/55/97 (Punto 8º)], 15 de febrero de 2002 [A/RES/56/157 (Punto 8º)], 18 de marzo de 2004 [A/RES/58/184 (Punto 9º)], 22 de marzo de 2005 [A/RES/59/199 (Punto 10º)], 14 de marzo de 2006 [A/RES/60/166 (Punto 4º)], 19 de diciembre de 2006 [A/RES/61/161 (Punto 4º)], 11 de marzo de 2008 [A/RES/62/157 (Punto 10º)], 16 de marzo de 2009 [A/RES/63/181 (Punto 9º)], 24 de marzo de 2009 [A/RES/63/171 (Punto 3º)] y 31 de marzo de 2010 [A/RES/64/2010 (Punto 3º)].

⁶⁴² USCIRF: *International Religious Freedom. Annual Report 2017*, Washintong 2018 (consultar en línea: https://www.uscifr.gov/sites/default/files/2017_USCIRFAnnualReport.pdf; visitado por última vez el 29 de diciembre de 2021). Para ver todos los informes de este Comité, consultar en línea: <https://www.uscifr.gov/annual-reports>.

Una tercera categoría de Informes de referencia la encontramos en los realizado, cada dos años, por la Fundación «Ayuda a la Iglesia necesitada», y donde ya en 2016 señalaba que más de 50 millones de personas en el mundo son perseguidas por sus creencias o convicciones (religiosas o filosóficas), lo que iguala el número de refugiados de toda la Segunda Guerra Mundial⁶⁴³. Por su parte, en el Informe de 2018 se concluía que el 61% de la población mundial vivía en países donde no se respeta la libertad religiosa, lo que significa que 1 de cada 10 personas en el mundo no pueden expresar con total libertad su fe. El documento analiza la situación del derecho a la libertad religiosa en 196 países, de los cuales en 38 se cometen violaciones importantes de la libertad religiosa; en 17 de ellos hay persecuciones y riesgo por expresar con libertad la fe y en 21 países se sufre discriminación, no se puede acceder a determinados puestos de trabajo, ni vivir donde uno quiere, ni exhibir símbolos religiosos⁶⁴⁴.

En el último de sus Informes, relativo a 2021, se llega a la conclusión de que la libertad religiosa se vulnera prácticamente en un tercio de los países del mundo (31,6%) en el cual viven dos tercios de la población mundial; 62 países de los 196 existentes afrontan violaciones muy graves de esta libertad, y el número de personas que vive en estos países se acerca a los 5.200 millones, ya que entre los países que más vulneran la libertad religiosa se encuentran algunas de las naciones más pobladas del mundo: China, la India, Pakistán, Bangladés y Nigeria⁶⁴⁵. La clasificación se ha establecido de la siguiente manera:

1. Rojo: categoría que indica persecución; en ella se encuentran 26 países en los que viven 3900 millones de personas, poco más de la mitad (51%) de la población mundial. En esta clasificación se hallan 12 países africanos y 2 naciones investigadas por posible genocidio: China y Myanmar (Birmania).
2. Naranja: categoría que indica discriminación; en ella se encuentran 36 países en los que viven 1240 millones de personas. En 9 de estos países se han encontrado ligeras mejorías, mientras en otros 20 la situación está empeorando.
3. «En observación»: categoría en la que se encuentran países en los que se han observado factores de reciente aparición que preocupan porque podrían conducir a una degradación de la libertad de religión. En los mapas de análisis regional aparecen identificados con el símbolo de una lupa.
4. En todas las categorías se producen delitos de odio (agresiones por prejuicios contra las personas y las propiedades religiosas).
5. El resto de los países no aparecen clasificados, lo que no significa necesariamente que en ellos se respete de forma impecable el derecho fundamental a la libertad religiosa⁶⁴⁶.

Por su parte, el prestigioso Instituto *Pew Forum*, en su informe de abril de 2017, señalaba que, tras un ligero repunte a la baja, las restricciones impuestas a la libertad religiosa en muchos países

⁶⁴³ Ayuda a la Iglesia Necesitada: *Libertad religiosa en el mundo. Informe 2016* (consultar en línea: <https://www.ayudaalaiglesianecesitada.org/noticias/informe-libertad-religiosa-mundo-2016-se-presenta-las-delegaciones-acn-espana/>; visitado por última vez el 28 de diciembre de 2021).

⁶⁴⁴ Ayuda a la Iglesia Necesitada: *Libertad religiosa en el mundo. Informe 2018* (consultar en línea: <https://acninternational.org/religiousfreedomreport/2018/es/home-es/>; visitado por última vez el 28 de diciembre de 2021).

⁶⁴⁵ Ayuda a la Iglesia Necesitada: *Libertad religiosa en el mundo. Informe 2020* (consultar en línea: https://www.ayudaalaiglesianecesitada.org/main-files/uploads/2021/04/Executive-Summary-2021-ES_BAJA.pdf; visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021).

⁶⁴⁶ *Ibidem*.

parecían incrementarse⁶⁴⁷. La libertad religiosa no es respetada en aproximadamente la mitad de los países del mundo; y aunque los países que contienen las más altas restricciones religiosas son una minoría, éstos contienen al 70% de la población mundial. Sólo el 15 % de la población vive en una situación de libertad religiosa, y el 16 % restante se encuentra en territorios con libertades «moderadas»: 6.800 millones de personas viven en países que tienen severas restricciones respecto a la religión. El mapa-mundi religioso dibuja un Noreste africano con escasa libertad religiosa, mientras que el continente americano, con la excepción de Méjico, es la zona con mayor libertad⁶⁴⁸.

2.- Por lo que se refiere, en concreto, a las distintas discriminaciones, cabe hacer referencia a los informes que al efecto se elaboran en el seno de la Unión Europea, y más concretamente bien por la Agencia Europea de Derechos Fundamentales bien por el Observatorio Europea del Racismo y la Xenofobia (EUMC). En este sentido, resulta de interés partir de la noción que sobre discriminación religiosa se contiene en la Directiva 2000/78/CE⁶⁴⁹, y en la que se diferencia entre discriminación directa e indirecta. Pues bien, existe discriminación directa cuando una persona sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga por motivos de religión o convicciones (Art. 2.1). Las excepciones a la apreciación de la discriminación directa se cifran en las acciones positivas (admitidas en el Derecho comunitario) y los requisitos profesionales esenciales y determinantes, sobre los que de forma general se pronuncia el artículo 4.1 de la misma Directiva⁶⁵⁰.

Mientras que existe discriminación indirecta «cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros puedan ocasionar una desventaja particular a personas con una religión o convicción (...) determinadas, respecto de otras personas, salvo que: i) dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de

⁶⁴⁷ El estudio, titulado «Restricciones globales sobre religión» (consultar en línea: <http://pewforum.org/docs/?DocID=491>; visitado por última vez el 25 de junio de 2021).

⁶⁴⁸ Entre los países con altas restricciones a la práctica religiosa, el estudio diferencia entre los que limitan la libertad desde los aparatos de poder: las leyes, el gobierno o la policía; y aquellos en los que la presión se ejerce por acciones individuales, o por grupos sociales organizados ajenos al poder político o legislativo. Los países en los que se dan ambas circunstancias son los más restrictivos para el ejercicio libre de la fe. Esto sucede en Arabia Saudí, Pakistán e Irán, donde las leyes se ajustan a la 'sharia' islámica y además hay una fuerte presión social hacia cualquier atisbo de libertad religiosa. No ocurre lo mismo en China o Vietnam, donde los gobiernos establecen fuertes restricciones para la práctica religiosa, pero no existe una presión social hacia aquellos que se saltan la norma. Justo lo contrario vive la población de Nigeria o Bangladesh: las leyes y los gobiernos permiten cierta libertad religiosa, pero existen grupos sociales que reaccionan con hostilidad y violencia ante otras religiones.

⁶⁴⁹ A este respecto, entiendo de interés traer a colación la definición de discriminación por motivos religiosos contenida en la Declaración de Naciones Unidas de 1981, según la cual: «A los efectos de la presente Declaración, se entiende por «intolerancia y discriminación basadas en la religión o las convicciones» toda distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en la religión o en las convicciones y cuyo fin o efecto sea la abolición o el menoscabo del reconocimiento, el goce o el ejercicio en pie de igualdad de los derechos humanos y las libertades fundamentales» (art. 2.2).

⁶⁵⁰ Cfr. CONTRERAS MAZARIO, José M^a: «El TJUE no prohíbe el uso del velo islámico. Comentario a las sentencias del TJUE de 14 de marzo de 2017, asuntos C-157/15 y C-188/15», en *Revista de Derecho comunitario*, núm. 57 (2017), págs. 577-613 (consultar en línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6119560.pdf>; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021); CONTRERAS MAZARIO, José M.: «Símbolos religiosos y principio de no discriminación en las relaciones laborales: el caso del velo islámico (comentario a las «Conclusiones» emitidas por las Abogadas Generales en dos cuestiones prejudiciales presentadas ante el TJUE)», en *Revista de Derecho social*, núm. 77 (2017), págs. 125-150; PALOMINO, Rafael: «Igualdad y no discriminación religiosa en el Derecho de la Unión Europea. A propósito de las conclusiones en los casos Achbita y Bougnaoui», en *Revista Latinoamericana de Derecho y Religión*, vol. 2, núm. 2 (2016), pp. 1-34 (en internet: https://eprints.ucm.es/id/eprint/39452/1/Palomino_igualdad.pdf; visitado el 15 de junio de 2021).

esta finalidad sean adecuados y necesarios; o que ii) respecto de las personas con una discapacidad determinada, el empresario o cualquier persona u organización a la que se aplique lo dispuesto en la presente Directiva, esté obligado, en virtud de la legislación nacional, a adoptar medidas adecuadas de conformidad con los principios contemplados en el artículo 5 para eliminar las desventajas que supone esa disposición, ese criterio o esa práctica» (Art. 2.2). En la discriminación indirecta, el término comparativo es siempre colectivo, no individual, frente a la discriminación directa, en la que se comparan sujetos, no grupos. La discriminación indirecta es una situación de resultado, por lo que no se exige la prueba de la voluntad de discriminar. Además de la excepción referida a los requisitos profesionales esenciales y determinantes, la discriminación indirecta –frente a la directa– admite una justificación objetiva y razonable.

3.- Respeto de la **discriminación musulmana**, el citado Observatorio europeo elaboró, en 2006, un Informe titulado: «Los musulmanes en la Unión Europea: Discriminación e islamofobia»⁶⁵¹, y en él se examinan los datos y la información disponibles sobre el grado y la naturaleza de la discriminación contra musulmanes y de los incidentes islamófobos en la UE⁶⁵². La documentación y la notificación de esos actos siguen siendo insuficientes. El informe presenta asimismo ejemplos de buenas prácticas en los Estados miembros y propone toda una serie de medidas destinadas a combatir la discriminación y el racismo y favorecer la integración⁶⁵³. En este sentido, y por su interés, pasamos a reproducir dichas propuestas, que van desde medidas en el ámbito legislativo a propuestas en el ámbito empleo, educación, vivienda, etc.:

⁶⁵¹ Ver documento en internet: https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_814_1.pdf (visitado el 20 de junio de 2021).

⁶⁵² El informe más reciente de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) del año 2017, titulado *Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II): Muslims-Selected findings* (FRA, 2017), muestra sorprendentemente una similitud en su estructura y contenido al informe realizado por su institución predecesora, el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC), en el año 2006.

⁶⁵³ Junto a esta medidas, en el Informe se recogen igualmente un conjunto buenas prácticas para combatir la islamofobia y favorecer la cohesión que resultan asimismo de interés: **Iniciativas educativas:** En Luxemburgo, el Ministerio de Educación decidió ofrecer a los alumnos de último año un curso sobre «instrucción religiosa y moral» que se centra en el diálogo interreligioso y explica los valores humanos de religiones no cristianas. **Diálogo interreligioso:** En Alemania se han creado varios «Foros del Islam» con el objetivo expreso de reducir los prejuicios y temores hacia la comunidad musulmana y de promover un debate crítico entre representantes de las organizaciones musulmanas y representantes de la sociedad mayoritaria. Estos foros no tienen carácter oficial y fueron iniciados por una ONG. En el Reino Unido, los líderes de las religiones musulmana, judía y cristiana han creado el Foro de las Tres Religiones, que organiza conferencias, seminarios y encuentros con políticos nacionales y locales. **Iniciativas municipales:** En Rotterdam, los municipios urbanos subvencionan la SPIOR, una plataforma de organizaciones islámicas. Esta organización, creada en 1990, promueve los intereses de los musulmanes en la ciudad y representa a 42 organizaciones, que van desde ocho comunidades étnicas hasta organizaciones de mujeres y jóvenes. En los últimos tiempos, una tarea importante ha sido favorecer un mayor entendimiento entre musulmanes y no musulmanes. El ayuntamiento de Rotterdam organizó nueve «Debates sobre el Islam» entre febrero y abril de 2005. En esos debates se abordaron distintas cuestiones relacionadas con el Islam, desde la altura de los minaretes de las nuevas mezquitas hasta la educación y la situación económica. En el Reino Unido, algunas autoridades locales han elaborado directrices por escrito sobre la manera de atender las necesidades pastorales, religiosas y culturales de los alumnos musulmanes. Unas de las más detalladas y útiles han sido las elaboradas en Birmingham en colaboración con la Mezquita Central de Birmingham. Las autoridades locales han formulado también buenas prácticas para afrontar y combatir la islamofobia y hacen referencia a la hostilidad religiosa y a la islamofobia en sus documentos políticos. **Iniciativas policiales:** En el Reino Unido, el Servicio de Policía Municipal de Londres (MET) ha trabajado en estrecha relación con la ONG FAIR (Foro contra la islamofobia y el racismo) y otras importantes organizaciones para lanzar la campaña «Islamofobia – No sufran en silencio». Esta gran campaña nacional fue lanzada por el MET en 2004 para combatir delitos contra musulmanes, ofrecer ayuda a las víctimas de la islamofobia y mejorar la vigilancia de la islamofobia y las relaciones con la comunidad musulmana.

- *Aplicación de la legislación*: Los Estados miembros tienen que aplicar plenamente las directivas antidiscriminación (la Directiva 2000/43/CE relativa a la igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico y la Directiva 2000/78/CE relativa a la igualdad de trato en el empleo) y hacer un mayor uso de sus disposiciones, algunas de las cuales contemplan medidas específicas para promover la igualdad. Los Estados miembros deben considerar también la posibilidad de ir más allá de los requisitos legales mínimos de las Directivas y asegurar que los grupos vulnerables a la discriminación conozcan sus derechos y dispongan de medios para ejercer esos derechos.
- *Registro y vigilancia policial de los incidentes islamófobos*: Se insta a los Estados miembros a establecer mecanismos para registrar todos los incidentes racistas, con el fin de desglosar esas estadísticas en incidentes que afecten a diferentes grupos de víctimas, entre ellos los musulmanes. Se insta a los Estados miembros a incorporar la formación contra el racismo y en defensa de la diversidad en sus programas de formación de la policía.
- *Aplicación de políticas de integración e inclusión social para emigrantes y minorías*: Se insta a los Estados miembros a adoptar medidas de apoyo para emigrantes y minorías, entre ellos los musulmanes, para que dispongan de las mismas oportunidades y se evite su marginación. Las minorías deben ser activamente consultadas en la formulación de políticas dirigidas a la integración social.
- *Promoción de medidas en el empleo*: Se insta a los Estados miembros a intensificar sus esfuerzos para mejorar las oportunidades de empleo, sobre todo para los jóvenes pertenecientes a minorías, entre ellos los musulmanes. Las autoridades públicas nacionales y locales podrían encabezar la promoción de la igualdad de acceso al empleo.
- *Promoción de la educación y medidas de formación*: Se insta a los Estados miembros a analizar las razones de las diferencias en los logros académicos. Los Estados miembros deben evitar que los alumnos pertenecientes a minorías estudien en clases separadas. Los Estados miembros deben revisar los libros de texto de las escuelas para verificar que la historia de los grupos minoritarios se presenta de una manera exacta. El programa de estudios oficial debe incluir la discusión del racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la islamofobia.
- *Implicación de los partidos políticos*: Se insta a todos los partidos políticos de Europa a firmar y aplicar la «Carta de los partidos políticos europeos para una sociedad no racista».
- *Participación*: Se debe animar a los musulmanes europeos a participar más activamente en la vida pública (por ejemplo, en instituciones y procesos políticos, económicos, sociales y culturales).
- *Medios de comunicación*: Los medios de comunicación deben examinar sus noticias para verificar su exactitud y alcance cuando den cobertura a estas cuestiones. Se insta a los medios de comunicación a emprender iniciativas de selección y formación de periodistas que reflejen mejor la diversidad dentro de la UE. Se insta a los Estados miembros a formular o reforzar la legislación sobre proveedores de servicios de Internet para prevenir la divulgación de material racista ilícito, de conformidad con el artículo 14 de la Directiva europea sobre el comercio electrónico (2000/31/CE).

El EUMC insta a los Estados miembros a hacer un uso activo de ejemplos de iniciativas prácticas emprendidas en toda la UE, muchas de las cuales se mencionan en este informe. El EUMC cree que la integración es un proceso bidireccional. Muchos musulmanes europeos reconocen que

necesitan implicarse más con la sociedad en general. Al mismo tiempo, los dirigentes políticos europeos tienen que hacer un mayor esfuerzo para promover un diálogo intercultural constructivo y para combatir el racismo, la discriminación y la marginación con más eficacia. El principal reto es fortalecer la cohesión en las sociedades europeas. Eso significa respetar la diversidad, defender los derechos fundamentales y garantizar la igualdad de oportunidades para todos.

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa también ha publicado varias recomendaciones dirigidas a los Estados miembros, a saber: la Recomendación de política general nº 5 sobre la lucha contra la intolerancia y las discriminaciones hacia los musulmanes (CRI-2000-21), adoptada el 16 de marzo de 2000⁶⁵⁴, y la Recomendación de política general nº 7 sobre la legislación nacional para luchar contra el racismo y la discriminación racial (CRI-2003-8), adoptada el 13 de diciembre de 2002⁶⁵⁵. A las que debemos unir la Recomendación general nº 8 sobre la lucha contra el racismo y el terrorismo (CRI-2004-26), la Recomendación de política general nº 15 sobre Líneas de Actuación para combatir el discurso de odio, adoptada el 8 de diciembre de 2015⁶⁵⁶ y, en 2011, la publicación del Manual de Derecho antidiscriminación europeo (*Handbook on European non-discrimination law*), publicado conjuntamente por FRA y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁶⁵⁷.

También se debe hacer una mención especial de los documentos elaborados en el seno tanto de la OSCE como del Consejo de Europa. Así, en el ámbito del Consejo de Europa se debe hacer especial mención a dos Informes elaborados en su seno, el primero de 2005, con el título: «*Islamofobia y sus consecuencias en los jóvenes*»⁶⁵⁸, y el segundo –en 2006– bajo el título: «Islam, islamismo e islamofobia en Europa»⁶⁵⁹. En esta misma línea, el Libro Blanco del Consejo de Europa sobre el Diálogo Intercultural: «*Vivir juntos como iguales en dignidad*» (2008)⁶⁶⁰, reconoce que hay una serie de concepciones religiosas y seculares de la vida que han enriquecido el patrimonio cultural de Europa y toma nota de la importancia de la religión, de las religiones y de otros marcos de diálogo para el fomento de la comprensión entre las diferentes culturas; al tiempo que se hace hincapié en que el Consejo de Europa «*se mantendrá neutral hacia las diversas religiones*

⁶⁵⁴ Recomendación de política general nº 5 sobre la lucha contra la intolerancia y las discriminaciones hacia los musulmanes (CRI-2000-21), adoptada el 16 de marzo de 2000 (consultar en línea: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-5-on-combating-intolerance-and-d/16808b5a77>; visitado por última vez el 22 de noviembre de 2021).

⁶⁵⁵ Recomendación de política general nº 7 sobre la legislación nacional para luchar contra el racismo y la discriminación racial (CRI-2003-8), adoptada el 13 de diciembre de 2002 (consultar en línea: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-7-revised-on-national-legislation/16808b5aaf>; visitado por última vez el 22 de noviembre de 2021).

⁶⁵⁶ Recomendación de política general nº 15 sobre Líneas de Actuación para combatir el discurso de odio, adoptada el 8 de diciembre de 2015 (consultar en línea: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-n-15-on-combating-hate-speech-adopt/16808b7904>; visitado por última vez el 22 de noviembre de 2021).

⁶⁵⁷ *Handbook on European non-discrimination law* (consultar en línea: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-handbook-non-discrimination-law-2018_en.pdf; visitado por última vez el 22 de noviembre de 2021).

⁶⁵⁸ RAMBERG, I.: *Islamophobia and its consequences on Young People*, Council of Europe, Budapest 2005.

⁶⁵⁹ Consultar en línea: https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_814_1.pdf (visitado por última vez el 15 de octubre de 2021).

⁶⁶⁰ Consejo de Europa: *Libro Blanco sobre el Diálogo Intercultural «vivir juntos como iguales en dignidad»*, lanzada por el Consejo de Ministros Europeos de Asuntos Exteriores, en su 118ª Reunión a Nivel Ministerial (Estrasburgo, 7 de mayo de 2008), pág. 23 (consultar en línea: www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Pub_White_Paper/White%20Paper_final_revised_EN.pdf; visitado por última vez el 29 de diciembre de 2021). Véase también Declaración de San Marino, de 2007.

sin dejar de defender la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, los derechos y deberes de todos los ciudadanos, y la respectiva autonomía del Estado y las religiones».

Promover la tolerancia religiosa y el diálogo interconfesional es también una de las prioridades de la política de la juventud del Consejo de Europa⁶⁶¹. En una serie de eventos organizados en la campaña: «*Todos diferentes, todos iguales*» (2007-2008) se elaboraron recomendaciones y planes de acción para promover el diálogo interreligioso en el trabajo con jóvenes en Europa, incluida la Declaración de los jóvenes de Estambul sobre *Diálogo Intercultural e interreligioso en el ámbito de la Juventud*⁶⁶² y el Plan de Acción de Kazan⁶⁶³. Todos estos documentos subrayan el papel crucial de los jóvenes y de las organizaciones juveniles en la contribución del cambio hacia la tolerancia religiosa.

En este contexto, la Asamblea Parlamentaria ha aprobado en los últimos tiempos un conjunto de resoluciones dirigidas a combatir la islamofobia en su ámbito de actuación: Resolución 1743/2010 sobre islam, islamismo e Islamofobia en Europa⁶⁶⁴; Recomendación 1805 (2007) sobre la blasfemia, los insultos religiosos y el discurso de odio contra las personas por motivos religiosos⁶⁶⁵; Resolución 1605 (2008); Recomendación 1831 (2008) las comunidades musulmanas europeas confrontadas con el extremismo; y Resolución de 23 de junio de 2010, por la que se desaconseja la prohibición total de los velos integrales –en contraposición con algunas políticas nacionales, regionales y/o locales– y reafirma el derecho a la educación religiosa⁶⁶⁶. Todo ello pone sobre el tablero la existencia de una intolerancia múltiple. En este sentido, MIJARES y RAMÍREZ (2008) mencionan los siguientes aspectos: procedencia étnica, color, nacionalidad, género, idioma, edad... Siendo así, estas autoras afirman que «*estos factores de discriminación están relacionados entre sí y que existe una intersección entre diferentes discriminaciones*»⁶⁶⁷.

⁶⁶¹ Véase a este respecto, Recomendación 1962 (2011) sobre La dimensión religiosa del diálogo intercultural (consultar en línea: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17973&lang=en>; visitado por última vez el 14 de octubre de 2021).

⁶⁶² Declaración de Estambul de los jóvenes sobre Religiones y Diálogo Intercultural en el ámbito de la Juventud, simposio Interreligioso y el Diálogo Intercultural en el ámbito de la Juventud, Estambul, Turquía, del 27 al 31 de marzo de 2007 (consultar en línea: www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/Documents/2008_Istanbul_Declaration_en.pdf; visitado por última vez el 22 de noviembre de 2021).

⁶⁶³ Plan de Acción «Kazán», Foro Internacional de la Juventud «Diálogo Intercultural y su dimensión religiosa», Kazan, República de Tatarstán, Federación de Rusia, 30 de noviembre - 4 de diciembre de 2008 (consultar en línea: www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/Documents/2008_Kazan_Action_Plan_en.pdf; visitado por última vez el 25 de noviembre de 2021).

⁶⁶⁴ Resolución 1743/2010 sobre islam, islamismo e Islamofobia en Europa, de 23 de junio de 2010 (consultar en línea: https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=409563; visitado por última vez el 18 de noviembre de 2021).

⁶⁶⁵ Recomendación 1805 (2007) sobre la blasfemia, los insultos religiosos y el discurso de odio contra las personas por motivos religiosos, de 29 de junio de 2007 (consultar en línea: https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=400888; visitado por última vez el 18 de noviembre de 2021).

⁶⁶⁶ Resolución de 23 de junio de 2010, por la que se desaconseja la prohibición total de los velos integrales –en contraposición con algunas políticas nacionales, regionales y/o locales– y reafirma el derecho a la educación religiosa (consultar en línea: https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=409563; visitado por última vez el 18 de noviembre de 2021).

⁶⁶⁷ MIJARES, Laura, y RAMÍREZ, Angeles: «Mujeres, pañuelos e islamofobia en España: un estado de la cuestión», en *Anales de historia contemporánea*, vol. 24 (2008), págs. (consultar en línea: <https://revistas.um.es/analeshc/article/view/53911/51931>; visitado por última vez el 18 de noviembre de 2021). Sobre esta temática, veáanse igualmente ABU-LUGHOD, Lila: «Do Muslim Women Really Need Saving? Anthropological Reflections on Cultural Relativism and its Others», en *American Anthropologist*, vol. 104 (2002), págs. 783-790; AHMED, Leila: *Women and Gender in Islam. The Roots of a Modern Debate*, Yale University Press, New Haven 1993; HAMDAN, Amani: «The issue of hijab in France: reflections and analysis», en *Muslim World Journal of Human Rights*, vol. 4 (2007).

La OSCE, por su parte, reconoció –en una decisión del Consejo Ministerial de 2002– el peligro de una creciente intolerancia pública contra los musulmanes y condenó firmemente tales actos de discriminación. Los Estados participantes de la OSCE se han comprometido a combatir la intolerancia contra los musulmanes y han rechazado enérgicamente la asociación de cualquier religión o cultura con el terrorismo. En cuanto a la intolerancia y la discriminación contra los musulmanes, la OSCE ha puesto de manifiesto que este tipo de actuaciones no son nuevas, pero las manifestaciones de estos fenómenos parecen haber ido en aumento en los últimos años. Los musulmanes pueden sufrir acoso verbal o ser objeto de discursos de odio, ataques violentos o perfiles religiosos. La ODHIR trabaja con los Estados participantes de la OSCE para desarrollar políticas educativas para combatir la hostilidad y los prejuicios contra los musulmanes, y brinda capacitación sobre delitos motivados por prejuicios a las ONG que trabajan en esta área⁶⁶⁸.

La intolerancia y la discriminación contra los musulmanes se han vuelto cada vez más frecuentes en la región de la OSCE en los últimos años. La «guerra contra el terrorismo», la crisis económica mundial, las preocupaciones sobre la identidad nacional y las dificultades para hacer frente a la creciente diversidad en muchas sociedades han provocado un aumento del resentimiento contra los musulmanes y el islam, que a veces ha sido alimentado por el lenguaje intolerante en los medios de comunicación y discurso político. Como resultado, muchos musulmanes experimentan una variedad de discriminaciones, que incluye acoso verbal, incitación al odio, ataques violentos y perfiles religiosos y otros muchos se enfrentan a la falta de igualdad de oportunidades en el empleo, la vivienda, la atención médica y la educación, y enfrentan restricciones en la expresión pública de su religión.

Con el fin de apoyar los esfuerzos de los Estados participantes para contrarrestar la intolerancia y la discriminación contra los musulmanes, la ODIHR ha emprendido una serie de actividades, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Trabajar con los Estados participantes de la OSCE para desarrollar políticas y programas educativos para combatir el odio, la hostilidad y los prejuicios, con miras a abordar las causas profundas de la intolerancia;
- Seguimiento de los delitos de odio y los incidentes motivados por el odio contra los musulmanes mediante la recopilación de datos para el Informe anual de delitos de odio de la ODIHR;
- Impartir formación sobre delitos motivados por prejuicios a las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de la intolerancia contra los musulmanes en la región de la OSCE, para ayudarles a registrar y denunciar mejor los casos de delitos motivados por prejuicios;
- Crear foros internacionales y regionales donde se destaquen los desafíos en la lucha contra la intolerancia contra los musulmanes y se identifiquen recomendaciones para acciones futuras.

Por lo que se refiere al contexto español, cabe señalar que, en septiembre de 2015 la islamofobia se convirtió en el principal delito de odio en España. Según los informes policiales y del Ministerio del Interior, que hicieron públicos a través del periódico «El País», los ataques contra el Islam y contra los musulmanes representan el 40% de los delitos de odio registrados por la

⁶⁶⁸ Ver a este respecto, *Directrices para educadores sobre la manera de combatir la intolerancia y la discriminación contra los musulmanes*, la OSCE y la ODIHR, Consejo de Europa, la UNESCO, 2011 (en internet: www.coe.int/t/dg4/education/edc/resources).

policía (Ministerio de Interior, 2016: 19). A este respecto también deben tenerse en cuenta un conjunto de informes cuyo origen están en la sociedad civil, como pueden ser los elaborados por la Plataforma ciudadana contra la Islamofobia⁶⁶⁹, el Observatorio Andalusi⁶⁷⁰ o el Observatorio de la Islamofobia en los Medios⁶⁷¹, entre otros.

⁶⁶⁹ La Plataforma Ciudadana contra la Islamofobia (en adelante, PCCI) recoge, desde 2014, en sus informes anuales los casos de islamofobia de que ha tenido constancia. Además de las denuncias que llegan a la Plataforma, también se realiza seguimiento de los medios de comunicación así como de las redes sociales. Hasta ahora ha realizado cuatro Informes: PCCI: *Informe anual. Islamofobia en España 2014*, 2015 (consultar en línea: <https://plataformaciudadanacontralaislamofobia.files.wordpress.com/2015/03/pcci-informe-islamofobia-espac3b1a-20141.pdf>; visitado por última vez el 15 de noviembre de 2021); PCCI: *Informe anual. Islamofobia en España 2015*, 2016 (consultar en línea: <https://plataformaciudadanacontralaislamofobia.files.wordpress.com/2016/04/informe-islamofobia-en-espac3b1a-2015-pcci-informe-anual-20164.pdf>; visitado por última vez el 15 de noviembre de 2021); PCCI: *Informe anual. Islamofobia en España 2017*, 2018 (consultar en línea: <https://www.observatorioislamofobia.org/wp-content/uploads/2018/03/Informe-Islamofobia-en-Espa%C3%B1a.-PCCI-Informe-Anual-2018.pdf>; visitado por última vez el 15 de noviembre de 2021).

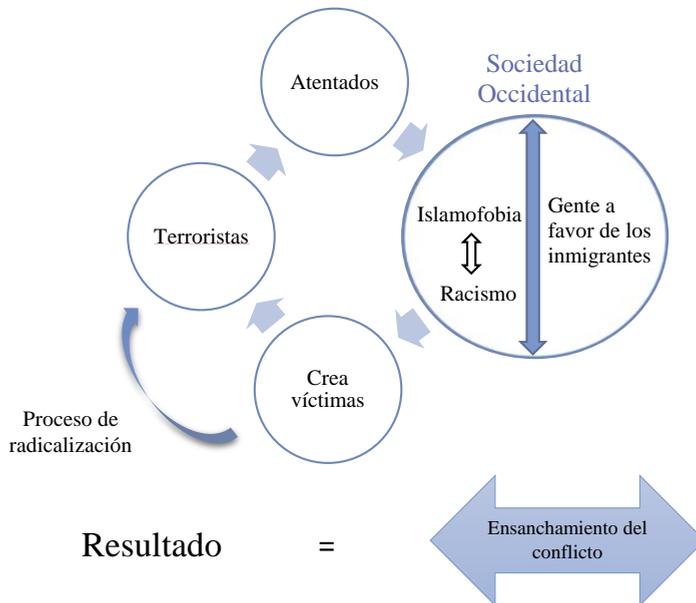
⁶⁷⁰ En 2003 nace el «Observatorio Andalusi» como organismo autónomo, de la UCIDE, sin ánimo de lucro y de utilidad pública; «institución para la observación y seguimiento de la situación del ciudadano musulmán y la islamofobia en España. Durante este tiempo ha realiado un conjunto de 19 Informes en la materia, con el título: *Institución para la observación y seguimiento de la situación del ciudadano musulmán y la islamofobia en España*, al que añade el correspondiente año de referencia. Así, sus informes empiezan en 2003: consultar en línea: <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/06/ia2003.pdf> (visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021); en 2004 junto al informe anual hay un informe especial relativo al 11-M: consultar en línea: <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/06/ia2004.pdf> y <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/06/it11m04.pdf>, respectivamente (visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021); en 2005 se vuelven a realizar dos informes: uno anual y otro especial: consultar en línea: <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/06/ia2005.pdf> y <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/06/isj05.pdf>, respectivamente (visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021); e igual sucede en los años sucesivos: 2006: consultar en línea: <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/06/ia2006.pdf> y <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/06/isj06.pdf>, respectivamente (visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021); 2007 [a partir de este año se realiza un tercer informe de carácter demográfico, por lo que no los incluiremos]: consultar en línea: <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/06/ia2007.pdf> y <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/06/isj07.pdf>, respectivamente (visitados por última vez el 27 de diciembre de 2021); 2008: consultar en línea: <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/06/ia2008.pdf> y <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/06/isj08.pdf>, respectivamente (visitados por última vez el 27 de diciembre de 2021); 2009: consultar en línea: <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/06/ia2009.pdf> y <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/06/isj09.pdf>, respectivamente (visitados por última vez el 27 de diciembre de 2021); 2010: consultar en línea: <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/06/ia2010.pdf> y <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/06/isj10.pdf>, respectivamente (visitados por última vez el 27 de diciembre de 2021); 2011: consultar en línea: <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/06/ia2011.pdf> y <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/06/isj11.pdf> (visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021); 2012: consultar en línea: <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/06/ia2012.pdf> y <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/06/isj12.pdf> (visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021); 2013: consultar en línea: <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/06/ia2013.pdf> y <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/06/isj13.pdf> (visitados por última vez el 27 de diciembre de 2021); 2014: consultar en línea: <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/01/Informe-anual-2014.pdf> y <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/01/Informe-especial-2014.pdf> (visitados por última vez el 27 de diciembre de 2021); 2015: consultar en línea: <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/01/Informe-anual-2015.pdf> y <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/01/Informe-especial-2016.pdf> (visitados por última vez el 27 de diciembre de 2021); 2016: consultar en línea: <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/01/Informe-anual-2016.pdf> y <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/01/Informe-especial-2016.pdf> (visitados por última vez el 27 de diciembre de 2021); 2017: consultar en línea: <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/01/Informe-anual-2017.pdf> y <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/01/Informe-especial-2017.pdf> (visitados por última vez el 27 de diciembre de 2021); 2018: consultar en línea: <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/01/Informe-anual-2018.pdf> y <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/01/Informe-especial-2018.pdf> (visitados por última vez el 27 de diciembre de 2021); 2019: consultar en línea: <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/04/ia2019.pdf> y <https://ucide.org/wp-content/uploads/2021/04/isj19.pdf> (visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021); y en 2020 es el último año donde hay un informe especial relativo a la islamofobia (consultar en línea: <https://ucide.org/wp-content/uploads/2022/03/isj20.pdf>; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021). Todos los informes realizados por este Observatorio pueden consultarse en: <https://ucide.org/islam/observatorio/informes/>.

⁶⁷¹ El Observatorio de la Islamofobia en los Medios ha realizado tres informes: *Proximidad, clave para un mejor periodismo*

En todos ellos se pone de manifiesto que estamos ante una realidad, que con mayor o menor precisión conceptual, no puede ser obviada, precisando de una categoría independiente dentro de los informes oficiales⁶⁷². Esta realidad profundiza, sin lugar a dudas, en el carácter y sentimiento discriminatorio de este colectivo, que ve y observa como es ninguneado por parte de las autoridades españolas⁶⁷³. Resultaría adecuado y necesario a este respecto no sólo su incorporación dentro del catálogo de categorías que sufren discriminación o intolerancia, así como también destinataria de delitos de odio, sino también una mayor y mejor precisión conceptual. A este respecto entendemos que una posible solución sería la incorporación, en el ámbito español, de la categoría utilizada en el marco de la OSCE con relación al presente colectivo⁶⁷⁴.

Una realidad que, además, es utilizada por determinados grupos radicales violentos para captar adeptos para su causa. El siguiente esquema muestra de forma gráfica el engranaje de los distintos factores que componen la situación actual y que constituiría la maquinaria del conflicto radical yihadista.

Figura 14. Factores integrantes del conflicto radical yihadista



Fuente: Radicalización yihadista en Occidente, Trabajo de Fin de Grado Realizado por Gorane Mendieta Díaz.

inclusivo. Informe 2020 (consultar en línea: https://www.iemed.org/wp-content/uploads/2021/10/ObservatorioIslamofobia_2020_.pdf; visitado por última vez el 28 de diciembre de 2021); 2019: consultar en línea: https://www.observatorioislamofobia.org/wp-content/uploads/2021/01/Resumen-Ejecutivo-2019_ES.pdf (visitado por última vez el 28 de diciembre de 2021), y 2018: consultar en línea: <https://www.observatorioislamofobia.org/2019/09/19/informe-2018-cambio-alcance-islamofobia-los-medios-resumen-ejecutivo/> (visitado por última vez el 28 de diciembre de 2021).

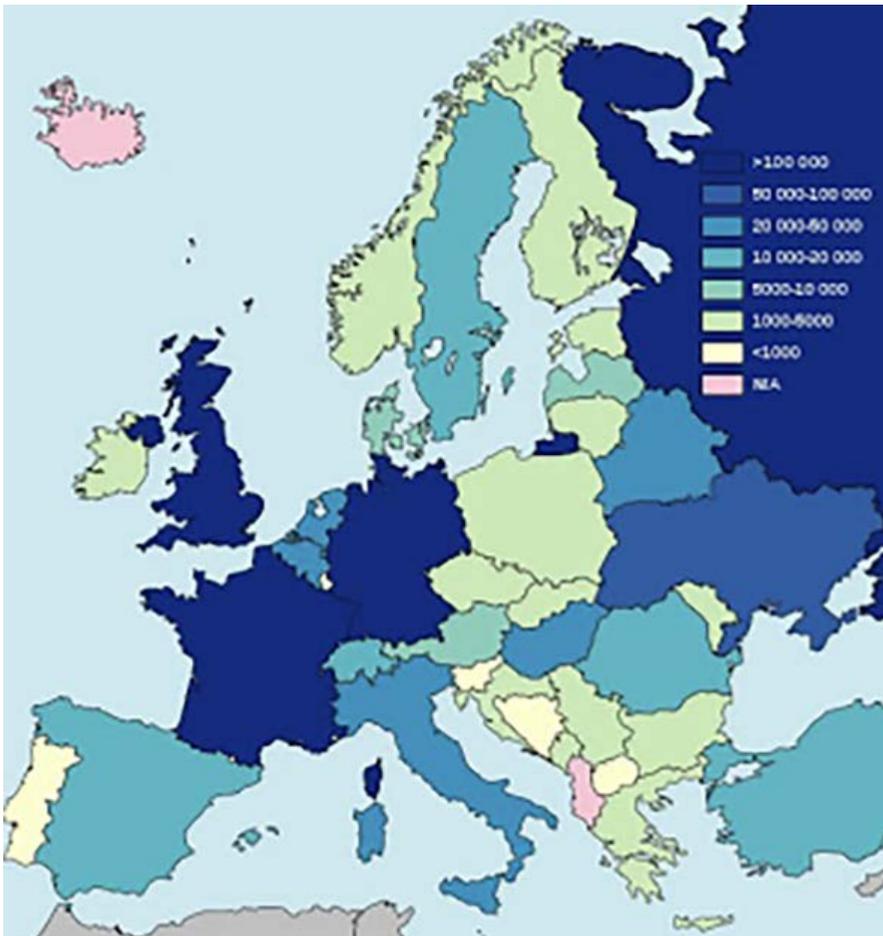
⁶⁷² Consultar en línea: http://politica.elpais.com/politica/2015/09/06/actualidad/1441569646_31_615.html (visitado por última vez el 21 de diciembre de 2021). No obstante, en el año 2016, según el Ministerio de Interior, los incidentes relacionados con las «creencias o prácticas religiosas», a diferencia del año 2015, han sufrido un descenso del 32,9%. Es de señalar que el concepto «islamofobia» no aparece como tal, aunque sí aparece la categoría de «antisemitismo».

⁶⁷³ A este respecto, llama la atención que dentro de las categorías utilizadas por el Ministerio de Interior respecto de los delitos de odio no aparezca la islamofobia u otra similar relacionada con los musulmanes. Véase a este respecto, *supra*, la lista contenida en la fotografía de la pág. 254.

⁶⁷⁴ Véase a este respecto, *supra*, apartado 4.2: Informe delito de odio de la OSCE 2019,

Este sería el contexto –según MENDIETA DÍAZ– que envuelve el conflicto de hoy en día: «*La amenaza actual comprendida en un engranaje que es recorrido constantemente y que a medida que se consume más veces, la colisión se va intensificando aún más en cada dimensión (cada círculo), es decir, más atentados, más racismo, más se ensancha el conflicto entre la islamofobia y la gente que está a favor de la inmigración y más aumenta la victimización por lo que más individuos deciden unirse a las filas terroristas yihadistas*»⁶⁷⁵.

4.- Dentro del ámbito del **antisemitismo**, por su parte, una cuestión a debate es su encuadramiento bien dentro del ámbito racial o étnico, bien del ámbito religioso. Con independencia de dónde se le encuadre, de lo que no cabe duda es que estamos ante una de las causas o motivos de discriminación e intolerancia prescritas en todas las declaraciones o convenciones internacionales relativas a la igualdad ante ley.



⁶⁷⁵ MENDIETA DÍAZ, Gorane: *Radicalización yihadista en Occidente*, Trabajo fin de Grado, Universidad del País Vasco, 2019, pág. 40 (consultar en: https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/48853/TFG_Mendieta%20Diaz%20.pdf?sequence=2&isAllowed=y; visitado por última vez el 5 de octubre de 2021).

Una de las actividades más destacadas en este campo es sin duda la desarrollada en el seno de la OSCE, y en este sentido, cabe señalar que los Estados participantes de la misma condenaron por primera vez el antisemitismo en 1990. Este término incluye las situaciones de acoso verbal, incitación al odio y ataques violentos contra judíos e instituciones judías, actividades neonazis y negación del holocausto.

El Observatorio Europeo contra el Racismo y la Xenofobia (en 2005) adoptó una definición práctica de antisemitismo, que ha sido recogida por la OSCE en la Conferencia de Córdoba (2007) y la Alianza Internacional para el Recuerdo del Holocausto, en su sesión de Bucarest (2018), que reza así:

«[a]ntisemitismo es una percepción de los judíos, la cual puede ser expresada como odio hacia los judíos. Las manifestaciones retóricas y físicas del antisemitismo se dirigen hacia individuos judíos o no judíos y/o sus propiedades, hacia las instituciones de las comunidades judías y las instalaciones religiosas o lugares de culto»⁶⁷⁶.

Aunque se trata de una definición de trabajo, pone claramente de manifiesto el alcance de dicha expresión. Algunos ejemplos contemporáneos de antisemitismo en la vida cotidiana, en los medios, escuelas, lugares de trabajo y en círculos religiosos y políticos son⁶⁷⁷:

- la incitación a la violencia, el odio o discriminación contra una persona o grupo de personas por motivo de su identidad u origen judío;
- Insultos y difamación en público de una persona o grupo de personas por motivo de su identidad u origen judío, reales o presuntos;
- amenazas contra una persona o grupo de personas por motivo de su identidad u origen judío reales o presuntos;
- la expresión en público, con un objetivo antisemita, de una ideología que desprecie o denigre a una agrupación de personas por motivo de su identidad u origen judío;
- la negación, trivialización, justificación o aprobación en público de crímenes de genocidio, crímenes contra la humanidad o crímenes de guerra cometidos contra personas por motivos de su identidad u origen judío;
- la difusión o distribución pública, o la producción o almacenamiento encaminados a la difusión o distribución pública, con un propósito antisemita, de material escrito, con imágenes o de cualquier otro material que contenga manifestaciones referenciadas en los apartados anteriores;
- la profanación, con un propósito antisemita, de propiedades, monumentos, lugares de culto y cementerios a los judíos;
- la creación o el liderazgo de un grupo que promueva el antisemitismo, el apoyo a dicho grupo (como facilitar financiación al grupo, prever otras necesidades materiales, y producir u obtener documentos) y la participación en sus actividades con el propósito de contribuir a los delitos referenciados en los párrafos anteriores;

⁶⁷⁶ Sesión plenaria de la IHRA en Bucarest. Decisión para adoptar una definición práctica no vinculante de antisemitismo. Información facilitada por la Presidencia rumana de la IHRA, 26 de mayo de 2016. El texto íntegro de la definición práctica se encuentra disponible en el Anexo 6.

⁶⁷⁷ Ver a este respecto, Recomendación nº 9 de política general de la ECRI: Sobre la lucha contra el antisemitismo, de fecha 25 de junio de 2004 (consultar en internet: www.coe.int/.../ecri/.../compilation%20recommandation%201-10%20espanol%20cri70-38.pdf; visitado por última vez el 20 de junio de 2021).

- acusar a los judíos como pueblo de inventar o exagerar el Holocausto; y
- acusar a ciudadanos judíos de ser más leales a Israel, o a supuestas prioridades judías mundiales, que a los intereses de sus propios países.

Partiendo de la reseñada definición, los Estados participantes de la OSCE están comprometidos en prevenir y abordar el antisemitismo mediante un conjunto integral de medidas. Así, la ODIHR tiene la tarea de recopilar información e informar sobre incidentes antisemitas y crímenes de odio en la región de la OSCE. Estos datos son recopilados en su sitio web de denuncia de delitos de odio y trabaja con la sociedad civil para registrar y denunciar mejor los incidentes antisemitas. La ODIHR también trabaja para crear conciencia sobre los desafíos actuales y las respuestas efectivas al antisemitismo facilitando el intercambio de buenas prácticas entre gobiernos, educadores, sociedad civil y organizaciones de la comunidad judía de la región de la OSCE para prevenir y responder al antisemitismo. La ODIHR también creó herramientas de enseñanza específicas con organizaciones asociadas⁶⁷⁸. A partir de 2016, el proyecto *Words Into Action* enfatiza abordar las necesidades de seguridad de las comunidades judías, contrarrestar el antisemitismo a través de la educación y fomentar la formación de coaliciones entre diferentes comunidades.

De igual modo, en estrecha cooperación con la sociedad civil, la ODIHR fomenta la toma de conciencia sobre el antisemitismo y su impacto, y ha desarrollado herramientas educativas para abordar este desafío, al tiempo que permite el intercambio de buenas prácticas sobre el recuerdo y la educación del holocausto. A este respecto, resulta significativo hacer mención de los trabajos siguientes:

- Prevención del antisemitismo mediante la educación: Directrices para los responsables de la formulación de políticas⁶⁷⁹;
- Desarrollar una comprensión de los delitos de odio de naturaleza antisemita y abordar las necesidades de seguridad de las comunidades judías: Guía práctica⁶⁸⁰;
- El tratamiento del antisemitismo en la enseñanza: ¿Por qué y cómo? Guía para educadores⁶⁸¹;
- Preparación de los días de Recordación del Holocausto: Sugerencias para educadores⁶⁸².

⁶⁷⁸ Los materiales educativos han sido elaborados para siete Estados Miembro de la OSCE. Los materiales educativos han sido desarrollados por siete Estados Miembro de la OSCE. Los materiales se elaboraron en estrecha colaboración con la Casa de Ana Frank y expertos de cada uno de los siete estados. Se han desarrollado y puesto a prueba cuatro adaptaciones específicas de un país, basadas en la situación histórica y actual. Los materiales se dividen en tres partes: la Parte primera, sobre la historia del antisemitismo; la Segunda parte, sobre formas contemporáneas de antisemitismo; y la Parte tercera, que pone el antisemitismo en la perspectiva de otras formas de discriminación. Una guía del profesor acompañará a los materiales. Los materiales para el profesor, en este momento está siendo adaptados por Estados Miembro adicionales. Vid. a este respecto, *Guía para Educadores sobre el Tratamiento del Antisemitismo y Directrices y Evaluación de aproximaciones educativas sobre la enseñanza del Holocausto y el antisemitismo*.

⁶⁷⁹ Consultar en: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/4/444640.pdf> (visitado el 11 de octubre de 2021).

⁶⁸⁰ Consultar en: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/d/423680.pdf> (visitado por última vez el 11 de octubre de 2021).

⁶⁸¹ Consultar en: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/6/29893.pdf> (visitado por última vez el 11 de octubre de 2021).

⁶⁸² Consultar en: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/c/17837.pdf> (visitado por última vez el 11 de octubre de 2021).

En cuanto a España, el antisemitismo también se está incrementando de manera muy significativa y peligrosa, y así lo resaltan los Informes sobre antisemitismo en España⁶⁸³, realizados por el Observatorio del antisemitismo de la Federación española de Comunidades Judías y Movimiento contra la Intolerancia⁶⁸⁴. En dichos Informes se pone de manifiesto como en la sociedad española los actos y actividades antisemitas se han incrementado, afectando tanto a personas como a bienes y lugares judíos, así como a través de los medios de comunicación tradicionales o nuevos.

A ello debe unirse los datos obtenidos del Eurobarómetro de 2019 sobre la percepción de los europeos sobre los judíos, los cuales arrojan resultados preocupantes para España. En concreto, el 66% de los españoles no cree que negar el Holocausto sea un problema frente al 38% de media de la Unión Europea. Respecto al grado de conocimiento, el 68% de los europeos y el 86% de los españoles admite no estar bien informado sobre la historia de los judíos. Además, el 60% de los españoles considera que el Holocausto no se enseña lo suficiente en la escuela frente al 42% de los europeos. El 46% de los españoles desconoce si existe una ley en España que penalice la negación del Holocausto. En la Unión Europea la media de desconocimiento es del 34%. En este mismo sentido, el 40% de los españoles, casi el doble que el 21% de media en la UE, no sabe que la incitación a la violencia contra los judíos está penado por ley. En términos generales, el 50% de los europeos creen que antisemitismo es un problema en su país algo que apenas comparte el 22% de los españoles.

5.- Finalmente, y por lo que respecta a la **cristianofobia**, cabe señalar que –como en los dos casos anteriores– la misma también ha sufrido un incremento importante, y así, en la sesión 23 del Consejo de los Derechos Humanos de Ginebra, en su punto número 9, un grupo católico denominado *Fraternidad Notre Dame* denunció que «*el número de cristianos perseguidos en el mundo oscila entre 100 y 150 millones. Cada 5 minutos, un cristiano muere por su fe. Este número en aumento constante hace del cristianismo la religión más discriminada*».

A este respecto, debemos traer igualmente a colación la Resolución del Parlamento europeo sobre la cristianofobia y la protección de los edificios culturales cristianos en Europa, de 2 de febrero de 2016⁶⁸⁵. En el Preámbulo de dicha Resolución se parte de los siguientes considerandos:

«A. Considerando que en 2015 los actos de cristianofobia y la destrucción de edificios cristianos han aumentado peligrosamente en Europa y en el resto del mundo;

⁶⁸³ Ver en internet: <https://observatorioantisemitismo.fcje.org/wp-content/uploads/2021/06/Informe-2019-editado1.pdf>; visitado por última vez el 13 de octubre de 2021.

⁶⁸⁴ Este Observatorio viene realizando Informes sobre el antisemitismo en España desde 2011. En concreto: *Informe sobre el Antisemitismo en España durante el año 2011* (consultar en línea: <https://observatorioantisemitismo.fcje.org/wp-content/uploads/2012/08/informe-antisemitismo-2011-.pdf>; visitado por última vez el 29 de diciembre de 2021); *Informe sobre el Antisemitismo en España durante el año 2012* (consultar en línea: <https://observatorioantisemitismo.fcje.org/wp-content/uploads/2013/10/informe-antisemitismo-2012.1.pdf>; visitado por última vez el 29 de diciembre de 2021); *Informe sobre el Antisemitismo en España durante los años 2013-2014* (consultar en línea: <https://observatorioantisemitismo.fcje.org/wp-content/uploads/2015/09/Informe-2013-14-online.pdf>; visitado por última vez el 29 de diciembre de 2021); *Informe sobre el Antisemitismo en España durante los años 2015-2016* (consultar en línea: <https://observatorioantisemitismo.fcje.org/wp-content/uploads/2017/09/Informe-2015-2016.pdf>; visitado por última vez el 29 de diciembre de 2021); *Informe sobre el Antisemitismo en España durante los años 2017-2018* (consultar en línea: <https://observatorioantisemitismo.fcje.org/wp-content/uploads/2020/10/Informe-2017-2018-rev-1.pdf>; visitado por última vez el 29 de diciembre de 2021), e *Informe sobre el Antisemitismo en España durante el año 2019* (consultar en línea: <https://observatorioantisemitismo.fcje.org/wp-content/uploads/2021/06/Informe-2019-editado1.pdf>; visitado por última vez el 29 de diciembre de 2021).

⁶⁸⁵ Consultar en línea: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2016-0229_ES.html (visitado por última vez el 3 de enero de 2022).

B. Considerando que, según determinados estudios realizados en treinta países europeos, se han enumerado casi 600 casos de intolerancia o discriminación contra los cristianos en Europa;

C. Considerando que en Francia los actos de vandalismo contra lugares religiosos han aumentado de 153 lugares dañados en 2008 a 494 en 2013, y que en el 84 % de los casos se trataba de lugares cristianos».

Al tiempo que, en un momento posterior, propone las medidas siguientes:

«1. Alienta a la Comisión a que ponga en marcha todos los medios de que dispone para luchar contra la cristianofobia y el deterioro de los edificios culturales cristianos;

2. Anima a la Comisión, a los Estados miembros y a las colectividades locales a ampliar las asociaciones y los foros de intercambio dedicados a la lucha contra las profanaciones constituidos por ellos mismos y los representantes de las confesiones, las fuerzas del orden y la justicia».

Por su parte, en el seno de la OSCE esta cuestión ha sido asimismo abordada desde el plano de sus diversas denominaciones, poniendo de manifiesto como éstas han sido blanco de delitos de odio en la región de la OSCE. La naturaleza de los crímenes de odio contra los cristianos varía desde ataques a la propiedad, incluidos grafitis y vandalismo, hasta agresiones físicas. Ha este respecto se ha realizado un folleto informativo, que es el tercero de la serie, en el que destaca cómo los crímenes de odio afectan a los cristianos y ayuda a los lectores a identificar de manera efectiva los crímenes de odio anticristianos⁶⁸⁶.

5.2. Intolerancia y lugares de culto

1.- Como ya se ha puesto de manifiesto a la hora de hablar de los discursos de odio como causa u origen de muchos de los ataques que se producen a lugares de culto, la intolerancia y la discriminación religiosa es la situación primera de manifestación de ese discurso de odio. Aunque discurso de odio y discriminación e intolerancia no son términos sinónimos ni tan siquiera equivalentes, si tienen un mismo bien jurídico que no es otro que la protección de la libertad religiosa y de culto (Art. 16 CE). Desde este planteamiento, debemos dar por reproducidos los datos que a este respecto se han reseñado con anterioridad⁶⁸⁷.

2.- Una segunda cuestión tiene que ver con lo que podemos denominar «errores de la integración», los cuales tienen asimismo su reflejo sobre la propia comunidad musulmana, la cual en los últimos años ha visto como los actos de islamofobia se han incrementado sustancialmente. Amén de que la discriminación de la comunidad musulmana en las iniciativas europeas para combatir el terrorismo ha contribuido a crear un entorno en el que estas personas tienen más probabilidades de sufrir ataques y ser blanco de discursos de odio. Baste a este respecto con hacer referencia, entre otros muchos, al incidente que se produjo el 18 de junio de 2017, al término de los rezos del mes sagrado del Ramadán, cuando una furgoneta blanca atropelló a varios feligreses que abandonaban la mezquita en la calle Seven Sisters, próxima a Finsbury Park, en el norte de la ciudad de Londres.

⁶⁸⁶ Ver OSCE: *Crimen de odio anticristiano*, Varsovia 2018 (consultar en línea: https://www.osce.org/files/f/documents/4/a/389468_4.pdf; visitado por última vez 28 de diciembre de 2021); OSCE: *Abordar la intolerancia, la discriminación y los delitos motivados por el odio: respuestas de la sociedad civil y las comunidades cristianas y religiosas*, Varsovia 2020 (consultar en línea: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/8/450598.pdf>; visitado por última vez el 28 de diciembre de 2021).

⁶⁸⁷ Ver *supra*, Capítulo 3, apartado 4.

A este respecto, resulta relevante la Guía elaborada por Amnistía Internacional y Open Society Foundations, en 2021, titulada: *Human Rights Guide for Researching Racial and Religious Discrimination in Counter-Terrorism in Europe* (Guía de derechos humanos para investigar la discriminación racial y religiosa en la lucha contra el terrorismo en Europa), y que va dirigida a todas las personas que trabajan en el ámbito de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación⁶⁸⁸. En ella se pone de relieve cómo actividades y vínculos legítimos de la comunidad musulmana se han utilizado para justificar medidas de vigilancia, detención, expulsión, retirada de la nacionalidad y contra la radicalización, así como otras restricciones de sus derechos.

3.- La razón de esta catarata de hechos y sentencias en materia religiosa es compleja, pero tal vez una de ellas es la proliferación de una especie de derecho «líquido», que de tan adaptable pierde con frecuencia su consistencia. Es el triunfo del llamado *double standard* que, como recuerda el profesor MARTÍNEZ-TORRÓN, implica la actitud «inconsciente, pero siempre inconsistente» de aplicar un doble rasero. Afrentas y provocaciones que no se aceptarían en materia de raza o de orientación sexual se admiten sin problema cuando se trata de religión, especialmente si es la mayoritaria. Una especie de abdicación social ante determinadas intolerancias, que la democracia no puede permitir y debe hacer lo posible por erradicar. Se trata de combatir tanto los gobiernos totalitarios como sus correlatos, encarnados en visiones totalizadoras del poder público.

5.3. Lugares de culto e identidad

Dentro de este mismo apartado tampoco puede obviarse lo que los lugares de culto significan o suponen para el grupo de pertenencia al que se adscriben, ya que en la mayoría de los casos suponen no sólo una cuestión material, sino también inmaterial. Cuando, por ejemplo, los líderes del Partido Comunista de China en el Tíbet destruyen templos y mezquitas antiguos y por todo el país destruyen iglesias, se observa un nuevo y aterrador ejemplo de cómo se ataca, y finalmente se destruye, a la identidad de los individuos y los grupos o comunidades⁶⁸⁹. De este modo, cualquiera que prende fuego a templos y lugares de culto, que también son monumentos culturales, no teme quemar a las personas que rezan en ellos. La destrucción del lugar de culto golpea al individuo en el corazón y al grupo en su conjunto. No se trata tanto de suprimir principalmente la práctica de la religión, sino de suprimir las identidades asociadas con la cultura religiosa. Desde esta perspectiva, la libertad de culto se traduce hoy en día como libertad de identidad⁶⁹⁰. Dicha situación nos obliga a diferenciar cómo influye el ataque a los lugares de culto en el plano individual⁶⁹¹ y en el plano colectivo de la presente libertad.

⁶⁸⁸ Consultar en línea: file:///C:/Users/PC/Downloads/0000ABA3.PDF (visitado por última vez el 20 de junio de 2021).

⁶⁸⁹ En esta misma línea, debemos hacer referencia a las actuaciones también del gobierno chino en contra de la cultura uigur en la región de Xinjiang. En concreto –y según el periódico *El País*, «en la ciudad de Kashgar, la mayor parte de las mezquitas ya no están operativas; en Hotan, cementerios musulmanes y santuarios han desaparecido. Un estudio calcula que el 65% de los lugares de culto en Xinjiang han sido dañados, en una campaña para diluir la cultura uigur dentro de la China» (en internet: <https://elpais.com/internacional/2021-07-22/mezquitas-clausuradas-santuarios-destruidos-en-el-nuevo-xinjiang.html>; visitado por última vez el 22 de julio de 2021).

⁶⁹⁰ Cfr. BRIONES, Irene: «Ataques a lugares de culto. La destrucción de la identidad religiosa», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, nº 54 (2020).

⁶⁹¹ En este plano, la Relatora Especial ha señalado que «cada persona es portadora de una identidad múltiple y compleja, que hace de ella un ser humano singular y único, y que al mismo tiempo le permite ser parte de comunidades de cultura compartida (A/HRC/14/36, párr. 23). Las identidades colectivas nunca abarcan todas las características de un individuo determinado: se forman privilegiando ciertos aspectos de las identidades individuales. Cada vez que se utiliza el pronombre «nosotros», en

5.3.1. Lugares de culto e identidad individual

En cuanto al ámbito individual, una cuestión que sin duda está presente en la presente temática no es otra que la referida a la globalización⁶⁹². Por lo que aquí respecta, la globalización disuelve barreras entre países y, al mismo tiempo, genera un intenso efecto de cercanía o inmediatez de problemas y conflictos que suceden a gran distancia. Y con ello, tal como apunta CASANOVA, «los procesos de globalización tienden a exacerbar las cuestiones de identidad común, individual y colectiva. La conciencia reflexiva de la condición global implica la relativización de la identidad personal del propio yo en referencia a la humanidad global, y también la relativización de la pertenencia en cualquier sociedad o grupo particular de la perspectiva global del sistema mundial de sociedades. Hoy, como siempre, la religión está intrínsecamente unida a procesos de formación de identidad individual y colectiva, ya sea en la forma de reafirmación y reconstrucción de identidades religiosas tradicionales como en la construcción de otras nuevas. Como el resto de identidades, las tradiciones religiosas también hacen frente a la presión de la relativización en sí mismas. Tienen que reafirmar su identidad particular y su pretensión universal frente a otras religiones. En este contexto, emerge una especie de sistema global de religiones, en el que las relaciones entre las tradiciones religiosas cobran tanta importancia como sus identidades internas»⁶⁹³.

La globalización, por tanto, resulta ser un catalizador de un individualismo expresivo potenciado por el libre mercado de ideas y creencias⁶⁹⁴. Pero, además, la globalización provoca un efecto de desarraigo personal, del que se sigue una acentuación del factor religioso como marcador de identidad. Ello se ve con claridad con la inmigración, donde la persona que migra por motivos económicos, políticos, sociales o cualesquiera otros no encuentra en el país de destino referencias o patrones de su tradición o estilo de vida. Entonces, la vida comunitaria gira en torno a una mezquita o una iglesia, que cumplen una doble función cultural y religiosa. Baste a este respecto con poner dos ejemplos: por un lado, los emigrantes marroquíes que vienen a España, Francia o cualquier otro país europeo acuden a la mezquita no sólo para la realización del culto, sino también como elemento de socialización y punto de encuentro⁶⁹⁵ y, por otro, estarían los británicos

referencia a un colectivo, se están seleccionando las características de la identidad personal que destacan su vínculo con un grupo particular de personas. La identidad colectiva desempeña un papel central en los conceptos y procesos de inclusión/exclusión que definen quiénes somos y quiénes no somos; quiénes son los otros, y qué podemos y no podemos hacer» (A/67/287, párrafo 9).

⁶⁹² A estos efectos, por globalización podemos entender el conjunto de procesos que afectan a las comunicaciones, a las tecnologías de la información y del conocimiento, a los viajes, así como a la interdependencia económica entre los Estados y los pueblos. Dichos procesos, entre otros efectos, han supuesto la alteración de nuestra percepción del tiempo y del espacio.

⁶⁹³ CASANOVA, J.; BERGER, P.L.: «Las religiones en la era de la globalización», en *Iglesia Viva*, vol. 218, 2004, pp. 73-74. Para componer el perfil del individualismo expresivo resulta necesario integrar el contenido de dos ensayos del filósofo canadiense Charles TAYLOR: *La ética de la autenticidad*, Ed. Paidós, Barcelona 1994, y *Las variedades de la religión, hoy*, Ed. Paidós, Barcelona 2003.

⁶⁹⁴ Según TURNER, «al menos hay tres niveles de abstracción de categorización del yo importantes para el autoconcepto social. El primero está constituido por el nivel superordenado del yo como ser humano y que consiste en determinadas características compartidas con los otros miembros de la especie humana, frente a otras formas de vida. El segundo nivel es el intermedio, compuesto por las categorizaciones en términos de endogrupo/exogrupo, basadas en semejanzas y diferencias sociales entre seres humanos, que le definen a uno como miembro de determinados grupos y no de otros (por ejemplo 'americano', 'mujer', 'negro', 'estudiante', 'clase trabajadora'). El tercero sería el nivel subordinado de categorizaciones personales del yo, basadas en diferencias de uno mismo con relación a otros miembros del grupo», cit. en *Redescubrir el grupo social*, Ed. Morata, Madrid 1990, pág. 77.

⁶⁹⁵ Cfr. CONTRERAS MAZARÍO, José M^a: «Sociedades multiculturales y modelos de integración: dos casos paradigmáticos para la inclusión: lugares de culto (mezquitas) y personal religioso (imames)», en *Laicidad y libertades: escritos jurídicos*, núm. 18 (2018), págs. 45-84.

jubilados que viven en España o en el Sur de Francia, los cuales –aun cuando antaño no hubieran sido particularmente asiduos a los servicios religiosos en su país de origen– acuden ahora al templo anglicano, porque la vida cultural británica gravita en torno a ese lugar de culto⁶⁹⁶. En consecuencia, se puede afirmar que la globalización produce dos lógicas culturales contradictorias: la «mcdonaldización» de la sociedad⁶⁹⁷ coexiste y compite con la «re-creación⁶⁹⁸ cultural»,⁶⁹⁹ de las poblaciones inmigradas⁷⁰⁰.

Los lugares de culto adquieren, pues, una relevancia personal y colectiva que va más allá de la propia protección de la libertad religiosa o del bien cultural o cultural que representa o pueda representar, convirtiéndose en un derecho de identidad (o en un denominado «teo-derecho»), que conforman el sentido de pertenencia con independencia del territorio en el que se encuentre el individuo⁷⁰¹. Así, cuando en los últimos meses los medios de comunicación daban noticia de los atentados contra iglesias coptas en Egipto, miles de personas se manifestaban contra dichos atentados. En esos momentos, seguro que hubo quien se preguntó: ¿cuántos de esos jóvenes que protestan en la calle, crucifijo en mano, son firmes creyentes? Probablemente no muchos, pero eso no hace que ante ellos mismos dejen de ser cristianos coptos, y el lugar de culto –con independencia de la asistencia o no– es un elemento que conforma no sólo su cultura, sino también su religión, y con todo ello su propia identidad. Así, pues, cuando alguien decide atacar un lugar de culto y a las personas que en él se encuentran lo hace como modo de ataque a la identidad de esas personas que son distintas, diferentes o contrarias a la suya, y por tanto una muestra clara de rechazo y de odio hacia las mismas. Con una presunción, que todas las personas que allí se encuentren profesan o practican dicha religión o creencias⁷⁰².

Ello hace que el factor de sensibilización se transforme en un elemento esencial de lucha contra estas actuaciones. Una sensibilización que debe abarcar tanto al ámbito de la educación como de los medios de comunicación. A este respecto, resulta absolutamente relevante trabajar en ambos ámbitos de una manera coordinada. En el ámbito educativo, el conocimiento de las distintas creencias y convicciones existentes en el mundo debe formar parte del currículo de las enseñanzas, tanto primaria como secundaria obligatoria y bachillerato. Mientras que en el ámbito de la

⁶⁹⁶ Cfr. HARRIES, R.: *Faith in Politics? Rediscovering the Christian Roots of Our Political Values*, Darton, Longman & Todd, London 2010, p. 113.

⁶⁹⁷ RITZER, G.: «The McDonaldization thesis: Is expansion inevitable?», en *International Sociology*, vol. 11/3 (1996), págs. 291-308.

⁶⁹⁸ En KIVISTO se pueden ver las formas de re-creación de la organización eclesial por la población inmigrante, muchas veces muy cercanas a las formas de organización de las confesiones autóctonas: KIVISTO, P.: *Religion and Immigration. Migrant Faiths in North America and Western Europe*. Polity Press, Cambridge 2014, págs. 61-87.

⁶⁹⁹ WIEVIORKA, M.: «Le multiculturalisme est-il la réponse?», en *Cahiers Internationaux de sociologie*, vol 105 (1998), págs. 233-260.

⁷⁰⁰ A este respecto, PÉREZ-AGOTE señala que «las dificultades de inserción laboral de los jóvenes de origen inmigrante provocan conflictos entre ellos y la sociedad de acogida; por ello, estos jóvenes buscan encontrar otra identidad social, otras fuentes de autoestima y de estima social, como pueden ser la cultura, la religión y la lengua originarias de esa población. La religión se convierte, para los que intentan recuperarla, en una religión por opción más que por herencia, pero carente ya para ellos de la envoltura de la cultura originaria, pues su vida en el barrio y en el centro educativo la desarrollan en un medio cultural diferente al medio cultural originario de sus padres», cit. en «La religión como identidad colectiva: las relaciones sociológicas entre religión e identidad», en *Papeles del CEIC. International Journal on Collective Identity Research*, núm. 2 (2016), págs. 15-16.

⁷⁰¹ Cfr. FERRARI, Silvio: «Religion, Diritto e conflitti sociali», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. 23 (2007), pág. 46.

⁷⁰² Cfr. BRIONES MARTÍNEZ, Irene M.: «Ataques a lugares de culto: la destrucción de la identidad religiosa», en *Iustel. Revista general de Derecho canónico y Derecho eclesiástico del Estado*,

comunicación, las campañas de sensibilización deben ir más dirigidas a contenidos relacionados con el diálogo interreligioso y la labor asistencial que las confesiones realizan, rompiendo este-reotipos y prejuicios sociales.

5.3.2. Lugares de culto e identidad colectiva

Por lo que se refiere al ámbito colectivo, cabe señalar que se produce una conexión entre cultura y religión. A este respecto, resultan particularmente acertadas las reflexiones de ELIOT cuando afirma que «una cultura consiste en el modo de vida de un pueblo que vive en un determinado territorio. La cultura se hace visible a través del arte, del sistema social, de los hábitos y costumbres. Sin embargo, la suma de esos y de otros elementos que manifiestan la cultura no constituye la cultura, como quizá simplificamos por comodidad. Más bien, esas manifestaciones son «partes» de la anatomía de la cultura, pero desde luego ésta es mucho más que un inerte ensamblaje»⁷⁰³.

Con respecto a la reseñada relación, encontramos la cuestión absolutamente central de lo que se denominan «identidades colectivas»⁷⁰⁴. A este respecto, y desde el punto de vista sociológico, es preciso partir de la afirmación fuerte de que una identidad colectiva no es la mera y directa emanación de un rasgo común. La mera posesión de un rasgo común no determina directamente la aparición de una conciencia de pertenencia común basada en esa posesión. Ningún rasgo produce *per se* esa conciencia. Para que un rasgo se convierta en un símbolo de pertenencia es preciso un proceso social que produzca una significación de ese rasgo en términos de identidad colectiva. Es necesario un proceso exitoso: alguien define esa significación, otros la difunden y la significación puede tener éxito o no tenerlo. El éxito máximo se logra cuando el 100% de los que poseen el rasgo acaban creyendo en la significación difundida y sintiéndose miembros de ese grupo. La conciencia de pertenencia es compartida con otros; y ello implica que esta conciencia haya sido producida y mantenida, necesariamente, mediante mecanismos sociales.

En este sentido, TAJFEL enumera los componentes que, con mayor o menor intensidad, constituyen lo que es un grupo de pertenencia:

«Componente cognitivo, en el sentido del conocimiento de que uno pertenece a un grupo; componente evaluativo, en el sentido de que la noción de grupo y/o de la pertenencia de uno a él puede tener una connotación valorativa positiva o negativa; y componente emocional, en el sentido de que los aspectos cognitivo y evaluativo del grupo y de la propia pertenencia a él pueden ir acompañados de emociones (tales como amor u odio, agrado o desagrado) hacia el propio grupo o hacia grupos que mantienen relaciones con él»⁷⁰⁵.

⁷⁰³ ELIOT, T.S.: *Christianity and Culture*, Harcourt, Ed. Brace, New York 1949, págs. 197-198.

⁷⁰⁴ A este respecto, véanse BARBE, Carlos: Identidad e identidades colectivas en el análisis del cambio institucional», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 37 (1984), págs. 67-87; BARBE, Carlos: «Identità e azione collettiva. Quale identità? Quale azione?», en LIVOLSI, M. (ed.): *Sociologia dei processi culturali*, Milán 1983; BARBE, Carlos: «L'identità —individuale e collettiva— come dimensione soggettiva dell'azione sociale», en *Complessità sociale e identità*, Milán 1983; MALDONADO, Asael, y OLIVA, Alejandrina: «El proceso de construcción de la identidad colectiva», en *Convergencia*, núm. 17 (2010); TAJFEL, H., y TURNER, J. C.: «The social identity theory of intergroup behaviour», en *Psychology of intergroup relations*, Nelson-Hall 1986; TOURAINE, A.: «An Introduction to the Study of Social Movements», en *Social Research*, 1985; TOURAINE, A.: «Les deux faces de l'identité», en TAP, P.: *Identités collectives et changements sociaux*, Tolosa, 1980.

⁷⁰⁵ TAJFEL, H.: *Grupos humanos y categorías sociales*, Ed. Herder, Barcelona 1984, pág. 264.

Para DURKHEIM, en la religión se encuentra la forma primera de ese espíritu común que hace que la sociedad se mantenga unida en su conjunto. Para él, la sociedad es «*un conjunto de ideas, de creencias, de sentimientos de todos los tipos que se desarrollan por los individuos*»⁷⁰⁶. Ello adquiere, una vez más, una importante relevancia en el campo de la migración por cuanto para los inmigrantes en general, la religión ofrece un valor añadido social en términos de refugio social y de fuente de identidad, de autoestima y de solidaridad pragmática⁷⁰⁷. Cuanto menos funcionen en esa población los mecanismos sociales públicos de integración (sistema educativo, mercado de trabajo y adecuación entre ambos) mayor se vuelve la necesidad para esta población de lograr la estima social y la autoestima a través de recursos propios.

En este sentido, ROY⁷⁰⁸ nos recuerda que «el Islam es, también, una religión europea». Lo cual, a su vez, nos plantea el problema evocado por el propio ROY: la vuelta de los jóvenes en Francia a una religión islámica de opción⁷⁰⁹, tras haber sido previamente des-arabizados y des-islamizados por la escuela republicana y de no haber sido con posterioridad aceptados por el mercado de trabajo, es la vuelta a una religión desprovista de la envoltura cultural general que tiene en el caso de sus antecesores; esta religión des-culturizada es más proclive a la letra que al espíritu, y más proclive, por tanto, a derivar en proposiciones fundamentalistas⁷¹⁰. Se trataría así de un proceso drástico, dramático y traumático de diferenciación funcional, de separación entre la religión y la cultura (islámicas)⁷¹¹.

A este respecto, y en relación con los lugares de culto, cabe señalar que, en abril de 2008, el CIS desarrolló el trabajo de campo de su Estudio nº 2759, llevado a cabo en centros de culto, de confesiones no católicas, inscritos en el Ministerio de Justicia. Del análisis de los datos obtenidos se obtuvieron un conjunto de resultados relevantes sobre las funciones sociales de los centros de culto religioso de las nuevas confesiones religiosas, entre las que destacamos las siguientes:

«Al estudiar las entidades religiosas (...) nos hemos encontrado con una realidad multifuncional muy rica, desde el punto de vista de las actividades que se llevan a cabo dentro de ellas. Como es lógico, las actividades religiosas colectivas son las más comunes, seguidas muy de cerca por la lectura de textos sagrados y por las charlas. Vienen después, en importancia, el consejo moral, la oración individual, el encuentro y la confraternización, los cursos de formación y las actividades festivas y, por último, la ayuda y solidaridad en temas pragmáticos prototípicos de la situación de los inmigrantes (vivienda, trabajo, 'papeles', etc.)»⁷¹².

⁷⁰⁶ DURKHEIM, E.: *Sociologie et philosophie*, Presses Universitaires de France, París 1967, pág. 79.

⁷⁰⁷ En este sentido, en ADOGAME (2014) podemos encontrar la gran variedad de funciones que puede cumplir la religión en caso de minorización social. Este libro contiene estudios monográficos sobre nuevos movimientos religiosos de origen africano en varios países, la mayoría europeos: ADOGAME, A. (Ed.): *The Public Face of African New Religious Movements. Imagining the Religious «Other»*, Ed. Ashgate Farnham 2014.

⁷⁰⁸ ROY, Oliver: *La Laïcité face à l'islam*, Ed. Stock, París 2005.

⁷⁰⁹ Cfr. TIETZE, N.: *Jeunes musulmans de France et d'Allemagne. Les constructions subjectives de l'identité*. Ed. L'Harmattan, París 2002.

⁷¹⁰ Cfr. KHOSROKHAVAR, F.: «Marginalisation de la jeunesse, marginalisation des élites», en GRESH, A. (Dir.): *Un péril islamiste?*, Editions Complexe, París 1994, págs. 129-147.

⁷¹¹ Pero es preciso tener en cuenta que esta deriva no es universal. En un trabajo reciente se muestra cómo jóvenes de origen argelino de los llamados barrios sensibles acceden en la región de París, Île de France, al trabajo y a la profesionalización. Véase a este respecto, BOUCENNA, B.: *Ces enfants d'immigrés qui réussissent. Parcours, devenir socioprofessionnel et stratégies familiales*, ed. L'Harmattan, París 2016.

⁷¹² PÉREZ-AGOTE, Alfonso, y SANTIAGO, J.: *La nueva pluralidad religiosa*, Ministerio de Justicia, Madrid 2009, pág. 93.

Y, al final del trabajo, los citados autores ponían de relieve como:

«la contribución de estas asociaciones a la formación de estructuras de plausibilidad para el mantenimiento de una identidad originaria con una valoración o estima positiva; un lugar donde 'los otros', los diferentes dentro de la sociedad española pueden sentirse 'normales'; claro está que estos centros no son el único mecanismo de re-producción de la identidad original, pero sí uno muy importante; y constituyen, sin duda ninguna, un medio poderoso de integración social. La integración de una persona socialmente minorizada pasa, al menos en parte, por su participación en mecanismos de integración colectiva, como estas entidades religiosas»⁷¹³.

Podemos afirmar, por tanto, que los lugares de culto, en muchas ocasiones, son observados o conforman parte o contenido del derecho de libertad religiosa, pero también están relacionados con los procesos de consolidación de las identidades nacionales o locales y comunitarias. De lo que no cabe la menor duda, es que los lugares de culto en la mayoría de las ocasiones se constituyen en punto de reunión colectiva para la práctica del culto. Un conjunto de personas acuden a un determinado lugar de culto porque son conscientes de que allí van a poder realizar en paz «su» comunicación con el ser supremo en el que creen, con la divinidad en la que creen o con el más allá. Ese elemento de identidad colectiva de ese grupo de personas es el que debe ser protegido y tutela no solo por todas y cada una de las personas que allí se congregan, sino también por él mismo y el símbolo que representa para dicho colectivo. Así, por ejemplo, algunos líderes religiosos locales han señalado que *«las iglesias, los santuarios y los monasterios en el Medio Oriente no solo son destinos de peregrinación, sino también lugares de identidad y esperanza para los cristianos locales que están sufriendo amenazas existenciales»*.

En este sentido, la Resolución 37/17, de 22 de marzo de 2018, del Consejo de Derechos Humanos, sobre «Los derechos culturales y la protección del patrimonio cultural»⁷¹⁴ resulta relevante al condenar todos los actos de destrucción ilegal del patrimonio cultural, incluidos los ataques terroristas, al tiempo que exhorta a todos los Estados a que respeten, promuevan y protejan el derecho de toda persona a participar en la vida cultural, incluida la capacidad de acceder al patrimonio cultural y disfrutar de él; y contiene una serie de recomendaciones para los Estados miembros, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Insta a todas las partes en los conflictos armados a que se abstengan de utilizar ilícitamente de cualquier modo el patrimonio cultural o atentar contra él, observando plenamente las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional humanitario;
- Pide una mayor cooperación internacional en lo relativo a la prevención del saqueo, el contrabando, el robo y el tráfico ilícito organizados de bienes culturales, la lucha contra esas prácticas y la restitución a su país de origen de los bienes culturales sustraídos mediante robo, saqueo o tráfico, e invita a los Estados a que adopten medidas a este respecto a nivel nacional para utilizar eficazmente a tal efecto los instrumentos y bases de datos pertinentes;
- Pide que se establezcan alianzas entre las autoridades nacionales competentes y la sociedad civil, en particular las instituciones comunitarias, con el fin de crear un entorno seguro y propicio para mejorar la protección de los derechos culturales y promover el derecho de toda

⁷¹³ *Ibid*, pág. 151.

⁷¹⁴ A este respecto, véase también Resolución de 30 de septiembre de 2016, del Consejo de Derechos Humanos sobre «Los derechos culturales y la protección del patrimonio cultural».

- persona a participar en la vida cultural, incluida la capacidad para acceder al patrimonio cultural y disfrutar de él;
- Pide también que se definan medios innovadores y mejores prácticas, a escala nacional, regional e internacional, para prevenir la comisión de violaciones y abusos contra los derechos culturales, y se formulen planteamientos participativos e inclusivos para prevenir y mitigar los daños al patrimonio cultural, tanto material como inmaterial;
 - Pide además que se reconozca que la protección del patrimonio cultural constituye un elemento importante de la asistencia humanitaria, en particular en las situaciones de conflicto armado, y también con respecto a las poblaciones desplazadas,
 - Invita a los Estados a que adopten estrategias eficaces para prevenir la destrucción del patrimonio cultural, que prevean, entre otras cosas, la rendición de cuentas, el registro del patrimonio cultural bajo su jurisdicción por medios digitales y de otro tipo, la puesta en marcha de programas educativos sobre la importancia del patrimonio cultural y los derechos culturales y la formación de las fuerzas militares y los agentes humanitarios sobre todas las normas relativas a la protección del patrimonio cultural, tanto durante los conflictos armados como después de ellos; y
 - Alienta a los Estados a que resuelvan toda limitación impuesta a los derechos culturales, adopten las medidas necesarias para impedir la destrucción de monumentos históricos, obras de arte o lugares de culto que constituyen el patrimonio cultural o espiritual de los pueblos, tanto en situaciones de conflicto como en otras situaciones, y promuevan el respeto de la diversidad cultural.

En este contexto, y no menos importante resulta la jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia, en el asunto *Aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Bosnia y Herzegovina contra Serbia y Montenegro)*⁷¹⁵, que tras reconocer la destrucción de bienes culturales no reconoce, sin embargo, que dichas acciones supongan o puedan suponer un delito de genocidio. En concreto, el TIJ considera que

«Con respecto a la destrucción de bienes históricos, religiosos y culturales, la Corte concluye que hay pruebas concluyentes de la destrucción deliberada del patrimonio histórico, cultural y religioso del grupo protegido. Sin embargo, tal destrucción no está comprendida como tal dentro de las categorías de actos de genocidio enunciadas en el artículo II de la Convención» (pág. 205).

Con independencia del tipo penal que constituya, de lo que no cabe la menor duda es que la destrucción de este tipo de bienes supone un ataque contra la identidad de un pueblo o un colectivo; y así lo ha puesto de manifiesto la Corte Penal Internacional en el –ya reseñado– asunto *Mahdi*. La Corte literalmente reconoce que los mausoleos y mezquitas de Timbuktu eran «parte integral de la vida religiosa de sus habitantes»⁷¹⁶, conectándolo inmediatamente con la Convención UNESCO y con el crimen de Guerra del Estatuto de Roma, al tiempo que afirma que atacar tales mausoleos supone una afrenta a esos valores «*attacking these mausoleums and mosques was clearly an affront to these values*»⁷¹⁷.

⁷¹⁵ ICJ, Judgment of 26 February 2007 – Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro). (disponible en internet: «http://www.icj-cij.org/homepage/sp/files/sum_2003-2007.pdf»; consultada el 25 de junio de 2021).

⁷¹⁶ Además, dice: «*The mausoleums of saints and mosques of Timbuktu are an integral part of the religious life of its inhabitants*».

⁷¹⁷ El Fiscal en su acusación señaló con fecha 17 de diciembre de 2015, que el cargo por el que se le acusaba era el de ser responsable de la destrucción de los siguientes edificios entre el 30 de junio de 2012 y el 11 de julio de 2012: (i)

5.3.3. Lugares sagrados e identidad religiosa

1.- Junto a ello, también debemos señalar que la totalidad de las religiones sientan *a priori* el elemento de la protección de este tipo de símbolos (cuando de otras religiones se trata) como una exigencia, obligación e, incluso, deber. Y dicha obligación deviene del elemento identitario que los mismos representan en cada de éstas. A este respecto, y como ya pusimos de manifiesto, desde la antigüedad existen determinados lugares y espacios sagrados que por su naturaleza son considerados inviolables. Así, BURNSIDE⁷¹⁸ asocia con tales creencias y prácticas al Egipto de la época faraónica; lo acontecido inicialmente con los judíos en Egipto⁷¹⁹ sugiere «*un ejemplo a gran escala de la solicitud de asilo*». Lo que implica que la cultura egipcia, también apoyaba las ideas sobre la protección e identificación de ciertos sitios como inviolables. Por ésta razón, los santuarios de la sociedad faraónica están asociados directamente con los dioses. Eran espacios específicos en el área interior de los templos que contenían las representaciones de las deidades: estatuas, grabados y pinturas; espacios que fueron utilizados para rituales como ofrendas y sacrificios.

Estos espacios sagrados, en el sentido identificado por ELÍADE y utilizando el término *sacer*, son descritos como ciertos lugares en los cuales el espacio en sí mismo, junto con las personas y objetos dentro de ellos, se distinguen de lo *profanus*, a través de los actos rituales y procesos de lo que se denomina «*hierofanía o manifestación de lo sagrado*»⁷²⁰. En estos lugares, las personas son conscientes de lo sagrado, porque es allí en el *sacrum* donde «*se revela el carácter [sagrado] en sí mismo, manifestándose como algo totalmente diferente de lo 'profano'*»⁷²¹. A su vez, BRERETON define a los espacios sagrados como «*focos de la identidad religiosa de las comunidades, que actúan como una 'lente', que centra la atención, en las formas, objetos y acciones, sobre [ellos]*»⁷²². En estos

el Mausoleo Sidi Mahamoud Ben Omar Mohamed Aquit (ii) el Mausoleo Sheikh Mohamed Mahmoud Al Arawani Mausoleum (iii) el Mausoleo Sheikh Sidi El Mokhtar Ben Sidi Mouhammad Al Kabir Al Kounti; (iv) el Mausoleo Alpha Moya; (v) el Mausoleo Sheikh Mouhamad El Mikki; (vi) el Mausoleo Sheikh Abdoul Kassim Attoutaty; (vii) el Mausoleo Sheikh Sidi Ahmed Ben Amar Arragadi; (viii) la Puerta de la Mezquita Sidi Yahia y los dos Mausoleos adyacentes a la Mezquita Djingareyber principalmente, (ix) el Mausoleo Ahmed Fulane y (x) el Mausoleo Bahaber Babadié.

Cfr. BAGOTT, P.: «How to solve a problem like Al Mahdi: proposal for a new crime of attacks against cultural heritage», en FRASER, J., y MCGONIGLE LEYH, B. (Eds.): *Intersections of Law and Culture at the International Criminal Court*, Edward Elgar Publishing, págs. 38-58; CAPONE, F.: «An Appraisal of the Al Mahdi Order on Reparations and Its Innovative Elements: Redress for Victims of Crimes against Cultural Heritage», en *Journal of International Criminal Justice*, núm. 16/3 (2018), págs. 645-61; CASALY: «Al Mahdi before the ICC. Cultural Property and World Heritage in International Criminal Law», en *Journal of International Criminal Justice*, núm. 14/5 (2016), págs. 1199-220; CURCI, A.: «The Prosecutor v. Al Mahdi and the Destruction of Cultural Heritage: Property Crime or Crime Against Humanity», en *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*; ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: «Ataque a lugares religiosos y Derecho penal internacional: el caso *Al Mahdi* ante la Corte Penal Internacional», en VV.AA.: *El Derecho eclesiástico del Estado. En homenaje al Profesor Dr. Gustavo Suárez Pertierra*, Tirant lo Blanch, Valencia 2021, págs. 107-133; WIERCZYŃSKA, K., y JAKUBOWSKI, A.: «Individual Responsibility for Deliberate Destruction of Cultural Heritage: Contextualizing the ICC Judgment in the Al-Mahdi Case», en *Chinese Journal of International Law*, núm. 16/4 (2017), págs. 695-721.

⁷¹⁸ BURNSIDE, J.P.: «Exodus and Asylum: Uncovering the relationship between biblical law and narrative», en *Journal for the Study of the Old Testament*, vol. 34/3 (2010), págs. 243-266.

⁷¹⁹ En el momento en que José, quien pertenecía como consejero de la corte del faraón, recibe a sus hermanos y familias para darles protección y alimento.

⁷²⁰ ELIADE, E.: *The Sacred and the Profane: The nature of religion*, Harcourt, Orlando 1987, pág. 11.

⁷²¹ *Ibidem*.

⁷²² BRERETON, J. P.: «Sacred space», en ELIADE, M. (ed.): *The Encyclopedia of Religion*, Ed. Macmillan, New York 1987, pág. 14.

espacios, el poder emanaba de la protección de las deidades y aquellos que violasen lo *sacrum*, desafiando la autoridad divina y subvirtiendo los valores asociados con sus seguidores y la comunidad entera, corrían el riesgo de ser sometidos a un castigo severo⁷²³.

No obstante, cabe señalar que la destrucción u ocupación de los templos o lugares sagrados de unas religiones por parte de otras religiones es una práctica a lo largo de la historia que llega hasta nuestros días. Así lo pone de manifiesto TORRES con relación al cristianismo en el Imperio romano: «Sabemos que los cristianos destruyeron templos paganos, los expoliaron, reutilizaron sus materiales de construcción y los convirtieron en iglesias cristianas, o bien ubicaron sus propios santuarios en los mismos recintos sagrados de los adversarios, aunque sin demoler sus edificios. Los ejemplos proporcionados por las fuentes son abundantes, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo IV, con cierta oscilación en el número de esos ataques dependiendo de la orientación y de la tolerancia religiosa de los distintos emperadores, pues las constituciones imperiales establecían la clausura de los templos, la confiscación de sus tesoros y, en algunos casos, su demolición y la construcción de basílicas cristianas sobre esos mismos terrenos»⁷²⁴.

2.- Por todo ello, entendemos absolutamente necesario y de una importancia fundamental fomentar y practicar una cultura de diálogo y encuentro, caracterizada por el respeto y conocimiento mutuos, aceptación de las diferencias y caminar juntos por un camino de solidaridad y cooperación humanas. La Resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos sobre «Lucha contra la intolerancia, los estereotipos negativos, la estigmatización, la discriminación, la incitación a la violencia y la incitación a la violencia contra las personas por motivos de religión o convicciones», de 24 de marzo de 2011⁷²⁵ y la resolución 66/167 de la Asamblea General hermana, de 19 de diciembre de 2011⁷²⁶ reconocen que el diálogo interreligioso e intercultural puede estar entre las mejores protecciones contra la intolerancia religiosa y que un diálogo continuo sobre estas cuestiones puede ayudar a superar las percepciones erróneas⁷²⁷. El *Proceso de Estambul*⁷²⁸,

⁷²³ Cfr. SWAN, J.: *The power of place: Sacred ground in natural and human environments*, Ed. Quest, Wheaton 1991.

⁷²⁴ A propósito del marco legal que permitió la destrucción u ocupación de los templos paganos, ver TESTA, E.: «Legislazione contro il paganesimo e cristianizzazione dei templi (sec. IV-VI)», en *LA*, vol. 41 (1991), págs. 311- 326; GAUDEMET, J.: «La legislazione antipagana da Costantino a Giustiniano», en BEATRICE, P.F. (ed.): *L'intolleranza cristiana nei confronti dei pagani*, Bolonia 1993, págs. 15-36; y BUENACASA PÉREZ, C.: «La decadencia y cristianización de los templos paganos a lo largo de la Antigüedad Tardía (313-423)», en *Polis. Revista de Ideas y Formas políticas de la Antigüedad Clásica*, vol. 9 (1997), págs. 25-50.

⁷²⁵ Véase Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo sexto período de sesiones, Suplemento núm. 53 (A/66/53), cap. II, secc. A (consultar en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/127/30/PDF/G1112730.pdf?OpenElement>; visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021).

⁷²⁶ Resolución de 19 de diciembre de 2011 (consultar en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/468/87/PDF/N1146887.pdf?OpenElement>; visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021).

⁷²⁷ En este mismo sentido, véanse también las Resoluciones del Consejo de Derechos humanos 19/25, de 23 de marzo de 2012 (A/67/53 y Corr.2), 22/31, de 22 de marzo de 2013 (A/68/53), y 28/29, de 27 de marzo de 2015 (A/70/53), así como las resoluciones de la Asamblea General 67/178, de 20 de diciembre de 2012, 68/169, de 18 de diciembre de 2013, y 69/174, de 18 de diciembre de 2014.

⁷²⁸ Las resoluciones 16/18 y 66/167 fueron adoptadas por consenso en 2011, y aclamadas por las partes interesadas de todas las regiones y religiones como un importante paso adelante en los esfuerzos internacionales para enfrentar la intolerancia religiosa y el discurso de odio. La inclusión de un plan de acción explícito para combatir la intolerancia religiosa en los párrafos operativos de estas resoluciones (así como en iteraciones posteriores de los textos) es clave para comprender su valor y relevancia continua. Además, los Estados tuvieron la previsión de establecer también un mecanismo específico de implementación para el plan de acción: el «Proceso de Estambul». Sobre el denominado «Proceso de Estambul», hasta la fecha se han celebrado seis reuniones en todo el mundo en el marco del Proceso de Estambul, la última en La Haya (2022) (consultar en línea: <https://www.universal-rights.org/lac/programas/mas-alla-del-consejo/proceso-de-estambul/>; visitado por última vez el 10 de diciembre de 2021).

establecido en 2011 para la aplicación de la resolución 16/18, proporciona un marco político clave para la cooperación en la lucha contra la intolerancia religiosa, la discriminación y la violencia basadas en la religión o las creencias.

Desde el lanzamiento del Proceso en Estambul, Turquía, en julio de 2011, se han celebrado siete reuniones a nivel de expertos: en Washington (EE.UU.), Londres (Reino Unido y Canadá), Ginebra (OIC), Doha (Qatar), Jeddah (OIC), Singapur y La Haya (Países Bajos). En abril de 2019, Dinamarca y la Unión Europea organizaron una reunión en Ginebra para evaluar el progreso realizado con la implementación de las resoluciones 16/18 y 66/167. Una década después de la adopción de esas resoluciones y en un contexto preocupante de mayor intolerancia religiosa en todo el mundo (incluido el aumento de la islamofobia, el antisemitismo y los ataques contra las minorías cristianas), el fortalecimiento del Proceso de Estambul y su uso como vehículo para impulsar el progreso mundial en la lucha contra la discriminación y el odio sigue siendo de suma importancia.

6. LIBERTAD DE CONCIENCIA, LUGARES DE CULTO Y CIBERESPACIO

Una última cuestión a debate tiene que ver con lo que podemos llamar «ciberespacio», entendido éste con los elementos digitales presentes o que afectan o pueden afectar a la temática de los lugares religiosos o espirituales. Las nuevas tecnologías suponen la existencia de una herramienta eficaz de comunicación e información⁷²⁹. Vivimos, por lo tanto, en lo que se denomina «sociedad de la información»⁷³⁰, la cual puede definirse como «todo tipo de información para

⁷²⁹ El informe titulado *La Sociedad de la Información en España 2012* (2013), pone en evidencia muchos de estos cambios: el 70% de los españoles son internautas (el 72% de los internautas en general y más del 80% de los internautas jóvenes) acceden a diario a la red y lo hacen cada vez más desde el smartphone en lugar del ordenador (Fundación Telefónica: *La Sociedad de la Información en España 2012*, Ariel-Colección Fundación Telefónica, Barcelona 2013).

⁷³⁰ Según TREJO, «la sociedad de la información se define con los siguientes puntos:

1. *Exuberancia: esto debido a la cantidad de datos que se transmiten y la cotidianeidad de esta transmisión de información en la vida de los individuos; es también interesante no solo esta cantidad de datos tan apabullante, sino como ha pasado a formar parte de la vida humana, llegando a la saturación y duplicidad de los mensajes, pero también a la libertad de opinión y transmisión del conocimiento.*
2. *Omnipresencia: la manera en la cual las nuevas tecnologías han llegado, y el cómo encontramos instrumentos para comunicar básicamente en cualquier parte. No solo es el ordenador: son los móviles, cámaras con acceso a Internet, tabletas electrónicas, entre otros instrumentos que permiten transmitir información.*
3. *Irradiación: los mensajes llegan sin limitación de espacio, a múltiples usuarios sin limitación de ubicación y número.*
4. *Velocidad: la instantaneidad es una característica de los nuevos medios y soportes de comunicación, no hay tiempos de espera y hay un tiempo infinito de almacenamiento.*
5. *Multilateralidad/centralidad: si bien la información en la red puede brotar de todas las partes del mundo, los países productores de información en su mayoría están radicados en Occidente y a la cabeza de los mismos está EEUU. Lo cual indica que los nuevos medios mantienen la vieja hegemonía.*
6. *Interactividad/Unilateralidad: los nuevos medios permiten que los receptores se conviertan en productores informativos, aunque esa opción sigue siendo la menos explorada. Por lo tanto la mayoría de los cibernautas siguen siendo solo consumidores.*
7. *Desigualdad: si bien la red es universal y propone la conexión a nivel global, en el uso de internet se evidencia la desigualdad del mundo offline. La posibilidad de acceso, así como la libertad en el mismo, evidencian los desequilibrios y desigualdades que existen en las diferentes partes del globo.*
8. *Heterogeneidad: internet se ha convertido en un gran foro de información de toda índole, incluyendo contenido violento, amenazante e insultante.*

la producción de riqueza, conocimiento, mensajes y toma de decisiones»⁷³¹. La sociedad de la información va de la mano con la globalización y las nuevas tecnologías debido a que ambas han generado avances complementándose unas con otras, uniendo latitudes y generando entendimiento no solo compartido, sino conocimiento que compartir⁷³².

En la actualidad, su uso extendido ha planteado un nuevo paradigma debido al hecho de que Internet reformula no solo el modelo comunicativo y de conocimiento, sino que modifica primordialmente el mensaje. Por lo tanto, el ciberespacio se ha convertido en un marco no sólo referencial para la búsqueda de información, sino para la emisión de mensajes, con la absoluta certeza de su visibilidad y expansión. Igualmente el espacio web propone inicialmente el anonimato en el uso y en la emisión de contenido. Este último aspecto, es claramente definitorio para la generación de mensajes de carácter violento o de odio. Así, pues, y aunque –como se ha señalado– hay una parte positiva, relacionada con la difusión, información, promoción, etc. en general, y respecto de estos lugares de culto en particular, en el presente estudio vamos a hacer referencia a la parte –por así decir– negativa y, por tanto, como instrumento para la difusión de discursos de odio o intolerancia y discriminación, y en su forma más extrema de terrorismo.

6.1. Internet, discursos de odio e intolerancia y lugares de culto

Respecto de esto último, cabe señalar que internet y, con él, las redes sociales, se han utilizado para la difusión de mensajes esencialmente de odio e intolerancia⁷³³. Como se ha podido ver en los dos apartados anteriores, los discursos de odio e intolerancia se han incrementado en los últimos años⁷³⁴, y un instrumento que ha favorecido dicha difusión ha sido, sin lugar a dudas, internet en un sentido global. Las causas que han llevado al incremento de este medio son debido –según SYTMAN– «a que en internet podemos encontrar numerosos servicios y sistemas de comunicaciones que nos permiten publicar información y no sólo recibirla»⁷³⁵.

En los mensajes intolerantes o de odio que se difunden a través de internet son –como ya se ha señalado con anterioridad, y entre otros⁷³⁶–, de carácter antisemita, islamóforos o an-

9. Desorientación: la profusión de fuentes y cantidad de información ha creado la sensación de «bombardeo» informativo a través de internet. La cantidad y variedad de mensajes genera la desorientación y falta de análisis sobre la información recibida» (en «Vivir en la sociedad de la información. Orden Global y dimensiones locales en el universo digital», en *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*, núm. 1 (2013)).

⁷³¹ ALSINA, M.: *Teorías de la comunicación: ámbitos, métodos y perspectivas*, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona 2001, pág. 23.

⁷³² GADEA ALDAVE, Gilda, y CANCELO SANMARTÍN, M^a de las Mercedes: «La promoción de la violencia en internet», pág. 3 (consultar en internet: <https://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/12345/GADEA%20ALDAVE%2C%20CANCELO%20SANMARTIN%20et%20al.%20La%20promoci%C3%B3n%20de%20la%20violencia%20en%20Internet.pdf?sequence=1>; visitado por última vez el 16 de octubre de 2021)

⁷³³ Cfr. CRUZ, José, y RODRIGUEZ PRIETO, Rafael (Eds.): *En las fronteras del antisemitismo. Viejos y nuevos espacios en la sociedad de internet*, Hebraica ediciones, Madrid 2014.

⁷³⁴ Ver *supra*, Capítulo 3, apartados 4 y 5.

⁷³⁵ SYTMAN, David: «Antisemitismo en internet», recuperado en <https://www.yadvashem.org/es/education/educational-materials/lesson-plans/antisemitism/sytman.html> (consultado por última vez el 12 de octubre de 2021).

⁷³⁶ Estas prácticas han dado lugar al denominado «ciberodio», el cual se ha entendido como una expresión de odio contra «los demás», «los extraños», «los extranjeros» o «los enemigos», que incluye textos, discursos, videos e imágenes ofensivas, insultantes o amenazantes contra las personas por ciertas características del grupo al que pertenecen (por ejemplo, su religión, creencias o convicciones, su orientación sexual, discapacidad, etnia o raza, entre otras) para despreciarlos o dañarlos.

ticristianos⁷³⁷; y en ocasiones los mismos se centran o circunscriben a lugares religiosos o espirituales pertenecientes no sólo a las presentes creencias o religiones, sino a todo tipo de creencias o convicciones, con lo que ello supone o puede suponer de extremismo y violencia hacia estos lugares. Respecto de este motivo (el religioso), se ha señalado que «*si bien existe un gran segmento de mensajes de odio vertidos en la red en contra y hacia la comunidad musulmana, la predominancia del objeto de odio se encuentra ubicada en una argumentación política y/o social, más que religiosa. Idénticamente sucede con la comunidad judía, quien resulta atacada bajo argumentos económicos y políticos y no culturales y/o religiosos. Debido a ello esta variable resulta considerablemente más baja respecto de las otras; y el racismo parece destacar en los discursos de odio, máxime cuando bajo esta lógica discursiva, se engloba por igual a regiones, naciones, etnias, religiones, culturas y/o lenguas*»⁷³⁸.

Ello no es óbice para que se pueda afirmar que los lugares sagrados o espirituales han entrado de lleno en los contenidos de los discursos de odio de carácter religioso, 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 de la discusión y como objeto de ataque, tanto del propio discurso de odio, así como destino del ataque violento. A este respecto, resulta oportuno traer a colación la Recomendación 1804 (2007) del Consejo de Europa sobre «Estado, Religión, Laicidad y Derechos Humanos»⁷³⁹, por cuanto en la misma se hace un llamamiento a los Estados para que prohíban la propagación de principios religiosos que en la práctica puedan significar una violación de derechos humanos, al tiempo que apela a que, en caso de duda, soliciten a los líderes religiosos una toma de postura clara a favor de la precedencia de esos derechos por encima de cualquier otro principio⁷⁴⁰.

La cuestión a plantear, en este momento, tiene que ver con la responsabilidad legal de este tipo de medios, servicios o sistemas de comunicación en cuanto a la información que se alberga en ellos. En este sentido, internet no establece severas restricciones a la creación de información por lo que los usuarios son genuinamente libres en la emisión de sus opiniones y creencias. Esta ausencia de normas sociales y regulación jurídica inhibe en determinados casos la conducta socialmente aceptable del individuo. Ello aunado al anonimato que ofrece Internet resulta en los ingredientes necesarios para la creación de un escenario continente de mensajes de violencia y odio de diverso tipo.

⁷³⁷ Dentro de los que llamamos «antisemitas» pueden ser también incluidos aquellos que están dirigidos a la negación del holocausto. La negación del holocausto es un intento de negar los hechos establecidos que tuvieron lugar durante el mayor genocidio nazi contra los judíos. Tradicionalmente, las afirmaciones más comunes que llevaban a la negación del holocausto son que el asesinato de 6 millones de judíos no ocurrió, que los nazis no disponían de ninguna política de exterminación de los mismos y que las cámaras de gas en lugares como Auschwitz o Hadamar no existieron. En la actualidad, existen unas distorsiones más recientes entre las que se encuentran las afirmaciones de que las muertes en los campos de concentración fueron resultado de enfermedades o hambrunas y no de motivos políticos, y que el famoso diario de Ana Frank es falso.

⁷³⁸ GADEA ALDAVE, Gilda, y CANCELO SANMARTÍN, M^a de las Mercedes: «La promoción de la violencia...», op. cit., pág. 8.

⁷³⁹ Consultar en línea: https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_categoria=7923 (visitado por última vez el 29 de diciembre de 2021).

⁷⁴⁰ En este mismo sentido, debe una vez más hacerse mención del Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre discurso de odio, y la trascendencia que en el mismo se otorga a los líderes religiosos. Ver a este respecto, ONU: *Plan de acción para líderes y actores religiosos para la prevención de la incitación contra la violencia que podría dar lugar a crímenes atroces*, Nueva York 2017 (consultar en línea: https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/UN%20Plan%20of%20Action_ES.pdf; visitado por última vez el 19 de diciembre de 2021).

No obstante, cabe hacer mención del «Código de Conducta para la lucha contra la incitación ilegal al odio en internet» firmado, en 2016⁷⁴¹, por la Comisión Europea⁷⁴² y varias empresas prestadoras de servicios de alojamiento de datos, entre ellas Microsoft, Facebook, Twitter, TikTok y YouTube, y por el que dichas empresas «apoyan a la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE en el esfuerzo por responder al desafío de garantizar que las plataformas en línea no ofrecen oportunidades al discurso de incitación ilegal al odio en Internet de propagarse viralmente. La difusión de la incitación ilegal al odio en Internet no solo afecta negativamente a los grupos o individuos contra los que se dirige, sino que también incide negativamente en quienes defienden la libertad, la tolerancia y la no discriminación en nuestras sociedades abiertas, y tiene un efecto disuasorio sobre el discurso democrático en las plataformas en línea».

Las empresas de TI, después de subrayar que el presente código de conducta⁷⁴³ tiene por objeto la orientación de sus propias actividades, así como la puesta en común de las mejores prácticas con otras empresas y plataformas de Internet y con los operadores de medios de comunicación social, acuerdan con la Comisión Europea un código de conducta, en el que se establecen los siguientes compromisos públicos:

- Las empresas de TI contarán con procedimientos claros y eficaces para examinar las notificaciones relativas a la incitación ilegal al odio que se produzcan en el marco de los servicios que prestan, de manera que puedan retirar o deshabilitar el acceso a dicho contenido. Las empresas de TI dispondrán de normas o directrices comunitarias en las que se aclare que prohíben la promoción de la incitación a la violencia y las conductas odiosas.
- Tras la recepción de una notificación válida de retirada, las empresas de TI valorarán esas solicitudes con arreglo a sus normas y directrices comunitarias y, en caso necesario, a las legislaciones nacionales de transposición de la Decisión marco 2008/913/JAI, con equipos especializados en examinar solicitudes.
- Las empresas de TI revisarán la mayoría de las notificaciones válidas para la retirada de manifestaciones de incitación ilegal al odio en menos de 24 horas, y retirarán o deshabilitarán, si fuera necesario, el acceso a dicho contenido.

⁷⁴¹ Código de Conducta para la lucha contra la incitación ilegal al odio en Internet (consultar en <https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/CodigoConducta.pdf>; visitado por última vez el 14 de octubre de 2021).

⁷⁴² El compromiso de la UE contra el discurso de odio *on line* ha sido claro, como se deduce de la intervención del primer Vice-Presidente de la Comisión Europea, Sra. Timmerman, en la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior con ocasión de una audiencia sobre antisemitismo, islamofobia y discurso de odio en el Parlamento Europeo el 29 de junio de 2015, la cual afirmó: «*I think we need to look at the new areas where hate speech is propagated, which is mainly on the Internet. And the Commission takes that very seriously indeed. And we will need to look for strategies to tackle the issue. Things that people will not say in the public sphere when they meet other people, they will easily propagate on the Internet. They will easily say the most horrible things about other people on the Internet. And it gets a life of its own. There is a whole mythology surrounding the age-old stories of Jews being detached from the countries where they live in because they have some sort of cosmopolitan idea of doing away with national interest, etc. This stuff that has been going on for centuries is back, and it is big again on the Internet*» (en *Committee of the European Parliament on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, hearing on Anti-Semitism, Islamophobia and hate speech* [disponible en: http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/timmermans/announcements/transcript-first-vice-president-timmermans-closing-remarks-duringcommittee-civil-liberties-justice_en; consultado por última vez el 16 de octubre de 2021]).

⁷⁴³ En este sentido, el artículo 16 de la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior («Directiva sobre el comercio electrónico», *DOUE* L 178 de 17.7.2000), indica que los Estados miembros y la Comisión fomentarán la elaboración de códigos de conducta a nivel de la Unión, por parte de las asociaciones u organizaciones profesionales y de consumidores, diseñadas para contribuir a la aplicación de sus artículos 5 a 15.

- Además de lo anterior, las empresas de TI educarán y concienciarán a sus usuarios sobre los tipos de contenidos no autorizados en virtud de sus normas y directrices comunitarias. El sistema de notificación podría emplearse como herramienta para ello.
- Las empresas de TI facilitarán información sobre los procedimientos de presentación de notificaciones con vistas a aumentar la rapidez y la eficacia de la comunicación entre las autoridades de los Estados miembros y las empresas de TI, en particular en lo relativo a las notificaciones y la deshabilitación del acceso o la retirada de las manifestaciones de incitación ilegal al odio en Internet. La información deberá transmitirse a través de los puntos de contacto nacionales designados por las empresas de TI y los Estados miembros, respectivamente. Ello también permitirá que los Estados miembros y, en particular, sus fuerzas y cuerpos de seguridad, conozcan mejor los métodos para identificar e informar a las empresas sobre los casos de incitación ilegal al odio en Internet.
- Las empresas de TI fomentarán las notificaciones y la señalización por parte de expertos de los contenidos que promuevan la incitación a la violencia y conductas odiosas, particularmente a través de asociaciones con OSC, facilitando información clara sobre las normas y directrices comunitarias de cada empresa y sobre las normas relativas a los procesos de información y notificación. Las empresas TI procurarán reforzar las asociaciones con las OSC mediante la ampliación su ámbito geográfico y, en su caso, proporcionando apoyo y formación para permitir a los socios de las OSC desempeñar el papel de «informantes de confianza» o equivalente, respetando debidamente la necesidad de mantener su independencia y credibilidad.
- Las empresas de TI recurrirán al apoyo de los Estados miembros y la Comisión Europea para garantizar el acceso a una red representativa de socios de las OSC y de «informantes de confianza» en todos los Estados miembros a fin de contribuir a proporcionar notificaciones de alta calidad. Las empresas de TI presentarán información sobre los «informantes de confianza», disponible en sus sitios web.
- Las empresas de TI proporcionarán formación periódica a su personal sobre la evolución de la sociedad actual e intercambiarán puntos de vista sobre el potencial de mejora.
- Las empresas de TI intensificarán la cooperación entre sí y con otras plataformas y empresas de medios de comunicación social para reforzar el intercambio de mejores prácticas.
- Las empresas de TI y la Comisión Europea, reconociendo el valor de un «contradiscurso» independiente contra la retórica del odio y los prejuicios, aspiran a continuar su trabajo elaborando y promoviendo discursos alternativos independientes, nuevas ideas e iniciativas, y apoyando programas educativos que fomenten el pensamiento crítico.
- Las empresas de TI intensificarán su colaboración con las OSC para impartir formación basada en las mejores prácticas en materia de lucha contra la retórica del odio y los prejuicios, así como para aumentar el alcance de la divulgación proactiva destinada a las OSC con el fin de ayudarlas a llevar a cabo campañas efectivas de «contradiscurso». La Comisión Europea, en cooperación con los Estados miembros, contribuirá a este esfuerzo mediante la adopción de medidas para determinar las necesidades y exigencias de las OSC a este respecto.
- La Comisión Europea, en coordinación con los Estados miembros, promoverá también la adhesión a los compromisos enunciados en el presente código de conducta por parte de otras plataformas y empresas de medios de comunicación social.

Amén de que dentro de la Unión Europea, y lo es también en el caso de España, es posible iniciar acciones tendientes a la erradicación de estos mensajes de odio. En este sentido, Europa, a diferencia de los sitios web alojados en Estados Unidos que se encuentran protegidos por la primera enmienda⁷⁴⁴, se ha previsto de un mecanismo para suprimir estos discursos de odio y penalizar estos delitos. En concreto, el Convenio de Budapest sobre la Ciberdelincuencia⁷⁴⁵ y su Protocolo adicional, que ya mencionamos, relativo a la incriminación de actos de naturaleza racista y xenofóbica a través de sistemas informáticos⁷⁴⁶, a través de los cuales se obliga a los Estados Parte a la promulgación de leyes internas que permita exigir a los proveedores de Internet la conservación de los datos almacenados en sus servidores por un periodo máximo de 90 días (renovables), para el caso de que sea requerida dicha información y se deba hacer cumplir esta ley, en el curso de una investigación o procedimiento penal. Este procedimiento es de suma importancia considerando la naturaleza efímera de los datos electrónicos. La emisión de una orden de conservación o una medida similar, también tiene varias ventajas en comparación con los procedimientos tradicionales de registro e incautación, ya que el proveedor de servicios de Internet puede estar en mejores condiciones de obtener rápidamente las pruebas de que se trata. Asimismo, el artículo 19 del Convenio, «*confiere a los datos almacenados una protección similar a que suelen otorgarse a las pruebas tangibles de acuerdo con la legislación nacional pertinente*».

En la armonización de procedimientos entre todos los Estados Miembros, el Convenio obliga a las partes a presentar los datos de los abonados a fin de identificar al abonado al servicio de Internet⁷⁴⁷. Esta información del abonado puede resultar vital en la etapa de la investigación con el objeto de determinar la identidad del autor del acto delictivo que implica este uso de Internet

⁷⁴⁴ Primera enmienda Constitución EE.UU.: «*El Congreso no elaborará Ley alguna para el reconocimiento (o establecimiento) de cualquier religión, o para prohibir el libre ejercicio del culto, o para limitar la libertad de palabra o de prensa, o el derecho que tienen los ciudadanos de reunirse en forma pacífica y de dirigir peticiones al Gobierno para la reparación de agravios*».

⁷⁴⁵ Consejo de Europa: *Convenio sobre la Ciberdelincuencia*, Serie de Tratados N° 185, de 23 de noviembre de 2011 (consultar en línea: https://www.oas.org/juridico/english/cyb_pry_convenio.pdf; visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021).

⁷⁴⁶ El 1 de marzo de 2006 entró en vigor el Protocolo Adicional a la Convención sobre el delito cibernético. ETS n° 189 Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems (consultar en línea: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/189/signatures>; visitado por última vez el 12 de octubre de 2021).

⁷⁴⁷ Véase Art. 18 del Convenio: «*Orden de presentación*».

1. Cada Parte adoptará las medidas legislativas y de otro tipo que resulten necesarias para facultar a sus autoridades competentes a ordenar:

a) A una persona que se encuentre en su territorio que comunique determinados datos informáticos que posea o que se encuentren bajo su control, almacenados en un sistema informático o en un medio de almacenamiento de datos informáticos; y
b) a un proveedor de servicios que ofrezca prestaciones en el territorio de esa Parte que comunique los datos que posea o que se encuentren bajo su control relativos a los abonados en conexión con dichos servicios.

2. Los poderes y procedimientos mencionados en el presente artículo están sujetos a lo dispuesto en los artículos 14 y 14.

3. A los efectos del presente artículo, por «*datos relativos a los abonados*» se entenderá toda información, en forma de datos informáticos o de cualquier otra forma, que posea un proveedor de servicios y esté relacionada con los abonados a dichos servicios, excluidos los datos sobre el tráfico o sobre el contenido, y que permita determinar:

a) El tipo de servicio de comunicaciones utilizado, las disposiciones técnicas adoptadas al respecto y el periodo de servicio;
b) la identidad, la dirección postal o geográfica y el número de teléfono del abonado, así como cualquier otro número de acceso o información sobre facturación y pago que se encuentre disponible sobre la base de un contrato o de un acuerdo de prestación de servicios;
c) cualquier otra información relativa al lugar en que se encuentren los equipos de comunicaciones, disponible sobre la base de un contrato o de un acuerdo de servicios».

para la comisión de delitos de odio. Asimismo, en este ámbito también destacan un conjunto de medidas comprendidas en la categoría de *soft law*, como la Recomendación de Política General nº 6 de la ECRI sobre la lucha contra la difusión de materiales racistas, xenófobas y antisemitas en internet, de 15 de diciembre de 2000 (por la que se apela a los Estados a integrar la batalla contra estas tendencias en sus políticas de control de contenidos ilícitos en Internet), y la Resolución nº. 2144 titulada: «Ending cyberdiscrimination and online hate», de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 2017, por la que se reclama la necesidad de clarificar la responsabilidad de las plataformas intermediarias⁷⁴⁸.

Junto a ello, cabe hacer mención asimismo del *Protocolo para combatir el discurso de odio ilegal en línea*⁷⁴⁹, coordinado por el Observatorio Español de Racismo y Xenofobia del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (OBERAXE). 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. Sus bases son –los ya mencionados anteriormente– el Código de Conducta para la lucha contra la incitación ilegal al odio en Internet, 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 línea⁷⁵⁰, y la legislación estatal española en la materia.

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 odio⁷⁵¹. Se echa en falta, no obstante, la presencia de la Fundación pública Plura-

⁷⁴⁸ El texto está disponible en: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23456&lang=en>; consultado por última vez el 12 de octubre de 2021).

⁷⁴⁹ OBERAXE: *Protocolo para combatir el discurso de odio ilegal en línea* (consultar en línea: https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/ejes/discursoodio/PROTOCOLO_DISCURSO_ODIO.pdf; visitado por última vez el 15 de octubre de 2021).

⁷⁵⁰ 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) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2018-80435>; visitado por última vez el 27 de noviembre de 2021).

⁷⁵¹ Los contenidos del Protocolo se distribuyen en los siguientes 6 apartados:

- Apartado I: Se definen los delitos de discurso de odio a efectos de este, según la legislación estatal española. Además, se relacionan las principales normas europeas e internacionales para valorar la noción de delitos de discurso de odio. Se describen los procedimientos de notificación, comunicación, retirada o bloqueo de contenidos ilegales en línea; así como las salvaguardas existentes en la legislación española para los prestadores de servicios de alojamiento de datos cuando, por propia iniciativa, hayan emprendido acciones para identificar, retirar, bloquear o restringir el acceso a contenidos ilícitos o que violan sus propios estándares o términos del servicio. Se describe también cuándo y cómo deben ser informados los proveedores de contenidos que envían contenidos que pueden ser ilegales, a una plataforma de alojamiento de datos.
- Apartado II: Se propone la elaboración de un listado de autoridades competentes, que serán las que notifiquen contenidos ilegales de discurso de odio. Siguiendo las recomendaciones de la Comisión Europea, se propone un Punto de Contacto de las autoridades competentes para la comunicación con los prestadores de servicios de alojamiento de datos a través de Internet, que será la Unidad de criminalidad informática de la Fiscalía General del Estado. El Punto de Contacto facilitará la notificación de contenidos ilegales, mediante un procedimiento ágil y con garantías, para el bloqueo, la retirada o restricción de acceso a los mismos, contribuyendo a que la legislación española pueda ser aplicada eficazmente. Se describe cómo el Punto de Contacto podrá requerir al prestador de servicios de alojamiento de datos que no informe al proveedor de datos de la retirada o bloqueo de un contenido, cuando constituya un delito grave. También se propone la elaboración de un formulario para las notificaciones que realicen las autoridades competentes y su contenido.

lismo y Convivencia, ya que la misma podría contribuir no sólo desde el plano de la precisión terminológica relacionada con las discriminaciones e intolerancias por motivos religiosos o de convicción, sino también desde el plano de apoyo a los criterios a utilizar para los delitos de odio por motivos religiosos. Su participación en este sentido entendemos que puede resultar no sólo beneficiosa para los objetivos del presente Protocolo, sino también para su interrelación con otros criterios (xenofobia, racismo, etc.).

A este respecto, y a pesar de que –según datos de la Comisión europea– la autorregulación ha dado buenos resultados en la lucha contra la incitación al odio *on line*, no puede pasarse por alto la cuestionabilidad de la propia medida. Y es que –como señala GUTIÉRREZ CASTILLO–, «con ella no se resuelve el problema de raíz, sino que se garantiza únicamente una «limpieza» de los mensajes y contenidos violentos en internet por parte de actores privados (empresas TIC) de una forma discrecional y poco controlada. Además, esta solución puede dar lugar a perjuicios para los usuarios, que verán más o menos limitados sus derechos en función de las políticas de control de los diferentes operadores de la red»⁷⁵².

6.2. Internet, terrorismo y lugares de culto

6.2.1. Internet y ataques terroristas

1.- Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales han puesto de manifiesto como el uso de internet con fines terroristas es un fenómeno que se propaga con rapidez y exige una respuesta dinámica y coordinada de los Estados⁷⁵³. Muchos grupos criminales a lo largo y ancho

• Apartado III: Se propone la tramitación preferente, por parte de los prestadores de servicios de alojamiento de datos, de las comunicaciones provenientes de los comunicantes fiables debidamente acreditados. También se propone la elaboración de un formulario para la realización de esas comunicaciones y su contenido.

• Apartado IV: Trata de la acreditación y la formación de los comunicantes fiables. Se establece la creación de una Comisión de Acreditación de Comunicantes Fiables, y su composición, para la selección de los comunicantes fiables. Se propone la formación de los comunicantes fiables por parte de la Administración y las empresas proveedoras de servicios de alojamiento de datos, tanto para el conocimiento de las normas de uso de las plataformas de alojamiento de datos en Internet, como de la legislación española relativa al discurso de odio ilegal.

• Apartado V: Trata de la acomodación de mecanismos restaurativos, que también se incluye en la Recomendación UE 2018/334. Se trata de ofrecer a los ciudadanos información sobre mecanismos alternativos para la resolución de conflictos relacionados con los discursos de odio, sin necesidad de llegar a acudir al ámbito de protección penal y aplicando la legislación española vigente.

• Apartado VI: Trata de la implementación del Protocolo y su seguimiento, que se vinculan a la Comisión de Seguimiento del Acuerdo Interinstitucional. Esta creará un mecanismo de colaboración que incluya a los actores firmantes del Protocolo para la implementación de este. Además, se elaborarán informes de actividad que serán remitidos a la Comisión de Seguimiento del Acuerdo Interinstitucional.

⁷⁵² GUTIÉRREZ CASTILLO, V.L.: «El control europeo del ciberespacio ante el discurso de odio: análisis de las medidas de lucha y prevención», en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, año 22, nº 45 (2020), pág. 306 (consultar en línea: <https://dx.doi.org/10.12795/araucaria.2020.i45.12>; consultada por última vez el 18 de octubre de 2021).

⁷⁵³ UNODC: *El uso de internet con fines terroristas*, Nueva York 2013 (consultar en línea: https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Use_of_Internet_for_Terrorist_Purposes/Use_of_Internet_Ebook_SPANISH_for_web.pdf; visitado por última vez el 30 de noviembre de 2021); Consejo de Europa, División de Delitos Económicos: «*Directrices para la cooperación entre las autoridades responsables de velar por el cumplimiento de la ley y los proveedores de servicios de Internet en la lucha contra la ciberdelincuencia*», Estrasburgo, 2 de abril de 2008 (consultar en línea: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/documents/lea_isp/567_prov-d-guidelines_provisional2%20_3%20April%202008_final_spanish.pdf; visitado por última vez el 30 de noviembre de 2021).

del planeta se han visto tremendamente beneficiados por los avances tecnológicos. Las células terroristas han sido uno de esos grupos que han sabido tomar parte de estos adelantos de la globalización, sobre todo de Internet. A este respecto, se debe tener presente que dentro de los destinatarios de la información o la comunicación por internet se pueden incluir tanto a las personas que ven el contenido directamente, como los afectados por la posible publicidad generada por dicho material.

En efecto, el terrorismo en general, y el de inspiración yihadista en particular⁷⁵⁴, ha sido un entusiasta de una tecnología que le ha permitido dotar de una nueva efectividad a sus actividades tradicionales como la difusión de propaganda, la incitación a la violencia, la financiación, la obtención de información operativa, las comunicaciones internas, el adoctrinamiento, el reclutamiento o la formación, pero que también le ha abierto nuevas posibilidades para interactuar y mantener viva una amplia red de partidarios dispersos por todo el planeta⁷⁵⁵. Este mensaje de terror ha sido expandido a través de las redes sociales u otros medios *online* accesibles desde casi cualquier punto del globo, de carácter gratuito y de fácil difusión. Constituye ciertamente una ironía que los terroristas en general, y los yihadistas en particular, utilicen el medio de comunicación más moderno para precisamente luchar contra la modernidad en nombre de una ideología primitiva. En el polo opuesto, desde el contraterrorismo no se ha conseguido todavía hacer frente eficazmente a esta evolución. Y es que la red global de Internet es un soporte dinámico que requiere una adaptación constante y en el que, además, no resulta nada fácil legislar⁷⁵⁶.

En este sentido, cabe señalar que –según CANO PAÑOS– existen cinco importantes acontecimientos que han favorecido de alguna manera la globalización de la denominada «Ciberyihad»⁷⁵⁷: *«En primer lugar, buena parte de la propaganda yihadista ha dejado de ser distribuida por parte de las organizaciones terroristas estrictamente jerarquizadas o bien por sus comités de prensa, sino que más bien dicha distribución se produce de manera descentralizada por los denominados «canales de comunicación independientes», o bien por los propios seguidores y simpatizantes, los cuales, como se verá a lo largo del presente trabajo, han pasado de ser meros consumidores pasivos de la propaganda yihadista a productores*

⁷⁵⁴ Según un trabajo de análisis realizado por los investigadores Javier JORDÁN y Manuel TORRES, Internet le ha posibilitado a los grupos islámicos intensificar el trabajo sobre cuestiones primordiales para su organización como grupo terrorista, logrando así homogeneidad e identidad de grupo. Los analistas detallan, con suma importancia, el particular trabajo que han hecho a través de Internet sobre cuestiones vitales como son el adoctrinamiento, el adiestramiento, la difusión de información y la comunicación entre las distintas células que se encuentran esparcidas por el mundo.

⁷⁵⁵ Cfr. CANO PAÑOS, Miguel Ángel: «Odio e incitación a la violencia en el contexto del terrorismo islamista. Internet como elemento ambiental», en Revista para el análisis del Derecho, núm. 4 (2016), págs. 1-37 (consultar en línea: <https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/1248.pdf>; visitado por última vez el 30 de noviembre de 2021); CANO PAÑOS, Miguel Ángel (2011): «El binomio Internet/terrorismo islamista», en Iter Criminis, núm. 21 (2011), págs. 115-161; HOLTSMANN, Philipp: «Virtual Leadership: How Jihadists Guide Each Other in Cyberspace», en LOHLKER, Rüdiger (Editor): New Approaches to the Analysis of Jihadism. Online and Offline, Vienna University Press, Viena 2012, págs. 63-124; TORRES SORIANO, Manuel R.: Al Andalus 2.0., Biblioteca GESI, Granada 2014; UNODC: The Use of the Internet for Terrorist Purposes, United Nations, New York 2012; WEIMANN, Gabriel: «Terrorist Facebook: Terrorists and Online Social Networking», en LAST, Mark, y KANDEL, Abraham (editores): Web Intelligence and Security. Advances in Data and Text Mining Techniques for Detecting and Preventing Terrorist Activities on the Web, IOS Press, Amsterdam 2010, págs. 19-30.

⁷⁵⁶ Cfr. TAPIA ROJO, M.E.: *Análisis de la estrategia comunicativa del terrorismo yihadista: El papel de las redes sociales*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión, núm. 2 (2016), págs. 1-15.

⁷⁵⁷ En general, sobre las nuevas oportunidades que Internet ofrece para la comisión de actividades delictivas, véase: MIRÓ LLINARES, Fernando: «La oportunidad criminal en el ciberespacio. Aplicación y desarrollo de la teoría de las actividades cotidianas para la prevención del cibercrimen», en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 13-07 (2011), págs. 1 y sigs.

activos y distribuidores de todo tipo de materiales tanto escritos como audiovisuales. En segundo lugar, las clásicas páginas Web, en las que el intercambio de contenidos entre productores y consumidores apenas era posible, han sido sustituidas por foros interactivos de carácter dinámico. En tercer lugar, una serie de innovaciones tecnológicas como las cámaras digitales o la sofisticación de los programas de producción de videos descargables en el propio ordenador han permitido un aumento exponencial de la producción de material audiovisual. En cuarto lugar se han desarrollado una serie de materiales propagandísticos que ponen su punto de mira no sólo en aquellos jóvenes que viven en países islámicos y que se encuentran influenciados por la nueva cultura de naturaleza global que marca el siglo XXI, sino también –y sobre todo– en los jóvenes musulmanes que habitan en la diáspora occidental. En quinto y último lugar, y relacionado con el punto anterior, las plataformas de Internet dirigidas al intercambio de contenidos se han venido caracterizando en las últimas fechas por el empleo de multitud de lenguas. Así, junto al árabe, el turco, el urdu o el bosnio han ido apareciendo lenguas de la Unión Europea (UE) como el inglés, el alemán, el francés o incluso el español. De este modo, los productores de todo este material de naturaleza yihadista pueden hacer referencia a intereses locales y aparentes discriminaciones contra el pueblo musulmán en la respectiva lengua del país al que se hace referencia»⁷⁵⁸.

2.- Dentro de este apartado, también queremos llamar, una vez más, la atención sobre un hecho importante como es el de la financiación. Aunque ya hemos hecho referencia al mismo con anterioridad⁷⁵⁹, baste en este momento con poner de manifiesto que las organizaciones terroristas y sus partidarios también pueden usar Internet para financiar actos de terrorismo. La manera en que los terroristas utilizan internet para recaudar fondos y recursos puede clasificarse en cuatro categorías generales: la recaudación directa, el comercio electrónico, el empleo de los servicios de pago en línea y las contribuciones a organizaciones benéficas. La recaudación directa se lleva a cabo utilizando los sitios web y las salas de charla, las campañas masivas de correo y las comunicaciones dirigidas a simpatizantes para solicitar donaciones. Los sitios web también pueden ser usados como tiendas en línea que ofrecen libros, grabaciones de audio y de video y otros artículos a los simpatizantes. Los servicios de pago en línea que ofrecen algunos sitios web o plataformas de comunicación especiales permiten la transferencia electrónica de fondos entre las partes. Estas transferencias de fondos suelen hacerse por transferencia bancaria electrónica, tarjeta de crédito o servicios de pago alternativos ofrecidos por servicios como PayPal o Skype⁷⁶⁰.

6.2.2. Internet, ataques terroristas y lugares de culto

Los lugares espirituales han sido puestos, en muchas ocasiones, como objetivos de posibles ataques violentos a través de las redes sociales de diferentes grupos tanto ideológicos como religiosos. Ello ha convertido a éstos en objetivos blandos de muy difícil protección. Estas medidas preparatorias pueden ir, desde obtener instrucciones sobre los métodos recomendados de ataque, hasta la reunión de información de acceso público y de otra índole en relación con el blanco propuesto. En este sentido, uno de los papeles importantes que ha jugado Internet para el terrorismo es la facilitación de información. Más en concreto, el provecho que le han sacado los

⁷⁵⁸ CANO PAÑOS, Miguel Angel: «Odio e incitación a la violencia en el contexto del terrorismo islamista. Internet como elemento ambiental», op.cit., pag. 5.

⁷⁵⁹ Ver *supra*, Capítulo3, apartado 3.3.

⁷⁶⁰ Véase a este respecto, el documento titulado: *El uso de internet con fines terroristas*, págs. 7-8. (consultar en línea: https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Use_of_Internet_for_Terrorist_Purposes/Use_of_Internet_Ebook_SPANISH_for_web.pdf; visitado por última vez el 18 de octubre de 2021).

grupos armados a información disponible en la red. Es que los denominados «objetivos blandos» –sinagogas, centros comerciales, discotecas, escuelas cristianas y judías, estaciones de autobús, etc.– ofrecen en sus propios sitios web datos como dirección, hora de apertura y de cierre, visita virtual a la instalación y otros detalles que pueden resultarles de suma utilidad a los ejecutores a la hora de atacar esos objetivos.

Es más, muchos profesionales de la justicia penal han indicado que en casi todos los casos de terrorismo que se llevaron a juicio se había usado la tecnología de Internet⁷⁶¹. En particular, la planificación de un acto de terrorismo típicamente implica la comunicación a distancia entre varias partes. Un caso reciente de Francia, *Ministerio Público c. Hicheur*⁷⁶², ilustra cómo se pueden utilizar diferentes formas de la tecnología de internet para facilitar la preparación de actos de terrorismo, incluso mediante extensas comunicaciones dentro de una misma organización y entre organizaciones que promueven el extremismo violento, así como a través de las fronteras.

El acceso a Internet también puede facilitar la adquisición de los elementos necesarios para la ejecución del ataque. Los terroristas pueden adquirir cada uno de los componentes o servicios requeridos para perpetrar actos violentos de terrorismo mediante el comercio electrónico. Así, por ejemplo, la apropiación indebida de tarjetas de crédito u otras formas fraudulentas de pago electrónico pueden emplearse para financiar dichas compras. Amén de la información que en el mismo se contiene referida a la elaboración de bombas u otras formas de combate. A través de la red se distribuyen manuales operativos que son fundamentales para las acciones terroristas: en ellos se explica cómo poner una bomba, como huir, qué hacer en caso de detención policial y muchos otros detalles básicos para quienes ejercen o ejercerán las acciones directas que las organizaciones consideren.

6.3. Internet y contranarrativa

6.3.1. El uso de internet para contrarrestar los discurso de odio

El espacio de internet es también un espacio para la participación, incluyendo la sensibilización sobre los procesos relativos a la gobernanza de internet. El problema es que si hay menos tolerancia a la diferencia y si no se observan las restricciones sobre esa intolerancia, entonces la intolerancia y el odio encontrarán expresión, tanto en las cosas que las personas hacen como en las cosas que dicen. Internet ha abierto nuevas formas y nuevas vías de decir cosas a más gente. Ahora bien, el estudio y la prevención del «discurso peligroso» y su crecimiento en ciertos contextos sociales no deben implicar necesariamente optar por una aproximación de censura para su eliminación.

De acuerdo con el estudio de la UNESCO: *Countering Online Hate Speech*⁷⁶³, existen al menos cinco posibles aproximaciones no legislativas al problema del discurso de odio en línea:

⁷⁶¹ CANO PAÑOS, Miguel Angel: «Internet y terrorismo islamista. Aspectos criminológicos y legales», en *EGUZKILORE*, núm. 22 (2008), págs. 67-88 (consultar en línea: <https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/24994/03%20Cano.indd.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; visitado por última vez el 23 de noviembre de 2021).

⁷⁶² Sentencia de 4 de mayo de 2012, Causa núm. 0926639036 del Tribunal de Grande Instance de París (14a Cámara/2), París.

⁷⁶³ Consultar en línea: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233231> (visitado por última vez el 25 de noviembre de 2021).

- Monitorización y análisis por parte de la sociedad civil,
- Promoción de contra discurso de pares por parte de individuos,
- Acción organizada por parte de ONGs para reportar los casos a las autoridades,
- Creación de campañas para promover acciones por parte de las compañías de internet que hospedan el contenido específico, y
- Empoderamiento de usuarios a través de la educación y el entrenamiento con respecto al conocimiento, las capacidades y los aspectos éticos del ejercicio de la libertad de expresión en internet.

A este respecto, y en un estudio llevado a cabo en América Latina⁷⁶⁴, se pone de manifiesto que «*si bien todas estas medidas han tenido lugar en América Latina, en mayor o menor medida el enfoque gubernamental ha sido predominantemente legislativo y criminalizador, contemplando una de tres posibles alternativas: la sanción penal directa, la sanción penal accesoria (como agravante de un delito principal) y la prohibición, que sin crear sanciones de tipo criminal, establece medidas reparatorias. Varios países de la región (Costa Rica, El Salvador, Perú, Argentina, Bolivia y Uruguay, por mencionar algunos) tienen tipificada la incitación al odio como delito en sus legislaciones penales generales*». A su vez, entre aquellos países que han elegido el modelo sancionatorio, no todos caracterizan la incitación al odio bajo los mismos parámetros, siendo que algunos exigen la presencia real o potencial de un daño para configurar el delito⁷⁶⁵.

Es más, en referencia a las aproximaciones punitivas a los discursos de odio, la CIDH (2015) ha resaltado que «como principio, en vez de restringirlos, los Estados deben impulsar mecanismos preventivos y educativos y promover debates más amplios y profundos, como una medida para exponer y combatir los estereotipos negativos». El problema no es únicamente que las prohibiciones resulten en restricciones indebidas o desproporcionadas a la libertad de expresión, sino que suelen ser ineficaces para abordar y solucionar el problema de fondo, pues no cumplen el rol de contrarrestar el discurso de odio sino que, con frecuencia, agravan la inflamación y la polarización social que dio lugar al contenido en primer lugar⁷⁶⁶.

Como ocurre con tantas otras conductas inadecuadas, la educación se presenta como el arma más eficaz para combatirla. A este respecto, cabe señalar que existen un conjunto de iniciativas, a distintos niveles, con las que se está intentado contrarrestar los discursos de odio en internet. Entre estas iniciativas cabe señalar dos: la llevada a cabo por INJUVE y que consiste en la publicación de una Guía dirigida a los jóvenes en el ámbito educativo, con el título: *Orientaciones*⁷⁶⁷. La Guía 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.

⁷⁶⁴ DÍAZ HERNÁNDEZ, Marianne: *Discurso de odio en América latina. Tendencias de regulación, rol de los intermediarios y riesgos para la libertad de expresión*, Derechos digitales, 2020, pág. 9.

⁷⁶⁵ Cfr. BERTONI, E.: (2016) «Estudio sobre la prohibición de la incitación al odio en las Américas», en *ILSA Journal of International and Comparative Law*, núm. 17(2016), págs. 569-574.

⁷⁶⁶ Cfr. TORRES, N., y TARICCO, V.: *Los discursos de odio como amenaza a los derechos humanos*, Buenos Aires 2019.

⁷⁶⁷ Consultar en línea: <http://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2019/10/orientacionesnohate-folleto-junio2019artefinal1.pdf> (visitado por última vez el 20 de octubre de 2021).

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 Manual⁷⁶⁸. *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.

Dentro de este apartado adquiere una especial relevancia, además del ya reseñado Plan de Acción y Estrategia de las Naciones Unidas contra el Discurso de odio⁷⁶⁹, el también Plan de Acción para líderes y actores religiosos para la prevención de la incitación a la violencia⁷⁷⁰. En este segundo Plan de Acción, y por lo que internet se refiere, se realiza, además de un conjunto de recomendaciones⁷⁷¹, un conjunto de propuestas que por su interés reproducimos, a saber: i) monitorear los medios de comunicación, incluidas las redes sociales, para garantizar que el discurso de odio que pueda constituir incitación a la violencia se detecte y combata sin descanso; ii) difundir imágenes y relatos positivos sobre otras creencias distintas a la propia; iii) publicar y distribuir informes sobre afirmaciones y declaraciones de autoridades y líderes religiosos que denuncien la incitación a la violencia u ofrezcan mensajes alternativos; iv) desarrollar y compartir estrategias para reconducir el relato en los medios de comunicación, tanto nuevo como tradicional. Al hacerlo, consultar con los expertos para asegurarse de que los mensajes lleguen a la audiencia adecuada; v) difundir discursos alternativos y positivos a través de internet y por otros medios; vi) amplificar a través de los medios de comunicación, tanto nuevos como tradicionales, relatos de los líderes religiosos y las comunidades que respondan al odio con expresiones de amor y solidaridad; vii) cuando proceda, establecer observatorios nacionales interreligiosos para detectar las causas y los orígenes del discurso de odio y la incitación a la violencia, así como para identificar y analizar las fuentes endémicas, estructurales y culturales de la violencia; viii) organizar iniciativas a nivel de la comunidad, como «manifestaciones relámpago», y formar re-

⁷⁶⁸ Consultar en línea: <http://www.injuve.es/sites/default/files/2019/07/publicaciones/orientaciones.pdf> (visitado por última vez el 20 de octubre de 2021).

⁷⁶⁹ Consultar en línea: https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-and-mobilizing/Action_plan_on_hate_speech_ES.pdf (visitado por última vez el 20 de octubre de 2021).

⁷⁷⁰ Consultar en línea: https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/UN%20Plan%20of%20Action_ES.pdf (visitado por última vez el 20 de octubre de 2021).

⁷⁷¹ Entre las recomendaciones que se proponen en la Estrategia y Plan de acción, cabe destacar las siguientes:

Las entidades de las Naciones Unidas deben adaptarse a las innovaciones tecnológicas y alentar la realización de más investigaciones sobre la relación entre el uso indebido de Internet y las redes sociales para difundir el discurso de odio y sobre los factores que impulsan a las personas a cometer actos de violencia. Las entidades de las Naciones Unidas también deben colaborar con agentes del sector privado, incluidas las empresas de medios sociales, en relación con las medidas que puedan adoptar para apoyar los principios de las Naciones Unidas y para afrontar y contrarrestar el discurso de odio, fomentando las alianzas entre los gobiernos, la industria y la sociedad civil.

Las entidades de las Naciones Unidas deben tomar medidas en el ámbito de la educación formal e informal para implementar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, promover los valores y las competencias de la educación para la ciudadanía mundial y aumentar la alfabetización mediática e informacional.

Las Naciones Unidas deben aprovechar la labor de promoción, tanto pública como privada, para poner de relieve las tendencias de discurso de odio que son motivo de preocupación, así como para expresar su solidaridad y apoyo a las personas o los grupos que sufren ese discurso.

El sistema de las Naciones Unidas debe concienciar sobre el respeto de los derechos humanos, la no discriminación, la tolerancia y la comprensión de otras culturas y religiones, así como la igualdad de género, incluido el mundo digital. Debe promover la comprensión mutua y el diálogo intercultural, interreligioso e intrarreligioso.

des de respuesta rápida. Difundir mensajes por medios diversos, como conferencias de prensa, comunicados de prensa, blogs, artículos de opinión, vídeos, películas, música y artes visuales; ix) entablar diálogo, incluso a través de internet, con quienes tienen opiniones políticas o religiosas extremistas. Comprender, dismantelar y contrarrestar sus argumentos utilizando textos y mensajes religiosos. Dirigirse a aquéllos que tienen más preguntas, así como a quienes afirman conocer e interpretar correctamente los textos y mensajes religiosos; x) ofrecer consejo espiritual en línea y por otros medios, especialmente a aquellos que corren el riesgo de radicalizarse o que se han unido a grupos extremistas violentos; xi) publicar comunicados de prensa conjuntos de diversas religiones; xii) recopilar y compartir relatos positivos de valor, compromiso y cambio social de carácter interreligioso; xiii) utilizar el diálogo interreligioso e interconfesional para intercambiar experiencias y buenas prácticas para fomentar la cohesión social y prevenir la incitación a la violencia; xiv) alentar a los medios de comunicación a que publiquen relatos positivos de actores religiosos y laicos que hayan contrarrestado la narrativa de extremistas violentos, así como noticias e informaciones sobre iniciativas destinadas a ahondar en el respeto y la coexistencia pacífica; xv) colaborar con organizaciones de medios de comunicación nuevos y tradicionales para contrarrestar los prejuicios y los falsos rumores; xvi) desarrollar contenidos que puedan ser compartidos con los medios de comunicación; xvii) involucrar a organizaciones populares de redes sociales, como Facebook y Twitter, como socios activos en la defensa de los derechos para apoyar el discurso contrario y las campañas de promoción de relatos alternativos; xviii) analizar con las redes sociales la creación de anuncios positivos para contrarrestar el contenido tendiente a difundir el odio e incitar a la violencia; xix) crear o fortalecer sitios web que ofrezcan información religiosa y espiritual sobre temas de actualidad; xx) desarrollar páginas de Facebook sobre crisis o temas específicos para crear una red de apoyo para coordinar la adopción de medidas; y xxi) difundir un resumen semanal de los mensajes y fuentes de Twitter.

6.3.2. El uso de internet para contrarrestar el terrorismo

Además del reseñado uso «negativo» de internet como medio para la difusión, propagandística, las cuales abarcan, como se ha visto, las tareas de captación, adoctrinamiento, reclutamiento e incitación al odio y la violencia terroristas, el uso de Internet también ofrece oportunidades de reunir inteligencia y desarrollar otras actividades para prevenir y combatir los actos de terrorismo, así como de obtener pruebas para el enjuiciamiento de esos actos. De las comunicaciones de los sitios web, salas de charla y otras comunicaciones de Internet se puede extraer una cantidad importante de información sobre el funcionamiento, las actividades y, en ocasiones, los blancos de las organizaciones terroristas⁷⁷².

Para intentar en lo posible contrarrestar la presencia terrorista en internet con finalidades propagandísticas existen –según CANO PAÑOS– tres aproximaciones susceptibles de ser acometidas,

⁷⁷² Véanse a este respecto, CARLINI, Agnese: «Ciberseguridad: Un nuevo desafío para la comunidad internacional», consultar en línea: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO67-2016_Ciberseguridad_Desafio_ComunidadInt_ACarlini.pdf (visitado por última vez el 26 de noviembre de 2021); PONS GAMÓN, Vicente: «Internet, la nueva era del delito: cibercriminología, ciberterrorismo, legislación y ciberseguridad», en *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 20 (2017), págs. 80-93; RUIZ DÍAZ, Joaquín: «Ciberamenazas: ¿el terrorismo del futuro?», consultar en línea: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO86-2016_Ciberamenazas_JRuizDiaz.pdf (visitado por última vez el 26 de noviembre de 2021); WEIMANN, Gabriel: «Terrorismo e internet», en *Ética.net*, núm. 3 (consultar en línea: https://www.ugr.es/~sevimeco/revistaetica.net/Numero3/Articulos/Formateados/Terrorismo_e_Internet.pdf; visitado por última vez el 26 de noviembre de 2021).

tanto por los gobiernos como por sus fuerzas de seguridad (aunque él las circunscribe al ámbito del terrorismo yihadista), a saber:

- «(1) *Impulsar medidas dirigidas a la observación y, llegado el caso, infiltración en aquellas páginas vinculadas de una u otra manera al yihadismo militante;*
- (2) *Utilizar una estrategia destinada a reducir la oferta yihadista online, acudiendo para ello a medidas de naturaleza fundamentalmente penal;*
- (3) *Desarrollar medidas preventivas para reducir la demanda, adquiriendo en este caso protagonismo las denominadas «contranarrativas»»⁷⁷³.*

A este respecto, hay que decir –no obstante– que la mayoría de los países han adoptado un enfoque mixto, utilizando una combinación de los tres enfoques analizados –quizá con un notable y excesivo protagonismo de aquellas medidas represivas de naturaleza penal–, dependiendo de la naturaleza del contenido radical, la identidad de sus creadores o servidores, y las herramientas a su disposición.

En este sentido, las «discusiones» en línea ofrecen la oportunidad de presentar puntos de vista opuestos o participar en debates constructivos, que pueden tener el efecto de desalentar a posibles partidarios. Los contraargumentos con una base fáctica sólida pueden exponerse en foros de debate en línea, con imágenes y videos. El éxito de los mensajes también puede depender de que manifiesten empatía por los problemas subyacentes que contribuyen a la radicalización, como las condiciones políticas y sociales, y presenten alternativas a los medios violentos para lograr los resultados deseados. En este ámbito es donde la intervención de los líderes religiosos también puede adquirir una especial relevancia, por lo que nos remitimos a lo dicho supra⁷⁷⁴.

Hay que decir, sin embargo, que en no pocos países europeos, incluida España, existe todavía un déficit de actuación considerable. Efectivamente, en sus intentos por hacer retroceder la influencia del islamismo radical a través de Internet, la mayoría de Estados miembros de la UE se han concentrado hasta ahora básicamente en desarrollar medidas destinadas a la observación y a la reducción de la oferta. Por el contrario, las medidas –de naturaleza preventiva– dirigidas a reducir la demanda han quedado en un segundo o tercer plano. A este respecto, nos mostrados de acuerdo cuando LOHLKER afirma que «resulta fundamental comprender las estrategias de los yihadistas, para con ello desarrollar otras que puedan contrarrestarlas». Y esto es algo que, en su opinión, todavía no ha sucedido. Una de las razones de esta falta de comprensión se debe a que, hasta la fecha, la investigación sobre el yihadismo se ha venido concentrando casi exclusivamente en el ámbito de la seguridad. Pues bien, si uno tiene en cuenta la evolución que se percibe en la actualidad, la cual permite observar cómo una subcultura yihadista *online* está desembocando en una guerra de propaganda a través de Internet, en ese caso no resulta desde luego suficiente limitar la respuesta al ámbito de la seguridad⁷⁷⁵, sino que el foco de la investigación ha de tras-

⁷⁷³ CANO PAÑOS, Miguel Angel: «Odio e incitación a la violencia en el contexto del terrorismo islamista. Internet como elemento ambiental», en *Revista para el análisis del Derecho*, núm. 4 (2016), pág. 19 (consultar en línea: <https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/1248.pdf>; visitado por última vez el 30 de noviembre de 2021).

⁷⁷⁴ Ver *supra*, Capítulo 3, apartado 6.3.1.

⁷⁷⁵ En este sentido, véanse CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL: «Estrategia de Ciberseguridad Nacional de 2013», consultar en línea: https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cyber-security-strategies-ncss/ES_NCSS.pdf (visitado por última vez el 25 de noviembre de 2021); MINISTERIO DE DEFENSA: «Documentos de Seguridad y Defensa 60. Estrategia de la información y seguridad en el ciberespacio. Escuela de Altos Estudios de la Defensa», 2014 (consultar en línea: http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/060_ESTRATEGIA_DE_LA_INFORMACION_Y_SEGURIDAD_EN_EL_CIBERESPA

ladarse fundamentalmente a las variables sociales de los grupos radicales y a sus apariciones online, analizando sobre todo los aspectos religioso, retórico y visual.

A partir de lo señalado, podemos afirmar que las medidas a largo plazo destinadas a reducir la demanda abarcan tres ámbitos en concreto:

1. En primer lugar, el universo yihadista presente online debe ser analizado para, a continuación, poder ser refutado mediante la difusión de visiones positivas del mundo; es lo que se conoce como «contranarrativas»;
2. En segundo lugar, deben encontrarse y atraerse hacia esta empresa a actores adecuados y procedentes de distintas disciplinas; y
3. En tercer lugar, deben identificarse y desarrollarse tanto estrategias adecuadas de comunicación y de formación, como las instituciones destinadas a implementarlas, de tal manera que esa visión positiva del mundo pueda ser difundida y encuentre buena acogida.

CIO.pdf; visitado por última vez el 25 de noviembre de 2021); PASTOR ACOSTA, Óscar; PÉREZ RODRÍGUEZ, José Antonio; ARNÁIZ DE LA TORRE, Daniel, y TABOSO BALLESTEROS, Pedro: *Seguridad nacional y ciberdefensa*, Fundación Rogelio Segovia para el Desarrollo de las Telecomunicaciones, Madrid 2009.

CAPÍTULO 4º. ÁMBITO MATERIAL

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Legados a este punto, debemos plantearnos dar respuesta a la cuarta de las preguntas suscitadas en la introducción de este trabajo y que no es otra que él qué o, lo que es lo mismo, el contenido material de la temática objeto de estudio. Un objeto de estudio que viene marcado y determinado desde el mismo título, esto es, los lugares de culto o los sitios religiosos, con todas sus posibles acepciones (lugares sagrados, lugares espirituales, lugares religiosos) y términos anexos, próximos (cementerios, etc.) y relacionados (procesiones, romerías, etc.).

A este respecto, una primera cuestión que deberá ser abordada es su relación con el derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto, en tanto que posible contenido esencial del mismo. Para ello resultará esencial no sólo el análisis de los preceptos internacionales, sino también el propio artículo 16 de la Constitución española en conexión con el artículo 2 de la LOLR. Dentro de este primer apartado se abordarán las cuestiones relacionadas con su reconocimiento jurídico, su estatuto, etc.

Abordada esta cuestión, se deberá seguidamente hacer referencia a la temática de los límites, ya que no se puede olvidar que no estamos ante un derecho absoluto (ningún derecho fundamental lo es) y, por tanto, debemos perfilar los márgenes de actuación de dicho derecho. Esta cuestión derivará lógicamente en una tercera temática como es la relativa a la protección de estos lugares, ya que el ámbito de tutela y protección que se deriva de su configuración como contenido esencial del derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto, obliga a los poderes público a adoptar medidas en tal sentido.

Una última temática, íntimamente relacionada con el ámbito material y las causas que están en el origen de los ataques a los lugares de culto, es la referida con los ministros de culto y líderes religiosos, y la importancia que éstos tienen en la prevención y contraargumentación de los discursos de odio, sobre todo cuando éstos pueden derivar en acciones o ataques violentos contra las personas y los lugares de culto

2. LOS LUGARES DE CULTO COMO CONTENIDO DEL DERECHO DE LIBERTAD RELIGIOSA

2.1. Lugares de culto: reconocimiento jurídico

La Constitución española garantiza –como ya se ha señalado– por este orden, la libertad religiosa de individuos y comunidades, la laicidad del Estado y la cooperación de los poderes públicos con las confesiones religiosas, sin más limitación en sus manifestaciones que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la Ley (Art. 16 CE⁷⁷⁶)⁷⁷⁷. Precepto que debe ponerse en conexión con otros textos normativos como son –los ya citados– artículos 18 de la DUDH, 18 del PIDCyP, 9 del CEDH y 10 de la CDFUE (cfr. Art. 10.1 CE)⁷⁷⁸.

Por lo que respecta a su contenido, éste se determina con la aprobación de la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa⁷⁷⁹, en cuyo artículo 2, apartado 2, se garantiza «el derecho de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas a establecer lugares de culto», así como el derecho de toda persona «a practicar los actos de culto y a recibir asistencia religiosa» (Art. 2.1.b). Aunque el presente derecho parece vincularse directamente con el ámbito colectivo de la libertad religiosa, debe señalarse –no obstante– que las actividades colectivas están al servicio del bien común de las personas⁷⁸⁰, así como múltiples actos asistenciales y de culto resultan ser un conjunto de acciones individuales coordinadas. Ello puede deducirse de la conexión entre el apartado 1, punto b), del artículo 2 donde se reconoce el derecho a la «práctica del culto y a recibir asistencia religiosa de la propia confesión religiosa», y el apartado 2 de ese mismo precepto arriba transcrito. Así pues, cuando se habla de libertad de culto, lo normal será el desarrollo del culto en edificios *ad hoc*, propiedad o no de las comunidades religiosas y sobre los que la tutela del Estado se hará a través del respeto a los mismos y a las actividades en ellos llevadas a cabo, una

⁷⁷⁶ Art. 16 CE: «1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la Ley.

2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias.

3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones».

⁷⁷⁷ Cfr. CONTRERAS MAZARÍO, José M.: *Marco jurídico del factor religioso en España*, Observatorio sobre el Pluralismo Religioso en España, Documento num. 1, Madrid 2011 (consultar en línea:); MARTÍNEZ DE PISÓN CAVERO, J.: *Constitución y libertad religiosa en España*, Ed. Dykinson, Madrid 2000; SUAREZ PERTIERRA, Gustavo: «Laicidad y cooperación como base del modelo español: un intento de interpretación integral (y una nueva plataforma de consenso)», en *Revista española de Derecho constitucional*, núm. 92 (2011), págs. 41-64; VILADRICH, P.J.: «Los principios inspiradores del Derecho eclesiástico del Estado», en *Derecho eclesiástico del Estado español*, EUNSA, Pamplona 1983, págs. 169-261.

⁷⁷⁸ Cfr. CELADOR ANGÓN, Oscar: «Notas para la interpretación sistemática del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea en materia de libertad de conciencia», en *Derechos y Libertades*, núm. 12 (2003), págs. 141-178; CONTRERAS MAZARÍO, José M.: *Las Naciones Unidas y la protección de las minorías religiosas: de la tolerancia a la interculturalidad*, Tirant lo Blanch, Valencia 2004; ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: «Un nuevo paso en la protección internacional de la libertad de pensamiento, conciencia y religión: el procedimiento público especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas», en *Anuario de Derecho eclesiástico del Estado*, vol. VI (1990), págs. 87-128; SOUTO GALVÁN, Esther: *El reconocimiento de la libertad religiosa en Naciones Unidas*, Marcial Pons, Madrid 2000.

⁷⁷⁹ BOE núm. 177, de 24 de julio de 1980 (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1980-15955>; visitado por última vez el 30 de noviembre de 2021).

⁷⁸⁰ Ese sentido puede darse a la expresión «No concentremos la atención sobre el derecho, sino sobre los hombres» (R. WIETHOLTER, *Las fórmulas mágicas de la ciencia jurídica*, Madrid, 1991), con la que se quiere salir al paso del protagonismo de la colectividad organizada y de sus normas de funcionamiento frente a la Irrenunciable primacía de la persona.

vez que se determina qué lugares poseen la necesaria condición de edificios sagrados destinados a finalidades religiosas⁷⁸¹.

A este respecto, si nos acercamos al contenido de la libertad religiosa, tomando como referencia lo expuesto en el «Informe sobre eliminación de todas las formas de tolerancia religiosa»⁷⁸² del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, vemos que es definido «inclusivamente», de tal modo que «*la libertad de religión o de creencias no protege, y de hecho no puede proteger, a las religiones o sistemas de creencias en sí, es decir, sus diversas afirmaciones de la verdad, las enseñanzas, los ritos o las prácticas (...). Las religiones y las creencias reflejan una abundancia de diversas enseñanzas, doctrinas, ideas de salvación, normas de conducta, liturgias, días festivos, periodos de ayuno, costumbres alimentarias, códigos de vestimenta y otras prácticas. Además, las interpretaciones de lo que importa desde el punto de vista religioso no solo pueden diferir ampliamente entre las comunidades religiosas, sino también dentro ellas. (...) En consecuencia, los derechos humanos solo pueden hacer justicia a la diversidad existente y emergente empoderando a los seres humanos, que, de hecho, son titulares del derecho a la libertad de religión o de creencias. Este enfoque consistente en los seres humanos como titulares de derechos también está plenamente en consonancia con el enfoque basado en los derechos humanos en general*».

De todo lo expuesto, cabe deducir por lo que al qué se refiere, o lo que es lo mismo, por lo que al ámbito material respecta, que los poderes públicos deben garantizar la existencia legal de los lugares de culto y esforzarse por facilitar a los fieles de las diferentes religiones el uso pacífico de los mismos, como parte esencial del ejercicio de la libertad religiosa y de culto. En concreto, en el caso español el desarrollo del ejercicio colectivo encuentra su naturaleza en el artículo 16 del texto constitucional, marcando el parámetro de comprensión de la posición jurídica de las confesiones religiosas en nuestro ordenamiento jurídico como grupos específicos representativos del factor religioso como factor social. Sustancialmente, la proclama del «derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto reconocida en la Constitución» del artículo 2.1 de la LOLR, se une al reconocimiento del «*derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, a designar y formar a sus ministros, a divulgar y propagar su propio credo (...)*» (Art. 2.2 LOLR)⁷⁸³.

En este mismo sentido, el *Relator especial de las Naciones Unidas sobre la Libertad de Religión y de Creencias*, en su informe tras la misión en Israel y en los territorios palestinos ocupados, afirma que «*los lugares de culto, los sitios religiosos y los cementerios tienen la máxima importancia material para las comunidades religiosas que están vinculadas a ellos*», y recuerda el deber de los gobiernos de emplear el máximo esfuerzo para asegurar que los sitios religiosos sean respetados y protegidos, así como adoptar las medidas para evitar las amenazas o la violencia sobre ellos, y «*promover la diversidad, que representa un importante aspecto del patrimonio común de la humanidad*»⁷⁸⁴. Y lo mismo cabe señalar respecto de la jurisprudencia del TEDH, toda vez el mismo ha reconocido expresamente como una de las facetas del ejercicio del culto el derecho al establecimiento y man-

⁷⁸¹ ALEGRE, Juan Manuel: «Lugares de culto, patrimonio cultural y libertad religiosa», en *Jornadas jurídicas sobre libertad religiosa*, Ministerio de Justicia, Madrid 2008, págs. 649-677.

⁷⁸² Consultar en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/245/01/PDF/N1624501.pdf?OpenElement> (visitado por última vez el 25 de abril de 2021).

⁷⁸³ Cfr. AMOROS, J.J.: *La libertad religiosa en la Constitución española de 1978*, Ed. Tecnos, Madrid 1984; CIAURRIZ, M. José: *La libertad religiosa en el Derecho español La Ley Orgánica de Libertad religiosa*, Ed. Tecnos, Madrid 1984; IBAN, Iván C.: «La libertad religiosa como derecho fundamental», en *Anuario de Derechos Humanos, Universidad Complutense*, núm. 3 (1985), págs. 164 y sigs.

⁷⁸⁴ A/HRC/10/8/Add.2, de 12 de enero de 2009.

tenimiento de los lugares de culto. Así, en la *Sentencia Kimlya y otros c. Rusia*, de 1 de octubre de 2009⁷⁸⁵, se afirma que el derecho a establecer lugares de culto y el derecho a desarrollar servicios religiosos en lugares accesibles al culto son aspectos fundamentales de las funciones religiosas. Y, más adelante, reitera esta misma idea en los siguientes términos: «*el derecho a desarrollar servicios de culto quedará privado de contenido si los grupos no religiosos [se refiere a las confesiones que no han accedido al reconocimiento del Estado a través de su inscripción en un registro público, según regula la Ley, de 1997, de libertad de conciencia y asociaciones religiosas de la Federación Rusa] no pueden establecer o mantener lugares de culto*». El derecho relativo a los lugares de culto reúne en sí tanto una dimensión individual, que garantiza a las personas a acudir libremente y a mantener en forma pacífica reuniones en espacios determinados, como la colectiva o el derecho de las confesiones a su apertura y mantenimiento. Cuestiones ambas que serán tratadas seguidamente de manera pormenorizada.

2.2. Concepto de lugar de culto

Relacionada con la anterior temática se encuentra la relativa a la noción de centro o lugar de culto; cuestión ésta sumamente importante y relevante en una materia como la que nos ocupa en el presente trabajo. A estos efectos, vamos a hacer referencia a dos ámbitos de análisis que resultan de interés como son, por un lado, el de la jurisprudencia del TEDH y, por otro, el del derecho español.

1.- En cuanto al primero, esto es, la jurisprudencia del TEDH, cabe señalar el mismo 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 transmisión, formación o enseñanza de los dogmas o creencias de las confesiones: templos, capillas, edificios, dependencias e, incluso, una habitación destinados permanentemente a finalidades religiosas (cfr. Decisión de admisibilidad de la Comisión EDH *ISKCOM y otros c. Reino Unido*, de 8 de marzo de 1994), con independencia de que éstas pertenezcan en propiedad a la confesión o hayan sido arrendadas temporalmente para tales menesteres (cfr. STEDH *Manoussakis y otros c. Grecia*, de 29 de agosto de 1996, y *Pentidis y otros c. Grecia*, de 2 de junio de 1997), y que en los mismos, además de las actividades religiosas reseñadas, se realicen otras actividades (ver STEDH *Kuznetsov y otros c. Rusia*, de 11 de enero de 2007, miembros de los Testigos de Jehová arriendan por un año parte de las instalaciones de un colegio público –su auditorio–, los martes y domingos para estudiar la Biblia y realizar servicios religiosos).

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, p.ej., en los casos de reuniones de miembros de la Iglesia de la Unificación en el domicilio de uno de sus miembros (*Sentencia Boychev y otros c. Bulgaria*, de 27 de enero de 2011), 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 (*Sentencia Masaev c. Moldavia*, de 12 de mayo de 2009), o de reuniones en lugares públicos (cfr. STEDH *Barankevich c. Rusia*, de 26 de julio de 2007), ni tampoco la reunión anual que un grupo religioso,

⁷⁸⁵ Las decisiones del TEDH y de la Com. EDH se citan según la versión oficial de las resoluciones, en lengua inglesa o francesa, publicadas en la web del Tribunal (las directrices de búsqueda se encuentran en <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>; visitado por última vez el 21 de noviembre de 2021).

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 (cfr. Decisión Nº 12587/86 ComEDH *A.R.M. Chappell c. Reino Unido*, de 14 de julio de 1987).

Por último, el Tribunal europeo 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. En la Sentencia *Holy Monasteries c. Grecia*, de 9 de diciembre de 1994, la institución demandante alega la violación del artículo 9 que se produce al expropiarle el Estado griego un conjunto de tierras agrícolas y de explotación forestal, de las cuales, según se dice, depende que los Monasterios lleven a cabo su fin religioso y su misión ascética. Para el TEDH, el supuesto de hecho por el cual se recurre no incide en el mencionado artículo 9 porque «*el caso no afecta a la celebración del culto divino y, por consiguiente, no interfiere en su ejercicio del derecho de libertad religiosa*» (párr. 87)⁷⁸⁶.

2.- Por lo que respecta al plano **normativo español**, cabe señalar que salvo –como veremos– en el plano pacticio, no se ha abordado la cuestión de la noción de lugar de culto; cuestión ésta que parece haberse dejado en manos de las propias confesiones, bien a través del principio de *pacta sunt servanda* bien de las técnicas del reconocimiento de efecto o de la remisión material⁷⁸⁷. Ello lejos de suponer un factor positivo, plantea –como veremos– serias dudas por lo que a la cuestión de la seguridad jurídica se refiere.

Desde el plano interno, sólo cabe traerse a colación la Ley catalana de centros de culto, en la que se reconocen como tales aquellos edificios o locales de concurrencia pública, de titularidad pública o privada, reconocidos, declarados o certificados por la respectiva iglesia, confesión o comunidad religiosa reconocida legalmente de acuerdo con la LOLR, y destinados principal y permanentemente al uso colectivo de actividades de culto (Art. 3)⁷⁸⁸.

⁷⁸⁶ Cfr. LARENA, J.: «El derecho de libertad religiosa en las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *Estudios Jurídicos en Memoria de José María Lidón*, Universidad de Deusto, Bilbao 2002, págs. 1045 y sigs.; LATOURNERIE, M.A.: «Le libre exercice du culte», en T. MASSIS, T., y PETTITI, C. (eds.): *La liberté religieuse et la Convention Européenne des Droits de l'homme*, Bruylant-Nemesis, Bruxelles 2004, págs. 141 y sigs.; MARTÍN RETORTILLO, L.: «Libertad religiosa, construcción de templos y exigencias urbanísticas: Precisiones de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en PONCE SOLÉ, J. (coord.), *Ciudades, Derecho urbanístico y libertad religiosa. Elementos comparados de Europa y Estados Unidos*, Fundació Carles Pi Sunyer, Barcelona 2010, págs. 34-36; MOTILLA, Agustín: «La protección de los lugares de culto en las organizaciones internacionales (especial referencia a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos)», en *Ius Canonicum*, vol. 52 (2012), págs. 15-74 (consultar en línea: <https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/39868/1/201506%20IC%20103%20%282012%29%20-%20202.pdf>; visitado por última vez el 22 de noviembre de 2021); RODRIGUEZ BLANCO, Manuel: «La protección de los lugares de culto en la jurisprudencia del Tribunal Europea de Derechos Humanos», en *Derecho y Religión*, núm. 9 (2014), págs. 85-100.

⁷⁸⁷ Véanse en este sentido, CUBILLAS RECIO, Luis Mariano: *El sistema matrimonial español y la cláusula de ajuste al Derecho del Estado*, Universidad de Valladolid, Valladolid 1985; FERNÁNDEZ-CORONADO, Ana: voz «Derecho confesional», en *Enciclopedia jurídica básica*, vol. II, Ed. Civitas, Madrid 1995, pág. 2206; LLAMAZARES, D.: «Principios, técnicas y modelos de relación entre Estado y grupos religiosos (confesiones religiosas) y no religiosos», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 88 (1995), págs. 29-61; LUCA, L. de: *Rilevanza dell'ordinamento canonico nel diritto italiano*, CEDAM, Padua 1943, págs. 19-54; RODRIGUEZ GARCIA, J.A.: «El derecho canónico como derecho estatutario en el ordenamiento jurídico español», en *Ius Canonicum*, núm. 77, págs. 1040-1060.

⁷⁸⁸ A este respecto, craer a colación el art. 1 del Código Universal de Conducta sobre los Lugares Sagrados (consultar en línea: www.codeonholysites.org/), según el cual: los lugares sagrados se definen como «*lugares de importancia religiosa*»

A la presente noción legal autonómica de «centro de culto» se pueden hacer dos observaciones:

- en primer lugar, que el reconocimiento legal, de acuerdo a la LOLR, de iglesias, confesiones o comunidades religiosas no debería entenderse referido sólo y exclusivamente a las que estén inscritas en el RER, sino a todas las existentes en el territorio (catalán, a efectos de la Ley que nos ocupa); y
- en segundo lugar, que –como ha sido puesto de relieve por algunos autores– en este punto va a haber una distinción importante entre las iglesias, confesiones o comunidades religiosas a las que les sean aplicables los Acuerdos de 1992 y las demás iglesias, confesiones y comunidades religiosas –inscritas o no–. El motivo de esta distinción es que en dichos Acuerdos se ofrece ya una noción legal de centro de culto. De ese modo, serán, a todos los efectos, 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 FEREDE⁷⁸⁹. 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, pero hay que señalar que en el Acuerdo con la FCJE se incluye, entre las funciones, la de formación; y 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 culto⁷⁹⁰.

A este respecto, RODRÍGUEZ BLANCO señala acertadamente que, en el caso de los centros del culto que nos ocupan, en lo referente al tipo de relación entre el ordenamiento estatal y los confesionales, estaríamos en un supuesto en el que opera la técnica del presupuesto, dado que el Estado no es competente para determinar lo que es un lugar de culto⁷⁹¹. Se puede decir, pues, que la Ley catalana de centros de culto es respetuosa, en este punto, con el tratamiento que se le debe a los ordenamientos confesionales, ya que remite a ellos a la hora de identificar los centros de culto. Ahora bien, no por ello dejan de ser aplicables para las iglesias, confesiones y comunidades integradas en la FEREDE, FCJ o CIE, sus respectivos Acuerdos de cooperación, los que –como se ha dicho– contienen una noción legal de centro de culto poco congruente⁷⁹².

En este sentido, debemos asimismo poner de manifiesto como en el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos, celebrado con la Santa Sede, no se hace referencia alguna a un concepto de lugar de

para comunidades religiosas particulares. Incluyen, pero no se limitan a lugares de culto, cementerios y santuarios, incorporando su entorno inmediato cuando estos forman parte integral del sitio. (...) los lugares sagrados son lugares de área definida y limitada que son designados como tales por cada comunidad religiosa y de acuerdo con las autoridades públicas pertinentes, de acuerdo con sus diversos patrimonios y costumbres, reconociendo también que un solo sitio puede ser sagrado para más de una comunidad» (Art. 1).

⁷⁸⁹ Cfr. artículo 2.1 del Acuerdo con la FEREDE.

⁷⁹⁰ Cfr. respectivamente, los artículos 2.1 de los Acuerdos con la FCJ y con la CIE.

⁷⁹¹ RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel: *Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico de los lugares de culto*, Madrid 2000, págs. 26-34, especialmente pág. 33. Los datos ofrecidos por el autor permiten confrontar otras opiniones doctrinales. El Tribunal Supremo, por su parte, se ha expresado en el mismo sentido. Así, por ejemplo, en la ya citada Sentencia de 18 de junio de 1992, Fundamento de Derecho número 2, en la que claramente afirma que la precisión de si un local es o no lugar de culto corresponde a la propia entidad religiosa, que es titular del derecho a establecerlos con fines religiosos, y, congruentemente, de manifestar cuáles son los que ostentan dicho carácter. Asimismo STS de 10 de febrero de 1997, Fundamento de Derecho número 2.

⁷⁹² Cfr. VÁZQUEZ GARCÍA PEÑUELA, J. M^a: «La noción de lugar de culto y las certificaciones confesionales», en CORSINO ÁLVAREZ CORTINA, A, y RODRÍGUEZ BLANCO, M. (coords.): *La religión en la ciudad. Dimensiones jurídicas del establecimiento de lugares de culto*, Comares, Granada 2012, págs. 1-18.

culto⁷⁹³, lo que supone que el mismo queda en manos de lo dispuesto en el Derecho canónico⁷⁹⁴, y concretamente en su canon 1205, según el cual

«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».

Al tiempo que el canon 1210 precisa 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 precisa aún el canon 1214 establece que 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».

Por el contrario, en los Acuerdos de cooperación de 1992 si se contiene una noción de «lugar de culto». Si tomamos como punto de referencia lo establecido en el Acuerdo con la FCIE (Federación de Comunidades Israelitas de España, que hoy han pasado a denominarse FCJE, Federación de Comunidades Judías de España), su artículo 2.1 señala que

«a todos los efectos legales son lugares de culto de las comunidades pertenecientes a la Federación de Comunidades Israelitas de España, los edificios o locales que están destinados de forma permanente y exclusiva a las funciones de culto (...)».

Se parte, pues, del dato previo que no es objeto de tratamiento, de que estos lugares de culto existen. Partiendo de este presupuesto, este mismo precepto regula la inviolabilidad de estos lugares de culto (Art. 2.2), la audiencia en caso de expropiación (Art. 2.3), la prohibición de demolición como regla general (Art. 2.3) y la posibilidad de anotarlos en el Registro de Entidades Religiosas (Art. 2.5). Ahora bien, estas normas no se ocupan de ninguna cuestión conectada con la ubicación espacial de estos lugares de culto, necesaria existencia prevista en el planeamiento urbanístico, directrices para su ubicación espacial, etc.⁷⁹⁵

En relación con la tutela por parte de la norma de los derechos individuales, de la que venimos ocupándonos, y de los colectivos, los lugares de culto poseen un carácter instrumental, al servicio de la comunidad religiosa tanto como de sus miembros. Dependerá de las formas de culto y vida religiosa propias de cada confesión el que las actividades a realizar en el interior de los templos y lugares sagrados posean un carácter exclusivamente colectivo, o también individual; y aún cabe distinguir a este respecto, p. ej., entre iglesias, sinagogas y mezquitas, por un lado, y cementerios, por otro. Pero, en todo caso, toca a la norma garantizar a los lugares de culto dispensándoles una situación jurídica propia, a cuyo fin atienden los respectivos artículos 2 de los tres textos legales pacticios⁷⁹⁶.

⁷⁹³ Dispone el artículo I, en su apartado 5, que *«los lugares de culto tienen garantizada su inviolabilidad con arreglo a las leyes. No podrán ser demolidos sin ser previamente privados de su carácter sagrado. En caso de su expropiación forzosa, será antes oída la autoridad eclesiástica competente».* Sobre la inviolabilidad de los lugares de culto y su estatuto legal, Vid., VAZQUEZ PEÑUELA, J.M., «Régimen legal de los lugares de culto en el derecho español: Aspectos constitucionales y legales», en Régimen legal..., cit. págs. 29-51.

⁷⁹⁴ Cfr. MARTÍN DE AGAR, J.: «Lugares de culto. Marco de la regulación canónica y tipología», en actas del IX Simposio Internacional del Instituto Martín de Azpilcueta *«Régimen legal de los lugares de culto. Nuevas fronteras de la Libertad religiosa»*, Eunsa, Pamplona 2013, págs. 131-162.

⁷⁹⁵ Cfr. VIDAL GALLARDO, Mercedes: «Pluralismo y ordenación urbanística de los lugares de culto», en *Anales de Derecho*, núm. 32 (2014), págs. 1-35.

⁷⁹⁶ Cfr. FERNÁNDEZ-CORONADO, Ana: *Estado y Confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación*, Ed. Civitas,

No obstante, la presente regulación pacticia lejos de suponer un avance en la materia puede entenderse como una restricción. Como hace caer en cuanta RODRIGUEZ BLANCO, no es una cuestión menor, pues, supone una diferencia de trato en el sentido de que, por ejemplo, con respecto al culto católico, el ordenamiento estatal identificará sus centros de culto conforme al Derecho Canónico, mientras que habrá de estar al Derecho pacticio cuando se trate del culto de las iglesias, confesiones o comunidades integradas en la FERED, FCJ o CIE⁷⁹⁷. Abundando un poco más, señala NIETO NÚÑEZ que, mientras la certificación de una confesión sin acuerdo en la que se indique que un determinado inmueble es un lugar de culto tiene fuerza probatoria directa, pues gozaría de una presunción de veracidad a su favor, las certificaciones que emitan las confesiones minoritarias con acuerdo no gozarían de esta presunción, porque en los acuerdos ya se define lo que es un lugar de culto⁷⁹⁸. Ha de entenderse, en todo caso, que la incongruencia es del texto de los Acuerdos, no de la Ley catalana de centros de culto, si bien el artículo 2.1 del reglamento sí que remite a la normativa pacticia a efectos de la noción de centro de culto.

La presente situación supone un elemento de inseguridad jurídica que lejos de favorecer el ejercicio del derecho de libertad religiosa puede suponer, y de hecho supone, un factor de incertidumbre que dificulta o puede dificultar el desarrollo de dicho derecho. Por todo ello, entendemos que la elaboración y desarrollo de una norma jurídica, con rango de ley, relativa a los lugares de culto, con carácter estatal, sería una adecuada solución para resolver algunas de las cuestiones suscitadas. Entre ellas, entendemos que dicha norma debería incorporar una definición o concepto de lugar de culto de carácter general, lo cual no puede entenderse ni una injerencia en los asuntos propios de las confesiones religiosas, ni tampoco en las competencias propias de las Comunidades autónomas, ya que el mismo puede y debe entenderse como un elemento integrante del contenido esencial del derecho a la libertad religiosa (Art.53.1 CE), así como del principio de igualdad (Art. 149.1.1 CE).

3.- Dentro de la temática relativa al concepto de lugar de culto, debe hacerse referencia asimismo a la problemática de los **sitios y espacios funerarios**, y no sólo porque –como ya sea puesto

Madrid 1995; FERNÁNDEZ-CORONADO, Ana: «Los Acuerdos del Estado Español con la FERED y la FCI Consideraciones sobre los textos definitivos», en *ADEE*, vol. XI (1991), págs. 541 y sigs.; FERNÁNDEZ-CORONADO, Ana: «Los acuerdos con Confesiones minoritarias desde una perspectiva histórica. 'Iter' de las negociaciones», en *Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias*, Madrid 1996, págs. 131 y sigs.; MARTÍNEZ-TORRÓN, Javier: *Separatismo y cooperación en los Acuerdos del Estado con las minorías religiosas*, Ed. Comares, Granada 1994; MIRA SALAMA, Clara, y MARTÍN-GIL PARRA, Matías: «Acuerdos de cooperación en materia religiosa de 1992 entre el Estado español y las confesiones religiosas», en *Anales de Derecho*, núm.15 (1997), págs. 221-258 (consultar en línea: <https://digitum.um.es/digitum/bitstream/10201/8481/1/Acuerdos%20de%20cooperacion%20en%20materia%20religiosa%20de%201992%20entre%20el%20estado%20espanol%20y%20las%20confesiones%20minoritarias.pdf>; visitado por última vez el 18 de noviembre de 2021); MORENO ANTÓN, María: «Algunos aspectos controvertidos sobre los acuerdos de cooperación con las confesiones religiosas», consultar en línea: <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/download/6284/6756/12666>; visitado por última vez el 18 de noviembre de 2021); MOTILLA DE LA CALLE, Agustín: *Los Acuerdos entre el Estado y las Confesiones religiosas en el Derecho Español*, Ed. Bosch, Barcelona 1985; REINA, Víctor, y FÉLIX BALLESTA, Ma Angeles (Coords.): *Acuerdos del Estado Español con Confesiones religiosas minoritarias*, Ed. Pons, Madrid 1996; VV.AA.: *Acuerdos del Estado Español con los judíos, musulmanes y protestantes*, ed. Publicaciones Universidad Pontificia, Salamanca 1994.

⁷⁹⁷ RODRIGUEZ BLANCO, Miguel: *Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico de los lugares de culto*, Madrid 2000, pág. 35.

⁷⁹⁸ Cfr. NIETO NÚÑEZ, Silverio: «Interpretación por los tribunales de justicia de la legislación urbanística y municipal en relación a los lugares de culto», en *La urbanística del culto*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid 2004, pág. 51.

de manifiesto— también son objetivos de los ataques de violencia⁷⁹⁹, sino además por cuanto en nuestro Derecho pacticio estos últimos se asimilan al primero. En concreto, el artículo 2 de los acuerdos de cooperación con judíos y musulmanes, de 1992, se dispone que:

«6. Los cementerios judíos gozarán de los beneficios legales que este artículo establece para los lugares de culto».

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

Esta asimilación se pone igualmente de manifiesto en el ámbito penal, toda vez que en el artículo 526 del CP⁸⁰⁰ se establece que:

«El que, faltando al respeto debido a la memoria de los muertos, violare los sepulcros o sepulturas, profanare un cadáver o sus cenizas o, con ánimo de ultraje, destruyere, alterare o dañare las urnas funerarias, panteones, lápidas o nichos será castigado con la pena de prisión de tres a cinco meses o multa de seis a 10 meses».

Los cementerios judíos y musulmanes, así como las tumbas y sepulturas, se convierten así en espacios de especial protección y tutela. Con todo ello no se pretende sólo proteger el espacio o el lugar, sino también la propia memoria de los difuntos allí enterrados. 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 Januca», «juden bueno, juden muerto», «judío asesino» y una Estrella de David, símbolo del judaísmo, tachada⁸⁰¹.

⁷⁹⁹ Ver *supra*, Capítulo 3, apartados 4 y 5.

⁸⁰⁰ Modificado por el Art. único. 153 de la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre (BOE núm. 283, de 26 de noviembre de 2003) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-21538>; visitado por última vez el 19 de noviembre de 2021).

⁸⁰¹ Véanse a este respecto los Informes sobre Antisemitismo en España. En concreto: *Informe sobre el Antisemitismo en España durante el año 2011* (consultar en línea: <https://observatorioantisemitismo.fcje.org/wp-content/uploads/2012/08/informe-antisemitismo-2011-.pdf>; visitado por última vez el 29 de diciembre de 2021); *Informe sobre el Antisemitismo en España durante el año 2012* (consultar en línea: <https://observatorioantisemitismo.fcje.org/wp-content/uploads/2013/10/informe-antisemitismo-2012.1.pdf>; visitado por última vez el 29 de diciembre de 2021); *Informe sobre el Antisemitismo en España durante los años 2013-2014* (consultar en línea: <https://observatorioantisemitismo.fcje.org/wp-content/uploads/2015/09/Informe-2013-14-online.pdf>; visitado por última vez el 29 de diciembre de 2021); *Informe sobre el Antisemitismo en España durante los años 2015-2016* (consultar en línea: <https://observatorioantisemitismo.fcje.org/wp-content/uploads/2017/09/Informe-2015-2016.pdf>; visitado por última vez el 29 de diciembre de 2021); *Informe sobre el Antisemitismo en España durante los años 2017-2018* (consultar en línea: <https://observatorioantisemitismo.fcje.org/wp-content/uploads/2020/10/Informe-2017-2018-rev-1.pdf>; visitado por última vez el 29 de diciembre de 2021), e *Informe sobre el Antisemitismo en España durante el año 2019* (consultar en línea: <https://observatorioantisemitismo.fcje.org/wp-content/uploads/2021/06/Informe-2019-editado1.pdf>; visitado por última vez el 29 de diciembre de 2021).

4.- Por último, se debe también hacer referencia de otros espacios, que sin ser propiamente lugares de culto, si pueden resultar de interés en un estudio como el presente. Me estoy 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 (madrasas, 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 violeta (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 producidos 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.)⁸⁰².

2.3. Dimensión individual: el derecho al libre acceso y a la reunión pacífica en los lugares de culto

El TEDH ha subrayado la violación del derecho individual al acceso a los lugares de culto –aunque evidentemente también posea una dimensión colectiva– perpetrada tras de la ocupación del Ejército turco del norte de la isla de Chipre y la creación en 1983 de la República Turca del Norte de Chipre. En la Sentencia *Chipre contra Turquía*⁸⁰³, de 10 de mayo de 2001, el Gobierno de Chipre denuncia –entre otros muchos derechos conculcados de los habitantes greco-chipriotas– la violación que sufrieron los miembros de la Iglesia ortodoxa y de las comunidades maronitas del norte de la isla de su libertad religiosa al restringírseles el acceso a sus iglesias y templos. El Tribunal afirma de manera categórica el derecho de los fieles al acceso a sus lugares de culto, el cual constituye un elemento esencial de la libertad religiosa. En el caso planteado, estima que se ha producido una violación de la libertad de religión, consagrada en el artículo 9 CEDH, de los grecochipriotas que habitan en el norte, ya que «*las restricciones a la libertad de movimiento de la población impidieron la posibilidad de observar sus creencias religiosas, en particular tener acceso a los lugares de culto fuera de sus pueblos y participar en otros aspectos de su vida religiosa*»⁸⁰⁴.

Junto al derecho al acceso libre de toda persona a los lugares de culto, el Tribunal también ha afirmado, como componente esencial del artículo 9 CEDH, el derecho a la pacífica reunión en ellos. En la Sentencia *Kuznetsov y otros c. Rusia*, de 11 de enero de 2007, el TEDH considera que

⁸⁰² La policía de Austria ha desmantelado un plan terrorista elaborado por tres miembros o simpatizantes de Daesh que pretendían atacar en fechas navideñas varios mercados populares, no solo en Viena y Salzburgo, sino también en otros tres países europeos: Alemania, Francia y Luxemburgo.

⁸⁰³ Sentencia de la Gran Sala del TEDH.

⁸⁰⁴ Párrafo 245º. Una reclamación similar se plantea en la Resolución sobre la admisibilidad Chrysostomos contra Turquía, de 26 de noviembre de 2009. En este caso el Arzobispo de la Iglesia Autocéfala de Chipre alega la violación del artículo 9 al haber tenido que abandonar las iglesias, capillas, monasterios y cementerios radicados en el norte de Chipre tras la invasión del Ejército turco en 1974. Como consecuencia de ello muchas propiedades de la Iglesia fueron destruidas u ocupadas por los musulmanes, impidiendo así que los fieles cristianos pudieran realizar los actos de culto en ellas. El Tribunal rechaza la demanda al constatar que los actos se produjeron antes de que Turquía hubiera ratificado el CEDH y su Protocolo de sometimiento al TEDH, por lo que carece de jurisdicción para juzgar los hechos.

la acción de interrumpir y disolver una asamblea de los Testigos de Jehová por parte de las autoridades públicas rusas –un comisionado de la ciudad acompañado por dos policías–, en donde se explicaba la Biblia, se rezaba y se realizaban determinados actos de culto, constituyó una violación del derecho a la libertad religiosa de las personas allí reunidas. La interferencia en el acto no estaba, además, prescrita en la ley, por cuanto la confesión figuraba inscrita en el registro regional y no necesitaba de ninguna autorización para celebrar asambleas religiosas. De ahí que el Tribunal concluya dictaminando que se ha producido la conculcación del artículo 9 CEDH.

Igualmente resulta una intromisión ilegítima en el derecho individual a reunirse en los templos para realizar actos y ceremonias de naturaleza religiosa el desalojo que llevó a cabo la policía en Bulgaria, bajo las órdenes del Gobierno, de más de cincuenta iglesias y monasterios en posesión de una rama escindida de la Iglesia ortodoxa en aquel país. A partir de 1989 se da una división de la confesión religiosa mayoritaria en Bulgaria entre el Metropolitano nombrado en la época comunista, y un sector de la Iglesia, de tendencia reformista. Las propiedades de la Iglesia se reparten entre las dos facciones. Con la llegada de la democracia, el Gobierno decide apoyar al dirigente tradicional, el Arzobispo Maxim, frente al Metropolitano elegido por la rama alternativa. Tras numerosos procesos administrativos y judiciales que no resuelven la crisis, las autoridades búlgaras resolvieron disolver a la Iglesia no oficialista, desalojar los templos y monasterios partidarios de ésta, despedir a sus ministros de culto y transferir las propiedades desocupadas a la Iglesia oficialista. El TEDH, en la Sentencia *Santo Sínodo de la Iglesia Ortodoxa y otros contra Bulgaria*, de 22 de enero de 2009, critica la acción del Estado implicado en la disputa que da lugar a la eliminación de una de las partes en conflicto, violando la neutralidad que debe guardar en los asuntos de ideología y religión. En concreto, la ocupación y desalojo violento por parte de la policía de templos y monasterios propiedad de la Iglesia demandante supuso, además de una conculcación de la autonomía de la confesión religiosa, una grave lesión del derecho de los fieles a manifestar su religión a través del culto consagrado en el artículo 9 CEDH, por lo que condena al Estado demandado a pagar una indemnización.

Sin embargo, no todos los casos en que se produzca la ocupación de un templo han de afectar al derecho de libertad religiosa, sino sólo aquellos que impidan o restrinjan las celebraciones religiosas. Es el supuesto juzgado en la Sentencia *Cisse c. Francia*, de 9 de abril de 2002⁸⁰⁵. En 1996, un grupo de unas cien personas de origen subsahariano ocupan una iglesia de París, la Iglesia de San Bernabé, para protestar contra las expulsiones de inmigrantes sin papeles y pedir la revisión de su status en Francia. Son apoyados por varias ONGs y, al parecer, con la conformidad del párroco y el consejo parroquial de la Iglesia, que les asisten en lo que puede. Tras dos meses de encierro, la policía les desaloja y detiene a los que no poseen la residencia legal. Las causas de la intervención de la policía no fueron, como es puesto de relieve en la relación de hechos de la Sentencia, la salvaguarda de las ceremonias de culto, a las que no parece afectar la ocupación de los refugiados, sino el deterioro de las condiciones sanitarias y la alteración del orden público que se produce. De ahí que el TEDH no juzgue el asunto a la luz del artículo 9 CEDH, sino del artículo 11, que proclama el derecho a la reunión pacífica. El Tribunal desestima la demanda considerando que la situación de peligro para la salud de los encerrados justificó la entrada y desalojo de la policía.

⁸⁰⁵ Una exposición de la misma, vid., LATOURNERIE, M.A.: «Le libre exercice du culte», en T. MASSIS -C. PETTITI (eds.): *La liberté religieuse et la Convention Européenne des Droits de l'homme*, Bruylant-Nemesis, Bruxelles 2004, pág. 141.

Un análisis de la jurisprudencia del Tribunal para la ExYugoslavia y de la CPI pone sobre la mesa una última cuestión relacionada con la destrucción de los lugares de culto y el objetivo que se pretende con tal acto. Ello resulta, sin lugar a dudas, relevante respecto al objeto material del presente trabajo, ya que dicha destrucción puede venir motivada por un acto de guerra propio del DIH o bien provenir de un ataque terrorista. En ambos casos, se puede afirmar que no puede haber correcta consideración de lo que representa el ataque y destrucción de edificios religiosos sin tener presente que tras la desaparición de lo material, es el hombre, la persona, lo que se intenta aniquilar. El objetivo central del DIH es el de proteger la vida, la integridad física (y psíquica, añadimos) y la dignidad de la persona. El ataque a los mismos está relacionado indefectiblemente con el ejercicio del derecho de la persona a la libertad religiosa: un lazo entre el derecho humanitario y los derechos humanos se halla en estos supuestos. 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»⁸⁰⁶; pero sin olvidar que junto a dicha dimensión colectiva, también hay y se produce una dimensión individual que resulta igualmente atacada y violentada.

2.4. Dimensión colectiva: los derechos de las confesiones a establecer lugares de culto y a su pacífica posesión

1.- Uno de los casos en que el derecho de las confesiones a la posesión de los lugares de culto en que celebran las ceremonias religiosas puede verse impedido en su ejercicio es el de la expropiación del lugar de culto por parte del Estado. Este supuesto se planteó en el asunto *Institut de Prêtres Français c. Turquía*. El Institut es una rama de la orden religiosa Agustinos de la Asunción que opera en Turquía. En 1859 logró un acuerdo con el Gobierno otomano para construir una iglesia y un seminario en la ciudad de Estambul, que debidamente registran a nombre de la entidad. Como institución radicada en Francia, quedó protegida en el Tratado de Lausane. En 1982, con la pretensión de conseguir fondos con los que subsistir y mantener los inmuebles, la Orden alquila parte de los jardines y del edificio dedicado a seminario para uso de actividades deportivas privadas. En 1988, el Gobierno turco decide anular el título de propiedad de la Orden sobre los inmuebles y expropiar el solar, argumentando que se ha utilizado para actividades lucrativas, distintas de las finalidades religiosas por las cuales se dio la concesión en época otomana.

Tras un largo proceso ante los tribunales, el Estado logra que se registren las propiedades a nombre del Tesoro turco. El Institut acude a Estrasburgo alegando la violación de su derecho a la posesión y propiedad sobre los bienes, contemplado en el artículo 1 del Protocolo 1º CEDH, así como de su derecho a la libertad religiosa del artículo 9, al considerar que la decisión de expropiar el lugar de culto y registrar el solar en donde se ubica a nombre del Tesoro impide el derecho de la comunidad religiosa al libre ejercicio del culto. La ComEDH, en su Decisión de 19 de enero de 1998⁸⁰⁷, admite a trámite la demanda considerando que la acción del Estado turco viola el derecho de libertad religiosa de la entidad proclamado en el artículo 9 CEDH. La Sentencia de 14 de septiembre de 2000 no llega a enjuiciar el fondo del asunto, sino que tan sólo recibe y acepta el acuerdo amistoso que fue concertado entre las partes litigantes: el Tesoro turco mantiene la propiedad sobre el inmueble, pero reconoce un derecho de usufructo a favor

⁸⁰⁶ GONZÁLEZ, M.B.: *Estado de Cultura, Derechos Culturales y Libertad Religiosa*, Civitas, Madrid 2003, pág. 248.

⁸⁰⁷ N° 26308/95.

del Institut, que podrá utilizarlo a los fines religiosos tradicionales y alquilar una parte a fin de recabar fondos con los cuales mantenerlo; un porcentaje de los alquileres se entregará a una fundación pública en concepto de participación en el arrendamiento. La propiedad y el derecho de usufructo de la Orden se inscribirán en el Registro de la propiedad.

También relacionado con una decisión de las autoridades públicas que afecta al uso con fines religiosos por parte de una comunidad de un lugar de culto, aunque partiendo de presupuestos distintos, se encuentra el caso resuelto en la Resolución de admisión *Griechische Kirchengemeinde de Munich y de Baviera c. Alemania*, de 18 de septiembre de 2007⁸⁰⁸. La entidad demandante es una Asociación religiosa registrada en Alemania para realizar el culto, sostener y promover los intereses de la iglesia griega del Santo Salvador de Munich⁸⁰⁹. Tras ciento cincuenta años de ser la Asociación responsable de la iglesia del Santo Salvador, en 1977 el Estado de Baviera le informa que ha decidido poner fin a la cesión gratuita de la misma a su favor y le insta que la restituya a las autoridades de la Metrópoli que, a partir de entonces, se harán cargo de ella. El motivo que esgrime es que, en la situación actual, no se puede celebrar el culto en la forma admitida por la Iglesia ortodoxa oficial y, por ello, se frustra el objetivo principal por el cual el rey Luis I cedió a la Asociación el uso de la iglesia.

En un largo proceso, que acaba tras sentencia del Tribunal Constitucional alemán, se da la razón a las autoridades públicas, debiendo la Asociación demandante restituir la iglesia del Santo Salvador a la Metrópoli. La Asociación alega la violación de su derecho a la libertad religiosa, fundamentándolo en dos argumentos: la falta de neutralidad del Estado bávaro, al entrar en una disputa religiosa tomando partido por uno de los contendientes, lo cual, considera, vulnera la no discriminación del artículo 14 CEDH, a la luz del artículo 9; y la privación de su derecho a manifestar su religión a través del culto, puesto que al desposeerla de manera arbitraria del lugar donde celebra los actos religiosos, siendo la única iglesia ortodoxa en Múnich que sigue los ritos de la Iglesia de los cristianos verdaderos de Grecia según el antiguo calendario juliano, se le impide ejercer sus creencias religiosas.

El TEDH, en la resolución del caso, tiene siempre muy presente la titularidad estatal de la iglesia y los precedentes históricos del supuesto enjuiciado, circunstancias que, a su entender, separan los antecedentes de la litis de otros casos en que sí se dictaminó la falta de neutralidad del Estado en las disputas interconfesionales. Lo cual le lleva a aseverar que «no puede invocarse la Convención para afirmar el derecho de una comunidad religiosa a obtener un lugar de culto de las autoridades públicas» (párrafo 1). Considera que sí se ha producido una injerencia en el derecho de libertad religiosa de la demandante. Pero que ésta se encontraba prevista por la ley –en un

⁸⁰⁸ No 52336/99. Vid., su exposición y comentario, G. GONZÁLEZ, voz «Édifice culturel. Droit International», en MESSNER, F. (ed.): *Dictionnaire Droit des Religions*, CNRS Editions, Paris 2011, pág. 241.

⁸⁰⁹ Esta iglesia, erigida a finales del siglo XV, pasó a la propiedad del Estado bávaro en 1830. El rey Luis I, admirador de la lucha que los griegos mantenían con el Imperio turco para la independencia de Grecia, decidió ceder su uso gratuito a la Iglesia autocéfala de Grecia, bajo cuya jurisdicción canónica se encuentra, la cual se ejerce a través de la Asociación demandante. En 1965 dicha Iglesia instaura la Metrópoli de Alemania como representante suya en ese país. En 1976 comienzan los conflictos entre la Asociación y la Metrópoli. Los problemas son causados por la adscripción de la Asociación, y de los clérigos que celebran el culto en la iglesia del Santo Salvador, con la facción ortodoxa que rechazó la decisión de la Iglesia oficial de acoger en 1924 el calendario gregoriano y abandonar el tradicional calendario juliano; esa escisión en la Iglesia ortodoxa daría lugar a la denominada «Iglesia de los cristianos verdaderos de Grecia» o «paleoimero-logitas», como ya se tuvo ocasión de mencionar al tratar el caso Vergos. La decisión de la Asociación encargada del culto en la Iglesia de elegir a personas disidentes partidarias del antiguo calendario juliano motivó que la Metrópoli prohibiera a varios clérigos celebrar actos religiosos en la iglesia.

sentido material de ley, lo es el acto por el que se pone a disposición de la Asociación la iglesia del Santo Salvador— y persigue un fin legítimo, cual es restablecer la utilización de la Iglesia conforme la voluntad de la persona que donó su uso, el Rey Luis I. El centro del debate se sitúa en considerar si el acto de cesión del Rey se realizó con una reserva implícita de revocación a fin de no frustrar la finalidad de la donación.

El Tribunal europeo respeta la decisión de los tribunales alemanes que, interpretando el Derecho interno y el contexto histórico, estimaron que la voluntad de Luis I fue ceder el templo a la Iglesia ortodoxa mayoritaria en Grecia, y que allí se realizaran los cultos de esta confesión; lo cual impide la demandante al separarse de aquella y constituir una facción minoritaria. En la intervención del Estado no se aprecia injerencia en los asuntos religiosos, o afán de discriminar a la Asociación demandante. Las autoridades públicas únicamente tratan de resolver las consecuencias seculares que de manera inevitable se producen del conflicto intraeclesial y lo hacen de manera neutral: el Estado, en tanto que propietario, resuelve la controversia conforme a la voluntad del donante, sin valorar las creencias ni tomar partido por uno de los sectores de la Iglesia ortodoxa. En cuanto a la imposibilidad de la demandada de celebrar el culto conforme a sus creencias, la decisión del Estado, rechazada por la Asociación, de cederle una capilla próxima para que la utilizara en sus finalidades religiosas, excluye la vulneración del derecho proclamado en el artículo 9. Por todo lo cual el Tribunal decide, por unanimidad, no admitir la demanda.

2.- Una cuestión previa que afecta al concepto mismo de «lugar de culto» tiene que ver con la conexión que a veces se produce entre establecimiento y protección del lugar de culto y personalidad jurídica de la respectiva confesión religiosa. Baste a este respecto, con traer a colación la Sentencia del TEDH *Iglesia metropolitana de Bessarabia y otros c. Moldavia*, de 13 de diciembre de 2001. La Ley moldava de confesiones religiosas, de 24 de mayo de 1992, establece que la falta de personalidad jurídica de la entidad religiosa, al serle denegado el reconocimiento público por parte de la autoridad administrativa competente, tiene como consecuencia que aquella no podrá operar en el territorio. Lo cual, y en relación al tema que nos ocupa, significa que los miembros no pueden reunirse para practicar su religión, ni los bienes que posean —entre ellos los lugares de culto— tendrán protección judicial.

El Tribunal aprecia la verificación de una violación del artículo 9 CEDH dimanante de la regulación legal moldava; a la ilegítima injerencia del Estado en el derecho a la autonomía interna de la Iglesia demandante, se suman las graves restricciones al derecho de libertad religiosa de las entidades presentes en el país. El Tribunal concluye afirmando de manera categórica: «*un sistema en el que el ejercicio del derecho de libertad religiosa, o de uno de sus aspectos fundamentales, se condicionan, bajo la ley del Estado, a un sistema de previa autorización... no es compatible con el artículo 9 CEDH*» (párrafo 117). Y más adelante añade: «*privada [la Iglesia] de personalidad jurídica no puede proteger su patrimonio, indispensable al ejercicio del culto*» (párrafo 129)⁸¹⁰.

⁸¹⁰ Una situación más grave, si cabe, y que afecta decisivamente al derecho al establecimiento y mantenimiento de los lugares de culto, se vive en el Derecho ruso con respecto a las entidades religiosas no inscritas en los registros estatales. La Ley, de 1 de octubre de 1997, de libertad de conciencia y asociaciones religiosas, exige la inscripción de las entidades —o la reinscripción de las que lo hubieran hecho conforme a la anterior Ley anterior, de 1990—. Sin el reconocimiento del Estado a través de la constancia registral no obtienen personalidad jurídica, de lo que se deriva, entre otras consecuencias que afectan al ejercicio de su libertad religiosa, que no pueden establecer y mantener edificios religiosos y otros lugares de culto (Artículo 16.1 de la Ley), no tienen derecho a la propiedad de edificios u otros bienes (Artículos 21.1 y 21.5) ni al uso de inmuebles y de otras propiedades para fines religiosos (Artículo 22). Incluso se abre la posibilidad para las que no obtengan la reinscripción de procederse *ex officio* a su disolución, por lo cual sus bienes pasarían a la disposición del Estado. El TEDH en reiteradas decisiones ha afirmado la violación del artículo 9 CEDH que supone la regulación

2.5. Ejercicio de la libertad religiosa, lugares de culto y límites

1.- Ahora bien, también debe precisarse que para el establecimiento de lugares de culto resulta legítimo el establecimiento de condiciones para la apertura de lugares de culto. Sin duda el caso más importante en esta materia, que crea una línea jurisprudencial reiterada en otras muchas sentencias posteriores del Tribunal, es el *Manoussakis y otros c. Grecia*, de 29 de agosto de 1996⁸¹¹. El supuesto tiene su origen en la condena que sufre un miembro de los Testigos de Jehová por un delito de apertura de un lugar de culto y celebración de actos religiosos sin contar con la autorización administrativa correspondiente. El demandante, Manoussakis, alquiló una habitación en Heraclion, Creta, para utilizarla como lugar de reuniones de los Testigos. Pidió autorización, pero las autoridades gubernativas no contestaron su solicitud. Según la Ley griega 1363/1938, todos los templos –salvo los de la Iglesia ortodoxa griega– están sujetos en su apertura y funcionamiento a la previa licencia concedida por el Ministerio de educación y asuntos religiosos. Entre los requisitos a cumplimentar para la autorización se cuenta la solicitud de más

rusa sobre asociaciones religiosas, ya que no permite la organización libre y sin injerencias del Estado de las entidades, ni el ejercicio pleno del derecho a llevar a cabo las actividades religiosas (ver, entre otras, las Sentencias *Rama de Moscú del Ejército de Salvación contra Rusia*, de 5 de octubre de 2006, *Iglesia de la Cienciología contra Rusia*, de 5 de abril de 2007, *Kimlya y otros contra Rusia*, de 1 de octubre de 2009, y *Testigos de Jehová y otros contra Rusia*, de 10 de junio de 2010). El Tribunal, en la materia que tratamos, critica que la Ley rusa reserve sólo a ciertas organizaciones religiosas «*aspectos fundamentales de las funciones religiosas como el derecho a establecer lugares de culto [y] el derecho a desarrollar servicios religiosos en lugares accesibles al público... el derecho a desarrollar servicios de culto quedará privado de contenido si los grupos no religiosos [los no considerados como tales por la legislación rusa] no pueden establecer o mantener lugares de culto*» (Sentencia *Kimlya y otros contra Rusia*, de 1 de octubre de 2009, párrafo 86º).

Un ejemplo de cómo la privación de la personalidad jurídica afecta a la protección y defensa de los lugares de culto lo representa el supuesto de hecho planteado en la Sentencia *Iglesia católica de Canea contra Grecia*, de 16 de diciembre de 1997. La Iglesia es titular de un lugar de culto, edificado en el siglo XIII y consagrado como catedral católica de la Diócesis de Creta. Unos propietarios colindantes demolieron uno de los muros del perímetro de la iglesia y abrieron una ventana en el edificio de su propiedad mirando hacia aquella. La Iglesia interpone las correspondientes acciones ante los tribunales griegos, que, sin embargo, son rechazadas alegando que la Iglesia de canea no tiene personalidad jurídica y, por tanto no posee capacidad procesal. El TEDH acaba fallando a favor de la Iglesia al considerar que se ha vulnerado el artículo 6 CEDH, que consagra el derecho de acceso a los tribunales y a un proceso justo: a la Iglesia se le privó de su capacidad de accionar y, por tanto, de defenderse frente a los ataques contra la integridad de su patrimonio.

Sin embargo, en otros ordenamientos estatales, como el de Austria, en donde también se regula el cauce de la inscripción para obtener la personalidad jurídica religiosa sin que, no obstante, ello afecte a la libertad de las entidades no inscritas, que no verán restringidos sus derechos a la adquisición, posesión y propiedad de bienes, al establecimiento de lugares de culto, o a otros derechos esenciales de la libertad religiosa, el TEDH ha afirmado la compatibilidad de estos con las obligaciones que derivan para los Estados de la observancia del artículo 9 CEDH (Sentencia *Verein der Freunden der Christengemeinschaft y otros contra Austria*, de 26 de febrero de 2009).

⁸¹¹ Esta Sentencia del TEDH ha sido ampliamente expuesta y comentada por la doctrina. Vid., entre otros, los siguientes trabajos: LARENA, J.: «El derecho de libertad religiosa en las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *Estudios Jurídicos en Memoria de José María Lidon*, Universidad de Deusto, Bilbao 2002, págs. 1045 y ss.; MARTÍN RETORTILLO, L.: *La afirmación de la libertad religiosa en Europa: de guerras de religión a meras cuestiones administrativas*, Civitas, Cizur Menor 2007, pág. 159; ÍDEM: «Libertad religiosa, construcción de templos y exigencias urbanísticas: Precisiones de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en PONCE SOLÉ, J. (coord.): *Ciudades, Derecho urbanístico y libertad religiosa. Elementos comparados de Europa y Estados Unidos*, Fundació Carles Pi Sunyer, Barcelona 2010, págs. 34-36; MARTÍNEZ TORRÓN, J.: «Los límites a la libertad de religión y de creencias en el Convenio Europeo de Derechos Humanos», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, nº 2 (1993), págs. 25-26; RENUCCI, J.F.: *Article 9 of the European Convention on Human Rights. Freedom of Thought, Conscience and Religion*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2005, págs. 51-52; RODRÍGUEZ BLANCO, M.: «Manifestaciones del derecho fundamental de libertad religiosa», en ÁLVAREZ CORTINA, A.C.-RODRÍGUEZ BLANCO, M. (coords.): *La libertad religiosa en España. XXV años de vigencia de la Ley Orgánica/1980, de 5 de julio (comentarios a su articulado)*, Comares, Granada 2006, págs. 83 y ss.; TAYLOR, P.M.: *Freedom of Religion. United Nation and European Human Rights Law and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, pág. 243.

de cincuenta familias de la zona, el certificado de autenticidad de las firmas, la existencia de una verdadera necesidad de la apertura del templo por no existir otros en el área, y la opinión del metropolitano ortodoxo de la localidad⁸¹². Operar sin licencia conlleva el cierre del local, y la apertura de diligencias criminales contra el responsable del mismo, que pueden acabar en una condena de tres meses de prisión o multa pecuniaria.

El TEDH analiza si la condena del Estado griego por la apertura de un lugar de culto sin la previa autorización vulnera el derecho de libertad religiosa del demandante, conforme es reconocido en el artículo 9 CEDH. «*Es indudable –afirma el Tribunal europeo– que se da una interferencia en tal derecho, por lo que se restringe su libertad a celebrar el culto en comunidad, en aplicación de lo prescrito por la ley griega*». Ahora bien, el TEDH considera que persigue un fin legítimo puesto que, en su consideración general, pretende la protección del orden público que se vería amenazado por las posibles acciones ilícitas de ciertos grupos religiosos⁸¹³. Las dudas del Tribunal se plantean en lo referente a si fue una medida necesaria en una sociedad democrática. En este ámbito reconoce que el Estado tiene un margen de apreciación, aunque sometido al control de los derechos del Convenio ejercido por el TEDH. En el marco indicado se pregunta si las restricciones a la apertura de los lugares de culto aplicadas por el Estado griego contribuyen a asegurar un verdadero pluralismo religioso. La respuesta del Tribunal es negativa, puesto que confiere una gran discrecionalidad de decisión a la autoridad gubernativa, cuya resolución no ha de ser motivada, y permite diferirla sine die –recuerda el Tribunal que el Ministerio nunca llegó a decidir sobre el asunto; la ausencia de resolución y el silencio administrativo dejaron al demandante en la más completa incertidumbre–.

Además, se subraya la falta de neutralidad del Estado al incorporar en el expediente previo a la autorización la opinión de la jerarquía de la Iglesia ortodoxa⁸¹⁴. El derecho de libertad religiosa garantizado en la CEDH –afirma el Tribunal– excluye toda discreción de parte del Estado en determinar si las creencias religiosas o sus medios de expresión son legítimos. «*La autorización a la apertura de un lugar de culto sólo es compatible con el artículo 9 del Convenio si el Ministerio comprueba el cumplimiento formal de los requisitos pedidos*» (párrafo 48). En virtud de lo expuesto, el Tribunal trasciende las condiciones técnicas que han de darse para que la autorización sea compatible con la Convención, y se centra en las razones de fondo que motivan la praxis llevada a cabo en Grecia sobre la apertura de lugares de culto. De manera categórica concluye: «*de este caso y de otros se deduce que el Gobierno utiliza las autorizaciones para imponer unas rígidas o prohibitivas condiciones a las prácticas de las creencias religiosas de los grupos no ortodoxos, especialmente de los testigos de Jehová*» (párrafo 48), mediante las cuales se pretende restringir la expansión de las actividades de estos.

En resumen, el TEDH no excluye que pueda hacerse depender la apertura de los lugares de culto de un permiso administrativo, siempre que no implique un control de la legitimidad de las creencias religiosas; de acuerdo con esto, en la Sentencia *Manoussakis* se consideran aceptables las condiciones objetivas del Derecho griego de un número mínimo de firmas peticionarias de personas que vivan en la zona, la verificación policial de éstas y que no exista otro templo de la

⁸¹² Los tribunales griegos determinaron que la intervención de la autoridad eclesiástica era un simple acto preparatorio y no vinculante para el Ministro. En todo caso, si la decisión del Ministro fuera divergente con la del dirigente de la Iglesia ortodoxa, debía justificarla. Cfr. PAPAGEORGIOU, K.: «The Application of the Freedom of Religion Principles of the European Convention on Human Rights in Greece», en EMILIANIDES, A. (coord.): *Religious Freedom in the European Union: the Application of the European Convention on Human Rights in the European Union*, Peeters, Leuven 2011, pág. 190.

⁸¹³ Ver párrafo 40º de la Sentencia

⁸¹⁴ En la Sentencia *Vergos contra Grecia*, de 24 de junio de 2004, se reitera que una autorización administrativa sometida a la intervención de la autoridad eclesiástica no se concilia con los imperativos del art. 9 CEDH (Párrafo 33º).

misma confesión cerca. La acreditación formal de tales requisitos daría derecho a los peticionarios a obtener la licencia administrativa, a través de un procedimiento reglado que ha de acabar en resolución motivada del Ministerio de educación y asuntos religiosos⁸¹⁵.

2.- De igual modo, también se debe precisar que —como ya se ha puesto de manifiesto— la jurisprudencia del TEDH admite que los Estados condicionen la apertura y utilización de los lugares de culto al cumplimiento de ciertas condiciones, siempre que sean objetivas y no valoren la legitimidad de las creencias de las confesiones. Entre éstas se encuentran las normas urbanísticas sobre el territorio, que se consideran necesarias para regular los usos y las funciones a las que se destinan el suelo. Es indudable que los lugares de culto, en tanto espacios donde se reúnen las personas, incluso de manera multitudinaria, deben someterse a las reglas objetivas y regladas sobre el suelo. Esta es la postura de los órganos jurisdiccionales del Consejo de Europa: el derecho de libertad religiosa y la aplicación del artículo 9 no impide, lógicamente, que las entidades se sometan, por razones de salud y seguridad, constitutivas del orden público, a la legislación sobre el planeamiento de los Estados, a los que en esta materia se les reconoce un amplio margen de apreciación.

El problema de la compatibilidad de los lugares de culto con el uso impuesto en el planeamiento se planteó en la Decisión de la ComEDH *ISKCOM* (siglas en lengua inglesa de la Sociedad internacional para la conciencia Krishna) y *otros contra Reino Unido*, de 8 de marzo de 1994⁸¹⁶. Esta organización compró una antigua casa de campo situada en una zona residencial cerca de Londres y dedicada a colegio y residencia de enfermeras, para utilizarla como seminario teológico y residencia. Sin embargo, al poco tiempo se convierte en lugar de peregrinación a donde acuden miles de personas. Ante las denuncias de los vecinos, que se veían disturbados por el ruido y por la afluencia de muchedumbres, con los problemas circulatorios que ello acarrea, la autoridad local advierte a los propietarios que se ha producido una variación del uso determinado por los planes urbanísticos en esa zona especialmente protegida, y les concede un tiempo para que modifiquen sus actividades, de tal manera que no reúnan a más de mil personas —a excepción de cuatro veces al año en las que se permite la realización de festivales religiosos—. *ISKCOM* reclama

⁸¹⁵ A esta Sentencia siguieron otras resoluciones del Tribunal sobre supuestos idénticos a los narrados en *Manoussakis*, donde se vislumbra la voluntad del Gobierno griego de llegar a un acuerdo amistoso (Así, en la Decisión *Pentidis y otros contra Grecia*, de 2 de junio de 1997, el Estado griego dio el permiso antes del juicio del Tribunal. Y en *Tsavachidis contra Grecia*, de 4 de marzo de 1997, la controversia fue resuelta amigablemente). En todo caso, la materia de los requisitos para la apertura de los lugares de culto es uno de los ejemplos de la eficacia de los pronunciamientos del Tribunal sobre el Derecho interno de los Estados sometidos a su jurisdicción. De hecho, y con razón, el voto discrepante del Juez Martens en la Sentencia *Manoussakis* pone de relieve que es la Ley griega de 1938 la que, en su tenor y en su práctica, ha de ser declarada incompatible con el art. 9. Se trata, argumenta Martens, de penalizar el proselitismo de las confesiones no ortodoxas a través de la concesión a la Administración de una desmedida discrecionalidad, de la cual se hace depender el ejercicio de la libertad religiosa. En todo caso, también cabe subrayar lo reacio que es el TEDH a enjuiciar directamente la legitimidad, conforme al CEDH, de las normas emanadas en los ordenamientos internos de los Estados.

En el año 2006, por la Ley 3467/2006, se modificaron parcialmente las condiciones de concesión de las licencias de apertura de lugares de culto distintos de los de la Iglesia ortodoxa eliminando el requisito de la opinión de la autoridad ortodoxa local; en adelante la decisión sería de la exclusiva competencia del Ministerio de educación y asuntos religiosos. Aunque no se variaron otras condiciones sustanciales ni se modificó el procedimiento en aras de reforzar su carácter reglado y, así, consolidar la seguridad jurídica de los peticionarios. Vid. sobre esta reforma, PAPAGEORGIOU, K.: «The Application of the Freedom of Religion Principles of the European Convention on Human Rights in Greece», op. cit., págs. 187-189.

⁸¹⁶ Nº 20492/92. Un comentario de esta Decisión, vid. MARTÍN RETORTILLO, L.: *Libertad religiosa, construcción de templos y exigencias urbanísticas: Precisiones de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, op. cit., págs. 40-44.

que esa orden interfiere en su derecho a la realización de actos de culto, por lo cual solicita su anulación; demanda que no va a ser atendida en las sucesivas instancias judiciales inglesas.

La ComEDH parte del principio de sometimiento de los lugares de culto a las normas de urbanismo y, como ya se ha expresado, admite en la materia un amplio margen de decisión de los Estados. Reconoce que la orden administrativa que limita el uso de la casa y de la finca por parte de la demandante supone una injerencia en su derecho de libertad religiosa. No obstante, está prescrita en la ley –la legislación de planeamiento que se aplica al caso– y constituye una decisión necesaria en una sociedad democrática: la legislación urbanística es necesaria, por razones de salud y seguridad pública, para prevenir un desarrollo inmoderado. El control de la Comisión se circunscribe a que sea proporcionada y legítima en sus fines. En el caso lo fue: las condiciones de uso impuestas fueron razonables, se intentaron aplicar a través de acuerdos y no impidieron la realización del culto de los Hare Krishna, siempre que no fuera multitudinario. Por todo lo cual, la ComEDH estima que la interferencia fue necesaria en una sociedad democrática y rechaza la admisión de la demanda en lo que concierne a la violación del artículo 9 CEDH⁸¹⁷.

El TEDH también ha tenido ocasión de pronunciarse en torno a la aplicación de las condiciones urbanísticas de las leyes de planeamiento en relación con la apertura de lugares de culto en dos decisiones: las Sentencias *Vergos contra Grecia*, de 24 de junio de 2004, y *Johannishe Kirche y Peters contra Alemania*, de 10 de julio de 2001. En *Vergos*, resolución que ha sido motivo de atención especial por la doctrina⁸¹⁸, un ciudadano griego, miembro de la autodenominada «Iglesia de los cristianos verdaderos de Grecia» o «paleoimerologitas», escisión que se produce en el seno de la Iglesia ortodoxa griega al no aceptar un sector de los fieles de esa confesión el cambio decretado por la jerarquía de la Iglesia de adoptar el calendario gregoriano y abandonar el calendario juliano al que se acogían los tiempos litúrgicos de la Iglesia ortodoxa desde que se fundó, decide construir un templo en un terreno de su propiedad.

Para ello solicita la oportuna licencia de construcción. Recordemos que, como parte de la ortodoxia, a los lugares de culto de esta confesión sólo se les exige el cumplimiento de las normas urbanísticas. La Administración deniega la autorización alegando que en la zona que el demandante pretende construir no está contemplada la edificación de iglesias; existe la posibilidad de modificar el plan para permitirlo, pero debe constar una necesidad social, basada en un número

⁸¹⁷ Los mismos argumentos son empleados, esta vez por el TEDH, para desestimar otro caso análogo, aunque fundamentado en el derecho a la vida tradicional de la etnia gitana: la Sentencia *Buckley contra Gran Bretaña*, de 29 de septiembre de 1996. A una familia gitana que habita en una caravana se le deniega el permiso de residencia definitiva en un lugar por razones de planeamiento: la zona está calificada de agrícola y de protección del paisaje. Ante la alegación de la demanda de violación del artículo 14 en relación al artículo 8 CEDH –discriminación por razón de la raza que priva de la vida y el estilo peculiar, vivir como nómadas–, el TEDH rechaza la conculcación de la Convención estimando que las decisiones de la autoridad pública fueron equilibradas y proporcionadas, dada la necesidad de respeto de la legislación urbanística y de la vida tradicional del pueblo gitano.

⁸¹⁸ Vid., entre otros, la exposición y comentario que se realiza en MARTÍN RETORTILLO, L. Libertad religiosa, construcción de templos y exigencias urbanísticas: Precisiones de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cit., 50. y ss.; ÍDEM: Libertad religiosa, construcción de templos y exigencias urbanísticas (Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos «Vergos contra Grecia» de 24 de junio de 2004), en *El derecho urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje a Martín Bassols*, vol. 2, Editorial Reus, Madrid 2008, págs. 391-428; PONCE SOLÉ, J.: «Derecho, apertura de lugares de culto y libertad religiosa. A propósito de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 24 de junio de 2004, caso Vergos contra Grecia», en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 77 (2007), págs. 149-161 (on line; consultada el 1 de marzo de 2011); RENUCCI, J.E.: *Article 9 of the European Convention on Human Rights. Freedom of Thought, Conscience and Religion*, op. cit., págs. 51-52.

apreciable de creyentes de esa religión en el área. Por el contrario, en el pueblo en que se desea construir sólo Vergos y su familia pertenecen a la Iglesia de los cristianos verdaderos de Grecia. Como una razón añadida que refuerza la denegación de la licencia, se alega que la edificación de esa iglesia podría exacerbarlos sentimientos religiosos del pueblo y crear problemas.

En el proceso judicial que se entabla a continuación, el Consejo de Estado griego ratifica la decisión administrativa reiterando la falta de necesidad social para modificar el plan territorial y permitir la construcción de la iglesia, sin hacer mención a los motivos de orden público que ello ocasionaría. La demanda ante el TEDH se plantea, entre otros motivos, por la violación del artículo 9 CEDH que supone para Vergos no poder manifestar sus creencias religiosas a través del culto que se realizaría en el edificio proyectado. El TEDH recuerda lo dispuesto por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en relación a las denominadas leyes aparentemente neutrales (facially neutral laws), es decir, aquellas que directamente no regulan la práctica religiosa pero pueden, eventualmente, tener consecuencias restrictivas en el ejercicio del culto. Las convicciones religiosas no pueden ser, en sí mismo consideradas, motivo de sustracción de la aplicación de las leyes que imponen una serie de obligaciones necesarias al conjunto de la sociedad y que, por ello, cae su promulgación dentro de las competencias del Estado. Por lo cual el Tribunal se declara a favor de la compatibilidad de las leyes prima facie neutras con la CEDH. En esta categoría se insertan las normas urbanísticas. De tal manera que, como ya se dijo, el principio general es el del sometimiento de las confesiones y los actos religiosos a las llamadas «reglas de policía», incluyendo estas las normas de sanidad e higiene, medioambientales, de prevención de incendios, regulación del tráfico y, por supuesto, las normas de planeamiento⁸¹⁹.

Bajo estos presupuestos, la conclusión del Tribunal europeo no puede por más que rechazar que el Estado vulnerara el artículo 9 CEDH al denegar la licencia de construcción. Existe una injerencia en la libertad de manifestar las creencias religiosas del demandante, pero ésta estaba prevista por la ley y, al contrario que en *Manoussakis* en que los motivos de impedir la edificación del lugar de culto fueron restringir el ejercicio de un culto minoritario, fue legítima y necesaria en una sociedad democrática. En realidad, en el supuesto *Vergos* pide la modificación de una ley preestablecida de planeamiento; y ésta se justifica atendiendo a un criterio general razonable y no arbitrario: que exista una necesidad social, lo cual se prueba por el dato objetivo del número de feligreses en una determinada zona. La utilidad pública no se demuestra en el caso, por cuanto no existe la necesidad si sólo consta que residiera en el pueblo un fiel de esas creencias. Por lo que, concluye el Tribunal, dentro del margen de apreciación de los Estados en las leyes de planeamiento, la medida adoptada estaba justificada y fue proporcional al fin perseguido⁸²⁰.

2.6. Lugares de culto y seguridad: ¿un binomio desigual?

1.- El binomio libertad religiosa y seguridad encamina hacia la búsqueda necesaria de las oportunas medidas de prevención, sobre todo si la misma la conectamos además con el radicalismo y los actos terroristas, así como con actos de odio e intolerancia. De esta forma, «*el reconocimiento del derecho de libertad religiosa como derecho fundamental es objeto principal de la lucha contra el terrorismo islamista, una determinada regulación jurídica de aquella puede suponer que se incida en*

⁸¹⁹ Cfr. MARTÍN RETORTILLO, L.: «Libertad religiosa, construcción de templos y exigencias urbanísticas (Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos «Vergos contra Grecia», de 24 de junio de 2004)», op. cit., págs. 405-406.

⁸²⁰ El demandante también alegó la violación del Art. 6 CEDH, su derecho a un proceso justo y sin dilaciones indebidas; en esta cuestión el Tribunal sí dio la razón a Vergos.

evitar la radicalización y una posible comisión de atentados, a su vez, medio para propiciar la integración plena del Islam en el ordenamiento español⁸²¹. Estamos en presencia de un factor de importancia suprema para los Estados, su influencia social y para su incidencia en los ordenamientos jurídicos. La religión tiene el poder de actuar como factor de cohesión social, guía las conductas de creyentes conduciendo a la obediencia de los dogmas o pilares de la religión profesada. Desde nuestro punto de vista, sería incomprensible abordar el estudio jurídico del terrorismo o del odio dejando de lado la libertad religiosa.

2.- Desde esta perspectiva es también desde la que sea enfocado el *Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Protección de los lugares religiosos*, elaborado por el Alto Representante para la Alianza de Civilizaciones, en 2019⁸²². El objetivo del presente Plan de acción no es otro que concientizar 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 internacional. El Informe se divide en dos partes: una primera relativa a la prevención en tanto que mecanismo de salvaguarda, donde adquiere especial relevancia los ámbitos relacionados con la educación y el discurso de odio; y una segunda parte relativa a la preparación y respuesta a las acciones que sobre los lugares religiosos puedan producirse. 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 distingue entre medidas de prevención y medidas de preparación y respuesta.

Dentro de las **MEDIDAS DE PREVENCIÓN** y por lo que al ámbito de las **Naciones Unidas** se refiere, éstas se concretan en las siguientes:

- Desarrollar una campaña de comunicación global para fomentar el respeto y la comprensión mutuos, lo que contribuirá a mejorar la conciencia de los medios de comunicación. Los ataques terroristas y el odio buscan dividirnos. Una campaña para fomentar la unidad y la solidaridad será muy poderosa para contrarrestar esos mensajes.
- Desarrollar 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 a fomentar el respeto y la comprensión de su profundo significado para las personas y las comunidades en todos los continentes.
- Apoyar la aplicación de la Estrategia y el Plan de Acción del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la incitación al odio y del Plan de Acción de las Naciones Unidas para que los dirigentes y agentes religiosos impidan la incitación a la violencia que podría dar lugar a crímenes atroces.
- Seguir elaborando estrategias e instrumentos encaminados a fortalecer la protección del patrimonio, incluido el de interés religioso, y evitar que la instrumentalización de la cultura exacerbe las diferencias y tensiones religiosas.
- Proseguir los esfuerzos para la prevención del extremismo violento a través de la educación en el marco de la Educación para la Ciudadanía Mundial, para fomentar el respeto y el aprecio por la diversidad.

⁸²¹ RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio: *Libertad religiosa y terrorismo islamista*, Ed. Dykinson, Madrid 2017, pág. 18.

⁸²² ONAOC: *The United Nations Plan of Action to Safeguard Religious Sites: In Unity and Solidarity for Safe and Peaceful Worship*, Nueva York 2019 (consultar en línea: <https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/12-09-2019-UNAOC-PoA-Religious-Sites.pdf>; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021).

- Fortalecer la cooperación con las organizaciones regionales que tienen como objetivo fomentar el diálogo intercultural basado en los valores fundamentales de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho.

A su vez, y respecto de los **Estados**, las medidas se concretan en las siguientes:

- Desarrollar planes nacionales multidisciplinarios anclados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible para prevenir el extremismo violento cuando sea propicio para el terrorismo.
- Comprometerse con los líderes religiosos para promover el respeto y la comprensión mutua a través de actividades interreligiosas.
- Facilitar la participación de la sociedad civil en las estrategias y programas para prevenir el extremismo violento cuando conduzca al terrorismo a través de la organización de talleres y otras iniciativas, y establecer puntos de referencia para medir el progreso en la implementación de estrategias y programas relevantes.
- En las políticas relacionadas con la juventud, integrar a los jóvenes en la toma de decisiones, y considerar políticas y programas que involucren y se dirijan a los jóvenes de difícil acceso que pueden ser propensos a la radicalización.
- Incorporar la perspectiva de género en el diseño y la aplicación de planes y medidas para prevenir el extremismo violento, y cómo y cuándo conducen al terrorismo.
- Invertir en investigaciones y recopilación de datos que tengan en cuenta las cuestiones de género sobre el papel de la mujer en la prevención del extremismo violento cuando conduzca al terrorismo.
- Invertir en educación desde una edad temprana para garantizar que los niños tengan acceso a planes de estudio que promuevan la tolerancia y la comprensión mutua cuando se trata de diferentes culturas y religiones, en línea con los valores y objetivos de aprendizaje de la Educación para la Ciudadanía Mundial, en cooperación con la UNESCO.
- Fortalecer los mecanismos nacionales para promover la solución pacífica de los conflictos, incluidos los esfuerzos para prevenir el extremismo violento cuando conduzca al terrorismo, que puede tener un impacto en la protección de los lugares religiosos.
- Hacer uso de los instrumentos y mecanismos actuales que ofrece el sistema de las Naciones Unidas para la prevención del extremismo violento cuando sea propicio para el terrorismo.

Por lo que respecta a los **líderes religiosos**, se proponen las medidas siguientes:

- Con motivo del Día Internacional de Conmemoración de las Víctimas de actos de violencia basados en la religión o las convicciones, que se celebrará anualmente el 22 de agosto, únase en oración en memoria de las víctimas y en apoyo del diálogo interreligioso y la solidaridad. Se recomienda que los líderes religiosos de todas las principales religiones y creencias se unan en torno a un texto mutuamente acordado que refuerce las creencias compartidas y fomente la unidad.
- Dedicar la próxima sesión de la Semana Mundial de la Armonía Interreligiosa anual que se celebrará en 2020 a la protección de los sitios religiosos.
- Participar de manera proactiva y regular en el diálogo interreligioso, incluida la promoción de la solidaridad y la resiliencia.

- Llegar dentro de su propia comunidad a individuos o grupos que pueden ser propensos a la radicalización y al posible reclutamiento por parte de grupos extremistas violentos y organizaciones terroristas.
- Comprometerse con las mujeres y los jóvenes, en particular, para construir fuertes contranarrativas al odio y la alienación.
- Promover iniciativas educativas para resaltar el papel de los sitios religiosos en la unión de las personas, con especial énfasis en las actividades educativas a nivel local que involucran a los jóvenes y las comunidades que viven alrededor de los sitios religiosos.
- Discutir temas de relevancia contemporánea con la congregación y educarlos sobre otras religiones y diversidad cultural para promover el diálogo interreligioso, la comprensión, el respeto mutuo y la paz.
- Manténgase comprometido y sea vocal y activo cuando los sitios religiosos y los fieles de otras religiones y religiones sean atacados.
- Participe activa y proactivamente en las redes sociales para llegar a una variedad de usuarios.
- Desarrollar contenido de los medios de comunicación, incluso a través de la creación o el fortalecimiento de sitios web, para hacer que los textos y mensajes religiosos sean accesibles a un público más amplio y proporcionar respuesta a los desafíos relacionados con la exclusión social, la aniquilación y el odio.
- Use su influencia para persuadir a aquellos con quienes tienen influencia para evitar el discurso inflamatorio.

Mientras que con relación a la **sociedad civil**, las medidas son del tenor siguiente:

- Desarrollar coaliciones de organizaciones de la sociedad civil para trabajar con individuos y comunidades vulnerables a la radicalización.
- Promover iniciativas para el diálogo intra e interreligioso que fomenten la comprensión intercomunitaria, ayuden a resolver las diferencias y desarrollen la resiliencia de la comunidad.

Por último, y respecto de los **media y medios**, se proponen las recomendaciones siguientes:

- Comprometerse a aplicar la Declaración Conjunta en Apoyo del Llamamiento de *Christchurch (las Iglesias cristianas)*, incluidas las acciones individuales y de colaboración contenidas en la Declaración relacionadas con la prohibición de la distribución de contenido terrorista y extremista violento; mecanismos de presentación de informes; la mejora de la tecnología y la transparencia; protocolos de crisis, educación y lucha contra el odio online.
- Construir asociaciones y colaboración con los gobiernos, la sociedad civil y las instituciones educativas que contribuirán a identificar y eliminar el contenido terrorista y de extremismo violento de las plataformas en línea de manera expedita⁸²³.

Por lo que respecta a las recomendaciones relacionadas con la **PREPARACIÓN Y LA RESPUESTA**, el Plan vuelve a diferenciar –una vez más– los diferentes planos subjetivos a los que se ha hecho referencia anteriormente. Y así, respecto a la Organización la medida es la siguiente:

⁸²³ La traducción de las presentes medidas es del autor.

- Apoyar la aplicación de la Estrategia de la UNESCO para el fortalecimiento de la acción de la Organización para la protección de la cultura y la promoción del pluralismo cultural en caso de conflicto armado y su correspondiente Plan de Acción⁸²⁴.

Con relación a los **Estados** se realizan las siguientes recomendaciones, distinguiendo entre los marcos nacionales, la preparación y la respuesta, y la relación con otras partes interesadas. Dentro del primer ámbito, se proponen las siguientes:

- Asegurar que los sitios religiosos se definan como objetivos vulnerables y se incluyan en las estrategias y planes nacionales pertinentes.
- Revisar o fortalecer las estrategias y planes nacionales existentes para hacerlos más efectivos para salvaguardar los sitios religiosos.
- Desarrollar o fortalecer planes nacionales para abordar los sistemas de alerta temprana, la respuesta de emergencia, la gestión de crisis, la seguridad y la resiliencia.
- Considerar la posibilidad de establecer, cuando proceda, de conformidad con la legislación y los procedimientos nacionales, dependencias especializadas en las administraciones central y local para salvaguardar los lugares religiosos.
- Llevar a cabo evaluaciones de las respectivas funciones y responsabilidades de las diferentes entidades en todos los niveles de gobierno, incluso a nivel local, y desarrollar y mantener relaciones entre los diversos niveles de gobierno para garantizar un enfoque múltiple y coordinado que fomente las sinergias entre los diferentes actores con responsabilidades en la salvaguardia de los sitios religiosos.

En cuando al segundo de los ámbitos (preparación y respuesta), las medidas propuestas son las siguientes:

- Determinar qué constituyen objetivos «blandos» en los objetivos nacionales y especificar sitios religiosos particularmente vulnerables y realizar evaluaciones de riesgo sobre amenazas contra sitios religiosos regularmente sobre la base de toda la información disponible de fuentes gubernamentales y no gubernamentales.
- Asegurar que se implementen medidas integrales para la respuesta inmediata a un ataque en la mitigación del impacto y donde los líderes locales y religiosos, las comunidades y los actores de la sociedad civil desempeñen un papel clave.
- Desarrollar productos y herramientas relevantes, como directrices generales sobre medidas de protección específicas para sitios religiosos.

Respecto, por último, del tercero de los ámbitos, las recomendaciones son las siguientes:

- Desarrollar y mantener relaciones entre el gobierno y los líderes religiosos para generar confianza y ayudar a garantizar el intercambio de información.
- Conectar a los líderes religiosos con las autoridades locales encargadas de hacer cumplir la ley para generar confianza y cooperación, y discutir regularmente con los líderes religiosos el entorno de amenazas.
- Desarrollar asociaciones público-privadas en todos los niveles de gobierno, incluidos el estatal, local y provincial.

⁸²⁴ Consultar en línea: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000235186_spa/PDF/235186spa.pdf.multi (visitado por última vez el 23 de noviembre de 20201).

- Continuar trabajando en estrecha colaboración con la UNESCO en la protección del patrimonio de interés religioso y en la creación de resiliencia de los jóvenes a través de la Educación para la Ciudadanía Mundial.

Con relación a los **líderes religiosos**, las recomendaciones son las siguientes:

- Realizar evaluaciones de riesgos y priorizar los objetivos en consecuencia.
- Participar en el intercambio regular de información con los gobiernos.
- Mantenga conversaciones regulares con los fieles sobre la importancia de la preparación y la alerta temprana.
- Comparta información con las fuerzas del orden y los socorristas sobre los caracteres y las características particulares de los sitios religiosos en preparación para un posible ataque y la posterior respuesta de emergencia. La aplicación de la ley puede ayudar a identificar los signos de una situación potencialmente volátil y ayudar a los sitios religiosos a buscar proactivamente evitar que un incidente se intensifique.
- Facilitar la participación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley con la comunidad para mejorar la confianza. En particular, facilitar la capacitación de las fuerzas del orden para ayudar a los fieles y líderes religiosos a detectar amenazas y posibles ataques e idear respuestas efectivas que puedan reducir las consecuencias de un ataque.

Al tiempo que establece una recomendación entre el **Estado** y los **líderes religiosos**, a saber:

- Desarrollar sesiones conjuntas de capacitación, redes de comunicación, intercambio de información y mecanismos de alerta temprana.

Por último, y respecto a la **sociedad civil**, formula las dos recomendaciones siguientes:

- Construir asociaciones con líderes religiosos y funcionarios gubernamentales para crear conciencia sobre cómo prepararse y responder a los ataques contra sitios religiosos.
- Organizar iniciativas a nivel comunitario y ayudar a difundir información sobre la preparación y la respuesta a los ataques a los sitios religiosos⁸²⁵.

En consecuencia, cabe afirmar que el presente *Plan de acción* –como se ha indicado por el Alto Representante– «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». Hay que implementarlo, ya que «no podemos esperar a Godot, no podemos esperar a que pase el tiempo y que tengamos todo preparado, todo diseñado. Yo creo que hay que trabajar en paralelo: por una parte, poner en marcha todos los mecanismos, seguir las recomendaciones, identificar los problemas que surgen en la aplicación de esas recomendaciones y actuar en caso de que se tenga que actuar». Y por ello, «el Programa Global constituye un componente esencial de la implementación del Plan de Acción de la ONU para Salvaguardar los Sitios Religiosos, ya que ayudará a fortalecer la capacidad de los Estados Miembros para desarrollar estrategias integrales y colaborativas en la protección de sitios religiosos y prevenir y responder a ataques contra sitios religiosos, entre otros objetivos vulnerables».

⁸²⁵ La traducción de las presentes medidas es del autor.

3. LOS LUGARES DE CULTO Y SU PROTECCIÓN

Desde el plano internacional, los lugares de culto han gozado de protección en cuanto son considerados contenido del patrimonio cultural. Sin embargo, esta protección general, aplicable al conjunto de los bienes civiles, no resulta suficiente para garantizar la protección de los bienes culturales, que forman además parte del patrimonio de los pueblos y de la humanidad. Habida cuenta de su naturaleza particular y de lo que esos bienes representan para la humanidad, se decidió conferirles una protección particular. A este respecto, debemos diferenciar un doble sistema de protección el cual encuentra su respectivo fundamento en las normas internacionales sobre bienes culturales, por un lado, o en las normas de Derecho Internacional Humanitario aplicable a los bienes culturales en caso de conflicto armado. A estos dos ámbitos vamos a dedicar los dos subapartados siguientes.

3.1. Lugares de culto y protección del patrimonio cultural

1.- La UNESCO –Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura– trata de establecer la paz mediante la cooperación internacional en materia de educación, ciencia y cultura. La cultura es, por tanto, uno de los objetivos principales de esta Organización, a través de la cual se puede transformar las sociedades. Para dicha Organización, *«sus diversas manifestaciones, que abarcan desde los más preciados monumentos históricos y museos hasta los ritos tradicionales y el arte contemporáneo, enriquecen nuestro día a día de múltiples maneras. El patrimonio constituye una señal de identidad y favorece la cohesión de las comunidades que no asimilan bien los cambios rápidos o que sufren el impacto de la crisis económica. La creatividad contribuye a la edificación de sociedades abiertas, inclusivas y pluralistas. El patrimonio y la creatividad contribuyen a la construcción de sociedades del conocimiento dinámicas, innovadoras y prósperas»*⁸²⁶.

Sobre la presente temática, debemos señalar que ya hemos hecho referencia con anterioridad a todas aquellas posibles normas que dicha Organización internacional ha ido aprobando a lo largo de estos años relacionados de manera o indirecta con la materia objeto del presente trabajo⁸²⁷, por lo que en este momento nos vamos a limitar a hacer referencia a los diferentes tipos de bienes, así como a sus sistemas de protección. Para ello partiremos de la normativa de referencia, ya mencionada con anterioridad⁸²⁸ y que conforme el sistema jurídico-internacional de protección

⁸²⁶ La UNESCO está convencida de que ningún progreso puede ser duradero si no tiene una componente cultural fuerte. De hecho, únicamente se conseguirán resultados sostenibles, inclusivos y equitativos si se aborda la cuestión del desarrollo dándole prioridad al ser humano y basándose en el respeto mutuo y el diálogo entre las diferentes comunidades. No obstante, la cultura ha sido excluida de los debates sobre el desarrollo hasta hace poco tiempo.

Para asegurarse de que los planes y estrategias de desarrollo tienen en cuenta la cultura, la UNESCO ha adoptado una táctica basada en tres ejes: Además de encabezar la defensa de la cultura y el desarrollo a nivel mundial, también colabora con la comunidad internacional para establecer acuerdos y marcos reglamentarios y lleva a cabo actividades en el terreno para ayudar a los gobiernos y a los actores locales en la conservación del patrimonio, el fortalecimiento de las industrias creativas y el fomento del pluralismo cultural.

⁸²⁷ Los reputados convenios culturales de la UNESCO constituyen una plataforma mundial única para la cooperación internacional y establecen un órgano de gobierno cultural completo basado en los derechos humanos y los valores comunes. Estos tratados internacionales tratan de proteger y conservar el patrimonio cultural y natural de nuestro planeta como los yacimientos arqueológicos, el patrimonio subacuático, los fondos de los museos, el patrimonio inmaterial –las tradiciones orales, por ejemplo– y otras formas de patrimonio. También fomentan la creatividad, la innovación y el afloramiento de sectores culturales dinámicos.

⁸²⁸ Ver a este respecto *supra*, Capítulo 1, apartado 1, y Capítulo 2, apartado 1.2.

de los bienes y el patrimonio cultural. A este respecto, cabe precisar que los instrumentos internacionales adoptados por esta organización⁸²⁹ han articulado tradicionalmente la protección del patrimonio cultural en torno a una noción general o universal de cultura, es decir, partiendo de la idea de que existe un patrimonio cultural que pertenece a toda la humanidad.

De este modo, el Preámbulo del citado Convenio de La Haya, de 1954, afirma que

«los daños ocasionados a los bienes culturales pertenecientes a cualquier pueblo constituyen un menoscabo al patrimonio cultural de toda la Humanidad, puesto que cada pueblo aporta su contribución a la cultura mundial».

En un sentido similar, la *Convención de París*, de 1972⁸³⁰, tras considerar en su Preámbulo que *«ciertos bienes del patrimonio cultural y natural presentan un interés excepcional que exige se conserven como elementos del patrimonio de la Humanidad entera»*, alude continuamente a ese «valor universal excepcional» de los bienes para determinar aquéllos que serán objeto de protección (Art. 1⁸³¹).

Sin embargo, las primeras convenciones adoptadas en la materia abordan la protección del patrimonio cultural de una manera fragmentada, estableciendo medidas de tutela frente a supuestos concretos de atentados contra esos bienes: frente a la destrucción, robo, ocultación, requisa, etc., que pudiera producirse en el supuesto concreto de conflictos armados y ocupación de territorios, siendo este el caso del *Convenio de La Haya de 1954*⁸³², o frente a importaciones, exportaciones y transferencias de propiedad ilícitas, como es el contenido de la *Convención de París de 1970*⁸³³. Es en la citada *Convención de París de 1972* donde dicha protección parece establecerse ya de forma global, frente a cualquier situación o elemento que ponga en peligro la conservación de los

⁸²⁹ En este sentido, véanse las siguientes Convenciones:

- Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005);
- Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003);
- Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural (2001);
- Convención de la UNESCO sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001);
- Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972);
- Convención sobre la Protección de los Derechos de Autor y Derechos Conexos (1952, 1971);
- Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales (1970); y
- Convención de La Haya para la Protección de Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (1954).

⁸³⁰ Convención de París, de 21 de noviembre de 1972, para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (consultar en: Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (unesco.org); visitado por última vez el 1 de octubre de 2021).

⁸³¹ Art. 1: *«A los efectos de la presente Convención se considerará «patrimonio cultural»:*

- *los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia;*
- *los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia;*
- *los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico».*

⁸³² Convenio de La Haya, de 14 de mayo de 1954, para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado (consultar en: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1954-hague-convention-cultural-property-5tdm2q.htm>; visitado por última vez el 1 de octubre de 2021).

⁸³³ Convención de París, de 17 de noviembre de 1970, sobre las Medidas que deben adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la expropiación y la transferencia de Propiedad Ilícita de Bienes culturales (consultar en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-3056>; visitado por última vez el 1 de octubre de 2021).

bienes culturales y extendiendo la labor de salvaguardia a la promoción y valoración de los bienes. Así, en dicha Convención de 1972, al establecer las actuaciones que procurarán desarrollar cada uno de los Estado Parte, alude a la necesidad de «*garantizar una protección y una conservación eficaces*», así como de «*revalorizar lo más activamente posible*» el patrimonio cultural situado en su territorio y atribuir al mismo una función en la vida colectiva (Art. 5⁸³⁴).

Los mecanismos específicos de tutela utilizados son, principalmente, la elaboración de «listas» que permitan identificar los bienes a proteger y aquellos que requieren medidas urgentes de salvaguardia (Art. 11.4), y el establecimiento de sistemas de asistencia internacional de carácter técnico y económico para la realización de las tareas de salvaguardia de los bienes incluidos en estas listas (Art. 13). Con relación a la reseñada «listas» tanto la *Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural* (1972) como la *Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial* (2003) encomiendan al órgano encargado de gestionar la Convención la elaboración, puesta al día y publicación de estas listas, a propuesta de los Estados Parte. En el caso de la Convención de 1972, el Comité Intergubernamental del Patrimonio Mundial (cuya creación, composición, funcionamiento y atribuciones se regulan en los Arts. 8 a 14) es el encargado de crear, mantener al día y publicar tanto la Lista del Patrimonio Mundial (Art. 11.2), como la Lista del Patrimonio Mundial en peligro (Art. 11.4).

No obstante, en el artículo 12 se afirma que el hecho de que un bien cultural no haya sido inscrito en estas «listas» «*no significará en modo alguno que no tenga un valor universal excepcional para fines distintos de los que resultan de la inscripción en estas listas*». Por su parte, en la Convención de 2003⁸³⁵, el Comité Intergubernamental para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (cuya creación, composición, funcionamiento y atribuciones se regulan en los Arts. 5 a 10) es el encargado de crear, mantener al día y publicar tanto la Lista representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad (Art. 16⁸³⁶), como la Lista del Patrimonio Cultural Inmaterial que requiere medidas urgentes de salvaguardia (Art. 17⁸³⁷).

⁸³⁴ Art. 5: «*Con objeto de garantizar una protección y una conservación eficaces y revalorizar lo más activamente posible el patrimonio cultural y natural situado en su territorio y en las condiciones adecuadas a cada país, cada uno de los Estados Partes en la presente Convención procurará dentro de lo posible:*

- a) adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva y a integrar la protección de ese patrimonio en los programas de planificación general;*
- b) instituir en su territorio, si no existen, uno o varios servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural, dotados de un personal adecuado que disponga de medios que le permitan llevar a cabo las tareas que le incumban;*
- c) desarrollar los estudios y la investigación científica y técnica y perfeccionar los métodos de intervención que permitan a un Estado hacer frente a los peligros que amenacen a su patrimonio cultural y natural;*
- d) adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio; y*
- e) facilitar la creación o el desenvolvimiento de centros nacionales o regionales de formación en materia de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural y estimular la investigación científica en este campo».*

⁸³⁵ Convención de París, de 3 de noviembre de 2003, para la salvaguardia del Patrimonio cultural inmaterial (consultar en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-2382>; visitado por última vez el 1 de octubre de 2021).

⁸³⁶ Art. 16: «*1. Para dar a conocer mejor el patrimonio cultural inmaterial, lograr que se tome mayor conciencia de su importancia y propiciar formas de diálogo que respeten la diversidad cultural, el Comité, a propuesta de los Estados Partes interesados, creará, mantendrá al día y hará pública una Lista representativa del patrimonio cultural inmaterial de la humanidad.*
2. El Comité elaborará y someterá a la aprobación de la Asamblea General los criterios por los que se regirán la creación, actualización y publicación de dicha Lista representativa».

⁸³⁷ Art. 17: «*1. Con objeto de adoptar las medidas oportunas de salvaguardia, el Comité creará, mantendrá al día y hará pública una Lista del patrimonio cultural inmaterial que requiera medidas urgentes de salvaguardia, e inscribirá ese patrimonio en la Lista a petición del Estado Parte interesado.*

Mientras que respecto a los sistemas asistenciales, tanto en la Convención de 1972 (Arts. 12 y 19 a 26) como en la de 2003 (Arts. 19 a 24) se prevé la posibilidad de que, a petición de los Estados Partes, los respectivos Comités Intergubernamentales otorguen a los mismos asistencia internacional de carácter técnico: elaboración de estudios relativos a los diferentes aspectos de la tutela, servicios de expertos, técnicos y mano de obra cualificada, formación de especialistas, suministro de material, etc.; o económico: préstamos a interés reducido, donaciones o subvenciones, etc. En ambos casos se crea un Fondo, administrado por el Comité, cuyos recursos se obtienen tanto de las contribuciones de los Estados Partes (que no son obligatorias) y la UNESCO, como de las aportaciones y donaciones de otros Estados, organismos internacionales, organismos públicos o privados y personas privadas, para contribuir a la labor de salvaguarda del Patrimonio Mundial y el Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad (ver Arts. 15 a 18 de la Convención de 1972 y Arts. 25 a 28 de la Convención de 2003).

Junto a los reseñados mecanismos de asistencia, se establecen asimismo medidas a adoptar por los Estados Partes encaminadas a la protección de estos bienes en su territorio: entre esas medidas destacan la elaboración y actualización de inventarios que permitan la identificación de los bienes a proteger (Art. 12 de la Convención de 2003), la elaboración de planes de gestión apropiados (Art. 5.a) y d)⁸³⁸), la designación de servicios y órganos competentes para la tutela los mismos, la adopción de las medidas jurídicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas para garantizar la conservación, protección, revalorización y el acceso público a los bienes, la adopción de centros y programas de formación (Arts. 5 y 27 de la Convención de 1972 y Art. 14 de la Convención de 2003), o el fomento de la participación de las comunidades, grupos e individuos que crean, mantienen y transmiten este patrimonio (Art. 17 de la Convención de 1972 y Art. 15 de la Convención de 2003).

En las últimas décadas, la toma en consideración de la noción «étnica de cultura» ha dado lugar a la adopción de diversos instrumentos que ponen de manifiesto la necesidad de respetar la diversidad y el pluralismo cultural como garantía de la paz y el pleno disfrute de los derechos humanos. Entre estos instrumentos, cabe destacar la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO, en su 31ª reunión, celebrada en París el 2 de noviembre de 2001, pero sobre todo la Convención sobre la Protección y Pro-

2. El Comité elaborará y someterá a la aprobación de la Asamblea General los criterios por los que se regirán la creación, actualización y publicación de esa Lista.

3. En casos de extrema urgencia, así considerados a tenor de los criterios objetivos que la Asamblea General haya aprobado a propuesta del Comité, este último, en consulta con el Estado Parte interesado, podrá inscribir un elemento del patrimonio en cuestión en la lista mencionada en el párrafo 1».

⁸³⁸ Ver *supra*, nota 834. Sobre la base de la presente normativa, se articulan en este momento los diferentes Plan directores desarrollados, principalmente, a nivel municipal sobre su respectivo patrimonio cultural. Estos planes directores se centran, esencialmente, en los campos de la conservación, restauración, investigación, formación y difusión del patrimonio cultural. Es aquí donde podría incluirse un campo relacionado con la protección y la salvaguarda. No obstante, la presente normativa y, por ende, el desarrollo y puesta en marcha de estos planes afectaría únicamente a un número reducido de lugares de culto, esto es, los que tengan la consideración de bienes patrimonio de la humanidad.

Teniendo presente algunos de los planes directores aprobados por diferentes Ayuntamientos, el ámbito de estos espacios podría incrementarse todo lo más hasta incluir los bienes de patrimonio cultural o de interés cultural (B.I.C.). Así, los planes directores de las catedrales españolas afectan a 92 conjuntos monumentales. La adopción de estos planes está provocando cambios innovadores en la gestión de los templos y en su programación cultural, junto con un cambio de mentalidad sobre estos «testigos del tiempo que deben ser organismos vivos».

Estas dos consideraciones resultan, sin embargo, insuficientes en y para la protección y salvaguarda de los lugares de culto, ya que en un porcentaje muy alto éstos no tienen ni gozan de la consideración de B.I.C., ni de patrimonio cultural municipal y, mucho menos, de patrimonio de la humanidad.

moción de la Diversidad de la Expresiones Culturales, adoptada por la Asamblea General de la UNESCO el 20 de octubre de 2005⁸³⁹. Siguiendo esta tendencia, en la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial, de 17 de octubre de 2003, el valor de los bienes culturales intangibles como elemento de identidad y continuidad de comunidades y grupos es un factor determinante de su tutela. En concreto, la misma define expresamente la «salvaguardia» del patrimonio cultural inmaterial como la adopción de las medidas necesarias para la *«identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión –básicamente a través de la enseñanza formal y no formal– y revitalización de este patrimonio en sus distintos aspectos»* (Art. 2.3).

3.2. Lugares de culto y protección del patrimonio cultural en conflictos armados

Toda esta protección general, aplicable al conjunto de los bienes civiles, no siempre resulta suficiente para garantizar de una manera plena la protección de los bienes culturales. Así, en los supuestos más extremos como las guerras, éstas conducen en muchas ocasiones a la destrucción, accidental o intencionalmente, de monumentos, lugares de culto y obras de arte. A través de la destrucción de los mismos lo que se pretende aniquilar –como se ha puesto de manifiesto– es la identidad del adversario, su historia, su cultura y su fe, a fin de borrar todo rastro de su presencia y, a veces, hasta su existencia misma.

Por ello, desde la antigüedad se establecieron medidas tendentes a proteger tanto los monumentos y obras de arte como los lugares de culto⁸⁴⁰. Ya en los Convenios de Ginebra y de La Haya, de finales del siglo XIX y principios del XX, se establecieron cláusulas dirigidas a la protección de los bienes culturales; sin embargo, no es hasta los Convenios de Ginebra, de 12 de agosto de 1949 y sus Protocolos adicionales, de 8 de junio de 1977⁸⁴¹, cuando se puede decir que se establece un verdadero sistema de protección⁸⁴². A dicha normativa, se debe añadir asimismo la Convención de la UNESCO, de 1954, para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto

⁸³⁹ Dicha Convención entró en vigor el 18 de marzo de 2007. La misma fue ratificada por España el 18 de diciembre de 2006.

⁸⁴⁰ Consultar en línea: <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/cultural-diversity/cultural-expressions/the-convention/convention-text> (visitado por última vez el 25 de octubre de 2021).

⁸⁴¹ Véanse, Arts. 35 a 67 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I); y arts. 13 a 17 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II).

⁸⁴² Existe un consenso general acerca de que la mayor parte de las disposiciones del I Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra relativas a la conducción de las hostilidades son la expresión de normas consuetudinarias que, en calidad de tales, se aplican a todos los beligerantes, estén vinculados o no por ese Protocolo; al tiempo que también está aceptado que esas normas se aplican a todos los conflictos armados, internacionales o no internacionales.

El Grupo Intergubernamental de Expertos para la Protección de las Víctimas de la Guerra, que se reunió en Ginebra del 23 al 27 de enero de 1995, recomendó que el CICR fuera invitado a preparar, con la ayuda de los expertos del derecho internacional humanitario que representaran a las diferentes regiones geográficas así como a diferentes sistemas jurídicos, un informe sobre las normas consuetudinarias del derecho humanitario aplicables en los conflictos armados internacionales y no internacionales. En la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrada en Ginebra en diciembre de 1995, el CICR asumió esa responsabilidad. Unos cincuenta expertos colaboraron en la elaboración de ese estudio, para el que realizaron investigaciones exhaustivas con miras a conocer la práctica de los Estados y la de los beligerantes en conflictos armados internacionales y no internacionales. Las investigaciones se efectuaron sobre la práctica de 48 países y 39 conflictos. El informe del CICR está ahora en la etapa de finalización.

Armado, el «Reglamento para su aplicación» y su «Protocolo», y tres resoluciones, todas ellas aprobadas la Conferencia Intergubernamental celebrada entre el 21 de abril y el 14 de mayo de 1954 en La Haya. Así, pues, la protección internacional de los lugares de culto encuentra uno de sus fundamentos jurídicos –como ya hemos tenido ocasión de poner de manifiesto– en el Derecho Internacional Humanitario⁸⁴³.

En el plano de los principios, los bienes culturales deben ser respetados y protegidos como tales, como partes del patrimonio común de la humanidad y sea cual sea la tradición cultural a la que pertenezcan. La protección de esos bienes trasciende, pues, las diversidades culturales, nacionales o religiosas. En este sentido, en el Preámbulo de la Convención de La Haya se proclama que

«Las Altas Partes Contratantes [...] convencidas de que los daños ocasionados a los bienes culturales pertenecientes a cualquier pueblo constituyen un menoscabo al patrimonio cultural de toda la humanidad, puesto que cada pueblo aporta su contribución a la cultura mundial».

En su calidad de bienes de carácter civil cabe señalar que los bienes culturales están protegidos, evidentemente, por el conjunto de las disposiciones que integran el Derecho Internacional Humanitario; y, por ende, está prohibido emplearlos con fines militares y atacarlos deliberadamente; deben tomarse todas las precauciones en el ataque y en la defensa a fin de evitar ponerlos en peligro; y, por último, está prohibido el pillaje de esos bienes.

En esta misma línea, la Conferencia diplomática sobre la reafirmación y el desarrollo del Derecho Internacional Humanitario aplicable en los conflictos armados incorporó en los dos Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra un artículo relativo a la protección de los bienes culturales. Así, el artículo 53 del Protocolo I contiene la disposición siguiente:

«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 militar⁸⁴⁴;*
- c) hacer objeto de represalias a tales bienes»⁸⁴⁵.*

En el artículo 16 del Protocolo II⁸⁴⁶ también se establece la prohibición de cometer actos de hostilidad dirigidos contra bienes culturales y utilizarlos en apoyo del esfuerzo militar.

⁸⁴³ Ver *supra*, Capítulo 1º, apartado 1.

⁸⁴⁴ Según la Convención, un centro monumental está siendo utilizado para fines militares cuando se emplee para el transporte de personal o material militares, aunque sólo se trate de simple tránsito, así como cuando se realicen dentro de dicho centro actividades directamente relacionadas con las operaciones militares, al acantonamiento de tropas o la producción de material de guerra (Art. 8.3).

⁸⁴⁵ Este artículo no menciona la prohibición de pillar bienes culturales, lo cual no debería sorprender. En efecto, el Protocolo adicional completa los Convenios de Ginebra. Sin embargo, en el Art. 33 del Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (IV Convenio) ya se dispone que «Está prohibido el pillaje». Esta disposición se aplica a todos los bienes civiles, incluidos los bienes culturales.

⁸⁴⁶ 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 Protocolo I considera una infracción grave —cuando es un acto perpetrado intencionalmente y en violación de los Convenios de Ginebra— *«el hecho de dirigir un ataque a monumentos históricos, obras de arte o lugares de culto claramente reconocidos, que constituyen el patrimonio espiritual o cultural de los pueblos y a los cuales se les haya conferido protección especial en virtud de acuerdos especiales, celebrados, por ejemplo, dentro del marco de una organización internacional competente, causando como consecuencia extensas destrucciones de los mismos, cuando no hayan pruebas de violación por la Parte adversa del apartado b) del artículo 53 y cuando tales monumentos históricos, lugares de culto u obras de arte no estén situados en la inmediata proximidad de objetivos militares»* (Art. 85.4.d)⁸⁴⁷.

En lo que respecta a las fuentes del régimen de protección, se comprueba que, en el artículo 53 del Protocolo I y en el artículo 16 del Protocolo II, se mencionan explícitamente las disposiciones de la Convención de La Haya, de 14 de mayo de 1954. En esta Convención se establecen tres categorías de bienes culturales, a saber:

1. Los bienes, muebles o inmuebles, que tengan una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos;
2. Los edificios que sean destinados principalmente a conservar o exponer los bienes culturales muebles (museos, bibliotecas y depósitos de archivos), y
3. Los centros que comprendan una cantidad importante de este tipo de bienes (Art. 1).

Mientras que por lo que respecta a su protección especial, la Convención la concreta mediante la inscripción del bien en el Registro Internacional de Bienes Culturales bajo protección especial (cfr. Art. 8.6 Convención y 12.1 Reglamento⁸⁴⁸). Este Registro, según lo dispone el Reglamento de la Convención, estará bajo el cargo del Director General de la UNESCO (Art. 12.2⁸⁴⁹), y estará dividido en secciones cada una de las cuales corresponderá a una de las Altas Partes contratantes, las cuales a su vez estarán divididas en tres epígrafes titulados: Refugios, Centros monumentales, y Otros Bienes culturales Inmuebles, respectivamente (Art. 12.3⁸⁵⁰). La Convención exige la señalización obligatoria en tiempo de conflicto armado (y no así en tiempo de paz —aunque si lo permite⁸⁵¹—) de los bienes culturales con un determinado emblema, consistente en un escudo en punta, partido en aspa, de color azul ultramar y blanco (Arts. 10 y 16⁸⁵²).

⁸⁴⁷ SANDOZ, Y.: «Prioridades que han de definirse: tratar la protección de bienes culturales como un capítulo del derecho internacional humanitario», en DUTLI, M.T.: *Protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. Informe de la reunión de expertos*, CICR, Ginebra 2002, pág. 22.

⁸⁴⁸ Art. 8.6 Convención 1954: «La protección especial se concederá a los bienes culturales mediante su inscripción en el «Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial». Esta inscripción no podrá efectuarse más que conforme a las disposiciones de la presente Convención y en las condiciones previstas en el Reglamento para su aplicación».

Art. 12.1 Reglamento: «Se establecerá un «Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial».

⁸⁴⁹ Art. 12.2 Reglamento: «El Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura se encargará de ese registro y remitirá duplicados del mismo al Secretario General de las Naciones Unidas, así como a las Altas Partes Contratantes».

⁸⁵⁰ Art. 12.3 Reglamento: «El Registro estará dividido en secciones, cada una de las cuales corresponderá a una de las Altas Partes Contratantes. Cada sección se subdividirá en tres epígrafes, titulados respectivamente: Refugios, Centros Monumentales y Otros Bienes Culturales Inmuebles. Compete al Director General decidir los datos que deban figurar en cada sección».

⁸⁵¹ Art. 6 Convención 1954: «De acuerdo con lo que establece el artículo 16, los bienes culturales podrán ostentar un emblema que facilite su identificación».

⁸⁵² Art. 10 Convención 1954: «En el curso de un conflicto armado, los bienes culturales bajo protección especial deberán ostentar el emblema descrito en el artículo 16 y podrán ser objeto de inspección y vigilancia internacional, del modo previsto en el Reglamento para la aplicación de la Convención».

Art. 16: «1. El emblema de la Convención consiste en un escudo en punta, partido en aspa, de color azul ultramar y blanco (el

Sin embargo, por lo que respecta a su salvaguardia, el Convenio no establece acciones u omisiones en que ha de materializarse su cumplimiento, imponiendo únicamente a los Estado, en su artículo 3, el deber «in genere» de adoptar «*las medidas que consideren apropiadas*» a fin de «*preparar en tiempo de paz la salvaguardia de los bienes culturales situados en su territorio contra los efectos previsibles de un conflicto armado*». La Convención de 1954 estipula, además, que los responsables de velar por la aplicación de sus disposiciones son las Potencias protectoras encargadas de salvaguardar los intereses de las partes en conflicto y la UNESCO. A estos efectos, la Potencia protectora es un Estado neutral al que un Estado beligerante ha confiado la protección de sus intereses y la de sus súbditos que están en poder del adversario⁸⁵³. Y en 1999 se adopta el Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 en vista de las consecuencias de los conflictos armados de las últimas décadas. En él se establece la categoría de Protección Reforzada (Art. 10⁸⁵⁴) y se crea un Comité para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (Art. 11). De lo expuesto se puede afirmar que no existe exclusión, sino, por el contrario, complementariedad entre las disposiciones de los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra y las de la Convención de La Haya y sus Protocolos.

Por último, el Estatuto de la Corte Penal Internacional califica de crimen de guerra el hecho de «*dirigir intencionalmente ataques contra edificios dedicados a la religión, la educación, las artes, las ciencias o la beneficencia, los monumentos históricos, los hospitales y los lugares en que se agrupa a enfermos y heridos, siempre que no sean objetivos militares*», así como «*dirigir intencionalmente ataques contra bienes civiles, es decir, bienes que no son objetivos militares*» y la destrucción de «*bienes y apropiarse de ellos de manera no justificada por necesidades militares, a gran escala, ilícita y arbitrariamente*» (Art. 8)⁸⁵⁵. Junto a ello, y dentro de la presente norma, se comprende dentro de las violaciones a las leyes y usos de la guerra la destrucción o daños deliberados de instituciones consagradas al culto religioso, a la beneficencia y a la enseñanza, a las artes y a las ciencias, a los monumentos históricos y obras de arte científicas (Art. 3)⁸⁵⁶.

Este rápido recorrido por los principales instrumentos relativos a la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado permite efectuar algunas observaciones. En primer lugar, en lo que respecta a los fundamentos de la protección: los bienes culturales están protegidos, por un lado, debido a su carácter civil y, por otro, debido a que forman parte del

escudo contiene un cuadrado azul ultramar, uno de cuyos vértices ocupa la parte inferior del escudo, y un triángulo también azul ultramar en la parte superior; en los flancos se hallan sendos triángulos blancos limitados por las áreas azul ultramar y los bordes laterales del escudo).

2. El emblema se empleará aislado o repetido tres veces en formación de triángulo (un escudo en la parte inferior), de acuerdo con las circunstancias enumeradas en el artículo 17».

⁸⁵³ Ver Arts. 21, 22 y 23 Convención de 1954.

⁸⁵⁴ Art. 10 Protocolo II: «Un bien cultural podrá ponerse bajo protección reforzada siempre que cumpla las tres condiciones siguientes:

que sea un patrimonio cultural de la mayor importancia para la humanidad;

que esté protegido por medidas nacionales adecuadas, jurídicas y administrativas, que reconozcan su valor cultural e histórico excepcional y garanticen su protección en el más alto grado; y

que no sea utilizado con fines militares o para proteger instalaciones militares, y que haya sido objeto de una declaración de la Parte que lo controla, en la que se confirme que no se utilizará para esos fines».

⁸⁵⁵ Ver «Estatuto de la Corte Penal Internacional, aprobado en Roma, el 17 de julio de 1998, arts. 8.2).b). ix) y 8.2).c). iv)», en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n° 148, diciembre de 1998, pp. 731-736. La prohibición abarca los actos cometidos en conflictos armados tanto internacionales como no internacionales.

⁸⁵⁶ Cfr. ESCOBAR HERNANDEZ, Concepción; «Ataque a los lugares religiosos y Derecho penal internacional: el caso *Al Mahdi* ante la Corte Penal Internacional», en AA.VV.: *El Derecho eclesialístico del Estado en homenaje al Profesor Dr. Gustavo Suárez Pertierra*, Tirant lo Blanch, Valencia 2021, págs. 107-133.

patrimonio cultural o espiritual de los pueblos. Y partiendo de ese doble fundamento, reciben una protección doble:

1. por una parte, están protegidos en su calidad de bienes de carácter civil, y todas las disposiciones relativas a la protección de los bienes o los objetos de carácter civil les son aplicables; y
2. por otra, son objeto de una protección especial que está consagrada en las disposiciones relativas a la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado.

Estas dos protecciones aquí analizadas no se excluyen, sino que se superponen y complementan.

3.3.- Una última cuestión, ya suscitada con anterioridad, tiene que ver con la cuestión referida a ¿qué se protege con toda esta normativa? Pues bien, es evidente que, además de proteger el bien o el monumento en sí mismo, se protege la identidad tanto individual como colectiva, así como de la propia humanidad. En efecto, la destrucción de un bien cultural no afecta sólo al bien en cuestión. En realidad, a través de la destrucción de un bien cultural, siempre se tiene como objetivo a las personas. Los bienes, por sí solos, no suscitan hostilidad. De modo que a través de la protección de los bienes culturales, no se trata sólo de proteger a monumentos y objetos, sino también la memoria de los pueblos, su conciencia colectiva, su identidad, y también la memoria, la conciencia y la identidad de cada uno de los individuos que los componen⁸⁵⁷.

En este sentido, se ha señalado que no existimos fuera de nuestra familia y del cuerpo social al que pertenecemos, al tiempo que podemos proponer la siguiente actuación: cierren los ojos por un momento e imaginen París sin Notre-Dame, Atenas sin el Partenón, Gizeh sin las Pirámides, Jerusalén sin el Domo de la Roca, la Mezquita Al-Aqsa ni el Muro de los Lamentos, la India sin el Taj Mahal, Pekín sin la Ciudad Prohibida, Nueva York sin la Estatua de la Libertad. Aunque los ejemplos resultarían innumerables y cada persona podría poner un ejemplo relacionado con su ciudad o país, la pregunta sería coincidente: ¿Acaso no se nos estaría arrancando una parte de nuestra identidad? Amén de una parte de nuestra historia en particular, y de la humanidad en general⁸⁵⁸.

⁸⁵⁷ Ver Resoluciones de la Asamblea General de 17 de octubre de 2003, relativa a la destrucción intencional del patrimonio cultural y 58/128, de 19 de diciembre de 2003, sobre promoción de la compensación, la armonía y la cooperación religiosas y culturales.

⁸⁵⁸ Cfr. GIMÉNEZ, Gilberto: «Patrimonio e identidad frente a la globalización», en *Cuadernos Patrimonio cultural y turismo*, núm. 13, págs. 178-182; PUJADAS, J.J.: *Etnicidad. Identidad cultural de los pueblos*, Eudema. Salamanca 1993.

CAPÍTULO 5º. ÁMBITO SUBJETIVO: POSICIÓN QUE CORRESPONDE A CADA SUJETO

Junto a la determinación de la fundamentación y la naturaleza jurídica, las causas y el ámbito material, una quinta problemática es la cuestión relacionada con el ámbito subjetivo o, lo que es lo mismo, la determinación de las titularidades activa y pasiva en el seno de la misma. Además, en la cuestión de los lugares de culto intervienen por lo que se refiere a su gestión dos sujetos: uno, directo, las confesiones y comunidades religiosas, y otro, indirecto, representado por los líderes religiosos y los ministros de culto. Amén de los propios fieles en tanto que son ellos los que ejercen su derecho a la libertad de culto o a la celebración de un acto religioso en el interior de dichos lugares de culto. Debe, pues, enfocarse todas las posibles relaciones entre los diferentes sujetos intervinientes o participantes desde la aplicación del principio de personificación⁸⁵⁹, lo que supone que se sitúe a la persona humana en el centro de las relaciones, así como sujeto titular de los derechos fundamentales en general, y del derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto en particular.

Se interrelacionan, por tanto, en esta figura cuatro sujetos cuyo análisis reviste un especial interés, constituyendo uno de los temas centrales del presente estudio. Su solución y relación, no cabe duda, viene determinada esencialmente por la naturaleza jurídica que adoptemos al respecto, ya que ésta determinará la titularidad, así como el sujeto directo y el sujeto indirecto de la prestación. En este sentido, cabe traer a colación lo manifestado, en su día, por el Observador Permanente de la Santa Sede ante la ONU con relación al Plan –ya mencionado– sobre Protección de los Lugares sagrados, a saber:

«Un plan de Acción eficaz también tendría que asumir la delicada y desafiante tarea de apelar, sin alienar, a todos los interesados –líderes religiosos, sociales y políticos por igual, terroristas e ideólogos radicales, incluso–, (...) para que dejen de utilizar las religiones para incitar al odio, la violencia, el extremismo y el fanatismo ciego, y para que se abstengan de utilizar el nombre de Dios para justificar actos de asesinato, exilio, terrorismo y opresión».

⁸⁵⁹ A este respecto, véase LLAMAZARES FENÁNDEZ, Dionisio: *El derecho de la libertad de conciencia. Tomo I. Conciencia, tolerancia y laicidad*, 4 ed., Ed. Cívitas, Pamplona 2011, págs. 299-302.

1. LA DIFÍCIL DETERMINACIÓN DE LAS TITULARIDADES ACTIVA Y PASIVA

Cuando se aborda la problemática de la tutela de la libertad religiosa y de culto, normalmente la posición a desempeñar por los poderes públicos no es otra que la de mero garante o protector de la misma, restituyendo al sujeto titular de la libertad religiosa (esto es, la persona) en su ámbito de inmunidad de coacción previo a la violación cometida contra su derecho⁸⁶⁰. Sin embargo, en este caso, la consideración de esta figura como garantía positiva supone una verdadera inversión en las titularidades activa y pasiva, lo que complica, aún más, la cuestión⁸⁶¹. La titularidad activa corresponde a los poderes públicos, desde la perspectiva en que son éstos los sujetos que tienen que llevar a cabo dicha garantía. De tal manera que se puede afirmar que la consideración del Estado como el titular que hace posible y facilita el servicio para la prestación, así como de la seguridad y tranquilidad necesarias, para llevar a cabo de una manera real y efectiva el acto de culto en el interior de los lugares de culto⁸⁶².

Junto a ello, no se puede obviar que quien realmente ejerce el derecho no es el Estado, sino las confesiones y comunidades religiosas, a través de la representación de sus líderes religiosos o de sus ministros de culto⁸⁶³. Estas últimas son, por tanto y a la vez, tanto uno de los titulares del de-

⁸⁶⁰ A este respecto, Antonio E. PÉREZ LUÑO advierte contra la confusión entre derechos fundamentales y libertades públicas, entendiendo que *«si bien ambas categorías se mueven en la esfera de la positividad, las libertades públicas aluden a los derechos tradicionales de signo individual y tienen como finalidad prioritaria la de garantizar las esferas de autonomía subjetiva, los derechos fundamentales tienen un significado más amplio y comprenden, junto con las libertades tradicionales, los nuevos derechos de carácter económico, social y cultural, que tienen por finalidad el desarrollo de las exigencias del principio de igualdad»*, en *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Ed. Tecnos, Madrid 1984, págs. 82 a 97. Véase también Will KYMLICKA, quien coincide en que el desarrollo de la tolerancia religiosa fue una de las raíces históricas del liberalismo, y que autonomía personal y tolerancia son dos caras de una misma moneda, en *Multicultural Citizenship*, Clarendon Press, Oxford University Press, págs. 155-158.

⁸⁶¹ Como es sabido, Georg JELLINEK ordena las relaciones de la persona con el Estado en cuatro posiciones jurídicas: la pasiva o *status subiectionis*; la negativa o *status libertatis*; la positiva o *status civitatis* y la activa o *status activae civitatis*. Vid. *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, traducción al italiano de la 2a. ed. alemana de 1905 (1ª ed. de 1892), Società Editrice Libreria, Milán, 1912, pág. 154.

⁸⁶² Así lo indica la STC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3, en referencia al artículo 27 CE: *«mientras que algunos de ellos [preceptos] consagran derechos de libertad (así, por ejemplo, apartados 1,3,6) otros imponen deberes (así, por ejemplo, obligatoriedad de la enseñanza básica, apartado 4) garantizan instituciones (apartado 10) o derechos de prestación (así, por ejemplo, la gratuidad de la enseñanza básica, apartado 3) o atribuyen, en relación con ello, competencias a los poderes públicos (sí, por ejemplo, apartado 8) o imponen mandatos al legislador. La estrecha conexión de todos estos preceptos, derivada de la unidad de su objeto, autoriza a hablar, sin duda, en términos genéricos, como denotación conjunta de todos ellos, del derecho a la educación, o incluso del derecho de todos a la educación (...). Este modo de hablar no permite olvidar, sin embargo, la distinta naturaleza jurídica de los preceptos indicados»*.

⁸⁶³ Véase a este respecto, BOBBIO, Norberto: «Sulla funzioni promozionali del diritto», en *Rivista trimestrale di Diritto e Procedura civile*, vol. XXIII (1969), págs. 1.312-1.329; CASTRO JOVER, Adoración: «Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos», en *Revista general de Derecho Canónico y Derecho eclesiástico del Estado*, núm. 3 (2003); CONTRERAS MAZARÍO, José M.: «La libertad de conciencia y la función promocional del Estado en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa», en *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, núm. 0 (2000), págs. 135-173; ID.: «La libertad de conciencia y la función promocional del Estado en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa», en *Jornadas jurídicas sobre Libertad Religiosa en España*, Ministerio de Justicia, Madrid 2008, págs. 503-550; MOTILLA DE LA CALLE, Agustín: «Breves notas entorno a la libertad religiosa en el Estado promocional contemporáneo», en IBÁN PÉREZ, Iván C. (coord.): *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa*, EDESA, Madrid 1989, págs. 198-199.

recho⁸⁶⁴ como los instrumentos directos de la prestación⁸⁶⁵. Por último, hemos de señalar que los destinatarios de todo ello son las personas individuales pertenecientes o integrantes a dichas confesiones o comunidades, en cuanto sujetos activos del derecho subjetivo a practicar el culto⁸⁶⁶.

Ello motiva, consecuentemente, el análisis de las relaciones existentes entre esta multiplicidad de sujetos; cuestión que trataremos con posterioridad. La importancia de esta temática «radica –según MOLANO– en que, no solamente está en juego el interés de las instituciones religiosas, para proporcionar a sus miembros la debida atención en el cumplimiento de sus finalidades, sino también el interés de las personas en la satisfacción de uno de los derechos que derivan del ejercicio de su libertad religiosa y de culto. Está en juego, por tanto, la satisfacción de una de las manifestaciones de un derecho fundamental que corresponde, de un modo directo a las personas individuales, y de un modo indirecto a las confesiones religiosas»⁸⁶⁷.

Un análisis correcto de los temas ahora abordados obliga a tener presente, en todo momento, la naturaleza jurídica no de los lugares de culto ni tampoco de éstos con la libertad de culto, sino desde el plano de la protección de los mismos, lo que supone su configuración como garantía

⁸⁶⁴ STC 64/1988, de 12 de abril, FJ 1: «la plena efectividad de los derechos fundamentales exige reconocer que la titularidad de los mismo no corresponde sólo a los individuos aisladamente considerados, sino también en cuanto se encuentran insertos en grupos y organizaciones, cuya finalidad sea específicamente la de defender determinados ámbitos de libertad o realizar los intereses y los valores que forman el substrato último del derecho fundamental. Así, el artículo 16 garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto no sólo a los individuos, sino también a las Comunidades».

⁸⁶⁵ Remedio SÁNCHEZ FERRIZ se refiere al carácter instrumental de los grupos respecto del individuo, cuestión que juzga fuera de toda discusión; en su opinión, «estaríamos, simplemente, ante la dimensión colectiva de los mismos (más que ante derechos nuevos), corolario obligado y coherente con la naturaleza social del hombre», en *Estudio sobre las libertades*, Tirant lo Blanch, Valencia 1995, pág. 31.

⁸⁶⁶ Cfr. BORRERO, Abraham: *La libertad religiosa en España*, centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2006, págs. 112-137; MARTÍNEZ DE PISÓN CAVERO, J.: *Constitución y libertad religiosa en España*, Ed. Dykinson, Madrid 2000, págs. 266-267.

⁸⁶⁷ MOLANO, Eduardo: «La asistencia religiosa en el Derecho eclesiástico del Estado español», en *Persona y Derecho*, vol. 11 (1984), pág. 211.

En contra de esta actuación se expresa, entre otros, Gregorio PECES-BARBA MARTÍNEZ en «Algunas reflexiones sobre la libertad ideológica y religiosa», en Iván C. IBÁN PÉREZ (Coord.): *Libertad...*, op. cit., págs. 70-71. Insiste en la idea cuando considera que en determinados derechos de no interferencia, refiriéndose concretamente a la libertad religiosa, la intervención o acción positiva del Estado no aumenta la finalidad de mayor justicia; su conclusión es que la aplicación del artículo 9.2 CE a este derecho, en lugar de tener un efecto democratizador y de igualdad, supone una discriminación y establece privilegios para los movimientos confesionales en detrimento de los laicos. Vid. *Derecho y derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1993, págs. 409-410. De la misma opinión es Luis MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, quien entiende que es un tema polémico porque las soluciones concretas son siempre discutibles. Vid. «Eficacia y garantía de los derechos fundamentales», en AA.VV.: *Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, vol. II, Civitas, Madrid 1991, págs. 595-596. También se muestra crítico Agustín MOTILLA DE LA CALLE, en «Breves notas...», op. cit., pág. 200 y en «Reconocimiento administrativo del notorio arraigo y de la capacidad de pactar acuerdos de cooperación a la confesión Testigos Cristianos de Jehová» en Víctor REINA y M. Angeles Félix BALLESTA (coord.): *Acuerdos del Estado*, op. cit., págs. 545-549. Luis PRIETO SANCHÍS afirma: «existen libertades públicas que se realizan mejor cuando el Estado se limita a garantizar su ejercicio, sin intervencionismos que en este caso pondrían en duda su neutralidad y separación de las Iglesias y que quizás vulnerarían también el principio básico de igualdad, si no frente a las demás confesiones, sí al menos frente a los ciudadanos no creyentes. En definitiva, no parece que la función promocional del Derecho sea aplicable a todos los derechos fundamentales», en «Las relaciones Iglesia-Estado a la luz de la nueva constitución: problemas fundamentales», en A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid 1982, pág. 336. Véase también el análisis crítico de Alfonso RUIZ MIGUEL acerca de «la presunción de que es Estado social ha superado la perspectiva de una libertad meramente negativa, como garantía de no interferencia, por una libertad de carácter positivo, que se configura mediante un modelo de Derecho prestacional y promocional», en «Para una interpretación laica de la Constitución», en *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, núm. 18 (2008), págs. 16 y sigs.

positiva⁸⁶⁸. Ello motiva, como ya se ha puesto de manifiesto, que la titularidad de la misma corresponda al Estado y, por ende, a los poderes públicos en general. Es este el titular tanto de la protección como de la prestación, aunque no sea él el titular del derecho.

En consecuencia, no se trata de dilucidar la exclusividad en la prestación, ni el sujeto activo del derecho, sino el monopolio en la titularidad de la garantía, y ésta siempre corresponde al Estado. En efecto, es el Estado, a través de los poderes públicos, quien tiene reconocida la titularidad de dicha garantía positiva. Es a él a quien corresponde tutelar y proteger la libertad religiosa y de culto y quien tiene que asegurar y promocionar, igualmente, las condiciones necesarias para que su aplicación sea real y efectiva o bien –por último– remover los obstáculos que lo impidan («función promocional»)⁸⁶⁹. En este sentido, se ha afirmado que «*el Estado, sensible al fenómeno religioso, tutela la satisfacción de aquellos intereses por medio de su acción protectora, que recae siempre sobre el sujeto protector*»⁸⁷⁰. Al tiempo que se señala quién es el sujeto beneficiario de la figura: «los sujetos protegidos». Así, pues, son beneficiarios de la protección de la libertad de culto todas las personas.

Se produce, por tanto, una inversión respecto de los sujetos tradicionales en los derechos negativos, pasando –en esta ocasión– los poderes públicos a ser los titulares de la acción y las personas individuales los sujetos beneficiarios de la misma. En este sentido, debemos señalar que los sujetos beneficiarios –como ya se ha señalado– lo serán, en principio, todas las personas, ya que todas las personas son los sujetos activos del derecho a practicar el culto. Amén de recordar que, a su vez, las confesiones y comunidades religiosas son los titulares del derecho de crear y establecer lugares de culto (Art. 2.2 LOLR). De la argumentación anterior podemos afirmar que el sujeto directo de la actividad de culto lo son las confesiones y comunidades religiosas. Ahora bien, ser el sujeto directo de la actividad de culto no supone ni ser el titular de la garantía positiva, que lo es el Estado, ni ser el sujeto activo del derecho fundamental, que lo son las personas.

Junto a todo lo expuesto, debe traerse a colación una última conclusión deducible de la jurisprudencia constitucional como es el hecho de que para su eficacia, ésta depende de que existan normas de desarrollo sobre cuya oportunidad corresponde valorar el legislador, y no pueden

⁸⁶⁸ Véase a este respecto, COSSÍO DÍAZ, José Ramón: *Estado social y derechos de prestación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1989, págs. 181-183.

⁸⁶⁹ A favor de la posibilidad de promocionar la libertad religiosa está Temistocles MARTINES, quien considera que la libertad religiosa consiste en la libertad de formación de la conciencia religiosa, y en este sentido corresponde al Estado crear las condiciones para que sea una libertad efectiva, por ejemplo, mediante un sistema de enseñanza estatal adecuado, en «Libertà religiosa e libertà di formazione della coscienza», en IBÁN PÉREZ, Iván C.: *Libertad...*, op. cit., págs. 48-50. Asimismo, Ramón SORIANO DÍAZ afirma: «*Es la libertad religiosa una libertad positiva, ya que los poderes públicos no sólo tienen respecto a ella un deber de abstención, sino la obligación de crear las condiciones adecuadas para su desarrollo y de colaborar materialmente en este sentido. Hoy ya nadie acepta la vieja distinción entre derechos abstención y derechos-prestación*», en «Del pluralismo confesional...», op. cit., pág. 99.

Véase también, BOBBIO, Norberto: «Sulla funzione promozionale del diritto», en *Rivista trimestrale di Diritto e Procedura civile*, vol. XXIII (1969), págs. 1.312-1.329; CASTRO JOVER, Adoración: «Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos», en *Revista general de Derecho Canónico y Derecho eclesástico del Estado*, núm. 3 (2003); CONTRERAS MAZARÍO, José M.: «La libertad de conciencia y la función promocional del Estado en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa», en *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, núm. 0 (2000), págs. 135-173; ID.: «La libertad de conciencia y la función promocional del Estado en la Ley Orgánica de Libertad religiosa», en *Jornadas jurídicas sobre Libertad Religiosa en España*, Ministerio de Justicia, Madrid 2008, págs. 503-550; LARICCIA, Sergio: *Diritto civile e fattore religioso*, Il Mulino, Bolonia 1978.

⁸⁷⁰ LOPEZ ALARCÓN, M.: «El interés religioso y su tutela por el Estado», en AA.VV.: *Derecho eclesástico del Estado*, EUNSA, Pamplona 1983, pág. 514.

exigirse directamente de la Constitución⁸⁷¹. Este es el supuesto paradigmático contenido en el artículo 2.3 de la LOLR al disponerse que

«Para la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos, militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos»⁸⁷².

La presente cuestión tendrá igualmente su interés a la hora de distinguir las competencias correspondientes a cada uno de los reseñados sujetos; necesitándose asimismo el entendimiento y colaboración entre los distintos sujetos reseñados para que la presente protección sea real y efectiva. Así, pues, no es suficiente con que el Estado o los poderes públicos establezcan los medios materiales necesarios para su garantía, sino que es preciso, además, que esta actividad de promoción incluya también la de mantener una colaboración con las confesiones religiosas (estado democrático); amen de la necesaria colaboración igualmente con los líderes religiosos y ministros de culto.

Ahora bien, se debe señalar a este respecto que las presentes colaboraciones entre el Estado o los poderes públicos y las confesiones religiosas (y sus líderes o ministros de culto) no deben dar lugar a situaciones de privilegio o de discriminación entre estas últimas, sino de igualdad de oportunidades, lo que no debe entenderse en el sentido de que el Estado, o los poderes públicos, deban establecer una única modalidad de garantía, sino que se deberá tener presente las propias peculiaridades de cada confesión religiosa, lo que una vez más pone de manifiesto la necesaria colaboración entre ambas instituciones; cuestión ésta de la que nos ocuparemos posteriormente⁸⁷³.

⁸⁷¹ STC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 5, a): *«Aunque es cierto, como señala la Letrada del Parlamento de Navarra, que [el] art. 16 de la Constitución no contiene, en efecto, previsión alguna que garantice un especial trato fiscal a las confesiones religiosas, ni puede mantenerse que la sujeción de éstas a las normas tributarias lesione la libertad que se les reconoce» (ATC 480/1989, de 2 de octubre, FJ 1), pues «el derecho a la libertad de religión no implica en absoluto que a las iglesias o a sus fieles se les deba conceder un estatuto fiscal diferente del de los demás contribuyentes» (Auto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 11 de enero de 1992, caso Iglesia Bautista «El Salvador» y otro contra España), también lo es que, una vez reconocidos por el ordenamiento jurídico unos concretos beneficios fiscales para aquellas confesiones religiosas con las que se hayan firmado acuerdos de cooperación, debe efectuarse una aplicación igual de los mismos (art. 7.2 LOLR)».*

En el mismo sentido, véase el ATC 480/1989, de 2 de octubre, en el que se insiste en la necesidad de un desarrollo legal de las obligaciones constitucionales para que éstas sean exigibles: *«El art. 16 de la Constitución no contiene, en efecto, previsión alguna que garantice un especial trato fiscal a las confesiones religiosas, ni puede mantenerse que la sujeción de éstas a las normas tributarias lesionen la libertad que se les reconoce (...) el reconocimiento de esos beneficios fiscales queda, en todo caso, supeditado a la celebración entre el Estado y la correspondiente Iglesia, Confesión o Comunidad de un Acuerdo o Convenio de Cooperación, en los términos previstos por el art. 7.1 de la misma Ley Orgánica 7/1980».*

Por último y en la misma línea, la STC 128/2001, de 4 de junio, FJ 3, afirma: *«el hecho de que el Estado, en atención al mandato de cooperación con las distintas confesiones religiosas, establezca un régimen de cotización a la Seguridad Social específico para los ministros de culto y tome en cuenta el trabajo realizado en tal regulación no supera el ámbito de la legalidad ordinaria y carece de incidencia sobre el derecho fundamental aducido».*

⁸⁷² Sobre el alcance de este precepto, véase Véase a este respecto, BOBBIO, Norberto: «Sulla funzione promozionale del diritto», en *Rivista trimestrale di Diritto e Procedura civile*, vol. XXIII (1969), págs. 1.312-1.329; CASTRO JOVER, Adoración: «Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos», en *Revista general de Derecho Canónico y Derecho eclesial del Estado*, núm. 3 (2003); CONTRERAS MAZARÍO, José M.: «La libertad de conciencia y la función promocional del Estado en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa», en *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, núm. 0 (2000), págs. 135-173; ID.: «La libertad de conciencia y la función promocional del Estado en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa», en *Jornadas jurídicas sobre Libertad Religiosa en España*, Ministerio de Justicia, Madrid 2008, págs. 503-550; MOTILLA DE LA CALLE, Agustín: «Breves notas entorno a la libertad religiosa en el Estado promocional contemporáneo», en IBÁN PÉREZ, Iván C. (coord.): *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa*, EDESA, Madrid 1989, págs. 198-199.

⁸⁷³ Ver *infra*, Capítulo 5, apartado 8.1.

2. LOS PODERES PÚBLICOS: SUJETOS DIRECTOS DE LA GARANTÍA POSITIVA

1.- La función del Estado y de los poderes público 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 derecho⁸⁷⁴.

Por su parte, para los poderes públicos supone la aplicación del principio de no intervención en asuntos internos de estas organizaciones, así como –a su vez– la imposibilidad de imponer a las confesiones religiosas modelos de organización democráticos, en aras de sus hipotéticas funciones públicas⁸⁷⁵. Por tanto, los poderes públicos lo que deben garantizar es, por un lado, la libertad de permanencia o no de una persona en el seno de un grupo religioso, así como el derecho a cambiar de creencias, convicciones o religión y –por otro– que el ejercicio de las prácticas religiosas y de culto no supongan en ningún momento una lesión o violación de los derechos fundamentales reconocidos con carácter general a los individuos⁸⁷⁶.

⁸⁷⁴ Luís PRIETO SANCHÍS caracteriza estos derechos de autonomía como límites al poder del Estado que constituyen el núcleo histórico originario de los derechos fundamentales; en cuanto tienen por finalidad garantizar un ámbito de inmunidad y no sujeción para el individuo, se configuran como obligaciones negativas o de abstención, o, lo que es lo mismo, su satisfacción exige una conducta pasiva y de no interferencia por parte de los sujetos obligados, aunque también matiza que tal norma rige en cuanto a lo que denomina obligación principal, pues a menudo el ejercicio de los derechos de autonomía genera otras obligaciones secundarias que pueden tener carácter positivo. Reconoce también que la terminología es muy variada: libertad negativa, derechos civiles y políticos, libertades públicas, libertades clásicas o fundamentales, etc., en PRIETO SANCHÍS, L.: «Estudios...», op. cit., págs. 132-133.

⁸⁷⁵ Tal como sucede, por ejemplo, con los partidos políticos (Art. 6 CE), en la medida que, según dispone la STC 56/1995, de 6 de marzo, FJ 3, «Difícilmente pueden los partidos ser cauces de manifestación de la voluntad popular e instrumentos de una participación en la gestión y control del Estado que no se agota en los procesos electorales, si sus estructuras y su funcionamiento son autocráticos».

Sobre esta función pública se apoya la interpretación de los derechos fundamentales desde la perspectiva democrático-funcional, y se predica también de otras organizaciones con fines públicos, como los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales (Art. 7 CE) o las asociaciones de consumidores y usuarios (Art. 52 CE), pero no de las comunidades religiosas, organizaciones privadas con fines privados, donde prima, por tanto, el principio de libertad. Sin embargo, R. SORIANO DÍAZ resalta y critica la diferencia existente entre colectivos religiosos o iglesias y otros grupos sociales, en que a los segundos se les exige poseer una estructura y funcionamiento democráticos y a los primeros los poderes públicos prestan su apoyo material por imperativo legal, en «Del pluralismo confesional...», op. cit., págs. 132-133.

⁸⁷⁶ Así pues, en tanto que derecho fundamental, la libertad religiosa comparte la doble vertiente característica de la categoría de los derechos fundamentales, aunque nuestro Alto Tribunal se haya demorado en hacerla explícita hasta la STC 154/2002, donde sistematiza su jurisprudencia anterior. Así, la vertiente objetiva se concreta en una doble exigencia: la aconfesionalidad y neutralidad de los poderes públicos y el mantenimiento de relaciones de cooperación con las diversas confesiones religiosas; en la vertiente subjetiva se distingue una dimensión interna y una dimensión externa, y se protege particularmente con la garantía del artículo 16.2 CE. En términos literales, el FJ 6 de dicha STC 154/2002, de 18 de julio, establece: «En su dimensión objetiva, la libertad religiosa comporta una doble exigencia, a que se refiere el art. 16.3 CE: por un lado, la de neutralidad de los poderes públicos, ínsita en la aconfesionalidad del Estado; por otro lado, el mantenimiento de relaciones de cooperación de los poderes públicos con las diversas Iglesias. En este sentido, ya dijimos en la STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4, que «el art. 16.3 de la Constitución, tras formular una declaración de neutralidad (SSTC 340/1993, de 16 de noviembre, y 177/1996, de 11 de noviembre), considera el com-

No acaban aquí las funciones de los poderes públicos respecto del presente derecho, toda vez que su extensión como garantía positiva lleva –como se ha puesto de manifiesto– a entenderse como una inversión en las titularidades activa y pasiva, por cuanto el titular de la obligación constitucional lo es el Estado y, a través de él, los poderes públicos, mientras que los beneficiarios o destinatarios de la garantía lo serán todas las personas. Ello, sin embargo, no debe ser entendido como una transformación sustantiva respecto del ámbito subjetivo, ya que en este supuesto el Estado es siempre el titular de la garantía de los derechos de los ciudadanos. Por tanto, el sujeto obligado por el presente derecho es de forma genérica el Estado, el cual ejercerá su deber jurídico de actuación a través de los poderes públicos; actuación que en ningún caso podrá entenderse como una quiebra del principio de laicidad del Estado o, lo que es lo mismo, de los principios de neutralidad y separación entre los poderes públicos y las confesiones religiosas⁸⁷⁷.

En consecuencia, a través de esta doble garantía se atribuye al Estado la correspondiente obligación de tutelar la libertad religiosa y de culto, 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 CE⁸⁷⁸). Así, pues, en ningún caso se trataría de dilucidar la exclusividad en la prestación, ni el sujeto activo del derecho, sino el monopolio en la titularidad de una garantía. Y a este respecto, cabe precisar que es el Estado, a través de los poderes públicos, quien tiene reconocida la titularidad de la garantía, sea ésta de naturaleza positiva o negativa⁸⁷⁹.

ponente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener ‘las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones’, introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva que ‘veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y estatales’ (STC 177/1996)». A continuación, prosigue con la dimensión subjetiva del derecho: «En cuanto derecho subjetivo, la libertad religiosa tiene una doble dimensión, interna y externa. Así, según dijimos en la STC 177/1996, FJ 9, 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», y asimismo, «junto a esta dimensión interna, esta libertad... incluye también una dimensión externa de agere licere que faculta a los ciudadanos para actuar con arreglo a sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros (SSTC 19/1985, FJ 2; 120/1990, FJ 10, y 137/1990, FJ 8)». Este reconocimiento de un ámbito de libertad y de una esfera de agere licere lo es «con plena inmunidad de coacción del Estado o de cualesquiera grupos sociales» (STC 46/2001, FJ 4, y, en el mismo sentido, las SSTC 24/1982, de 13 de mayo, y 166/1996, de 28 de octubre) y se complementa, en su dimensión negativa, por la prescripción del art. 16.2 CE de que «nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias». Y, finalmente, concluye: «La dimensión externa de la libertad religiosa se traduce además «en la posibilidad de ejercicio, inmune a toda coacción de los poderes públicos, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso» (STC 46/2001), tales como las que se relacionan en el art. 2.1 de la Ley Orgánica 7/1980, de libertad religiosa (LOLR), relativas, entre otros particulares, a los actos de culto, enseñanza religiosa, reunión o manifestación pública con fines religiosos, y asociación para el desarrollo comunitario de este tipo de actividades».

⁸⁷⁷ Cfr. STC 101/1983, de 18 de noviembre, FJ 3 (consultar en línea: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/229>; visitado por última vez el 25 de noviembre de 2021).

⁸⁷⁸ Art. 9.2 CE: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

⁸⁷⁹ Por este motivo, Ramón Luís SORIANO DÍAZ habla de la libertad religiosa como una «libertad privilegiada», y ello «no es sólo en relación a los derechos sociales o derechos de segundo orden (...) sino también en comparación con otras libertades –en general, las demás libertades– por razón de la dimensión positiva que el Estado le reconoce», y que ese autor critica en «Del pluralismo confesional al pluralismo religioso íntegro: los límites al principio de igualdad religiosa», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 7 (1986), pág. 99.

Por su parte, desde el plano de la garantía negativa, la actuación de los poderes públicos será esencialmente de tipo proteccionista o tutelar, bastando un deber bien de hacer lo que se les ordena, bien de omitir lo que se les prohíbe. Unas actuaciones que se reclaman de todos los poderes públicos sin excepción, y en los que todos los poderes públicos tienen o pueden tener un rol a desarrollar.

2.- Determinada la función que corresponde a los poderes públicos (en general) respecto de la garantía positiva del derecho de libertad religiosa, debemos seguidamente hacer referencia a los distintos niveles de la administración y las competencias que a cada uno corresponde en materia religiosa en general, y de lugares de culto en particular. Desde este plano, se puede señalar que el Estado español se estructura básicamente en tres niveles: el estatal, el autonómico y el local. A este respecto, HOLGADO GONZÁLEZ ha señalado 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»⁸⁸⁰.

Desde un plano general, podríamos decir que la cuestión religiosa es un asunto esencialmente estatal. A favor del Estado central juegan dos preceptos constitucionales. De un lado, el artículo 81 CE, que establece una reserva de Ley Orgánica para regular este derecho fundamental. Ley Orgánica que corresponde aprobar a las Cortes Generales, a través de un procedimiento que exige una mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, siendo un espacio vedado a las Comunidades Autónomas. Y, de otro, el artículo 149.1.1 de la CE que reconoce la competencia exclusiva del Estado para regular «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales»⁸⁸¹.

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. A favor de las Comunidades Autónomas, hay que tener en cuenta que la interpretación que el Tribunal Constitucional ha llevado a cabo de sendos preceptos ha sido una interpretación restrictiva, precisamente para no vaciar de contenido las competencias autonómicas en un Estado descentralizado como el nuestro. Así, en relación con la reserva de Ley Orgánica, es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que esta no se refiere a todo lo relativo o que pueda afectar a un derecho fundamental, sino únicamente a los elementos esenciales para la definición del derecho fundamental, ya sea una regulación directa, general y global del mismo o una parcial o sectorial,

⁸⁸⁰ HOLGADO GONZÁLEZ, María: «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 2022, págs. 209-210.

⁸⁸¹ Véanse en este sentido, las SSTC 207/2003, 54/2017 y 13/2018.

Ver también AA.VV.: *El factor religioso y las Autonomías*, Ed. Comares, Granada 2011; GARCIA GARCIA, Ricardo: *La libertad religiosa en las comunidades autónomas. Veinticinco años de su regulación jurídica*, Generalitat de Catalunya, Barcelona 2008; RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel: «Descentralización del Estado y modelo constitucional de relaciones entre los poderes públicos y las confesiones religiosas», en *Derecho y Religión*, núm. 14 (2019), págs. 27 y sigs.

pero, igualmente referida a tales aspectos esenciales del derecho⁸⁸². Lo contrario contribuiría a una petrificación del ordenamiento poco compatible con el respeto al principio democrático de la mayoría no cualificada⁸⁸³. La reserva de Ley Orgánica no excluye, por tanto, la llamada a la colaboración de la ley ordinaria ya sea estatal o autonómica, para integrar sus disposiciones de desarrollo.

De este modo, es perfectamente compatible, de acuerdo con esta interpretación restrictiva de la reserva de Ley Orgánica, que las Comunidades Autónomas también legislen sobre materias que puedan guardar relación con la libertad religiosa. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, esta colaboración internormativa es imperativa cuando se trata de articular las competencias estatales con las autonómicas⁸⁸⁴; siendo así, el alcance de la reserva de ley orgánica tiene que ser interpretarse de forma sistemática, teniendo en cuenta el contenido de los preceptos del llamado bloque de la constitucionalidad que distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas⁸⁸⁵. En cumplimiento del principio de legalidad (Art. 53.1 CE) y de la mencionada reserva de Ley Orgánica, las Cortes Generales aprobaron la LO 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa⁸⁸⁶.

Del mismo modo, en relación con el título competencial transversal del artículo 149.1.1 de la CE⁸⁸⁷, el Alto Tribunal se ha mostrado en ocasiones contrario a la utilización por la Administración del Estado de este título transversal para privar de competencias a las Comunidades Autónomas. Y lo ha hecho en el entendido de que la igualdad básica no tiene que implicar necesariamente uniformidad jurídica de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio, «*sino sólo una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales en el ámbito del ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales*»⁸⁸⁸.

⁸⁸² Por todas, ver las SSTC 6/1982, de 22 de febrero (consultar en línea: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/48>; visitado por última vez el 25 de noviembre de 2021); 67/1985, de 24 de mayo (consultar en línea: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/447>; visitado por última vez el 25 de noviembre de 2021); 140/1986, de 11 de noviembre (consultar en línea: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/703>; visitado por última vez el 25 de noviembre de 2021); 160/1987, de 27 de octubre (consultar en línea: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/pt-BR/Resolucion/Show/SENTENCIA/1987/160>; visitado por última vez el 25 de noviembre de 2021), y 127/1994, de 5 de mayo (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1994-12317>; visitado por última vez el 25 de noviembre de 2021).

⁸⁸³ STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21º (consultar en línea: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/5>; visitado por última vez el 25 de noviembre de 2021).

⁸⁸⁴ STC 137/1986, de 6 de noviembre (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1986-30374>; visitado por última vez el 25 de noviembre de 2021).

⁸⁸⁵ STC 173/1998, de 23 de julio (consultar en línea: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3675>; visitado por última vez el 25 de noviembre de 2021).

⁸⁸⁶ BOE núm. 177, de 24 de julio de 1980 (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-15955>; visitado por última vez el 12 de diciembre de 2021).

⁸⁸⁷ Art. 149.1.1ª CE: «*1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:*

1ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

⁸⁸⁸ STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7º (consultar en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1997-8872; visitado por última vez el 25 de noviembre de 2021).

Por otro lado, la cláusula contenida en el artículo 149.3 de la CE⁸⁸⁹ permitiría a las Comunidades Autónomas atribuirse, si así lo incorporan en sus Estatutos de Autonomía, competencias en todo aquello que no esté asignado expresamente y de manera exclusiva al Estado. En este sentido, aunque escasas, sí encontramos referencias en algunos Estatutos de Autonomía⁸⁹⁰. Así, los Estatutos autonómicos recogen la prohibición de discriminación por motivos religiosos⁸⁹¹, el respeto a la diversidad de creencias y pluralismo religioso⁸⁹², el derecho de los padres a que sus hijos reciban formación religiosa y moral conforme a sus convicciones⁸⁹³ y las relaciones con las confesiones religiosas⁸⁹⁴.

A favor de la descentralización autonómica en materia religiosa cabe esgrimir igualmente los principios de subsidiariedad, proximidad e interés autonómico, teniendo además en cuenta que el deber de colaboración de los poderes públicos (Art. 16.3 CE) no solo vincula a la administración central del Estado, sino a todos los niveles territoriales del Estado⁸⁹⁵. En este sentido, la cooperación con las confesiones religiosas ha de interpretarse a la luz del mandato de igualdad del artículo 9.2 CE, dando lugar, en palabras del TC, a una «laicidad positiva»⁸⁹⁶, que permitiría a las Comunidades Autónomas, en el marco del Estado social, llevar a cabo una actuación positiva y prestacional para hacer efectiva la libertad religiosa⁸⁹⁷.

Pero, sobre todo, la vía principal a través de la cual las Comunidades Autónomas han asumido competencias en el ámbito religioso ha sido en el ejercicio de sus propios títulos competenciales reconocidos por el artículo 148 CE (sanidad, educación, asistencia social, urbanismo, patrimonio histórico y cultural, etc.), a partir de las llamadas «materias conexas» con el hecho religioso⁸⁹⁸. Cabe señalar, a este respecto —y entre otras—, las materias competenciales referidas a

⁸⁸⁹ Art. 149.3 CE: «Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas».

⁸⁹⁰ Ver, a este respecto, LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAA); LO 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan); LO 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (EACyL), y LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía para Cataluña (EACat).

⁸⁹¹ Ver Arts. 14 EAA y 16 EACyL.

⁸⁹² Ver Arts. 37 EAA, 11 EACan y 40.8 y 42.7 EACat.

⁸⁹³ Ver Arts. 21 EAA, 21 EACan y 21 EACat.

⁸⁹⁴ Ver Arts. 161 EACat y 112 EACan.

⁸⁹⁵ Cfr. RUIZ RICO, Gerardo: «La dimensión autonómica de la libertad religiosa. La competencia para la apertura de centros de culto», en *Revista de Derecho Político*, núm. 88 (2013), pág. 56.

⁸⁹⁶ STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4º.

⁸⁹⁷ Vid. BARRERO ORTEGA, Abraham y TEROL BECERRA, Manuel (coords.): *La libertad religiosa en el Estado social*, Tirant lo Blanch, Valencia 2009.

⁸⁹⁸ A este respecto pueden citarse, entre otros, los siguientes trabajos: BUENO SALINAS, S.: «Relaciones entre confesiones religiosas i regions o nacionalitats», en AA.VV.: *Acuerdos entre el Estado español con confesiones religiosas minoritarias. Actas del VII Congreso internacional de Derecho Eclesiástico del Estado* (coords. V. REYNA-M. A. Félix BALLESTA), Marcial Pons, Madrid 1995, págs. 261-281; CALVO, J.: «Comunidades Autónomas y Derecho Eclesiástico del Estado», AA.VV.: *Aspectos jurídicos de lo religioso en una sociedad plural. Estudios en honor del Doctor Don Lambert de Echeverría*, Ediciones de la Universidad de Salamanca, Salamanca 1987, págs. 259-276; CAMARERO SUÁREZ, M.: «Las competencias en materia eclesial en España: convenios entre las iglesias y las Comunidades Autónomas», en *La Ley*, nº 1 (1989), págs. 894-901; CAÑIVANO, M.A.: «El desarrollo del Derecho Eclesiástico: un reto para las Comunidades Autónomas», en *II Diritto Eclesiástico*, vol. III (2002), págs. 978-1006; CASTRO JOVER, Adoración: «El Derecho Eclesiástico Autonómico en España», en *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, núm. 1 (2001), págs. 47-86; DÍAZ MORENO, J.M., y GUZMÁN PÉREZ, C.: «Principios informadores de los

la regulación de los lugares de culto⁸⁹⁹, así como a la asistencia religiosa en los centros públicos⁹⁰⁰, y, singularmente, la asistencia espiritual que se recoge en las regulaciones autonómicas referidas a las garantías de la dignidad de la persona en el proceso de su muerte⁹⁰¹. Y ello porque, fuera de

Acuerdos entre la Iglesia católica de España y las Comunidades Autónomas», en AA.VV.: *Estudios en homenaje al profesor Martínez Valls*, vol. I, Universidad de Alicante, Alicante 2000, págs. 167-180; GARCIA, Ricardo (coord.): *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas. Veinticinco años de su regulación jurídica*, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona 2008; GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Marcos, y Catalina Pons-Estel Tugores, Catalina (Coords.): «Comunidades Autónomas y libertad religiosa», número XIV de la Revista *Derecho y Religión*, 2019; GOTI ORDEÑANA, J.: «El Derecho Eclesiástico ante el Estado autonómico español», en AA.VV.: *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del profesor Pedro Lombardía*, Universidad Complutense de Madrid-Universidad de Navarra-Edersa, Madrid 1989, págs. 421-463; MARTÍNEZ BLANCO, A.: «Hacia un Derecho Eclesiástico autonómico», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. IV (1988), págs. 415-431; MOTTILLA, Agustín: «La Ley Orgánica de Libertad Religiosa y las Comunidades Autónomas: La regulación autonómica de la libertad religiosa», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXVI (2010), págs. 350-403; OLMOS ORTEGA, M.E.: *La regulación del factor religioso en las Comunidades Autónomas españolas*, Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca 1991; SEGLERS, A.: *Libertad religiosa y Estado autonómico*, Editorial Comares, Granada 2004; IDEM: «La «decontestualizzazione» della legge organica spagnola sulla libertà religiosa», en *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, vol. 1 (2005), págs. 147-159; IDEM: «La Ley Orgánica de Libertad Religiosa en el marco autonómico estatal. Balance y propuestas de futuro», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, nº 19 (2009), págs. 1-14; VILLA ROBLEDO, M^a José: «La regulación autonómica de la libertad de culto», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXVI (2010), págs. 405-459.

Sobre la libertad de conciencia, la Covid-19 y las cuestiones competenciales, véanse CASTRO JOVER, Adoración: «Covid-19 y libertad religiosa en España», en *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, nº 2 (2020), págs. 264-271; CONTRERAS MAZARÍO, José M^a: «Implicaciones de la COVID-19 en la asistencia religiosa en centros públicos», en CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, Guillermo (dir.) y GARCÍA MAYO, Manuel (coord.): *Coronavirus y Derecho en el estado de alarma*, Reus, Madrid, 2020; IDEM: «La protección de la libertad religiosa en tiempos de pandemia (Covid-19): una propuesta de gestión de la asistencia religiosa en centros públicos», en *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, núm. 20 (2020), págs. 53-94; GUTIÉRREZ DEL MORAL, M^a Jesús: «Libertad religiosa en época de Covid-19 en España: normativa estatal y autonómica», en *Anuario de Derecho eclesiástico del Estado*, vol. XXXVII (2021), págs. 101-197; HORGADO GONZÁLEZ, María: «Libertad de conciencia en tiempos de la covid-19...», op. cit., págs. 203-225; PAREJO GUZMÁN, M^a José: «Libertad religiosa y libertad de culto en España durante el estado de alarma del Covid-19», en *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, núm. 20 (2020), págs. 141-172; PEREZ ÁLVAREZ, Salvador: «Restricciones a la libertad religiosa durante la crisis sanitaria de la COVID-19», en ATIENZA, E., y RODRIGUEZ, J.F. (Dirts): *Las respuestas del Derecho a la crisis de salud pública*, Dykinson, Madrid 2020, págs. 295-307; TORRES GUTIÉRREZ, Alejandro: «Las medidas tomadas por las confesiones religiosas en España ante el estado de alarma decretado el 14 de marzo de 2020 por la epidemia de coronavirus COVID-19», en *Osservatorio delle Libertà ed Istituzioni Religiose (OLIR)*, 3 de abril de 2020 (consultar en línea: <https://www.olir.it/focus/alejandro-torres-gutierrez-las-medidas-tomadas-por-las-las-confesiones-religiosas-en-espana-ante-el-estado-de-alarma-decretado-el-14-de-marzo-de-2020-por-la-epidemia-de-coronavirus-covid-19/>; visitado por última vez el 13 de diciembre de 2021).

⁸⁹⁹ Véase a este respecto GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Marcos: «Competencias de las entidades locales en relación con los lugares de culto», en *Anuario de Derecho eclesiástico del Estado*, vol. XXVI (2010), págs. 557-590; RUIZ RICO, Gerardo: «La dimensión autonómica de la libertad religiosa. La competencia para la apertura de centros de culto», op. cit., págs. 64 y sigs.; VIDAL, Mercedes: «Pluralismo y ordenación urbanística de los lugares de culto», en *Anales de Derecho*, núm. 32 (2014), págs. 1-34 (consultar en línea: [file:///C:/Users/Josemaria/Downloads/188541-Texto%20del%20art%20C3%ADculo-728061-1-10-20140722%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Josemaria/Downloads/188541-Texto%20del%20art%20C3%ADculo-728061-1-10-20140722%20(3).pdf)); visitado por última vez el 12 de diciembre de 2021).

⁹⁰⁰ Sobre la asistencia religiosa en centros públicos, véanse CONTRERAS MAZARÍO, José María: *Laicidad del Estado y asistencia religiosa en centros docentes*, Madrid, 2002, págs. 174 y sigs.; HERRERA GARCÍA, M. Ángeles: «La asistencia religiosa», en *Derecho y Religión*, págs. 701-726 (consultar en línea: <https://riucv.ucv.es/bitstream/handle/20.500.12466/1233/Tema%2027.pdf?sequence=1&isAllowed=y>); visitado por última vez el 13 de diciembre de 2021); PEREZ ALVAREZ, Salvador, y FERNANDEZ-CORONADO, Ana: *Nuevas claves de jurídicas de la Asistencia religiosa en España*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2018; ROJO ÁLVAREZ.MANZANEDA, L.: *La asistencia religiosa, en Derecho de la libertad religiosa*. Ed. Técno, Madrid 2018.

⁹⁰¹ Ver, a este respecto, el estudio de estas regulaciones realizado por MARTÍN SÁNCHEZ, Isidoro: «Los cuidados paliativos con especial referencia a la legislación de las Comunidades Autónomas», en *Derecho y Religión*, núm. 14 (2019), págs. 110 y sigs.

los ámbitos materiales contenidos en los preceptos de contenido orgánico de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, no sería legítimo negar la posibilidad de un desarrollo e innovación normativos de las Comunidades Autónomas, en virtud de las competencias estatutarias con que cuentan en materias como educación⁹⁰², urbanismo⁹⁰³, sanidad⁹⁰⁴ o patrimonio cultural⁹⁰⁵.

Todo ello diseña un modelo complejo donde respecto de cada materia será necesario determinar a quién corresponde la competencia, y qué competencia le compete. Para ello no será suficiente recurrir a la Constitución, sino que habrá que ver el Estatuto de cada Comunidad Autónoma. Pero por lo que al objeto de este trabajo nos interesa, es preciso recalcar que las CC.AA. han asumido competencias, bien exclusivas bien compartidas, en las que incide el factor religioso: enseñanza de la religión; uso de símbolos en las escuelas públicas; elección de facultativo u objeción a tratamientos médicos por motivos de conciencia; protección y promoción de bienes de interés cultural, patrimonio de las confesiones; legislación sobre urbanismo respecto de la determinación de los usos religiosos del suelo; policía sanitaria mortuoria; asistencia social o regulación del derecho de acceso a la radio televisión autonómica, por citar algunos ejemplos.

⁹⁰² Véanse sobre esta temática, ARAGÓN REYES, Manuel: «Las competencias del Estado y las comunidades autónomas sobre educación», en *Revista española de Derecho constitucional*, núm. 98 (2013), págs. 191-199; LÓPEZ GUERRA, Luis: «La distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas en materia de educación», en *Revista española de Derecho constitucional*, núm. 7 (1983), págs. 293-333.

⁹⁰³ Vid., entre otros, ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel: «Cuestiones jurídico-administrativas sobre la libertad religiosa: Planeamiento urbanístico, licencias municipales, expropiación forzosa de los lugares de culto y cementerios», en ROGEL VIDE, C., BASSOLS COMA, M. (Dirs.): *El Derecho Urbanístico del siglo XXI*, vol. II, Madrid 2008, págs. 27-54; CASTRO JOVER, Adoración: «Los lugares de culto en el Derecho Urbanístico: Un análisis desde la igualdad material», en *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, núm. 7 (2007), págs. 9-48; MORENO ANTÓN, M^a.: «El tratamiento urbanístico de los lugares de culto: a propósito del proyecto de Ley de Cataluña sobre centros de culto o de reunión con fines religiosos», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 17 (2008) (consultar en línea: www.iustel.com); PONCE SOLÉ, Juli, y CABANILLAS, José Antonio: *Lugares de culto, ciudades y urbanismo. Guía de apoyo a la gestión de la diversidad religiosa*, Observatorio del Pluralismo religioso en España, Madrid 2011 (consultar en línea: https://www.pluralismoyconvivencia.es/wp-content/uploads/2018/12/Guia-lugares-de-culto_revisada.pdf; visitado por última vez el 15 de diciembre de 2021); PONCE SOLÉ, Juli: «Una reflexión desde el Derecho urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesionales», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, enero-febrero 2005, págs. 11-67; PONCE SOLÉ, Juli: «Derecho urbanístico y derechos constitucionales. Las relaciones entre vivienda, equipamientos religiosos y cohesión social», en *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1 (2002), págs. 116 y sigs.; RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel: *Libertad religiosa y confesiones...*, op. cit., págs. 192 y sigs.; RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio: *Urbanismo y confesiones religiosas*, Madrid, 2003, págs. 106-127; RUIZ RICO, Gerardo, «La dimensión autonómica de la libertad religiosa. La competencia para la apertura de centros de culto», op. cit., págs. 64 y sigs.

⁹⁰⁴ En materia de sanidad, debe tenerse en cuenta la distribución competencial llevada a cabo con motivo de la pandemia de la Covid-19. Ver el estudio realizado por HOLSADO GONZÁLEZ, María: «Libertad de conciencia en tiempo de la COVID-19», op. cit., págs. 205 y sigs.

⁹⁰⁵ Véanse a este respecto, ABAD LICERAS, José Ma.: «La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de patrimonio cultural, histórico-artístico: soluciones doctrinales», en *Revista española de Derecho constitucional*, núm. 55 (1999), págs. 133-184 (consultar en línea: <file:///C:/Users/Josemaria/Downloads/Dialnet-LaDistribucionDeCompetenciasEntreElEstadoYLasComun-79635.pdf>; visitado por última vez el 14 de diciembre de 2021); ALDANONDO SALAVERRÍA, Isabel: «Las Comunidades Autónomas, el Estado y los bienes culturales eclesásticos», en *Revista las Canonium*, 1984, págs. 301-311; ALEGRE, Juan Manuel: *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico*, 2 vols., Ministerio de Cultura, Madrid 1994; CARRASCO I NUALART, R.: «La distribución de competencias entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya en materia de cultura», en *Revista Jurídica de Cataluña*, 1990, págs. 93 y sigs.; PÉREZ DE ARMIÑÁN Y DE LA SERNA, A.: *Las competencias del Estado sobre el Patrimonio Histórico español en la Constitución de 1978*, Ed. Civitas, Madrid 1997; SERRA PAGAN, F.: *Cultura española y Autonomías*, Ministerio de Cultura, Madrid 1980; TEJÓN, Raquel: «El patrimonio cultural de interés religioso en la normativa autonómica», en *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, núm. 4 (2004), págs. 249-292.

Una propuesta en esta materia estaría relacionada con la exigencia de establecer mecanismos y cauces para la interrelación y cooperación entre los distintos niveles de la administración. A este respecto, y el hecho de no conformar la cuestión religiosa un ámbito material propio dentro de las políticas públicas, dificulta dicha interrelación. Ello nos lleva a proponer, en este momento –y adelantando que dicha cuestión será tratada y abordada con mayor detenimiento posteriormente dentro del Capítulo 6º relativo a mecanismos e instrumentos para la gestión⁹⁰⁶–, que dicha materia sea tenida en cuenta en el caso de llevarse a cabo una reforma de la actual Ley Orgánica de Libertad Religiosa.

3.- A **nivel local**, tampoco puede obviarse las competencias, sobre todo por lo que afecta a la gestión, que éstas tienen en materia religiosa. Aunque pueda pensarse que las corporaciones locales no tienen competencias en esta materia y esta es la respuesta común que las mismas realizan cuando son preguntadas, debe matizarse que nos encontramos ante un derecho fundamental, cuyo ejercicio, tanto individual como colectivamente, incide sobre las competencias y los servicios que prestan las Corporaciones Locales. A este respecto, cabe señalar que la intervención de las entidades locales viene amparada por el artículo 2.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local⁹⁰⁷, según el cual:

«Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos».

A ello debe añadirse las competencias que enumera el artículo 25⁹⁰⁸ de la citada Ley 7/1985, todo lo cual permite afirmar que las Corporaciones Locales prestan servicios que, o inciden directamente en el ejercicio de la libertad religiosa, o se ven afectados por la presencia del elemento religioso que es necesario tener en cuenta para hacer una gestión más eficaz de ese servicio.

A este respecto resulta de gran interés dos iniciativas llevadas a cabo en el seno de la Fundación Pluralismo y Convivencia como son, por un lado, la puesta en marcha –junto al Ministerio de Justicia y la FEMP– del Observatorio del Pluralismo Religioso en España⁹⁰⁹ y, por otro, la elaboración del *Manual para la gestión municipal de la diversidad religiosa*⁹¹⁰. En este *Manual* –de obligada referencia en esta materia– se concretan algunos de estos ámbitos, como son, entre otros, los siguientes:

⁹⁰⁶ Ver *infra*, Capítulo 6º, apartado 3.

⁹⁰⁷ BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985 (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>; visitado por última vez el 15 de diciembre de 2021).

⁹⁰⁸ Art. 25.1 Ley 7/1985: «El Municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal».

⁹⁰⁹ <https://www.observatorioreligion.es/>

⁹¹⁰ AA.VV.: *Manual para la gestión municipal de la diversidad religiosa*, 2 ed., Ed. Observatorio del Pluralismo Religioso en España, Madrid 2016 (consultar en línea: https://www.google.com/search?q=Manual+para+la+gesti%C3%B3n+municipal+de+la+diversidad+religiosa&rlz=1C1CHBF_esES914ES914&coq=Manual+para+la+gesti%C3%B3n+municipal+de+la+diversidad+religiosa&aq=chrome..69i57.2491j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8; visitado por última vez el 10 de diciembre de 2021).

- *Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística*: la normativa local sobre licencias urbanísticas puede afectar a la instalación y construcción o rehabilitación de lugares de culto.
- *Cementerios y servicios funerarios*: los enterramientos suscitan no pocas cuestiones desde el punto de vista religioso que reclaman la intervención de los Ayuntamientos. La purificación ritual de los cadáveres, los servicios religiosos en tanatorios y/o cementerios, o los enterramientos mismos, exigen alguna particularidad. A estas cuestiones los Ayuntamientos deberán responder en el marco de la normativa estatal autonómica o local sobre urbanismo y sanidad mortuoria.
- *Mataderos*: donde se plantea cómo dar cumplimiento a las exigencias religiosas relativas al sacrificio de animales dentro del respeto a las normas sobre sanidad animal.
- La *participación en la programación de la enseñanza y la cooperación con la Administración educativa* en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, así como la intervención en sus órganos de gestión y en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria (pág. 17)⁹¹¹.

Y, a continuación, enumera los servicios cuya gestión puede verse afectada por las particularidades religiosas de sus usuarios, a saber:

- La participación de las Corporaciones Locales en la gestión de la atención primaria, donde se pueden suscitar distintas peticiones por motivos de conciencia (objeciones a tratamientos médicos, elección de médico, solicitud de circuncisiones rituales, por apuntar algunos ejemplos).
- Los servicios sociales, cuya gestión puede ser facilitada por un mejor conocimiento de la realidad religiosa de sus usuarios, así como por la colaboración de las propias comunidades religiosas.
- La seguridad en los lugares públicos. La formación de la policía local redundará, sin duda, en una mayor eficacia de sus funciones y una relación más fluida con las personas y comunidades afectadas.
- Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre y turismo. Desde el uso de dichas instalaciones por entidades religiosas, la programación de actividades de ocio, culturales o deportivas que sirvan de vehículo de participación e integración de los colectivos presentes en el municipio, hasta la repercusión turística de acontecimientos religiosos, son cuestiones que pueden plantearse en la acción municipal.
- El reconocimiento de las entidades religiosas y su participación en la vida del municipio así como, a la inversa, la invitación a la Corporación Local para participar en la actividad de las entidades religiosas, son cuestiones que también necesitarán una respuesta municipal (págs. 17 y 18)⁹¹².

⁹¹¹ En otras obras de referencia se han establecido asimismo este ámbito material concretándose –por ejemplo– en el siguiente: reconocimiento jurídico de las entidades religiosas, asistencia religiosas en establecimientos públicos, enseñanza de la religión, lugares de culto, símbolos, prácticas y manifestaciones públicas, patrimonio histórico-artístico y documental, y cementerios y ritos funerarios (en AA.VV.: *Gestión pública del hecho público*, Ed. Dykinson, Madrid 2015).

⁹¹² El catálogo de organismos y servicios públicos afectados también puede variar dependiendo de las materias objeto de gestión. En este sentido, hacemos mención de dos ejemplos, aunque no son los únicos, de –a nuestro juicio– buena práctica: Direcció General d’Afers religiosos de la Generalitat de Catalunya, Oficina para la Diversidad Religiosa del Ayuntamiento de Barcelona.

3. FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO Y OTRO PERSONAL: SUJETOS INDIRECTOS DE LA PROTECCIÓN

3.1.- Fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado

1.- Precisado el papel general de los poderes públicos en materia de libertad religiosa y de culto, la cuestión siguiente no es otra que determinar el papel que corresponde a las fuerzas y cuerpos de seguridad en la materia objeto de análisis. A este respecto, debemos señalar que el sujeto encargado de la seguridad los son, sin lugar a dudas, las fuerzas y cuerpos de seguridad, a los que habría que añadir en este caso al personal de protección civil.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado son el conjunto de fuerzas de seguridad de carácter profesional y permanente, que la Ley Orgánica 2/1986⁹¹³ pone al servicio de las Administraciones Públicas para el mantenimiento de la seguridad ciudadana. Dichos términos engloban un conjunto de categorías distintas, a saber: de la Policía Nacional⁹¹⁴, la Guardia Civil⁹¹⁵, la Autonómica⁹¹⁶, la Local⁹¹⁷, etc. En España, estos Cuerpos de Seguridad del Estado se dividen en tres niveles administrativos (nacional, autonómico y local). Cada Administración territorial puede tener un Cuerpo de Seguridad inserto en su organización. A este respecto, el artículo 11 de la LOFSE establece que estas unidades «*tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño las siguientes funciones:*

- a) *Velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias.*
- b) *Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.*
- c) *Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran.*
- d) *Velar por la protección y seguridad de altas personalidades.*

⁹¹³ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1986) (en adelante, LOFSE) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-6859>; visitado por última vez el 23 de noviembre de 2021).

⁹¹⁴ Dependientes del Estado se encuentran el Cuerpo Nacional de Policía, que es un Instituto armado de naturaleza civil dependiente del Ministerio del Interior. Ejerce sus funciones en las capitales de provincia y en otros núcleos urbanos determinados por el Gobierno.

⁹¹⁵ Además, dentro de las Fuerzas de Seguridad del Estado que operan a nivel nacional, está también la Guardia Civil. Es un Instituto Armado dependiente del Ministerio del Interior en sus funciones policiales y de Defensa en el cumplimiento de sus misiones militares. Actúa en los términos rurales y en el mar territorial.

⁹¹⁶ Entre las comunidades autónomas que tienen su propio Cuerpo de Policía están:

- **La Ertzaintza:** es la Policía autonómica del País Vasco. Fue creada en 1982 y sustituye la mayoría de las funciones tanto de la Guardia Civil como del Cuerpo Nacional de Policía.
- **Los Mossos d'Esquadra:** es la Policía autonómica de Cataluña. Fue creada en 1983 y sustituye también la mayoría de las funciones tanto de la Guardia Civil como del Cuerpo Nacional de Policía.
- **La Policía Foral:** es la Policía autonómica de Navarra. Se trata de un Cuerpo de Policía adicional para la comunidad autónoma que no sustituye al Cuerpo Nacional de Policía ni a la Guardia Civil.
- **El Cuerpo General de la Policía Canaria:** es la Policía autonómica de las Islas Canarias y tampoco sustituye al Cuerpo Nacional de Policía ni a la Guardia Civil.

⁹¹⁷ Los municipios dependientes del Ayuntamiento cuentan con Cuerpos de Policía llamados, según la zona, Policía Local, Municipal o **Guardia Urbana**. La Policía Local son Institutos Armados de naturaleza civil, dependen de los Municipios, y ejercen sus funciones en los ámbitos territoriales respectivos.

- e) Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.
- f) Prevenir la comisión de actos delictivos.
- g) Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.
- h) Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.
- i) Colaborar con los servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofe, o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de protección civil».

Ahora bien, aunque dicho personal se convierte en el sujeto directo de la protección, entendida ésta como tutela de la seguridad ciudadana, éstos no pueden ser considerados como sujetos directos de la garantía positiva. Por el contrario, se observa como la prestación o promoción positiva corresponde de forma directa al Estado en general, y a los poderes públicos en particular, por lo que éstos –las fuerzas y cuerpos de seguridad– actuarán como representantes de éstas últimas y no a título personal, por lo que los derechos y funciones reconocidas o asignadas para el desempeño de sus actividades no las tienen o ejercen por ellos mismos, sino en calidad de representantes⁹¹⁸.

2.- Una cuestión a incluir dentro del presente apartado tiene que ver con la función que los presentes agentes pueden desarrollar en el ámbito de la prevención y la lucha contra la discriminación⁹¹⁹. A este respecto, resulta de interés traer a colación dos propuestas de gran interés en el ámbito que nos ocupa como son, por un lado, la puesta en marcha en algunos ayuntamientos de las denominadas «Unidades de Gestión de la Diversidad»⁹²⁰ y, por otro, la elaboración y publicación de documentos relacionados con la gestión policial de la diversidad religiosa⁹²¹.

En el Manual del Ayuntamiento de Madrid se parte de los principios básicos de actuación recogidos en el artículo 5 de la citada Ley Orgánica 2/1986, concretándolos en los siguientes:

⁹¹⁸ Cfr. BALLBÉ, M.: *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1985)*, Alianza, Madrid 1985; LÓPEZ, D.: *El aparato policial en España: historia, sociología e ideología*, Ed. Ariel, Barcelona 1987; TURRADO, M.: *La policía en la historia contemporánea de España (1766-1986)*, Dykinson, Madrid 2000.

⁹¹⁹ Ver a este respecto, ZURERA, J.: «El rol de la policía ante el multiculturalismo», en *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 2 (1998), págs. 73-86.

⁹²⁰ Este ha sido el caso, entre muchos otros, de los Ayuntamientos de Madrid y Fuenlabrada. En el Plan Director de la Policía Municipal de Madrid, en el apartado «4. Horizontes y líneas clave», define las funciones de la Unidad de Gestión de la Diversidad, a saber: Los objetivos de este recurso son: identificar y visibilizar estos delitos, facilitando la confección de la denuncia, atestado y diligencias tramitadas por la Policía Municipal, de forma que sean claros los posibles indicios del agravante previsto en el Código Penal para este tipo de ilícitos, (en la actualidad sólo se aplica en un tercio de los casos) y que se tipifiquen y persigan como tales los delitos «ocultos» tras otra tipología. Esta Unidad será la interlocutora con el movimiento asociativo en defensa de estos derechos, y tendrá entre otras las siguientes funciones:

- Recepción de denuncias de delitos de odio cometidos a través de Internet y las redes sociales.
- Atención, protección y orientación a las víctimas.
- Coordinación con el resto de recursos y las ONG de víctimas y de defensa de Derechos Humanos.
- Análisis y evaluación de las informaciones recogidas en las distintas Oficinas de Atención al Ciudadano (OAC) de los Distritos sobre este tipo de infracciones.

⁹²¹ Ver a este respecto, cabe hacer referencia al *Manual para la Gestión Policial de la Diversidad Religiosa*, realizado por el Ayuntamiento de Madrid (consultar en: https://www.esmadrid.com/sites/default/files/manual_para_la_gestion_policial_de_la_libertad_religiosa.pdf; visitado por última vez el 15 de noviembre de 2021) y a la *Guía para el conocimiento de la diversidad religiosa dirigida a los servicios policiales*, elaborada por el Gobierno de Cataluña, en 2006 (consultar en: http://justicia.gencat.cat/web/.content/afers-religiosos/06_publicacions/respecte_pluralitat/guia_policia/Guia_serveis_policials.pdf; visitado por última vez el 16 de noviembre de 2021).

actuar, en el cumplimiento de sus funciones, con absoluta neutralidad política e imparcialidad y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razón de religión, etc. Así como impedir, en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral (pág. 7)⁹²². Y el objeto principal del mismo –como él mismo señala– «es dotar al Servicio de Policía Municipal de Madrid de un protocolo de actuación unificado que facilite la intervención policial en el desarrollo del ejercicio del derecho a la libertad religiosa, con respeto a la protección de los derechos fundamentales y la legislación vigente, para que las y los agentes puedan informar a los titulares de dicho derecho fundamental y eliminar o reducir la tensión que pudiera llegar a producirse» (pág. 9).

⁹²² Respecto del caso concreto de Madrid hace referencia expresa a la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid (BOE núm. 137, de 6 de junio de 2018) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-7516>; visitado por última vez el 14 de diciembre de 2021), y en concreto a su Art. 11: «Son funciones de los Cuerpos de policía local las siguientes:

- a) Ejercer la policía administrativa en relación al cumplimiento de las ordenanzas, bandos y demás disposiciones municipales, así como de otras normas autonómicas y estatales, dentro del ámbito de sus competencias.
- b) Ordenar, señalar y dirigir el tráfico en el casco urbano y en las vías de titularidad municipal, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación, sin perjuicio de las funciones atribuidas a otros Cuerpos de funcionarios creados en los respectivos ayuntamientos, así como participar en la educación vial.
- c) Instruir atestados por accidentes de circulación y delitos contra la seguridad vial dentro del casco urbano y en las vías de titularidad municipal.
- d) Velar por el cumplimiento de las disposiciones dictadas en materia de protección del medio ambiente cuando las funciones de vigilancia sean competencia municipal, bien originaria o delegada.
- e) Proteger a las autoridades de las corporaciones locales y la vigilancia o custodia de los edificios e instalaciones de titularidad municipal.
- f) Participar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el ejercicio de funciones de policía judicial, en el marco determinado en la normativa vigente y los protocolos de actuación y los acuerdos de colaboración suscritos con el Estado.
- g) Prestar auxilio en los casos de accidentes, catástrofes o calamidad pública participando, en la forma prevista en las leyes, en la ejecución de los planes de protección civil.
- h) Efectuar las diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos o su comprobación.
- i) Vigilar los espacios públicos, ejercer las funciones de policía de proximidad y proteger los entornos socio escolares y a los colectivos vulnerables.
- j) Participar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la protección de las víctimas de la violencia de género, y cooperar con los servicios y otros agentes sociales en el desarrollo de sus funciones.
- k) Colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la protección de manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.
- l) Cooperar en la resolución de los conflictos privados, cuando sean requeridos para ello.
- m) Instruir los atestados policiales en caso de siniestros laborales, cualquiera que sea su resultado y de la investigación de los delitos de riesgo en materia de seguridad e higiene en el trabajo, dentro del término municipal, dando traslado de los mismos a la autoridad competente, sea judicial o laboral, colaborando con otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado mediante los oportunos protocolos de actuación y acuerdos de colaboración suscritos al efecto.
- n) Actuar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el cumplimiento de las resoluciones judiciales dictadas en materia de violencia de género, protección del menor, delitos de odio y otras de carácter social.
- ñ) Además de las funciones establecidas en los puntos anteriores, en virtud de convenio entre la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos, los Cuerpos de policía local podrán ejercer en su término municipal las siguientes funciones:
 - 1º Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos administrativos de la Comunidad de Madrid.
 - 2º Inspeccionar las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad de Madrid, denunciando toda actividad ilícita.
 - 3º Adoptar las medidas necesarias en orden a garantizar la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la Comunidad de Madrid.
 - 4º Ejercer en su término municipal la vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales».

Estamos ante dos instrumentos de sumo interés no sólo desde el plano de la seguridad y de la prevención de los delitos (en este caso concreto del delito de odio, aunque su actividad podría ir mucho más allá), sino también de garantía del propio derecho fundamental de libertad religiosa. En este sentido, debemos llamar la atención sobre la necesidad en la colaboración entre los distintos cuerpos y fuerzas de seguridad y las confesiones religiosas, así como que los primeros estén integradas por personal de los diversos colectivos presentes en la sociedad, incluidas las relacionadas con las creencias y convicciones religiosas. También proponemos la inclusión en dichos documentos de funciones relacionadas con la protección y tutela de los lugares de culto desde la perspectiva de su configuración como estructuras blandas, aunque somos conscientes que para ello resultará necesaria una mayor colaboración entre ambos actores, así como crear mayores índices de simpatía, confianza mutua y sinergias (silercias).

A este respecto, resulta de interés traer a colación aquí de forma breve la experiencia adquirida en el ámbito de la «policía de proximidad», y con ello un modelo de policía comunitaria, más descentralizada, menos burocrática, preventiva y territorializada. La policía de proximidad se caracteriza por tres rasgos íntimamente relacionados: la descentralización y re-territorialización operativa, la proximidad y visibilidad, y la coproducción securitaria⁹²³. En primer lugar, la descentralización fue una de las primeras exigencias para un aparato policial que no se adecuaba a la naturaleza de su trabajo en la ciudad⁹²⁴.

En segundo lugar, esa descentralización tiene que ver con la exigencia de una mayor proximidad social con la ciudadanía-comunidad. Ser visibles, próximos y cercanos: este es el paso necesario para conectar con el objetivo final: una co-producción securitaria que implica la necesidad de que la policía desarrolle estrategias nuevas que engargen otros poderes al suyo, como los cuerpos de seguridad privada o la sociedad civil organizada. Se trata de activar a los ciudadanos para trabajar conjuntamente en los problemas de seguridad de sus barrios. Dicho de otra manera: dispersar el control social a través del espacio urbano⁹²⁵. A este respecto, se ha señalado que, «además de mejorar la seguridad en términos de niveles de delincuencia (o niveles de victimización) y de percepción de (in)seguridad, la policía de proximidad debe mejorar la calidad de vida en el barrio y aumentar la satisfacción del público hacia el trabajo de la policía»⁹²⁶.

No obstante, en España ello no se ha traducido en un cambio de modelo a nivel general, lo que ha llevado a firmar que «el concepto de policía comunitaria se ha prodigado ampliamente por constituir un concepto amable y políticamente rentable. Sin embargo, su significado trasciende ampliamente la mera cercanía al ciudadano para abarcar todo un modelo de relación de la ciudadanía con la Administración. Constituye un concepto muy difundido pero muy escasamente aplicado en

⁹²³ Véanse a este respecto, BERNAL, J.: «Prevención situacional y seguridad ciudadana. La recepción en España de las teorías criminológicas de la prevención situacional», en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, núm. 9 (2013), págs. 267-304; BERROCAL, S.: *El camino a un nuevo modelo de policía en España*. Tesis doctoral. Departamento de Urbanismo, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia 2016; CAMACHO, A.: «Un sistema de seguridad para el siglo XXI», en *Seguridad y Ciudadanía*, núm. 1 (2009), págs. 15-29; GONZÁLEZ, S.: *Geoprevención: desarrollo de nuevas herramientas para la gestión policial y la prevención de la delincuencia*, Grupo de Estudios en Ordenación del Territorio, Universidad de Zaragoza, Zaragoza 2006; GUILLÉN, J.C.: *Modelos de policía y Seguridad*, Tesis doctoral. Departament de Ciència Política i Dret Públic, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona 2015.

⁹²⁴ REQUENA, J. 2013. «La proximidad policial en la policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, entre el discurso y la realidad», en *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 26 (2013), pág. 97.

⁹²⁵ COHEN, S.: *Visiones de control social: delitos, castigos y clasificaciones*, PPU, Barcelona 1988.

⁹²⁶ VAN DER, K., y ZOOMER, O.: «Policía de proximidad en Holanda», en *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 14 (2004), pág. 166.

*España*⁹²⁷. A este respecto, se ha señalado que uno de sus principales obstáculos es su alto coste económico, toda vez que la policía de proximidad exige un gran contingente de policías, trabajando en los barrios, visibles y cercanos, pero también exige un grado de implicación por parte de la ciudadanía (en este caso, los vecinos) en los problemas de seguridad; circunstancias todas ellas que dificultan su implantación de una forma generalizada⁹²⁸.

Sea como fuere, lo cierto es que la primera experiencia de policía de barrio que se trató de implementar a nivel nacional en el Estado español fue el *programa Policía 2000*⁹²⁹. Un programa iniciado en 1996, desarrollado por etapas a partir de 1998 y lanzado finalmente en 1999 para el Cuerpo Nacional de Policía, dependiente del Ministerio del Interior. Los objetivos del programa eran tres: i) mejoramiento de la calidad de los servicios ofrecidos, ii) al aumento del nivel de satisfacción tanto de los ciudadanos como de los policías y iii) a la reducción de la delincuencia. El lenguaje empresarial inunda el proyecto y deja entrever la ideología actuarial que hay detrás del mismo⁹³⁰. La falta de recursos, la descoordinación policial, la falta de formación, la cultura policial vigente y una larga lista de impedimentos, condujeron a un fracaso de un programa estrella discursivamente alabado, pero material y técnicamente ignorado⁹³¹. En ese sentido, y respecto de la temática que nos ocupa, entendemos que re-introducir el espacio social en el análisis del trabajo policial puede suponer un enriquecimiento sociológico que, creemos, merece la pena aportar para la discusión y una mejora de nuestras políticas de seguridad pública en nuestras ciudades⁹³².

3.2. Otro posible personal interviniente

1.- Junto a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, debemos incluir igualmente en este apartado el *personal de protección civil*⁹³³. Un sujeto que respecto de las estructuras críticas e

⁹²⁷ JAIME, O., y TORRENTE, D.: «Los desafíos de la policía como actor político en España», en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 45 (2017), pág. 156.

⁹²⁸ RUIZ CHASCO, Santiago: «Proximidad policial y desigualdad social», en *Encrucijadas. Revista crítica de ciencias sociales*, vol. 16 (2018), pág. 9 (consultar en línea: file:///C:/Users/Josemaria/Downloads/79167-Texto%20del%20art%20C3%ADculo-255628-1-10-20200411.pdf; visitado por última vez el 12 de diciembre de 2021).

⁹²⁹ A este respecto, en Madrid también se puso en marcha un proyecto, en 2007, para implantar un nuevo modelo de seguridad basado en semejantes postulados preventivos.

Sobre otras experiencias, véanse BERNAL, J., y GONZÁLEZ, M.: «Medidas de prevención situacional en la nueva cultura del ocio juvenil: especial referencia a las experiencias desarrolladas en Asturias», en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, núm. 1 (2009), págs. 215-260; RICCOTA, G.: «En el territorio del enemigo: las Unidades de Policía de Pacificación (UPP) en una favela de Río de Janeiro, Brasil», en *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, núm. 29 (2017), págs. 63-79; SWAANINGEN, R.: «Barriendo las calles: Sociedad civil y seguridad ciudadana en Róterdam», en *Revista Española de Investigación Criminológica*, núm. 5 (2007); VAN DEER, K., y ZOOMER, O.: «Policía de proximidad en Holanda», en *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 14 (2004), págs. 159-176.

⁹³⁰ RABOT, A.: «Implantación y evaluación del modelo de policía de proximidad en España: balance y perspectivas», en *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 14 (2004), pág. 201.

⁹³¹ «Policía 2000 no se tradujo en ninguna reforma estructural que modificase, ni que fuese mínimamente, las visiones y las orientaciones profesionales respecto al territorio y las relaciones de la policía con la ciudadanía» (REQUENA, J.: «La proximidad policial en la policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, entre el discurso y la realidad», en *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 26 (2013), pág. 109).

⁹³² Cfr. RABOT, A.: «Implantación y evaluación del modelo de policía de proximidad en España: balance y perspectivas», en *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 14 (2004), págs. 199-217; SWAANINGEN, R.: «Hacia un nuevo concepto de seguridad comunitaria», en *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 11 (2002), págs. 221-242; TORRENTE, D.: «Prevención del delito y futuro de la policía», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 5 (1999), págs. 85-94.

⁹³³ Se entiende por **Protección Civil** el cumplimiento de algunas o de todas las tareas humanitarias que se mencionan a continuación, destinadas a proteger a la población contra los peligros de las hostilidades y de las catástrofes y a ayudarla

intervención en determinados actos o acciones adquiere una gran relevancia. A estos efectos, podemos señalar que se entiende como protección civil o defensa civil en sentido estricto a los encargados específicos de proteger a los ciudadanos de un país ante catástrofes de cualquier tipo, sean de origen o procedencia humana o natural. En el caso que nos ocupa, ésta sería lógicamente de naturaleza humana y su participación viene dada por la naturaleza de la acción⁹³⁴.

En España, la acción permanente de los poderes públicos, en materia de protección civil, se orienta al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, así como a la protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan. La protección civil es un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes Administraciones públicas, así como los ciudadanos mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria. La protección civil encuentra actualmente su fundamento jurídico, dentro de la Constitución, en la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física (Art. 15), y ha sido desarrollada normativamente por la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil⁹³⁵.

a recuperarse de sus efectos inmediatos, así como a facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia. Estas tareas son las siguientes:

1. Servicio de alarma
2. Evacuación
3. Habilitación y organización de refugios
4. Aplicación de medidas de seguridad
5. Salvamento
6. Servicios sanitarios, incluidos los de primeros auxilios, y asistencia religiosa
7. Lucha contra incendios
8. Detección y señalamiento de zonas peligrosas
9. Des-contaminación y medidas similares de protección
10. Provisión de alojamiento y abastecimientos de urgencia
11. Ayuda en caso de urgencia para el restablecimiento y el mantenimiento del orden en zonas damnificadas
12. Medidas de urgencia para el restablecimiento de los servicios públicos indispensables
13. Servicios funerarios de urgencia
14. Asistencia para la preservación de los bienes esenciales para la supervivencia
15. Actividades complementarias necesarias para el desempeño de una cualquiera de las tareas mencionadas, incluyendo entre otras cosas la planificación y la organización.
16. Captura y combate de animales peligrosos.

⁹³⁴ El símbolo distintivo internacional de protección/defensa civil, definido por el art. 66 del Protocolo I de 1977 y Anexo I, y para ser utilizado como signo de protección, es el siguiente:



Los colores y la simbología representan lo siguiente:

Triángulo de color azul: simboliza la prevención, ya que el azul es un color que proporciona tranquilidad y protección (de ahí que los cuerpos policiales lo utilicen), al mismo tiempo el triángulo en todas las religiones representa al ser supremo o energía protectora, por lo que los países con una fuerte influencia religiosa dentro de su vida cotidiana, no opusieron inconveniente alguno en aceptarlo. Cada lado del triángulo representa a cada fuerza que reviene o atiende una emergencia, es decir, el Gobierno, los grupos voluntarios y la población en general, siempre en la base, ya que se basará la capacidad de respuesta de cualquier organismo por el simple hecho de estar en el lugar de la contingencia. Por lo que es la principal inquietud de Protección Civil el orientarlos para que adopten medidas de autoprotección que al mismo tiempo ayuden a las instituciones a brindar una mejor atención a la ciudadanía.

Círculo anaranjado: este color representa la aceleración del metabolismo y mantiene en alerta a la persona, además de proporcionar a quien lo porta visibilidad, impidiendo accidentes por falta de la misma. El naranja también es reconocido dentro de la emergencia como el color del rescate.

⁹³⁵ BOE núm. 164, de 10 de julio de 2015 (consultar en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=

Sin perjuicio de las funciones y competencias que en materia de prevención de riesgos específicos otorgan las leyes a las diferentes Administraciones públicas, corresponderán también a éstas las siguientes actuaciones preventivas en materia de protección civil:

- a) La realización de pruebas o simulacros de prevención de riesgos y calamidades públicas;
- b) La promoción y control de la auto-protección corporativa y ciudadana⁹³⁶;
- c) Asegurar la instalación, organización y mantenimiento de servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento;
- d) Promover, organizar y mantener la formación del personal de los servicios relacionados con la protección civil y, en especial, de mandos y componentes de los servicios de prevención y de extinción de incendios y salvamento;
- e) La promoción y apoyo de la vinculación voluntaria y desinteresada de los ciudadanos a la protección civil, a través de organizaciones que se orientarán, principalmente, a la prevención de situaciones de emergencia que puedan afectarlos en el hogar familiar, edificios para uso residencial y privado manzanas, barrios y distritos urbanos, así como el control de dichas situaciones, con carácter previo a la actuación de los servicios de protección civil o en colaboración con los mismos; y
- f) Asegurar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de prevención de riesgos, mediante el ejercicio de las correspondientes facultades de inspección y sanción, en el ámbito de sus competencias.

BOE-A-2015-7730; visitado por última vez el 12 de noviembre de 2021).

Complementan el marco normativo estatal las siguientes normas:

- RD 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueban las Norma Básica de Protección Civil (*BOE* núm. 105, de 1 de mayo de 1992) (consultar en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1992-9364; consultado por última vez el 2 de noviembre de 2021);
- Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública (*BOE* núm. 191, de 10 de agosto de 1985) (consultar en líneas: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1985-16874; consultado por última vez el 2 de noviembre de 2021); y
- Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia (*BOE* núm. 72, de 24 de marzo de 2007) (consultar en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-6237; consultado por última vez el 2 de noviembre de 2021). Modificada por Real Decreto 1468/2008, de 5 de septiembre (*BOE* núm. 238, de 3 de octubre de 2008) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-15919>; consultado el 2 de noviembre de 2021).

A nivel autonómico, ver:

- Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil de Cataluña (*BOE* núm. 1 de julio de 1997) (consultar en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1997-14409; consultada el 3 de noviembre de 2021);
- Ley 5/2007, de 7 de mayo, de emergencias de Galicia (*DOG* núm. 94, de 16 de mayo de 2008) (consultar en línea: <https://www.boe.es/eli/es-ga/l/2007/05/07/5/con>; consultada el 3 de noviembre de 2021);
- Ley 15/2003, de 24 de marzo, de reforma de la Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Aragón (*BOE* núm. 102, de 29 de abril de 2003) (consultar en línea: <https://www.boe.es/eli/es-ar/l/2003/03/24/15>; consultada el 3 de noviembre de 2021); y
- Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León (*BOE* núm. 107, de 4 de mayo de 2007) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-9097-consolidado.pdf>; consultada el 3 de noviembre de 2021).

⁹³⁶ Ver RD 393/2007, de 23 de marzo, modificado por RD 1468/2008, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la norma básica de autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicadas a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia (*BOE* núm. 239, de 3 de octubre de 2008) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-15919>; visitado por última vez el 13 de diciembre de 2021).

Las líneas de actuación en las situaciones de emergencia vienen determinadas por los planes regulados en la Norma Básica de Protección Civil que contiene las directrices esenciales para la elaboración de dichos planes⁹³⁷. Todos los planes deben ser elaborados y homologados por las Administraciones Públicas con arreglo a sus competencias, pueden ser territoriales⁹³⁸ y especiales⁹³⁹, y deben integrar los planes de protección civil de ámbito inferior y los de auto protección que correspondan.

⁹³⁷ Ver RD 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil (BOE núm. 105, de 1 de mayo de 1992) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-9364>; visitado por última vez el 13 de noviembre de 2021).

⁹³⁸ Estos planes están circunscritos a un ámbito territorial y organizan los servicios y recursos destinados a la Protección Civil tanto públicos como privados. Los más amplios son los que abarcan cada Comunidad Autónoma (que pueden tener o no el carácter de plan director) y han de integrar a los planes territoriales de ámbito inferior.

Comunidad autónoma	Denominación del plan	Carácter director	Fecha de aprobación
Andalucía	PTEAnd (BOJA nº 236, 1/12/2011)	Sí	22 de noviembre de 2011
Aragón	PLATEAR (BOA nº 62, 25/5/1995)	Sí	26 de diciembre de 2014
Asturias	PLATERPA (BOPA nº 171, 24/7/2014)	Sí	16 de julio de 2014
Baleares	PLATERBAL (BOIB nº 117, 30/8/2014)	Sí	29 de agosto de 2014
Canarias	PLATECA (BOC nº 104, 2/7/2015)	Sí	22 de mayo de 2015
Cantabria	PLATER-CANT(BOC nº 230, 1/12/2005)	Sí	18 de noviembre de 2005
Castilla-La Mancha	PLATECAM (consultar en: https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20140317/platecam_2013.pdf)	Sí	Diciembre de 2005
Castilla y León	PLANCAL (BOCYL nº 225, 19/11/2003)	No	13 de noviembre de 2003
Cataluña	PROCICAT (consultar en: https://web.archive.org/web/20160222221703/http://interior.gencat.cat/web/.content/home/030_arees_dactuacio/proteccio_civil/plans_de_proteccio_civil/plans_de_proteccio_civil_a_catalunya/documents/proci-cat_complet.pdf)	Sí	16 de mayo de 1995
Ceuta	PLATERCE (BOCCE nº 4218, 20/5/2003)	Sí	7 de mayo de 2003
Extremadura	PLATERCAEX (DOE nº 77, 5/7/1994)	Sí	28 de junio de 1994
Galicia	PLATERGA (DOG nº 236, 9/12/1994)	Sí	Julio de 1994
La Rioja	PLATERCAR	Sí	30 de septiembre de 2011
Madrid	PLATERCAM (consultar en: http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3DPlatercam.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1220457968101&cssbinary=true).	Sí	17 de diciembre de 1992
Melilla	PLATERME (BOCME nº LXXII, 23/1/1998)	Sí	14 de noviembre de 1997
Murcia	PLATEMUR	Sí	2 de agosto de 2002
Navarra	PLATENA	Sí	3 de junio de 1996
País Vasco	LABI (BOPV nº 14, 22/1/2015)	Sí	24 de junio de 1997
Comunidad Valenciana	PTECV (DOCV nº 7111, 16/9/2013)	Sí	13 de septiembre de 2013

⁹³⁹ Estos planes se circunscriben a ciertos riesgos específicos que requieren metodologías técnicas y científicas adecuadas a cada uno. Estos riesgos son inundaciones, sismos, químicos, transportes de mercancías peligrosas, incendios forestales y volcánicos. Los planes especiales contra estos riesgos pueden ser de ámbito estatal, supracomunitario y también inferior a una comunidad autónoma. En este último caso pueden estar integrados en el territorial de la comunidad autónoma si tiene el carácter de director.

Los riesgos propios de emergencias nucleares y situaciones bélicas también son objeto de planes especiales pero en estos casos siempre son de ámbito estatal y se denominan planes básicos.

Plan básico sobre emergencia nuclear (PLABEN): ver RD 1546/2004, de 25 de junio, por el que se aprueba el «Plan Básico de Emergencia Nuclear» (BOE núm. 169, de 14 de julio de 2004).

2.- Un tercer colectivo a encuadrar dentro de este apartado tiene que ver con la **seguridad privada**. La seguridad privada es un sistema integrado por personas con acciones dispuestas para eliminar, reducir, controlar los riesgos y las amenazas que puedan causar a las personas, a un establecimiento, algún objeto u entidad durante todo el día. La seguridad tiene condiciones para poder afrontar todos los peligros por los cuales estén rodeados. En términos más sencillos, la seguridad se encarga de minimizar los riesgos que puedan presentar un establecimiento o persona. La seguridad privada hace mención a los guardias de seguridad, cámaras de vigilancia y alarmas, los cuales se pueden utilizar por separados o en conjunto para obtener un sistema mucho más eficiente y preciso para que de esta manera tu estabilidad y defensa sean precisos y tengas menos riesgos a un ataque de los criminales.

Este tipo de seguridad surge debido a que la sociedad está en busca de una solución al problema de la inseguridad. Por ello, la seguridad privada son empresas que proveen servicios para mantener bienes e infraestructuras de una institución protegidos minimizando los riesgos de robo o intrusión. Los empresarios de seguridad proponen brindar, a través de sus servicios profesionales, una buena opción para ayudar con las funciones de la seguridad pública y reducir el riesgo de la población a ser parte de la estadística criminal. Son empresas exclusivas que se encargan de dar servicios como contratación de guardias venta de circuitos cerrados de televisión, artículos de defensa personal como gas pimienta o paralizadores. Estas empresas pueden dar servicios a cualquier persona que lo solicite como escuelas, empresas, hospitales e incluso dar servicios a eventos masivos como lo son conciertos, partidos de fútbol, teatros, etc. Y, en el caso que nos ocupa, también los lugares de culto.

4. LAS CONFESIONES Y COMUNIDADES RELIGIOSAS: SUJETOS NECESARIOS

1.- Dentro del ámbito comunitario del derecho de libertad religiosa y de culto adquiere especial relevancia una primera cuestión relativa al concepto de «entidad religiosa» y con ella una segunda como es la relacionada con el estatuto jurídico de los «grupos religiosos», que partiendo de la Constitución pueden adquirir el nombre de iglesias, confesiones y comunidades religiosas. Y ello resulta relevante toda vez que un análisis exegético de la normativa orgánica nos llevaría a conectar de un modo directo los términos «entidad religiosa» y «lugar de culto» (Art. 2.2 LOLR). O, lo que es lo mismo, a plantear la cuestión de si fuera de las entidades religiosas otros grupos pueden crear o establecer igualmente dichos lugares con dicho nombre. La respuesta a modo apriorístico sería negativa.

Partiendo de esta consideración, cabe señalar que el concepto orgánico de «entidad religiosa» se concreta, de un modo específico, en las tres realidades precitadas, esto es, iglesias, confesiones y comunidades religiosas. Y con él, a abordar la segunda de las cuestiones suscitadas, que no es otra que el de su estatuto jurídico en España, respecto al cual cabe precisar que las presentes entidades se regulan y se rigen por un derecho especial (Art. 1.3 LODA), que en el caso de la Iglesia católica viene determinado por el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos, de 3 de enero de 1979 (Art. I⁹⁴⁰), mientras que para el resto de entidades religiosas dicho régimen está

⁹⁴⁰ Art. I AAJ: «1) El Estado español reconoce a la Iglesia Católica el derecho de ejercer su misión apostólica y le garantiza el libre y público ejercicio de las actividades que le son propias y en especial las de culto, jurisdicción y magisterio.

establecido en el artículo 5 de la LOLR⁹⁴¹. Ello supone que respecto de la Iglesia católica, el Derecho canónico actúe como derecho estatutario, mientras que para el resto de confesiones y comunidades religiosas es el Derecho del Estado quien establece su régimen jurídico⁹⁴². Amén de un estatuto jurídico derivado de la propia normativa orgánica y que afecta de modo directo a las presentes entidades.

En este sentido, el TC ha manifestado que

«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

2) La Iglesia puede organizarse libremente. En particular, puede crear, modificar o suprimir Diócesis, Parroquias y otras circunscripciones territoriales, que gozarán de personalidad jurídica civil en cuanto la tengan canónica y ésta sea notificada a los órganos competentes del Estado.

La Iglesia puede asimismo erigir, aprobar y suprimir Órdenes, Congregaciones Religiosas, otros Institutos de vida consagrada y otras Instituciones y Entidades Eclesiásticas.

Ninguna parte del territorio español dependerá de Obispo cuya sede se encuentre en territorio sometido a la soberanía de otro Estado, y ninguna Diócesis o circunscripción territorial española comprenderá zonas de territorio sujeto a soberanía extranjera. (...)

3) El Estado reconoce la personalidad jurídica civil de la Conferencia Episcopal Española, de conformidad con los Estatutos aprobados por la Santa Sede.

4) El Estado reconoce la personalidad jurídica civil y la plena capacidad de obrar de las Órdenes, Congregaciones religiosas y otros Institutos de vida consagrada y sus provincias y sus casas, y de las asociaciones y otras entidades y fundaciones religiosas que gocen de ella en la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo.

Las Órdenes, Congregaciones religiosas y otros Institutos de vida consagrada y sus provincias y sus casas que, estando erigidas canónicamente en esta fecha, no gocen de personalidad jurídica civil y las que se erijan canónicamente en el futuro, adquirirán la personalidad jurídica civil mediante la inscripción en el correspondiente Registro del Estado, la cual se practicará en virtud de documento auténtico en el que conste la erección, fines, datos de identificación, órganos representativos, régimen de funcionamiento y facultades de dichos órganos. A los efectos de determinar la extensión y límite de su capacidad de obrar, y por tanto, de disponer de sus bienes, se estará a lo que disponga la legislación canónica, que actuará en este caso como derecho estatutario.

Las asociaciones y otras entidades y fundaciones religiosas que, estando erigidas canónicamente en la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo, no gocen de personalidad jurídica civil y las que se erijan canónicamente en el futuro por la competente autoridad eclesial, podrán adquirir la personalidad jurídica civil con sujeción a lo dispuesto en el ordenamiento del Estado, mediante la inscripción en el correspondiente Registro en virtud de documento auténtico en el que consten la erección, fines, datos de identificación, órganos representativos, régimen de funcionamiento y facultades de dichos órganos».

⁹⁴¹ Art. 5 LOLR: «1. Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus federaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente registro público, que se crea, a tal efecto, en el Ministerio de Justicia».

⁹⁴² Ver Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas (BOE núm. 183, de 1 de agosto de 2015) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-8643>; visitado por última vez el 5 de diciembre de 2021).

Sobre el mismo, ver CAMARERO SUÁREZ, M. Victoria: *Las confesiones religiosas y su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas*, Low Cost Books, Valencia 2016; GARCÍA GARCÍA, Ricardo: «Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas (BOE n.º 183, de 1-VIII- 2015)», en *Ars Iuris Salmanticensis: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, vol. 4, núm. 1 (2016), págs. 261-265; PELAYO OLMEDO, José Daniel: *Una nueva regulación del Registro de Entidades Religiosas. Entre el control y la gestión de la libertad en el tratamiento de la diversidad religiosa*, Tirant lo Blanch, Valencia 2017; ROSSELL GRANADOS, Jaime: «La gestión del Registro de Entidades Religiosas (RER) después de la reforma de 2015: novedades y aspectos conflictivos», en RUANO ESPINA, L. y LÓPEZ MEDINA, A. (coords.): *Antropología cristiana y derechos fundamentales: algunos desafíos del siglo XXI al Derecho canónico y eclesial del Estado: actas de las XXXVIII Jornadas de Actualidad Canónica*, Dykinson, Madrid, págs. 203-224.

se permita el ejercicio colectivo de la libertad religiosa con inmunidad de coacción, sin trabas ni perturbaciones de ninguna clase»⁹⁴³.

Un estatuto jurídico especial que sólo a estas entidades puede reconocérsele y que está orientado al ejercicio colectivo de la libertad religiosa y de culto, dentro de cual se incluye el derecho a crear y establecer lugares de culto, en tanto que instrumento ordenado a «remover los obstáculos» y a «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y los grupos en que se integra sean reales y efectivos (Art. 9.2 CE). A este respecto, el TC concluye 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» (ibídem).

2.- Las confesiones y comunidades religiosas tienen en nuestro sistema jurídico un triple cauce de intervención, o lo que es lo mismo un triple status, dependiendo de que hablemos de la laicidad, de las relaciones de cooperación o del derecho de libertad religiosa y de culto. Desde el primero de los planos, las confesiones y comunidades religiosas actuarán bajo el prisma de la separación, y con él la garantía de la autonomía interna y de la mutua independencia⁹⁴⁴. Por su parte, desde el plano de las relaciones de cooperación, a las confesiones les es aplicable el principio de participación⁹⁴⁵, pudiendo llegar a convertirse en uno de los sujetos del pacto o del

⁹⁴³ STC 46/2001, FJ 7. Con relación a esta sentencia, véanse ALFONSO PÉREZ, María Isabel; DÍAZ BAÑOS, Manuel, y GARCÍA MUÑOZ, Gustavo: «Los nuevos movimientos religiosos ante la ley y la jurisprudencia. (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 46/2001, de 15 de febrero)», en *Anales de Derecho. Universidad de Murcia*, núm. 20 (2002), págs. 221-248 (consultar en línea: <https://revistas.um.es/analesderecho/article/download/56921/54861/240561>; visitado por última vez el 18 de diciembre de 2021); CARRETERO SÁNCHEZ, Santiago: «Comentario a la STC 46/2001, de 15 de octubre. Libertad religiosa. El Registro de las entidades solicitantes. La ideología como criterio diferenciador de los Magistrados», en *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 3 (2002), págs. 43-64 (consultar en línea: <https://revistas.ucm.es/index.php/ANDH/article/download/ANDH0202110043A/20952>; visitado por última vez el 14 de diciembre de 2021); MOSQUERA, S.: «Comentando la STC 46/2001 de 15 de febrero. La Secta Moon y su reconocimiento jurídico como entidad religiosa en España», en *Revista peruana de jurisprudencia*, núm. 51 (2005), págs. 97-115 (consultar en línea: https://pirhua.udpe.edu.pe/bitstream/handle/11042/1833/Comentario_a_la_STC_462011_15_febrero.pdf?sequence=1; visitado por última vez el 11 de diciembre de 2021); POLO SBAU, Ramón: «Confesiones religiosas y libertad de asociación (A propósito de la STC 46/2001, de 15 de febrero)», en *Cuestiones actuales de Derecho comparado*, págs. 119-138 (consultar en línea: <https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/11233/CC-73%20art%208.pdf?sequence=1>; visitado por última vez el 20 de diciembre de 2021). VÁZQUEZ GARCÍA-PENUELA, J.M.: «Fines y actividades de las entidades de las confesiones religiosas. Reflexiones a propósito de una Sentencia del Tribunal Constitucional», en AAVV: *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia Constitucional*, Comares, Granada 1998, págs. 857-863.

⁹⁴⁴ La autonomía a favor de las confesiones religiosas supone el reconocimiento de la facultad de organización interna y de autorregulación (autonormación). Con relación a esta última, el único límite se sitúa en el respeto por parte de éstas del orden público constitucional, esto es, el acatamiento a los principios y valores constitucionales y a los derechos fundamentales y libertades públicas. El reconocimiento de éste como derecho supone, además, un ámbito de libertad en favor de los grupos religiosos que les permite elaborar su propio estatuto de organización y de funcionamiento, los principios de elegibilidad de los órganos dirigentes y sus atribuciones, y las normas de funcionamiento. Los dirigentes de las confesiones y comunidades religiosas serán elegidos por las autoridades estatuidas y por las propias normas confesionales de las respectivas iglesias, confesiones o comunidades religiosas. A este respecto, resulta de interés traer a colación lo dispuesto en el artículo 6 de la Declaración de 1981, en la que se ha reconocido a favor de los grupos religiosos la libertad de «capacitar, nombrar, elegir y designar por sucesión los dirigentes que correspondan según las necesidades y normas de cualquier religión o convicción» (apartado g).

⁹⁴⁵ En este ámbito, el principio de participación no debe ser entendido en sentido negativo o pasivo de los ciudadanos, sino en sentido activo, lo que supone no sólo situar a los ciudadanos, sino también a las organizaciones sociales (incluidas las religiosas) en las tomas de decisión, al menos en aquellas materias o cuestiones que puedan afectarles directamente o en aquello que sea de actuación de los grupos referidos (derecho de autonomía), sin que ello pueda llegar a implicar,

convenio de cooperación. Por último, respecto del derecho fundamental de libertad religiosa y de culto, las confesiones son configuradas como titulares del mismo. En efecto, los verdaderos sujetos titulares del derecho a crear y establecer lugares de culto son –por atribución de la LOLR– las confesiones y comunidades religiosas (Art. 2.2)⁹⁴⁶.

No obstante, debemos tener presente que en nuestro sistema constitucional el titular activo de la libertad religiosa lo son las personas, por lo que las iglesias, confesiones y comunidades religiosas son consideradas manifestaciones colectivas del derecho individual (Art. 16.1 CE). En este sentido, pues, cabe matizar que respecto de la libertad de culto, y en concreto con relación al derecho a crear y establecer lugares de culto, el sujeto titular lo son las confesiones religiosas, pero siempre en el bien entendido que dicho derecho se convierte en instrumental desde el momento en que su fin no es otro que la práctica de acto de culto por parte de las personas. La confesión o comunidad religiosa debe responder, por tanto, en favor o beneficio de los individuos que las integran. Por consiguientes, éstas detentan o son titulares de los derechos por derivación de la protección de los derechos de los ciudadanos.

Por ende, la actitud del Estado y de los poderes públicos con respecto a las confesiones y comunidades religiosas no puede ser otra que la que exija el mejor desarrollo de la personalidad individual y la plena realización de los derechos individuales de libertad e igualdad. En consecuencia, cabe afirmar que la libertad religiosa es un derecho fundamental que corresponde de modo directo a las personas individuales y de un modo indirecto a las confesiones y comunidades religiosas.

3.- Junto a ello, y directamente vinculado con el objeto del trabajo, debemos traer a colación el denominado, en el nuevo Plan Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas (Art. 14⁹⁴⁷), como «operador crítico» (Arts. 2.4.m)⁹⁴⁸, y 13⁹⁴⁹), ya que en el mismo se prevé que

en modo alguno, la expropiación de la potestad legislativa del Estado. Se puede producir, pues, el doble concurso de ambas instituciones: el Estado o los poderes públicos y las confesiones religiosas. Y éste puede, a su vez, requerir de una cooperación o colaboración, la cual exigirá una delimitación de campos, puesto que estas dos entidades que colaboran para hacer real y efectivo el derecho de libertad religiosa y de culto tienen naturaleza, funciones y actividades diferentes, que deben ser cuidadosamente distinguidas. Baste en este momento con recordar que colaborar no puede significar la unión entre una confesión religiosa y el Estado en orden a una común consecución de finalidades religiosas.

⁹⁴⁶ En este mismo sentido, ver Ley portuguesa 16/2001, de 16 de junio: Arts. 20 a 32.

Sobre esta ley, véanse ALMEIDA LOPES, J.J.: «Lei de Liberdade Religiosa Portuguesa. Comparação com a Lei Orgânica de Liberdade Religiosa Espanhola», en *XIX Jornadas de la Asociación española de canonistas*, Salamanca 2000, págs. 483 y sigs.; CORRAL GARCÍA, Rosana: «Marco normativo de la libertad de asociación en Portugal para la Iglesia católica y para el resto de confesiones religiosas», en *Cuestiones actuales de Derecho comparado*, págs. 99-105 (consultar en línea: <https://core.ac.uk/download/pdf/61908406.pdf>; visitado por última vez el 14 de diciembre de 2021); TORRES GUTIÉRREZ, Alejandro: «Relaciones Iglesia-Estado en Portugal», en consultar en línea: <http://academica-e.unavarra.es/xmlui/bitstream/handle/2454/23184/TorresIglesiaEstadoPortugal.pdf?sequence=1> (visitado por última vez el 15 de diciembre de 2021).

⁹⁴⁷ Art. 14 Ley 8/2011: «1. La Protección de las Infraestructuras Críticas frente a las eventuales amenazas que puedan ponerlas en situación de riesgo requiere la adopción y aplicación de los siguientes planes de actuación:

- a) El Plan Nacional de Protección de las Infraestructuras Críticas.
- b) Los Planes Estratégicos Sectoriales.
- c) Los Planes de Seguridad del Operador.
- d) Los Planes de Protección Específicos.
- e) Los Planes de Apoyo Operativo».

⁹⁴⁸ «Operadores críticos: las entidades u organismos responsables de las inversiones o del funcionamiento diario de una instalación, red, sistema, o equipo físico o de tecnología de la información designada como infraestructura crítica con arreglo a la presente Ley».

⁹⁴⁹ Art. 13 Ley 8/2011: «1. Los operadores considerados críticos en virtud de esta Ley deberán colaborar con las autoridades competentes del Sistema, con el fin de optimizar la protección de las infraestructuras críticas y de las infraestructuras críticas».

esta figura, nacida de la Ley 8/2011⁹⁵⁰, 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. Aunque en el caso que nos ocupa no estamos hablando 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» hacen que los propietarios o gestores se conviertan en interlocutores absolutamente necesarios en la puesta en práctica de aquellas medidas que resulten necesarias para su adecuada protección, y que en nuestro caso no son otras que las confesiones y comunidades religiosas.

Así, pues, y como se ha puesto de manifiesto, la participación e implicación de las confesiones religiosas resulta no sólo necesaria, sino imprescindible. 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. La participación de éstas se convierte, de este modo, en un factor esencial para llevar a buen puerto todas aquellas iniciativas y medidas que con relación a la protección de los lugares de culto se quieran adoptar.

En el propio Plan Nacional se señala que corresponde a éstas, entre otras, las cuestiones siguientes:

- i) Designar obligatoriamente a un responsable de seguridad y enlace que será, a todos los efectos, el punto de contacto natural entre el Centro Nacional para la Protección de Infraestructuras Críticas (en adelante, CNPIC) y su organización;

europas por ellos gestionados. Con ese fin, deberán:

a) Asesorar técnicamente al Ministerio del Interior, a través del CNPIC, en la valoración de las infraestructuras propias que se aporten al Catálogo, actualizando los datos disponibles con una periodicidad anual y, en todo caso, a requerimiento del citado Ministerio.

b) Colaborar, en su caso, con el Grupo de Trabajo en la elaboración de los Planes Estratégicos Sectoriales y en la realización de los análisis de riesgos sobre los sectores estratégicos donde se encuentren incluidos.

c) Elaborar el Plan de Seguridad del Operador en los términos y con los contenidos que se determinen reglamentariamente.

d) Elaborar, según se disponga reglamentariamente, un Plan de Protección Específico por cada una de las infraestructuras consideradas como críticas en el Catálogo.

e) Designar a un Responsable de Seguridad y Enlace en los términos de la presente Ley.

f) Designar a un Delegado de Seguridad por cada una de sus infraestructuras consideradas Críticas o Críticas Europeas por el Ministerio del Interior, comunicando su designación a los órganos correspondientes.

g) Facilitar las inspecciones que las autoridades competentes lleven a cabo para verificar el cumplimiento de la normativa sectorial y adoptar las medidas de seguridad que sean precisas en cada Plan, solventando en el menor tiempo posible las deficiencias encontradas.

2. Será requisito para la designación de los operadores críticos, tanto del sector público como del privado, que al menos una de las infraestructuras que gestionen reúna la consideración de Infraestructura Crítica, mediante la correspondiente propuesta de la que, en todo caso, el CNPIC informará al operador antes de proceder a su clasificación definitiva.

3. La designación como tales de los operadores críticos en cada uno de los sectores o subsectores estratégicos definidos se efectuará en los términos que reglamentariamente se establezcan.

4. Los operadores críticos tendrán en el CNPIC el punto directo de interlocución con el Ministerio del Interior en lo relativo a sus responsabilidades, funciones y obligaciones. En el caso de que los operadores críticos del Sector Público estén vinculados o dependan de una Administración Pública, el órgano competente de ésta podrá erigirse, a través del CNPIC, en el interlocutor con el Ministerio del Interior».

⁹⁵⁰ 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) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-7630>; visitado por última vez el 15 de diciembre de 2021).

- ii) Realizar su planes de protección específicos (documentos de carácter operativo), de tal manera que tengan una gradación donde se recojan los diferentes niveles de activación del Plan, que deberán estar además coordinados con los planes que diseñen los cuerpos policiales competentes;
- iii) Acceder al intercambio de información y la actualización de datos de sus activos a una plataforma facilitada por el CNPIC;
- iv) Activar los protocolos que se deriven del nivel de alerta declarado, en coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a través del delegado de seguridad de infraestructuras; y
- v) Participar, en su caso, en una mesa sectorial para el seguimiento y coordinación de las medidas de protección activadas y para el establecimiento de los procedimientos de colaboración y comunicación necesarios.

4.- En una materia como la presente también resulta relevante la colaboración y puesta en común de las propias confesiones y comunidades religiosas entre sí. Y ello porque se trata de una cuestión en la que, con independencia del credo o convicción profesada, todas las confesiones pueden –de una manera u otra– verse implicadas (bien directa o indirectamente), y cuando un acto de este tipo se produce contra un lugar de culto la condena unánime por parte de las confesiones resulta imprescindible y necesario. A este respecto, Stein VILLUMSTAD ha manifestado que *«si las religiones son parte del problema, también tienen que ser parte de la solución»*⁹⁵¹.

En este mismo sentido, se ha señalado que *«la relación entre la diversidad cultural y el diálogo intercultural –y entre la diversidad religiosa y el diálogo interreligioso como instrumentos para crear sociedades fuertes, participativas y pacíficas– ha sido una cuestión tratada por varios instrumentos normativos, documentos e informes de la UNESCO. Cabe mencionar específicamente la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005), la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural (2001), la Declaración de Principios sobre la Tolerancia (1995) y la Declaración sobre el Papel de la Religión en la Promoción de una Cultura de Paz (1994), así como otras declaraciones y recomendaciones emitidas en las principales conferencias de la UNESCO sobre el diálogo interreligioso. Entre ellas figura el informe sobre la cultura de paz, presentado por el director general de la UNESCO en la Asamblea General de la ONU de acuerdo con las resoluciones de la Asamblea General 60/3, 60/10 y 60/11»*⁹⁵².

En esta misma línea, la Declaración de Kioto⁹⁵³ lanzó firmes recomendaciones sobre cómo pueden participar las instituciones religiosas en la transformación de los conflictos y la consolidación de la paz. En concreto, en la Octava Asamblea Mundial de la Religiones, se manifestó que

«Las comunidades religiosas necesitan expresar su oposición cada vez que la religión y sus principios sagrados son distorsionados al servicio de la violencia. Deben realizar los pasos apropiados para ejercer su autoridad moral a fin de oponerse a los intentos del mal uso de la religión. Existen imperativos religiosos y éticos para la cooperación multireligiosa a fin de resistir y rechazar la violencia, prevenirla cuando sea posible, así como promover la reconciliación y la sanación. Nuestras

⁹⁵¹ VILLUMSTAD, Stein: *Informe final del Congreso Internacional sobre Religiones y Diversidad Cultural: Mediación para la cohesión social en zonas urbanas*, UNESCO-Cat, Barcelona 2006, pág. 15.

⁹⁵² *Informe final...*, op. cit., pág. 7.

⁹⁵³ La Declaración de Kioto sobre la Confrontación de la Violencia y el Alcance de la Seguridad Compartida. VIII Asamblea Mundial de Religiones por la Paz. Kioto, 29 de agosto de 2006 (consultar en línea: <https://docplayer.es/amp/58153495-Octava-asamblea-mundial-de-religiones-por-la-paz-declaracion-de-kyoto-confrontando-la-violencia-y-fomentando-la-seguridad-compartida.html>; visitado por última vez el 22 de diciembre de 2022).

tradiciones religiosas nos convocan a cuidarnos entre nosotros ya tratar los problemas enfrentados por otros como nuestros. La violencia contra cualquier persona es un ataque contra todos y debemos preocuparnos. Las comunidades religiosas saben que están especialmente llamadas a estar del lado de los más vulnerables, incluyendo a los pobres, los marginados y los indefensos. Nuestras tradiciones religiosas manifiestan la vulnerabilidad fundamental de la vida humana. La vulnerabilidad de cada persona debe hacernos reconocer la necesidad de responder ante la vulnerabilidad de todas las personas».

El diálogo interreligioso se convierte, por tanto, en una fórmula necesaria, pero también representa un reto formidable. En efecto, el entendimiento interreligioso e intercultural, como todo respeto mutuo, no es posible si una de las partes se siente inferior (o superior). Sólo es realmente posible cuando las dos partes se asientan sobre un sentimiento interior de dignidad y autoestima. Cabe mencionar aquí la idea de Raimon PANIKKAR de *diálogo dialogal*, cuyo objetivo no es ganar o convencer, sino la búsqueda conjunta «para llegar al reino dialogal y translógico del corazón» que permita que surja un entendimiento común «en el que podamos estar en comunidad»⁹⁵⁴. Por tanto, este diálogo no puede tener requisitos, sino que tiene que surgir de «una ascesis del acto de escucha y de una actitud de humildad»⁹⁵⁵.

5. LOS LÍDERES RELIGIOSOS Y MINISTROS DE CULTO: SUJETOS INSTRUMENTALES

5.1. Líderes religiosos, personal de culto y lugares sagrados

1.- Cuando hablamos de «personal religioso» estamos haciendo referencia a una pluralidad de figuras que, a su vez, representan distintas posiciones con relación a la organización y estructura de las confesiones y comunidades religiosas. En nuestro derecho aparecen diferentes expresiones relacionadas o próximas con la expresión personal religiosos y que resultan imprescindibles para llevar a término una cuestión como la presente. En este sentido, y a tenor de las normas pacticias, podemos distinguir al menos dos expresiones como son la de ministro de culto (Arts. 3 Leyes 24 y 25/1992), por un lado, y la de «dirigentes religiosos» (Arts. II AAJ y 3 y 4 Ley 26/1992), por otro. Por su parte, de la normativa orgánica podemos añadir una tercera como es la de «representante legal» de la entidad religiosa. Todo ello nos obliga a analizar dichas expresiones de una manera más detallada con el fin de concretar las personas que a este respecto pueden o deben intervenir.

2.- A este respecto, la determinación de cada una de las expresiones utilizadas viene de la confesión religiosa sobre la que se aplique. Así, en el caso de la **Iglesia católica** el poder de jurisdicción recae esencialmente sobre Ordinario del Lugar, que normalmente será el Obispo. En concreto, el canon 375 dispone que

«§ 1. Los Obispos, que por institución divina son los sucesores de los Apóstoles, en virtud del Espíritu Santo que se les ha dado, son constituidos como Pastores en la Iglesia para que también ellos sean maestros de la doctrina, sacerdotes del culto sagrado y ministros para el gobierno.»

⁹⁵⁴ PANIKKAR, Raimon: *Myth, Faith and Hermeneutics*, ATC, Bangalore 1983, pág. 9.

⁹⁵⁵ AVELINE, Jean-Marc: *Informe final...*, op.cit., pág. 28.

§ 2. *Por la consagración episcopal, junto con la función de santificar, los Obispos reciben también las funciones de enseñar y regir, que, sin embargo, por su misma naturaleza, sólo pueden ser ejercidas en comunión jerárquica con la cabeza y con los miembros del Colegio.*

Por lo que afecta al lugar de culto o iglesia en concreto, el poder de jurisdicción recae sobre el sacerdote o párroco, el cual ejerce igualmente el poder de representación de dicha entidad frente tanto a los poderes públicos como de terceros. En efecto, es conocido que la parroquia es «una determinada comunidad de fieles constituida de modo estable en la Iglesia particular, cuya cura pastoral, bajo la autoridad del Obispo diocesano, se encomienda a un párroco, como su pastor propio» (canon 515). La cura pastoral de la parroquia, por lo tanto, estando bajo la autoridad del Obispo diocesano, se encomienda a un párroco como pastor propio. El párroco, pues, adquiere una importancia capital en la organización diocesana. El párroco tiene funciones jurídicas de gran relevancia, por no hablar de la trascendencia de sus funciones pastorales para la vida de las comunidades diocesanas. De acuerdo con el canon 519:

«El párroco es el pastor propio de la parroquia que se le confía, y ejerce la cura pastoral de la comunidad que le está encomendada bajo la autoridad del Obispo diocesano en cuyo ministerio de Cristo ha sido llamado a participar, para que en esa misma comunidad cumpla las funciones de enseñar, santificar y regir, con la cooperación también de otros presbíteros o diáconos, y con la ayuda de fieles laicos, conforme a la norma del derecho».

No sucede igual por lo que respecta a las comunidades evangélicas, judías y musulmanas, toda vez que en las mismas la figura de ministro de culto (pastor, rabino e imam, respectivamente) no tiene atribuidas las funciones y capacidades reconocidas al sacerdote católico. Este factor debe ser tenido en cuenta por los poderes públicos (incluidos los cuerpos y fuerzas de seguridad) a la hora de participar y colaborar con las respectivas comunidades religiosas. Respecto de estas comunidades puede resultar de mayor interés contactar y colaborar con los respectivos «dirigentes religiosos», que estarán representados normalmente bien por el presidente de la comunidad bien por el representante legal; aunque en la mayoría de las ocasiones ambos conceptos pueden coincidir.

A este respecto, y en relación a todos los casos reseñados, el Registro de Entidades Religiosas puede jugar un papel sumamente importante, ya que en él consta la estructura, organización y funcionamiento de la entidad (con la consiguiente distribución de funciones y competencias), así como la posición de ambas figuras (presidente y representante legal), y si éstas coinciden o no en una misma persona. No obstante, a este respecto deberá tenerse muy en cuenta el derecho a la protección de datos, ya que cualquier acto ilegítimo a este respecto supondrá una violación del mismo.

3.- Dentro de este mismo apartado, y siguiendo con lo manifestado *supra* respecto del «operador crítico»⁹⁵⁶, en dicho Plan se dispone que la entidad religiosa deberá designar obligatoriamente un responsable de seguridad y enlace que será, a todos los efectos, el punto de contacto natural entre el Centro Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas y su organización (Art. 7 Ley 8/2011). Es aquí donde la figura del ministro de culto o del dirigente y líder religioso vuelve a tomar protagonismo, ya que se convierte en un sujeto trascendental para la consecución de los objetivos. Así, pues, el personal religioso encargado de esta función deberá ser nombrado por la competente autoridad eclesiástica o religiosa, de ahí su necesaria vinculación directa con la confesión o comunidad religiosa, y mantener una relación, a su vez, también directa con los

⁹⁵⁶ Ver *supra*, Capítulo 6, apartado 4.

poderes públicos. Se observará de esta manera la existencia de relaciones del personal religioso, en primer lugar, con la confesión religiosa a la cual pertenece y, en segundo lugar, con las autoridades estatales o poderes públicos.

No obstante, podría darse el supuesto de que la persona designada como «operador crítico» no fuera ni el ministro de culto ni el dirigente religioso, sino una tercera persona nombra *ad hoc* para la presente función, la cual cumpliría las obligaciones asignadas al efecto y puestas ya de manifiesto. A este respecto, cabe señalar que tampoco queda claro quién nombrará a este operador, ya que en la normativa ordinaria se hace referencia al «propietario» o «gestor de la infraestructura»; términos poco precisos por lo que respecta a las entidades religiosas (Ley 8/2011).

A este respecto, resulta de gran interés la Guía elaborada en el seno de la SASCE para líderes religiosos bajo el título: *Protect your community. Guide for Leaders and Staff Members*⁹⁵⁷. En la presente Guía se pone el acento en las medidas de protección de los lugares de culto, entendida dicha protección desde el concepto estricto de seguridad y no tanto desde el plano adoptado en el presente trabajo. No obstante, la misma resulta de gran interés tanto para alguno de los posibles objetivos del presente trabajo como desde el plano de la protección de los lugares de culto tanto por parte de las propias comunidades religiosas como por parte de los distintos poderes públicos.

Desde el plano de la colaboración con las autoridades públicas, la Guía realiza una serie de propuestas, a saber:

- En la etapa preparatoria, póngase (el líder o ministro de culto) en contacto con las autoridades locales:
 - Municipales
 - Centro de crisis nacional o local
 - Cumplimiento de la Ley
 - Cuerpo de bomberos
 - Servicio médico de emergencias.

Asimismo, les aconseja que construyan una colaboración de confianza y que se les invite a sus simulacros (pág. 12).

4.- El ministro de culto o líder religioso adquiere una relevancia especial por lo que respecta a dos ámbitos, a saber: el relativo al combate contra el discurso de odio (al que haremos referencia en el apartado siguiente), el primero, y el referido al campo del diálogo interreligioso. En este sentido, resulta necesario el apoyo al ministro de culto o personal religioso de mentalidad abierta que intenta tender puentes, así como abordar las cuestiones relacionadas con la intolerancia, el odio y la violencia dentro y fuera de sus comunidades.

A este respecto, y partiendo de lo dicho en el apartado anterior, cabe señalar que los líderes religiosos tienen cinco ventajas compartidas para ayudar en las presentes cuestiones, a saber:

- 1) una visión y un mensaje claros, que a menudo van o pueden ir mucho más allá de sus comunidades;

⁹⁵⁷ Consultar en línea: <https://www.sasce.eu/wp-content/uploads/resources/SASCE-Guide-for-Leaders-&-Staff-Members.pdf> (visitado por última vez el 16 de diciembre de 2021).

- 2) una presencia histórica y generalizada en las comunidades locales y en la sociedad en general;
- 3) una infraestructura bien desarrollada, que muchas veces incluye redes de comunicación eficaces;
- 4) una legitimidad que les permite hacer o realizar afirmaciones valientes en tiempos de crisis, y
- 5) una orientación tradicional hacia la paz.

5.2. Líderes religiosos, discurso de odio y violencia

Por lo que respecta a la importancia que tanto los líderes religiosos como los ministros de culto tienen en la prevención y contraargumentación de los discursos de odio, sobre todo cuando éstos pueden derivar en acciones o ataques violentos contra las personas y los lugares de culto, ha sido puesto de manifiesto por 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*»⁹⁵⁸. En este momento, por tanto, sólo nos interesa destacar la función que pueden desempeñar dichas personas en relación con esa contraargumentación de la violencia y en la medida que esa violencia se dirige o tiene como destino u objetivo los lugares de culto en general, y las personas que oran o rezan en ellos en particular. Y a este respecto, debemos —una vez más— hacer mención del *Plan de Acción para Líderes y Actores Religiosos para la Prevención de la Incitación a la Violencia que Podría Dar Lugar a Crímenes Atroces*⁹⁵⁹.

El presente Plan de Acción se basa en los principios de los derechos humanos en general, y de los derechos a la libertad de expresión y de opinión, la libertad de religión y de creencias y el derecho de reunión pacífica en particular⁹⁶⁰. La prevención de la incitación a la violencia se convierte en un elemento crucial de la prevención de crímenes atroces⁹⁶¹. La intensificación del discurso de odio contra comunidades o personas por razón únicamente de su identidad contribuye a facilitar o preparar la comisión de crímenes atroces y, por tanto, es un indicador de la posibilidad de que se cometan esos crímenes⁹⁶². Por tanto, prestar atención por parte de las autoridades a

⁹⁵⁸ 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 (consultar en línea: https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/UN%20Plan%20of%20Action_ES.pdf; visitado por última vez el 25 de noviembre de 2021).

⁹⁵⁹ Consultar en línea: https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/UN%20Plan%20of%20Action_ES.pdf (visitado por última vez el 25 de noviembre de 2021).

⁹⁶⁰ La prevención de la incitación a la violencia se basa en las normas internacionales de derechos humanos, con especial mención a la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, de 1948; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966.

⁹⁶¹ A este respecto, el propio Plan de Acción realiza la siguiente aclaración: «La incitación a la violencia es diferente del discurso de odio. Si bien no existe una definición jurídica del discurso de odio y la caracterización de qué significa «odioso» es una cuestión controvertida, el discurso de odio se define normalmente como cualquier tipo de comunicación verbal, escrita o de conducta que denigra a una persona o a un grupo por razón únicamente de quiénes son, es decir, en función de su religión, etnia, nacionalidad, raza o cualquier otro factor de identidad. El discurso de odio puede sugerir que la persona o el grupo contra el que se dirige —por lo general suele ser un grupo— son inferiores y deben ser excluidos o discriminados por ese motivo, por ejemplo, limitando su acceso a la educación, al empleo o al desempeño de cargos políticos. Si bien toda incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia puede caracterizarse como discurso de odio, no siempre el discurso de odio constituye incitación», op. cit., pág. 5.

⁹⁶² Marco de análisis de los crímenes atroces, Oficina de las Naciones Unidas para la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger (consultar en línea: http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/framework%20of%20analysis%20for%20atrocities%20crimes_en.pdf; visitado por última vez el 3 de octubre de 2021).

la presencia del discurso de odio y la incitación a la violencia en sociedades divididas en base a líneas identitarias, y en situaciones en que las tensiones son elevadas, puede contribuir a los esfuerzos de alerta y prevención. En este contexto, y aunque no son los actores principales, los líderes religiosos pueden ejercer una gran capacidad para influir en la vida y el comportamiento de quienes siguen su fe y comparten sus creencias. Cuando hablan, sus mensajes pueden tener un impacto de gran intensidad y alcance. Por ello, los líderes religiosos resultan 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.

El Plan de Acción consta de nueve conjuntos de recomendaciones temáticas que se organizan en tres grupos principales, bajo los títulos: prevenir, fortalecer y desarrollar. En concreto, dichas recomendaciones temáticas se distribuyen entre los tres grupos mencionados del modo siguiente:

A) Prevenir:

- a. Medidas específicas para prevenir y combatir la incitación a la violencia
- b. Prevenir la incitación al extremismo violento
- c. Prevenir la incitación a la violencia de género.

B) Fortalecer:

- a. Mejorar la educación y fomentar la capacidad para prevenir la incitación a la violencia
- b. Fomentar el diálogo inter e intraconfesional para prevenir la incitación a la violencia
- c. Fortalecer la colaboración con los medios de comunicación, tanto nuevos como tradicionales, para prevenir y contrarrestar la incitación a la violencia
- d. Fortalecer el compromiso con los socios regionales e internacionales para aplicar el Plan de Acción.

C) Desarrollar:

- a. Desarrollar sociedades pacíficas, inclusivas y justas a través del respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos
- b. Establecer redes de líderes religiosos para prevenir y contrarrestar la incitación a la violencia.

Junto a la presente iniciativa, debemos hacer referencia a una segunda nacida también en el seno de las Naciones Unidas, y que lleva por título: «Fe religiosas para los derechos humanos»⁹⁶³. Su objetivo es fomentar la creación de sociedades pacíficas, que defiendan la dignidad humana y la igualdad para todos, y en las que la diversidad no solo se tolere, sino que se respete y exalte plenamente. Por lo que al objeto del trabajo se refiere, la presente iniciativa hace hincapié en que los dirigentes religiosos tienen un gran potencial de acción en materia de derechos humanos, a causa de su considerable influencia sobre el pensamiento y las emociones de millones de personas. En vez de centrar la atención en las diferencias teológicas y doctrinales, la *Declaración de Beirut*⁹⁶⁴ prioriza la identificación de puntos comunes entre todas las creencias y religiones, con miras a defender la dignidad y la igualdad de valor de todos los seres

⁹⁶³ Consultar en línea: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/FreedomReligion/Pages/FaithForRights.aspx> (visitada por última vez el 19 de octubre de 2021).

⁹⁶⁴ Consultar en línea: <https://www.ohchr.org/Documents/Press/faith4rights-toolkit.pdf> (visitado por última vez el 17 de octubre de 2021).

humanos. La Declaración se dirige a los habitantes de todas las regiones del mundo, con el fin de consolidar sociedades unidas, pacíficas y respetuosas, sobre la base de una plataforma de acción común abierta a todos. Para ello, los Estados Partes y las organizaciones participantes establecen los siguientes 18 compromisos:

The “Faith for Rights” framework (www.ohchr.org/en/faith-for-rights)

<p>1 ... to stand up and act for everyone’s right to free choices, particularly for everyone’s freedom of thought, conscience, religion or belief</p>	<p>2 ... to use the declaration on “Faith for Rights” as a common minimum standard of interaction between theistic, non-theistic, atheistic or other believers</p>	<p>3 ... to promote constructive engagement on the understanding of religious texts through critical thinking and debate on religious matters</p>
<p>18 ... to use technological means more creatively and consistently in order to produce capacity-building and outreach tools and make them available for use at the local level</p>	<p style="text-align: center;">We commit... Faith for Rights</p>	<p>4 ... to prevent the notions of “State religion” and “doctrinal secularism” from being used to discriminate or reduce the space for diversity of religions and beliefs</p>
<p>17 ... to develop sustained partnerships with specialised academic institutions to promote interdisciplinary research, programs and tools for implementing the 18 commitments</p>		<p>5 ... to ensure non-discrimination and gender equality, particularly regarding harmful stereotypes and practices or gender-based violence</p>
<p>16 ... to leverage the spiritual and moral weight of religions and beliefs in order to strengthen the protection of universal human rights and develop preventative strategies</p>		<p>6 ... to stand up for the rights of all persons belonging to minorities and to defend their freedom of religion or belief, particularly in cultural, religious, social, economic and public life</p>
<p>15 ... not to coerce people in vulnerable situations into converting from their religion or belief, while fully respecting everyone’s freedom to have, adopt or change a religion or belief</p>		<p>7 ... to publicly denounce all instances of advocacy of hatred that incites to violence, discrimination or hostility in the name of religion or belief</p>
<p>14 ... to ensure that humanitarian aid is given regardless of the recipients’ creed and that aid will not be used to further a particular religious standpoint</p>		<p>8 ... to monitor interpretations, determinations or other religious views that manifestly conflict with universal human rights norms and standards</p>
<p>13 ... to engage with children and youth against violence in the name of religion and to promote their active participation in decision-making</p>		<p>9 ... to condemn any judgemental determination that disqualifies the religion or belief of another individual or community, exposing them to violence in the name of religion</p>
<p>12 ... to review the curriculums and teaching materials wherever some religious interpretations seem to encourage or tolerate violence or discrimination</p>		<p>10 ... not to tolerate exclusionary interpretations on religious grounds which instrumentalize religions, beliefs or their followers for electoral purposes or political gains</p>
<p>11 ... not to oppress critical voices on religious matters in the name of “sanctity”, and to advocate for repealing any anti-blaspemy and anti-apostasy laws</p>		

Por último, debemos hacer mención igualmente de la importancia de que los líderes religiosos actúen de forma conjunta y coordinada en la condena de este tipo de actuaciones, así como que los poderes públicos cuenten con ellos en la búsqueda de soluciones. A este respecto, baste con traer aquí dos actuaciones en este sentido: la primera la adopta por George W. Bush después del atentado del 11-S constituyendo un Consejo asesor formado por personas de diferentes confesiones religiosas y la otra la reunión mantenida por Hollande con los líderes de las principales religiones del país al día siguiente de que dos terroristas de Daesh irrumpieran en una iglesia de la ciudad de Saint-Etienne-du-Rouvray durante la misa de la mañana, tomaran a seis rehenes y degollaran a un cura de 86 años⁹⁶⁵.

6. LAS PERSONAS (LOS FIELES): DE TITULARES DEL DERECHO A SUJETOS PROTEGIDOS

1.- Como ya ha quedado puesto de manifiesto, en materia de derechos fundamentales en general, y –por ende– del derecho a la libertad religiosa y de culto en particular, éstos aparecen informados por la adopción del principio de personalización (Art. 10.1 CE). La aplicación de este principio supone que la persona se convierte, en nuestro derecho constitucional, en sujeto activo o titular originario de los derechos fundamentales⁹⁶⁶, por ser éstos inherentes a la dignidad humana⁹⁶⁷. En consecuencia, las personas son los sujetos activos o titulares del derecho a la libertad religiosa y de culto. Y lo son todas las personas y no sólo «los españoles», ya que estamos en presencia de un derecho que puede ser ejercido por cualquier persona con independencia de la condición jurídica que la misma tenga.

En este sentido, el TC define la dignidad como «*un valor espiritual y moral inherente a la persona, que se manifiesta singularmente en la autodeterminación consciente y responsable de la propia vida y que lleva consigo la pretensión al respeto por parte de los demás*», lo que supone reconocer como fundamento del ordenamiento jurídico, como legitimación de la organización estatal al individuo y su libertad. También se considera un valor jurídico fundamental, «*reconocido en el artículo como germen o núcleo de unos derechos «que le son inherentes»*», y, en relación con su significación, manifiesta que «*dentro del sistema constitucional [el derecho a la vida y la dignidad de la persona] son considerados como el punto de arranque, como el prius lógico y ontológico para la existencia y especificación de los demás derechos*»⁹⁶⁸.

⁹⁶⁵ Consultar en línea: <https://www.swissinfo.ch/spa/afp/1%C3%ADderes-religiosos-franceses-piden-reforzar-la-seguridad-en-lugares-de-culto/42331278> (visitado por última vez el 20 de octubre de 2021).

⁹⁶⁶ Luigi FERRAJOLI propone una definición formal de derechos fundamentales que prescinde del hecho de que los derechos subjetivos se hallen protegidos por normas constitucionales, y se basa en el carácter universal de su imputación; así, los define como «*todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a «todos» los seres humanos en cuanto dotados del status de persona, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiéndose por «derecho subjetivo» cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica, y por «status» la condición de un sujeto prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas*», en *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Ed. Trotta, Madrid 2001, pág. 19.

⁹⁶⁷ STC 53/1985, de 11 de abril, FJ 8

⁹⁶⁸ Ver STC 53/1985, de 11 de abril, FJ 8 y FJ 3.

Asimismo, el TC ha destacado la íntima relación que tiene la dignidad humana con los derechos constitucionalizados en el artículo 16 de la CE⁹⁶⁹, lo que no significa que determinados derechos tengan un mayor contenido en dignidad que otros⁹⁷⁰, sino que la libertad religiosa, al igual que el resto de los derechos fundamentales, encuentra su base en el valor básico de la dignidad de la persona⁹⁷¹.

Ello sitúa a los grupos, y en nuestro caso a las iglesias, confesiones y comunidades religiosas, como sujetos derivados, en la medida en que los derechos son ejercidos por las personas de manera colectiva. En consecuencia, y por lo que a la materia religiosa se refiere, la Constitución de 1978 diseña como relaciones originarias las que vinculan al Estado con sus ciudadanos, al tiempo que convierte a ésta en condicionantes de las que pueden y deben existir entre los poderes públicos y las distintas confesiones y comunidades religiosas, cuyas organizaciones sociales se convierten en instrumentos al servicio de la persona y su libertad⁹⁷².

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 ésta en destinatarios de la acción.

Una tercera posición de las personas es aquella en las que les sitúa como sujeto de deberes y, en concreto, de no impedir a otros el ejercicio de su derecho a la libertad religiosa y de culto. Respecto de este plano, el TC ha precisado que

«mientras que los titulares de los poderes públicos tienen un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución, es decir, que el acceso al cargo implica un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma, [los ciudadanos] tienen un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución» (STC 101/1983, FJ 3).

2.- Dentro de este plano individual, debemos asimismo hacer referencia a dos nuevos colectivos como son, por un lado, las mujeres y, por otro, los jóvenes, en tanto de operadores y agentes necesarios. A este respecto, y por lo que afecta a las **mujeres**, resulta necesaria no sólo incentivar su participación en las estructuras organizativas de las distintas instituciones religiosas, sino también la necesidad de incorporar las preocupaciones y perspectivas específicas de las mujeres y de capacitarles dentro de las organizaciones, tanto religiosas como laicas, institucionales y de base,

⁹⁶⁹ STC 53/1985, de 11 de abril, FJ 8: «nuestra Constitución ha elevado también a valor jurídico fundamental la dignidad de la persona, que, sin perjuicio de los derechos que le son inherentes, se halla íntimamente vinculada con el libre desarrollo de la personalidad (art. 10), y los derechos a la integridad física y moral (art. 15) a la libertad de ideas y creencias (art. 16)».

⁹⁷⁰ El problema se plantea, por ejemplo, en la STC 107/1984, de 23 de noviembre, FJ 3, cuando el Tribunal intenta determinar la titularidad de los derechos fundamentales por parte de los extranjeros a partir de una interpretación restrictiva y criticable del principio de dignidad, al afirmar que tales derechos son: «aquellos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana, que, conforme al art. 10.1 de nuestra Constitución, constituye fundamento del orden político español. Derechos tales como el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, la libertad ideológica, etc.», con lo que parece excluir otros derechos. Critica esta división tripartita de los derechos Eduard ROIG MOLÉS en «Los derechos de los extranjeros: titularidad y limitación», en Miguel REVENGA SÁNCHEZ (coord.): *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España* (II Jornadas Italo-españolas de justicia constitucional), Tirant lo Blanc, Valencia 2005, págs. 587-631.

⁹⁷¹ Así, por ejemplo, en la STC 177/1996, de 11 de noviembre, FJ 9, donde se afirma 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».

⁹⁷² Cfr. LLAMAZARES, Dionisio: *Derecho de la libertad de conciencia. vol. I. Conciencia, tolerancia y laicidad*, 4 ed., Ed. Civitas, Pamplona 2011, págs. 299-302.

mundiales y locales⁹⁷³. Sin olvidar tampoco la necesidad de una mayor visibilidad, la cual resulta absolutamente imprescindible⁹⁷⁴.

La situación de las mujeres en las religiones puede calificarse de sumisión, de servidumbre, explotación y vejaciones. En todas las religiones hay una buena dosis de misoginia, y tratan de conservar una tradición que tiene a las mujeres completamente sometidas al hombre, ya sea el padre, el marido, el hermano,...⁹⁷⁵ El teólogo Juan José TAMAYO afirma y denuncia que a las mujeres:

«En la Iglesia falsifican la teoría, la someten a caricatura, la hacen decir lo que no dice, e incluso la responsabilizan de la destrucción de la familia y de otras prácticas todavía más graves.»

Y ello pese a ser las más fieles seguidoras de los preceptos, las mejores educadoras en las diferentes fes y las que, por paradójico que parezca, mejor reproducen la estructura patriarcal de las religiones, la mujer es la gran olvidada y la gran perdedora⁹⁷⁶. A pesar de esta situación, y de conformidad con los datos de un estudio elaborado por el *Pew Research Center* en 2016⁹⁷⁷, parece que las mujeres tienen un mayor compromiso religioso a nivel global. Este compromiso religioso se describe basado en la afiliación, la oración, las creencias y la relevancia de la religión en la vida. El informe precisamente señala que esta diferencia de compromiso entre mujeres y hombres está más marcada en las religiones cristianas, y España se menciona como ejemplo de esta situación. Incluso en el contenido de las creencias hay ciertas diferencias: en sociedades de mayorías confesionales cristianas como que las mujeres creen más en el cielo y en los ángeles, mientras que los hombres lo hacen más en el infierno. Las mujeres oran con más frecuencia que los hombres en más de la mitad de los países encuestados, aunque, de nuevo, esta diferencia es más llamativa en los países de mayorías cristianas. Entre otras confesiones, dicha proporción está más igualada. También las mujeres cristianas acuden más a los lugares de culto que aquellas que se identifican con otras confesiones.

Los datos revelan una mayor afiliación religiosa de las mujeres desde la perspectiva de los estados nacionales, de modo que se estima que el 83,4 % de las mujeres de todo el mundo se identifican con un grupo religioso, en comparación con el 79,9 % de los hombres. Esta diferencia de más de 3 puntos se da principalmente en 61 países, entre los que se encuentran España,

⁹⁷³ Cfr. BYRNE, L.: *Mujeres en el altar. La rebelión de las monjas para ejercer el sacerdocio*, Ediciones B, Barcelona 2000; GONZÁLEZ PÉREZ, Teresa: «Desigualdad, mujeres y religión: sesgos de género en las representaciones culturales religiosas», en *Cuadernos de género: de la igualdad y la diferencia*, núm. 5 (2010), págs. 467-505 (consultar en línea: <http://revpubli.unileon.es/ojs/index.php/cuestionesdegenero/article/view/3797/0>; visitado por última vez el 13 de diciembre de 2021); KÜNG, H.: *La mujer en el cristianismo*, Ed. Trotta, Madrid 2002; MARTÍN-CANO, F.: «Estudio religioso de la participación femenina en la vida pública: sacerdotisas/magas/pretèsses/priestess. Exclusividad de sacerdotisas en la época arcaica», en *Estudios de género*, 2006 (consultar en línea: <http://culturaarcaica.iespana.es/sacerdotisafuncion.htm>; visitado por última vez el 14 de diciembre de 2021).

⁹⁷⁴ Ver, ALONSO SEOANE, María Jesús: «Presentación del monográfico: La invisibilidad de las mujeres en las religiones», en *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 82 (2019), págs. 8-12 (consultar en línea: <https://www.redalyc.org/journal/4959/495962852001/html/>; visitado por última vez el 15 de diciembre de 2021).

⁹⁷⁵ No deben tratarse las religiones como un todo indiferenciado. Hay ejemplos suficientes para tener en cuenta. Los Bahaís han promovido la igualdad de género desde su inicio hasta hoy. Los Sihs dan un papel muy importante tanto a lo femenino como a las mujeres.

⁹⁷⁶ A este respecto, ver RELAÑO, Eugenia: «Derechos de las mujeres y libertad religiosa: ¿irreconciliables?», en *Cuestiones de pluralismo*, vol. 1, núm. 1 (1. semestre 2021) (consultar en línea: https://observatorioreligion.es/revista/articulo/derechos_de_las_mujeres_y_libertad religiosa irreconciliables/index.html; visitado por última vez el 28 de noviembre de 2021).

⁹⁷⁷ PEW RESEARCH CENTER: *La brecha de género en la religión alrededor del mundo*, consultar en línea: <https://www.pewforum.org/2016/03/22/the-gender-gap-in-religion-around-the-world/> (visitado por última vez el 18 de diciembre de 2021).

Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Argentina, Chile, México, Australia y Alemania. Hay mayor afiliación de las mujeres al budismo (54 %), el cristianismo (53 %), el judaísmo y otras religiones (52 %), y menor al hinduismo y religiones tradicionales. De manera global, son más hombres quienes se identifican como ateos, agnósticos o sin religión (55 %, frente al 45 % de mujeres). En España, se indica que el 61 % de los hombres encuestados se identifican como ateos frente a un 39 % de las mujeres. Con la sola excepción de Israel y Mozambique, la religión es más importante en la vida de las mujeres en 36 países; al respecto, en países de mayorías confesionales cristianas, la mayor diferencia es de 20 puntos (Lituania), y en España es de 12 puntos. Nuevamente, las diferencias son menores en países de mayorías musulmanas, poco significativas respecto a los budistas e hinduistas, y algo mayores para el judaísmo (con 9 puntos de diferencia).

A este respecto entiendo que puede resultar de interés reproducir aquí lo manifestado por Juan José TAMAYO⁹⁷⁸, quien señala que

«La rebelión tiene lugar tanto a nivel personal como colectivo, tanto en el interior de las religiones como en la sociedad.

a) A nivel personal, viven la experiencia religiosa desde su propia subjetividad, sin tener que recurrir a la mediación de los varones, y transgreden conscientemente las normas y orientaciones en materia de sexualidad, relaciones de pareja, planificación familiar, opciones políticas, etc., que les impone el patriarcado religioso. Y lo hacen sin conciencia de culpa.

b) En el interior de las religiones crean movimientos y asociaciones de mujeres que se organizan autónomamente sin dependencia de las autoridades religiosas masculinas, e incluso enfrentadas a ellas y elaboran su propia reflexión teológica y moral.

c) Reivindican su protagonismo en el acceso a lo sagrado, sin la mediación de los varones, la representación femenina de la divinidad, la toma de decisiones en cuantas cuestiones importantes afectan a las religiones y a la vida de las mujeres. Reclaman el ejercicio del poder y la asunción de responsabilidades en las mismas condiciones que los varones.

d) Denuncian las agresiones, las humillaciones, las esclavitudes y los abusos de los que son objeto por parte del clero: laborales, sexuales, morales, etc. Afirman con María Zambrano: «Prefiero una libertad peligrosa a una servidumbre tranquila».

e) En la sociedad participan activamente en los movimientos feministas, apoyan sus reivindicaciones y están presentes en las ONG's y movimientos sociales como expresión de la convergencia en las luchas por el reconocimiento de la dignidad y libertad de las mujeres en las religiones y las luchas por su emancipación y el compromiso en defensa de los sectores más vulnerables de la sociedad.

f) Responden con argumentos éticos y religiosos a los mensajes homófobos, machistas y patriarcales de partidos y organizaciones de extrema derecha, a las acusaciones de «feminazis» y «supremacistas feministas», a las falsas noticias que transmiten y al negacionismo de la violencia machista contra las mujeres por parte de las organizaciones políticas y religiosas de la extrema derecha. Siguen el consejo de Simone de Beauvoir: «No olvidéis jamás que bastará una crisis política, económica o religiosa para que los derechos de las mujeres vuelvan a ser cuestionados. Esos derechos nunca se dan por adquiridos. Debéis permanecer vigilantes durante toda vuestra vida».

⁹⁷⁸ TAMAYO, Juan José: «Liderazgo y empoderamiento de las mujeres en las religiones», consultar en: https://www.religiondigital.org/el_blog_de_juan_jose_tamayo/Liderazgo-empoderamiento-mujeres-religiones-tamayo_7_2320337967.html (visitado por última vez el 25 de noviembre de 2021).

La puesta en marcha de iniciativas que permitan a las mujeres ocupar su sitio dentro de las propias confesiones religiosas, sobre todo el acceso a puestos de liderazgo resultan no sólo necesario, sino imprescindible⁹⁷⁹. Ello permitiría además dotar a las mismas de formas y aptitudes más propias de las mujeres. En este sentido, cabe señalar que éstas son vistas y situadas como receptoras, pero pocas veces como actoras dentro de las religiones; en otras palabras, los que mandan son siempre hombres y las mujeres pasan a ser las personas que siempre obedecen unos dogmas y una doctrina elaborados por hombres⁹⁸⁰.

Las mujeres, a este respecto, representan una perspectiva absolutamente necesaria, y por lo tanto de cualquier plan de acción en este sentido debe incorporarse no sólo políticas y acciones dirigidas a superar dicha situación, sino también incorporar sus perspectivas y preocupaciones, ya que sin ellas y sus derechos es imposible conseguir no sólo una plena cohesión social, sino una verdadera paz⁹⁸¹.

3.- E igual sucede con los **jóvenes**, toda vez que la inclusión tanto de sus perspectivas, como de sus preocupaciones específicas, resultan plenamente necesarias⁹⁸². A este respecto, debemos dis-

⁹⁷⁹ Cfr. BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, María Isabel, «Reflexiones sobre las mujeres y el feminismo en el cristianismo a propósito del 8 de marzo», en *Cuestiones de Pluralismo*, Vol. 1, nº 1 (primer semestre de 2021) (consultar en línea: https://www.observatorioreligion.es/revista/articulo/reflexiones_sobre_las_mujeres_y_el_feminismo_en_el_cristianismo_a_proposito_del_8_de_marzo/index.html; visitado por última vez el 16 de diciembre de 2021).

⁹⁸⁰ Véase, GÓMEZ-ACEBO, Isabel: *El papel de las mujeres en la religión*, Ed. Satillana, Madrid 2019.

⁹⁸¹ Cfr. GUÍA, Aitana: «Political Muslim Women: Citizenship and Feminism in Democratic Spain», en PLANET CONTRERAS, Ana (ed.): *Observing Islam in Spain. Contemporary Politics and Social Dynamics*, Ed. Brill, Leiden/Boston 2018, págs. 158-180.

⁹⁸² En este ámbito, debemos hacer referencia a la iniciativa mundial interconfesional llevada a cabo entre UNICEF y Religiones por la Paz con motivo de la pandemia de la Covid-19: «Fe en acción». La iniciativa mundial de acción interconfesional contra la Covid-19 hace un llamamiento a todas las comunidades del mundo, junto con los gobiernos, las entidades de las Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil en general, para que unan sus fuerzas con el fin de:

ADAPTAR

... Las reuniones, rituales y servicios religiosos de conformidad con la Declaración de la Alianza RfP-ACT y la Guía de la OMS sobre reuniones religiosas multitudinarias, entierros y rituales, para:

Cumplir con la orientación de las autoridades sanitarias internacionales y nacionales sobre las reuniones públicas, el distanciamiento físico y otros asuntos importantes de salud pública relacionados con las reuniones, servicios y rituales de las comunidades religiosas, como funerales, matrimonios y nacimientos, para proteger la salud y la seguridad de los seguidores religiosos, al tiempo que se establecen enfoques pastorales alternativos.

PROMOVER

... Un mayor enfoque en la higiene y el saneamiento de acuerdo con las enseñanzas religiosas y los textos sagrados que hacen hincapié en la limpieza como un elemento de santidad.

... Escuchar a los niños y las familias mediante espacios organizados para el diálogo en línea, los medios de comunicación y, en los casos autorizados, la promoción de casa en casa, así como en foros de grupos reducidos (manteniendo la distancia).

... Un diálogo intergeneracional para dar voz a las niñas y los niños junto con los padres y madres y las comunidades a fin de encontrar soluciones a los problemas que ha generado la pandemia.

... Expresiones en favor de la fe y un compromiso más amplio de la comunidad para que sirvan de base de las respuestas locales, así como la elaboración de políticas y programas nacionales.

CONTRARRESTAR

... Todas las formas de estigmatización y discriminación asociadas a la transmisión del virus mediante la promoción activa de actitudes y comportamientos para defender la dignidad y los derechos de todas las personas.

PROPORCIONAR

... La participación activa de las redes de comunidades religiosas, incluidas las mujeres y los jóvenes de origen religioso, en colaboración con las estructuras del gobierno local, para prestar servicios voluntarios organizados en torno a lo siguiente:

Atención y apoyo espirituales y emocionales para los progenitores, los niños, las niñas, los ancianos y todos aquellos que

tinguir dos planos de análisis: su relación con el grupo religioso de pertenencia, el primero, y su relación con la sociedad, sobre todo cuando hablamos de la denominada «segunda generación» y su inclusión en la misma, la segunda.

3.1.- Respecto de la primera de las perspectivas, cabe señalar que los jóvenes en la actualidad son menos creyentes al menos en nuestras sociedades. Aunque en el apartado siguiente haremos referencia al plano sociológico de manera más detallada⁹⁸³, baste en este momento con señalar que los jóvenes cada vez participan menos tanto en la práctica religiosa⁹⁸⁴, como en las estructuras organizativas de estas instituciones⁹⁸⁵. Es desde este segundo aspecto desde el que debemos abordar no sólo la importancia de la religión para los jóvenes, que actualmente se sitúa en un segundo plano⁹⁸⁶, sino el interés de los jóvenes por participar en la vida de las comunidades religiosas. A este respecto, es necesario partir del siguiente planteamiento donde los jóvenes son actores en la cultura que los define como tales.

En este sentido, se ha afirmado que

«Los jóvenes, no obstante, la complejidad y heterogeneidad de esta sociedad moderna, no son un sujeto tangencial o marginal de la misma, sino un sujeto significativo, dinámico y relevante que en todas sus expresiones exige explicaciones serias y actuales, sobre todo para este trabajo en su relación con lo religioso en esta sociedad secularizada y plural, pero con visión de desarrollo precisamente del pensamiento complejo ante lo complejo del contexto»⁹⁸⁷.

Su participación, por tanto, resulta absolutamente necesaria y por ello deben buscarse medios e instrumentos para su consecución.

A este respecto, debe traerse a colación por su interés y novedad la iniciativa de la Fundación Pluralismo y Convivencia con el nombre «**Cambia el Marco**»⁹⁸⁸, llevada a cabo entre marzo y

sufren trastornos y angustia, para proporcionarles una fuente de apoyo, de paz, de consuelo y de esperanza.

Orientación y apoyo positivos y específicos para cada edad y género a las familias en la crianza de los hijos, sobre temas relacionados con la salud, el desarrollo, la protección y el bienestar social y emocional de los niños y los jóvenes, especialmente los que pertenecen a familias de bajos ingresos y los más vulnerables y difíciles de alcanzar.

La comunicación y la participación adaptada a los jóvenes, apoyándoles entre otras cosas mediante un uso más sistemático de la tecnología y las redes sociales como plataforma de comunicación que conecte a las comunidades durante los periodos de distanciamiento físico y en el futuro.

Estamos unidos en este momento interconfesional a escala mundial de esperanza y solidaridad a fin de garantizar la supervivencia, la protección y el desarrollo de nuestros niños y niñas, familias y comunidades (consultar en: <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/presentacion%20de-la-iniciativa-mundial-interconfesional-fe-en-acc%C3%B3n-contra-la-visitada-por-ultima-vez-el-15-de-noviembre-de-2021>).

⁹⁸³ Ver *infra*, Capítulo 5, apartado 7.

⁹⁸⁴ En el oficio de los ritos de paso (bautizo, boda y funeral) también hay una tendencia de secularización marcada, ya que la proporción de matrimonios civiles y religiosos «se ha invertido completamente» en 20 años: si en 1996, el 76,7% de enlaces eran confesionales, ahora representan tan solo el 27,5%.

⁹⁸⁵ Ver a este respecto, KEN, Roberts; KOVACHEVA, Siyka; KABAIVANOV, Stanimir: «Juventud Árabe Mediterránea: Participación Política y Religiosa», en *Revista CIDOB d'Affers Internacionals*, núm. 118 (2018), págs. 103–26; TAMAYO, Juan José: «Los jóvenes y el diálogo interreligioso», en *Juventud y diálogo entre civilizaciones* (consultar en línea: <http://www.injuve.es/sites/default/files/revista-80-capitulo-3.pdf>; visitado por última vez el 12 de diciembre de 2021).

⁹⁸⁶ Para casi el 50 % de los jóvenes españoles, la religión no tiene ninguna importancia en sus vidas. Los jóvenes para quienes la religión es muy importante han pasado del 8,3 % al 5,9 % en apenas cuatro años.

⁹⁸⁷ VELEZ JIMÉNEZ, Dolores; MENDOZA HERNÁNDEZ, Juan: «Reconfiguración de la religiosidad del joven en la sociedad contemporánea y su relación con el pensamiento complejo», en *Sophia, Colección de Filosofía de la Educación*, núm. 29 (2020), págs. 183-207 (consultar en: <https://www.redalyc.org/journal/4418/441863461007/html/>; visitado por última vez el 22 de noviembre de 2021).

⁹⁸⁸ Consultar en línea: <https://www.cambiaelmarco.es/> (visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021).

septiembre de 2019, y en la que una veintena de jóvenes de entre 14 y 21 años, no creyentes y creyentes de 10 tradiciones religiosas distintas, participaron en siete sesiones de trabajo para reflexionar y mostrar la pluralidad religiosa desde sus experiencias vitales. En un entorno de confianza, donde no se sintieron juzgados ni víctimas de estereotipos, estos chavales demostraron que dialogar es posible. Esta iniciativa ha dado lugar, a su vez, a una película documental del mismo nombre, dirigida por el Director Jonás Trueba y presentada en la Cineteca del Matadero, el 25 de noviembre de 2019.

3.2.- Desde el segundo de los planos reseñados, esto es, **jóvenes e inclusión**, dos nuevas cuestiones deben ser abordadas: la primera tendría que ver con la situación de la llamada «segunda generación», mientras que la segunda versaría sobre los procesos de radicalización y la juventud⁹⁸⁹.

3.2.1.- En cuanto a la primera de las temáticas, debemos partir de un hecho como es el de la pertenencia y como ésta en los países europeos sigue, en mayor o menor medida, vinculada con la pertenencia religiosa⁹⁹⁰. Las llamadas «segunda generación» está, a su vez, encontrando en la identidad religiosa un elemento de identidad personal que le lleva a reivindicar, además de derechos sociales, también derechos culturales, dentro de los cuales introducen o incorporan a la esfera religiosa, faceta ésta que parece contradecir al mismo tiempo el principio de laicidad y la identificación histórica de las naciones europeas con diversas expresiones del cristianismo⁹⁹¹. Mejor dicho, el creciente pluralismo de creencias y comportamientos y la evidente pérdida de una homogeneidad cultural, encontrándose con el desafío de la embarazosa alteridad islámica, conducen a veces a localizar en el cristianismo la cifra de una identidad colectiva vacilante, donde el presente colectivo no tiene ni encuentra cabida.

A partir de los años ochenta, en Europa se produce un cambio de paradigma, según el cual el factor migratorio (de religión islámica) pasa de ser una cuestión provisional, parcial y coyuntural (hombres solos, cuyas prácticas religiosas, cuando subsistían, eran vistas como cuestiones privadas, confinadas al tiempo libre) a convertirse en permanente y estructural, y con ellas la aparición de la cuestión del reagrupamiento familiar. Con la llegada de las familias, las dimensiones culturales subieron a la escena: la transmisión del patrimonio cultural y religioso islámico, la educación de los hijos, la conservación de un apropiado estilo de vida familiar, reclamaron la apertura de un proceso de negociación con la sociedad de acogida que todavía no ha alcanzado logros estables⁹⁹².

⁹⁸⁹ Cfr. CABRERA ABU, Nasara: «Las segundas generaciones de origen extranjero», en *Factsheet OBITen*, núm. 9 (2020), págs. 1-14 (consultar en línea: https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/22209/OBITenFacts%20_09_%282020%29_ESP.pdf?sequence=1; visitado por última vez el 12 de diciembre de 2021); CACHÓN RODRÍGUEZ, L., y LÓPEZ SALA, A. (Coords.): *Juventud e Inmigración, Desafíos para la Participación y para la Integración*, Dirección General de Juventud de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias, 2007; GARCÍA BORREGO, Iñaki: «Los hijos de inmigrantes como tema sociológico: la cuestión de la «segunda generación»», en *Anduli: revista andaluza de ciencias sociales*, núm. 3 (2003), págs. 27-46 (consultar en línea: http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/rimd/documentos_miembros/12648Inaki-Garcia-Borrego-Los-hijos-inmigrantes-ext.pdf; visitado por última vez el 12 de diciembre de 2021); PORTES, A.; APARICIO, R., y HALLER, W.: «La segunda generación en Madrid: un estudio longitudinal», en *ARI. Real Instituto Elcano*, núm. 67 (2009); PORTES, A., y APARICIO, R.: «Investigación longitudinal sobre la segunda generación en España: reporte de avance», en *ARI. Real Instituto Elcano*, 34 (2013); PORTES, A.; APARICIO, R., y HALLER, W.: (2018). «Hacerse adulto en España. La integración de los hijos de inmigrantes», en *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2018, págs. 148-181.

⁹⁹⁰ HERVIEU-LÉGER, D.: *Il pellegrino e il convertito. La religione in movimento*, Ed. Il Mulino, Bolonia 2003.

⁹⁹¹ ZOLBERG, A. R., y LITT WOON, L.: «Why Islam is like Spanish: cultural incorporation in Europe and the United States», en *Politics & Society*, vol. 27, nº 1 (1999), págs. 5-38.

⁹⁹² Cfr. CONTRERAS MAZARÍO, José M.: «Muslims in Spain: The Legal Framework and Status», en PLANET

Dicho proceso ha tomado tonos dramáticos después de los atentados terroristas y las agresiones a Estados Unidos en el 2001 y a otras capitales europeas como Madrid (2004), Londres (2005) y París (2015)⁹⁹³. La sociedad europea se siente desafiada por costumbres ajenas, los inmigrantes musulmanes lamentan las discriminaciones y negación práctica de estos principios de libertad religiosa de los cuales Occidente se muestra paladín. Predicadores intolerantes, en las dos orillas, inflaman los ánimos y exasperan la confrontación. El hecho de que el islam de los inmigrantes se organiza generalmente desde debajo de forma espontánea, siendo los más emprendedores y mejor preparados los que instituyen y toman en mano los lugares de culto, agrava los problemas de interacción, negociación, y hasta el control de la presentación del mensaje religioso, aumentando las desconfianzas y hostilidad, de tal modo que se puede afirmar que «de ser invisible, el Islam se ha hecho indeseable»⁹⁹⁴.

Junto a ello, debe tenerse asimismo presente que en Europa los inmigrantes provenientes de países musulmanes llevan sobre todo consigo, en muchos casos, el fragmento de su procedencia colonial, y luego se concentran en las posiciones inferiores del mercado ocupacional, son golpeados por la desocupación y precariedad y se encuentran en gran parte segregados en barrios degradados de las periferias metropolitanas. En este contexto, los jóvenes son los más expuestos a esta condición: crecidos en Occidente, han adquirido estilos de vida, modelos de consumo y jerarquía ocupacional deseable. No están dispuestos ya a acogerse a las casas humildes y malparadas de sus progenitores, sino que dificultosamente acceden a las posiciones cualificadas a que aspiran⁹⁹⁵, aunque en muchos casos son conscientes que van a vivir peor que han vivido sus padres, sin que el país del que son miembros adopte medidas para evitarlo e incluso —y a pesar del tiempo transcurrido— los considere ciudadanos de ese Estado⁹⁹⁶.

Como tendremos ocasión de poner de manifiesto posteriormente⁹⁹⁷, la discriminación, además, no atañe a todos los inmigrantes del mismo modo, y así hoy son los musulmanes los que sufren,

CONTRERAS, Ana: *Observing Islam in Spain. Contemporary Politics and Social Dynamics*, Ed. Brill, Leiden/Boston 2018, págs. 23-61; CONTRERAS MAZARÍO, José M.: ¿Hacia un islam español? *Un estudio de derecho y política*, Tirant lo Blanch, Valencia 2017; JIMENEZ-AYBAR, Iván: *El islam en España. Aspectos institucionales de su estatuto jurídico*, Navarra Gráfica Ediciones, Pamplona 2004; MOTILLA DE LA CALLE, Agustín (ed.): *Los musulmanes en España. Libertad religiosa e identidad cultural*, Ed. Trotta, Madrid 2004.

⁹⁹³ EUROPOL: *European Union terrorism situation and trend (TE-SAT) report 2016*, European Police Office, 2016 (consultar en línea: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europol_tesat_2016.pdf; visitado por última vez el 18 de diciembre de 2021); «Víctimas atentados de terrorismo en Europa, datos y estadísticas», epdata (consultar en línea: <https://www.epdata.es/datos/victimas-atentados-terrorismo-europa-datos-estadisticas/321>; visitado por última vez el 21 de diciembre de 2021).

⁹⁹⁴ CESARI, J.: «Mosque conflicts in European cities. Introduction», en *Journal of ethnic and migrations studies*, vol. 31, nº 6 (2005), pág. 1018; MORERAS PALENZUELA, Jordi: «¿Qué islam para qué Europa? Hacia una antropología del islam posmigratorio en Europa», en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 115 (2017), págs. 13-37 (consultar en línea: <https://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/download/321487/412262>; visitado por última vez el 13 de diciembre de 2021); VV.AA.: *La influencia social del islam en la Unión Europea*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, Madrid 2011 (consultar en línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/libro/548271.pdf>; visitado por última vez el 12 de diciembre de 2021).

⁹⁹⁵ AMBROSINI, M.: *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bolonia 2005.

⁹⁹⁶ Cfr. PLANET CONTRERAS, Ana, y MORERAS, Jordi: *Islam e inmigración*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2008; PORTES, Alejandro; VICKSTROM, Erik (y otros): «Hacerse adulto en España: autoidentificación, creencias y autoestima de los hijos de inmigrantes», en *Papers*, vol. 98, núm. 2 (2013), págs. 227-261; SANTELLI, Emmanuelle: «De la «deuxième génération» aux descendants d'immigrés maghrébins», en *Temporalités: Revue de sciences sociales et humaines*, núm. 2 (2004); TÉLLEZ Virtudes: *Contra el estigma: jóvenes españolas y marroquíes transitando entre la ciudadanía y la «musulmanidad»*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid 2011.

⁹⁹⁷ Ver *infra*, Capítulo 6, apartado 7.

por ejemplo, los prejuicios de los oferentes de trabajo. De la investigación comparativa de MODEL y LIN (2002) resulta, por ejemplo, que el 38,3% de los musulmanes en el Reino Unido son golpeados por el desempleo, contra el 15,0% en Canadá (donde los más discriminados son los Sikh). Los musulmanes ingleses son igualmente mucho menos instruidos (sólo el 3,8% ha completado la instrucción superior, contra el 28,5% de Canadá)⁹⁹⁸. Los nuevos que llegan y las segundas generaciones encuentran escasa ayuda en las redes sociales de los correligionarios, compuestas a lo más de trabajadores manuales llegados en el período del desarrollo industrial y hoy golpeados por la desindustrialización. Consideraciones similares valen para los turcos en Alemania y para los argelinos en Francia⁹⁹⁹.

La reagrupación colectiva de los jóvenes en base a la identidad religiosa y étnica («musulmán», «árabes», «magrebíes») y el surgimiento de manifestaciones incluso violentas de conflictos sociales en la periferia de alta concentración de población inmigrante, como sucedió en el otoño 2005 en las *banlieues* francesas, viene por tanto a interpretarse, en Francia y en otros lugares, como efecto de esta disonancia entre socialización cultural implícitamente alcanzada y fracaso socioeconómico. En este sentido, la diversidad religiosa, redescubierta como rasgo identificable y oponente, puede transformarse en catalizador de una condición de exclusión, en una suerte de racionalización y reapropiación subjetiva de la marginalidad (me discriminan porque soy musulmán, pero yo no quiero integrarme en esta sociedad)¹⁰⁰⁰.

La autoidentificación con el Islam puede, por tanto, asumir los rasgos de una reacción a la hostilidad o al desprecio de los ambientes circundantes¹⁰⁰¹. Aunque puede ser igualmente vista, en modo más positivo, como el lugar de formación de una nueva identidad y de prácticas sociales que ayuden a reelaborar la experiencia de discriminación y a recuperar una visión positiva de uno mismo. En este sentido, HERVIEU-LÉGER ha señalado que «*colocados en una situación objetiva de exclusión económica y social, estos jóvenes se sienten «detestados» por una sociedad que no les reserva espacio alguno. La islamización les sirve antes que nada para reorganizar el sentido de su vida. Hacerse musulmán significa aumentar la autoestima y dotarse de una identidad socialmente reconocible*»¹⁰⁰².

Desde esta perspectiva, podemos decir que la identificación religiosa, más que contraponerse a la identificación social, la acompaña, incluso entre los musulmanes europeos¹⁰⁰³. En diversos países, las segundas generaciones han dado vida a numerosas asociaciones musulmanas, comprometidas, no sólo en el campo religioso, sino también en el campo social, político y educativo: se dedican a la enseñanza del árabe, organizan cursos de recuperación escolar, se ocupan de las

⁹⁹⁸ MODEL, S., y LIN, L.: «The cost of not being Christian: Hindus, Sikhs and Muslims in Britain and Canada», en *International Migration Review*, vol. 36, nº 4 (2002), págs. 1.061-1.092.

⁹⁹⁹ AMBROSINI, M., y ABBATECOLA, E. (a cura di): *Immigrazione e metropoli. Un confronto europeo*, Iard-F. Angeli, Milán 2004.

¹⁰⁰⁰ Cfr. FRISINA, Annalisa: *Giovani musulmani d'Italia*, Carocci Editoriale, Roma 2007; LEWIS, Peggy: *Young, British and Muslim*, Continuum, London 2007; TELLEZ DELGADO, Virtudes, y MADONIA, Salvatore: «Visibilización «invisibilizada» Spainich Muslim Young», en PLANET CONTRERAS, Ana I.: *Observing Islam in Spain. Contemporary Politics and Social Dynamics*, Ed. Brill, Liden/Boston 2018, págs. 113-139.

¹⁰⁰¹ CESARI, J.: «Conclusioni. I giovani musulmani in Europa: nuovi cittadini e nuovi credenti», en CESARI, J., y PACINI, A. (a cura di): *Giovani musulmani in Europa. Tipologie di appartenenza religiosa e dinamiche socio-culturali*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Turín 2005, págs. 189-195.

¹⁰⁰² HERVIEU-LÉGER, D.: *Il pellegrino e il convertito...*, op. cit., pág. 103.

¹⁰⁰³ A este respecto, puede destacarse el Proyecto dirigido por la Profa. PLANET CONTRERAS, Ana bajo el título: *Ciudadanía, juventud e islam* (consultar en línea: https://www.observatorioreligion.es/investigaciones/ciudadania_juventud_e_islam.html; visitado por última vez el 22 de febrero de 2022).

familias en dificultad, gestionan librerías y casas editoras, proponen actividades deportivas, animan el tiempo libre¹⁰⁰⁴. Las mismas mezquitas, cuya erección es objeto de conflicto abierto en diversas ciudades europeas, son, a la par que iglesias y sinagogas, centros de vida comunitaria que catalizan redes de solidaridad, fortalecen ayudas a quien se encuentra en la necesidad, ayudan a la comunidad dejada en la patria¹⁰⁰⁵.

En su gran encuesta sobre inmigrantes y sus hijos en Francia, basada sobre cerca de 13.000 entrevistas, TRIBALAT (1995)¹⁰⁰⁶ señala como los jóvenes de origen magrebí están en realidad secularizados en gran parte, son poco practicantes y se distancian de la observancia de los preceptos del Islam. Su intento es probablemente reasegurar a la opinión pública y a las instituciones interesadas por su estudio sobre la escasa consistencia de un movimiento juvenil islámico en Francia, pero poco identificable con la realidad. Como explica la autora en la Introducción, justificando la elección del término «asimilación»¹⁰⁰⁷, su estudio analiza las condiciones de los inmigrantes con relación al modelo francés, «*laico e igualitario en sus principios, respecto al cual es antagónico el desarrollo de cuerpos sociales intermedios basados en la etnia u origen étnico*»¹⁰⁰⁸.

Frente a dichas consideraciones, datos sociológicos demuestran que los jóvenes que frecuentan ambientes religiosos son más fieles a las normas y menos inclinados a las desviaciones que los otros, y que en general se integran mejor en la escuela y en el trabajo¹⁰⁰⁹. No obstante, son muchos los problemas que quedan abiertos, como el del reclutamiento y formación de responsables religiosos, el de la influencia de financiaciones externas y de movimientos fundamentalistas en la gestión de los lugares de culto, el de la identificación de interlocutores representativos con los cuales suscribir acuerdos, el de la regulación de materias como la enseñanza religiosa o la apertura de escuelas. Pero una cosa es afrontar y discutir cuestiones incluso espinosas, y otra identificar *a priori* y para siempre a una religión y a sus creyentes con las corrientes fundamentalistas, con la expresión de una alteridad irreductible o con la amenaza del terrorismo¹⁰¹⁰.

¹⁰⁰⁴ MARÉCHAL, B.: «L'intégration de l'islam et des communautés musulmanes en Europe. Quelques éclairages», en *Studi emigracione/Migration Studies*, vol. XXXIX, nº 147 (2002), págs. 577-599.

¹⁰⁰⁵ CESARI, J.: «Mosque conflicts in European cities. Introduction», en *Journal of ethnic and migrations studies*, vol. 31, nº 6 (2005): págs. 1.015-1.024; ID.: «La leadership islamica in Europa: tra fondamentalismo e cosmopolitanism», en CESARI, J., y PACINI, A. (a cura di): *Giovani musulmani in Europa...*, op. cit., págs. 1-14.

¹⁰⁰⁶ TRIBALAT, M.: *Faire France. Une grande enquête sur les immigrés et leurs enfants*, Ed. La Découverte, Paris 1995.

¹⁰⁰⁷ La asimilación sería, para la autora, definible como «una reducción de la especificidad a través de la mezcla de las poblaciones y la convergencia de los comportamientos» (*Ibid.*).

¹⁰⁰⁸ TRIBALAT, 1995: *Faire France...*, op. cit., pág. 13.

¹⁰⁰⁹ A este respecto podemos acudir a las encuestas realizadas por METROSCOPIA durante los años 2006 a 2011, véase METROSCOPIA: *La comunidad musulmana de origen migrante en España*, Madrid 2006, ver en internet: http://explotacion.mtin.gob.es/oberaxe/documentacion_descargaFichero?bibliotecaDatold=23, visitado por última vez el 25 de julio de 2021; *Ibid.*, Madrid 2007, ver en internet: http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/portal_social/archives/mtas0134.dir/mtas0134.pdf, visitado por última vez el 25 de julio de 2021; *Ibid.*, Madrid 2008, ver en internet: <http://observatorio.hispanomuslim.es/encuesta-metroscopia.pdf>, visitado por última vez el 25 de julio de 2021; *Ibid.*, Madrid 2009, ver en internet: http://acudeweb.es/upload_folder/Informe.pdf, visitado por última vez el 25 de julio de 2021; *Ibid.*, Madrid 2010, ver en internet: http://www.observatoirereligion.es/upload/08/05/Valores__actitudes_y_opiniones_de_los_inmigrantes_de_religion_musulmana_-_Cuarta_oleada__2010.pdf; visitado por última vez el 25 de julio de 2021; *Ibid.*, Madrid 2011, ver en internet: [http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201485/Valores,%20actitudes+y+opiniones+de+los+inmigrantes+de+religi%C3%B3n+musulmana+\(NIPO+126-11-022-1\).pdf/0bf98a9b-bd97-490f-8e53-0e6885a34e0a](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201485/Valores,%20actitudes+y+opiniones+de+los+inmigrantes+de+religi%C3%B3n+musulmana+(NIPO+126-11-022-1).pdf/0bf98a9b-bd97-490f-8e53-0e6885a34e0a); visitado por última vez el 25 de julio de 2021.

¹⁰¹⁰ AMBROSINI, Mauricio: «Participación religiosa e integración de los inmigrantes. Una reflexión entre América y Europa, entre historia y actualidad», en *Migraciones*, núm. 23 (2008), págs. 11-44.

3.2.2.- Ello nos introduce en la segunda de las temáticas apuntadas como es la relativa a la juventud y el radicalismo violento. A este respecto, se ha señalado que «durante los últimos años estamos teniendo la oportunidad de observar cómo desde diferentes documentos elaborados por instituciones de gobierno de la Unión Europea (UE) proliferan los discursos que alertan sobre una supuesta radicalización violenta de la juventud, marcando las prioridades de programas estratégicos europeos que terminan materializándose en la financiación y aplicación de proyectos concretos de investigación e intervención en el ámbito educativo»¹⁰¹¹.

Por ello podríamos preguntarnos si la participación de algunas personas jóvenes en actos explícitamente violentos, como los señalados en los documentos que estamos abordando, son suficiente motivo para hablar con tanta seguridad de un «fenómeno de la radicalización que conlleva extremismos violentos»¹⁰¹² entre la población juvenil en Europa ¿Qué investigación rigurosa respalda tales afirmaciones? Sugerimos actuar con cautela si quiere evitar que algunos «pánicos morales y crisis construidas» lleven a generalizar creencias e ideas estereotipadas sobre la población más joven¹⁰¹³, sin querer decir con esto que no haya personas jóvenes involucradas activamente en acciones violentas, incluso en ocasiones motivadas por cuestiones de odio¹⁰¹⁴.

Una cuestión previa por matizar es que tanto el radicalismo como el fundamentalismo o extremismo por sí mismos no suponen una amenaza, ni deben ni pueden ser condenados, ya que no son contrarios a ninguna norma¹⁰¹⁵. Por tanto, siempre que hablemos de «medidas contra la radicalización» ésta debe venir acompañada de la palabra «violencia», ya que sólo esta última justifica la adopción de las reseñadas medidas¹⁰¹⁶. Por ello, actividades como las llevadas a cabo

¹⁰¹¹ IZQUIERO MONTERIO, Alberto: «Discursos europeos sobre la radicalización violenta de la juventud: reflexiones desde la educación social», en *Revista de Educación Social (RES)*, núm.27 (2018), pág. 296 (consultar en: <https://eduso.net/res/revista/27/miscelanea/discursos-europeos-sobre-la-radicalizacion-violenta-de-la-juventud-reflexiones-desde-la-educacion-social>; visitado por última vez el 1 de diciembre de 2021).

¹⁰¹² EUROPEAN UNION (2017): *The contribution of youth work as well as non-formal and informal learning to fostering active citizenship and participation of young people in diverse and tolerant societies, preventing marginalisation and radicalisation potentially resulting in violent behaviour. A practical toolbox for youth workers and youth organisations and recommendations to policy makers. Results of the expert group set up under the European Union Work Plan for Youth for 2016-2018*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, pág. 8.

¹⁰¹³ CASAS, F.: «Representaciones sociales que influyen en las políticas sociales de infancia y adolescencia en Europa», en *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, núm. 17 (2010), págs. 15-28.

¹⁰¹⁴ Cfr. TELLO, Mariana: *El otro entre nosotros. Una aproximación antropológica a las construcciones sobre el «terrorismo islamista» en la prensa tras el 11-M*, Tesina DEA, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid 2007.

¹⁰¹⁵ Siguiendo el modelo de las dos pirámides, en virtud de la cual radicalización cognitiva y radicalización conductual deben explicarse por separado, el hecho de que la persona pueda tener pensamientos radicales no implica por sí sólo que después actuará con violencia. Cfr. LEUPRECHT, Christian; HATALEY, Todd; MOSKALENKO, Sophia; McCAULEY, Clark: «Containing the narrative: Strategy and tactics in countering the storyline of global jihad», en *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 5/1 (2010), págs. 42-57; McCAULEY, Clark; MOSKALENKO, Sophia: «Mechanisms of Political Radicalization: Pathways Toward Terrorism», en *Terrorism and Political Violence*, núm. 20 (2008), págs. 415-433.

¹⁰¹⁶ La radicalización, de este modo, es el proceso; el extremismo violento es la ideología; y el terrorismo uno de sus posibles actos. Aunque son interdependientes, son términos distintos que deben ser entendidos de forma aislada para desarrollar las intervenciones necesarias (JONGH, Lili-Anne; GARCÍA-GUILABERT, Natalia; JIMÉNEZ, Raquel; KORDACZUK-WAS, Marzena; LEGAZ, Francisco; MOORE, Mariane: *Prevención de la radicalización juvenil*, Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OIJJ), Bruselas 2020). Amén de aparecer en la mayoría de las ocasiones relacionada o conectada únicamente con el yihadismo. Ángeles RAMÍREZ, ubica el uso extendido del término a comienzos del siglo XXI. Era un proceso contemplado por la Estrategia Antiterrorista del Consejo Europeo de noviembre de 2005, aunque no por la Resolución de Naciones Unidas sobre la Estrategia de Lucha Contra el Terrorismo de 2006. A partir de entonces, los análisis mediáticos sobre yihadismo se realizaron en asociación a la idea de «radicalización», definida como el «recorrido de una persona musulmana que se fanatiza poco a poco, que percibe el mundo sólo a partir de su fe excluyente y que termina siendo partidaria, incluso agente, de la acción armada o terrorista», convirtiéndose una década después, en el

desde INJUVE¹⁰¹⁷ no resultan —a nuestro juicio— las más adecuadas para la consecución de los fines que se dicen perseguir; muy al contrario suponen un factor de incertidumbre y desconcierto. De no ser así, no podría entenderse que «prevenir la radicalización» —a secas, sin tan siquiera hacer uso del adjetivo «violenta»— sea el objetivo central de las mencionadas Jornadas formativas desarrolladas desde el INJUVE:

«El principal objetivo de esta actividad formativa es dotar de herramientas a los trabajadores en el ámbito de la juventud para poder detectar conductas que impliquen una tendencia a la radicalización en los jóvenes y saber encauzarlos en función del riesgo detectado o existente».

Partiendo de dicha matización y de la abundante literatura académica existente¹⁰¹⁸, podemos decir que son varios los modelos que tratan de explicar el proceso de radicalización violenta desde un enfoque en el que el extremismo y la radicalización son siempre un primer estadio del proceso¹⁰¹⁹. No se puede obviar tampoco que, respecto de dichas acciones violentas, es constatable

concepto central del documento de la Agenda sobre Seguridad de la Comisión Europea y del PENLCRV en el territorio del Estado español (cit. en RAMÍREZ, Ángeles (2016): «La construcción del «problema musulmán: radicalización, islam y pobreza», en *Viento Sur*, núm. 144 (2016), págs. 21-22).

¹⁰¹⁷ INJUVE (2018): *Jornadas de formación sobre prevención de la radicalización* (consultar en: <http://www.injuve.es/prensa/agenda/i-jornadas-de-formacion-sobre-prevencion-de-la-radicalizacion>; visitado por última vez el 30 de noviembre de 2021).

¹⁰¹⁸ ALONSO, Rogelio: «El nuevo terrorismo: factores de cambio y permanencia», en BLANCO, Amalio, DEL ÁGUILA, Rafael, y SABUCEDO, José Manuel (eds.): *Madrid 11-M. Un análisis del mal y sus consecuencias*, Editorial Trotta, Madrid 2005, págs. 113-150; AVILÉS, Juan: *El contexto del 11-M: la yihad terrorista global 1998- 2005*, Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, junio de 2006; DE LA CORTE, Luis, y JORDÁN, Javier: *La yihad terrorista*, Síntesis, Madrid 2007; ELORZA, Antonio: *Los dos mensajes del Islam. Razón y violencia en la tradición islámica*, Temas de Hoy, Madrid 2008; GUTIÉRREZ, José Antonio, JORDÁN, Javier, y TRUJILLO, Humberto: «Prevención de la radicalización yihadista en las prisiones españolas. Situación actual, retos y disfunciones del sistema penitenciario», en *Athena Intelligence Journal*, vol. 3, nº 1 (2008); IRUJO, José María: *El agujero. España invadida por la yihad*, Aguilar, Madrid 2005; JORDÁN, Javier: «Las redes yihadistas en España: evolución desde el 11 M», en *Occasional Paper*, nº 17 (2007), págs. 82-102, (consultar en: www.athenaintelligence.org; visitado por última vez el 29 de noviembre de 2021); NEUMANN, Peter, ROGERS, Brooke, ALONSO, Rogelio, y MARTINEZ, Luis: *Recruitment and Mobilisation for the Islamist Militant Movement in Europe*, King's College London 2007, págs. 87-90; REINARES, Fernando: «Hacia una caracterización social del terrorismo yihadista en España: implicaciones en seguridad interior y acción exterior», en *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 34 (2006); REINARES, Fernando: «El terrorismo global: un fenómeno polimorfo», en *Análisis del Real Instituto Elcano, ARI*, nº 84/2008; REINARES, Fernando: «¿Es el terrorismo internacional como nos lo imaginábamos?: un estudio empírico sobre la yihad neosalafista global en 2004», en *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, 11/7/2005; REINARES, Fernando: «Conceptualizando el terrorismo internacional», en *Análisis del Real Instituto Elcano, ARI*, nº 82/2005; REINARES, Fernando, y ELORZA, Antonio (eds.): *El nuevo terrorismo islamista*, Temas de Hoy, Madrid 2004; TORRES, Manuel: «Las menciones a España en la propaganda yihadista», en *Athena Intelligence, Assessment*, 10/2008.

¹⁰¹⁹ A este respecto, SALGUERO MONTAÑO realiza tres referencias doctrinales de gran interés, a saber: «El primero de ellos describe el proceso de adhesión a un grupo extremista (WIKTOROWICZ, Quintan: *Joining the Cause: Al-Muhajiroun and Radical Islam*, Indiana University Press, Indiana 2004), según el cual el sujeto atraviesa por diferentes fases: primera, la «apertura cognitiva», que le aporta nuevas ideas e interpretaciones del mundo, normalmente asociado a una crisis de identidad; segunda, la «búsqueda religiosa», en la que el sujeto se muestra especialmente receptivo a la religión, contemplando reformulaciones extremistas de la misma; y por último la de «socialización» y adhesión al grupo, participando activamente en el mismo.

El segundo modelo es el de la escalera (MOGHADAM, Fathali: «The Staircase to terrorism: a psychological exploration», en *American Psychologist*, núm. 60/2 (2005), págs. 161-169), según el cual, de forma sucesiva como en el modelo anterior, en el primer nivel el sujeto interpreta como injusta su situación material. En el segundo nivel, la sensación de injusticia le guía hacia un objetivo y para su consecución aparece el radicalismo. En el tercero la violencia es ya una herramienta y los grupos se repliegan en sí mismos, pasando la sociedad a ser el enemigo. Finalmente, el sujeto tiene la intención de unirse a un grupo terrorista y cometer el acto criminal.

Un tercer y último modelo que explica el proceso de radicalización es el modelo de las dos pirámides (LEUPRECHT,

como éstas son realizadas en un alto porcentaje por jóvenes¹⁰²⁰. Baste con señalar a este respecto que, en España, entre 1995 y 2012, el 97% de los condenados por actividades relacionadas con el terrorismo tenían entre 16 y 35 años¹⁰²¹.

En la misma línea, ALONSO PASCUAL ha puesto de manifiesto como

*«se aprecia igualmente en el colectivo de radicales una tendencia generalizada a la sobrerrepresentación de jóvenes varones. Es la juventud una fase de desarrollo personal en la que la inmadurez propia de ese estadio puede condicionar decisivamente una rigurosa comprensión de las experiencias objetivas vividas por el individuo. Esta situación convierte a los individuos durante este periodo vital en particularmente vulnerables a la manipulación mediante diversos incentivos y presiones. El idealismo y el emocionalismo visceral tan propio de esta etapa juvenil permiten una mayor receptividad a una serie de valores favorecedores de una conducta radical en detrimento de otros»*¹⁰²².

Estos estudios en muchas ocasiones llegan a una conclusión —a nuestro juicio, sesgada— en la que el potencial extremista o víctima del mismo respondería a las siguientes características: «joven, marroquí y musulmán»¹⁰²³.

Christian; HATALEY, Todd; MOSKALENKO, Sophia; McCAULEY, Clark (2010): «Containing the narrative: Strategy and tactics in countering the storyline of global jihad», en *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, núm. 5/1 (2010), págs. 42-57; McCAULEY, Clark; MOSKALENKO, Sophia: «Mechanisms of Political Radicalization: Pathways Toward Terrorism», en *Terrorism and Political Violence*, núm. 20 (2008), págs. 415-433). Este modelo distingue dos formas de radicalización: la cognitiva, o radicalización de la narrativa (ideología); y la conductual, o radicalización de la acción. Los procesos de radicalización entonces se producen a través de diferentes mecanismos en tres niveles de análisis (individuo, grupo y masa). De acuerdo con estos autores, la radicalización violenta ocurre como resultado del incremento extremo de creencias, sentimientos y comportamientos en apoyo de un conflicto intergrupual y de la violencia. Para representarlo de forma metafórica, usan una pirámide que hace alusión a las pirámides demográficas de población. De modo que la mayoría de la población se situaría en la base, mientras que en la cúspide solo estarían unas pocas personas en comparación con el total de la población (LOBATO, Roberto M.: (2019). «En busca de los extremos: tres modelos para comprender la radicalización». *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 5/2 (2019), págs. 107-125 [consultar en: <http://dx.doi.org/10.18847/1.10.7>; visitado por última vez el 30 de noviembre de 2021]» (cit. en *Diagnóstico sobre acciones participativas para la prevención de la radicalización violenta*, Fundación Cideal de Cooperación e Investigación, Madrid 2021, págs. 15-16 [consultar en: https://www.cideal.org/wp-content/uploads/2021/04/6_Oscar-Salguero.-Experiencias-participativas-prevencion-radicalizacion.pdf; visitado por última vez el 1 de diciembre de 2021).

¹⁰²⁰ A este respecto, SALGUERO MONTAÑO formula otras dos precesiones, a saber: «por un lado, está centrada en la radicalización violenta traducida como terrorismo; y, por otro, entre sus posibles múltiples formulaciones, la de la violencia autodenominada como «yihadista» ha captado una atención prácticamente exclusiva, en detrimento de otras; por ello, las referencias siguientes estarán acotadas a este contexto» (*ibid.*, pág. 18)

¹⁰²¹ GARCÍA CALVO, Carmen, y REINARES, Fernando: *Procesos de radicalización violenta y terrorismo yihadista en España ¿cuándo? ¿dónde? ¿cómo?*, Documento de trabajo nº 16/2013, Real Instituto Elcano, Madrid 2013 (consultar en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a6b75f8041dfd3d9b9effc7c0642f11/DT16-2013_Reinares-GcaCalvo_radicalizacion_terrorismo_yihadista_espana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a6b75f8041dfd3d9b9effc7c0642f11; visitado por última vez el 15 de noviembre de 2021).

¹⁰²² ALONSO PASCUAL, Rogelio: *Procesos de radicalización y reclutamiento en las redes de terrorismo yihadista*, pág. 35 (consultar en: <file:///C:/Users/Josemaria/Downloads/Dialnet-ProcesosDeRadicalizacionYReclutamientoEnLasRedesDe-3077905.pdf>; visitado por última vez el 1 de diciembre de 2021).

¹⁰²³ Salvatore MADONIA, en su trabajo *Jóvenes musulmanes españoles: Un estudio etnográfico en la Comunidad de Madrid* (2018), contextualiza los estudios sobre jóvenes musulmanes a partir del acercamiento de la academia a la juventud migrante marroquí, y concluye que el punto en común en gran parte de los estudios analizados es pensar a estos jóvenes desde un presupuesto de situación inicial problemática o de alto riesgo en sus sociedades.

No obstante, de cara al análisis de la radicalización violenta y al diseño de posibles acciones de intervención, la amplitud y complejidad del fenómeno requiere la toma en consideración de una amplia gama de variables¹⁰²⁴. Se trata de factores tan dispares, y a su vez interrelacionados, como la identidad y pertenencia nacional y/o étnica¹⁰²⁵; las creencias religiosas; la digitalización de la sociedad y el alcance global de las redes sociales e Internet; las situaciones de precariedad y exclusión social; las desigualdades territoriales (dentro de un mismo Estado, o entre varios Estados); las actuales circunstancias de los flujos migratorios transnacionales; o las demandas sociopolíticas y oportunidades existentes en ámbitos como la educación, la cultura o el ocio¹⁰²⁶. No debemos olvidar –como también advierten algunos documentos europeos¹⁰²⁷– que la marginación puede generar vulnerabilidades específicas que incrementen la susceptibilidad para la radicalización violenta, al tiempo que esa marginación¹⁰²⁸ es violenta en sí misma¹⁰²⁹.

La mayoría de estos factores de riesgo pueden contrarrestarse fomentando «factores protectores», como tener miembros socialmente activos en la familia, buena asistencia escolar, una comuni-

¹⁰²⁴ En lo relativo a los factores que inciden en este proceso, pueden distinguirse tres categorías de indicadores: psicológicos, que relacionan al individuo con los factores psicosociales; contextuales, referidos a la interacción entre el individuo y el grupo; y macrosociológicos, en los que intervienen factores como las ideologías y la política, la economía, etc. Cfr. McCAULEY, Clark; MOSKALENKO, Sophia: «Mechanisms of Political Radicalization: Pathways Toward Terrorism», en *Terrorism and Political Violence*, núm. 20 (2008), págs. 415-433.

¹⁰²⁵ Investigaciones recientes demuestran que el enfrentamiento de los jóvenes con las diferentes esferas socio-relacionales no parece derivar de causas identitarias, culturales o ideológicas aislables, sino que se produce un proceso de identificación/distanciamiento identitario que se va desarrollando en diálogo, y no en oposición, con la diversidad que caracteriza y tipifica sus entornos socioculturales. Cfr. MADONIA, Salvaatore: *Musulmanes, jóvenes y ciudadanos: un estudio etnográfico en la Comunidad de Madrid*, CSIC, Madrid 2018.

¹⁰²⁶ Cfr. MOYANO, Manuel: *Factores psicosociales contribuyentes a la radicalización islamista en España*, Universidad de Granada, Granada 2010.

¹⁰²⁷ EUROPEAN UNION (2017): *The contribution of youth work as well as non-formal and informal learning to fostering active citizenship and participation of young people in diverse and tolerant societies, preventing marginalisation and radicalisation potentially resulting in violent behaviour. A practical toolbox for youth workers and youth organisations and recommendations to policy makers. Results of the expert group set up under the European Union Work Plan for Youth for 2016-2018*. Luxembourg: Publications Office of the European Union; MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE (2015): *Mobilisation Européenne pour l'éducation aux valeurs citoyennes*. Paris: Ministère de L'Éducation Nationale, de L'Enseignement Supérieur et de la Recherche; EUROPEAN COMMISSION (2016): *Promoting citizenship and the common values of freedom, tolerance and non-discrimination through education: Overview of education policy developments in Europe following the Paris Declaration of 17 March 2015*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

¹⁰²⁸ En el reseñado *Manual* dedicado a profesionales que trabajan en el ámbito de la juventud y a responsables de políticas públicas (*European Union*, 2017), la palabra «*marginalisation*» aparece en dieciocho ocasiones: trece veces inmediatamente antes de «*potentially radicalisation*» o «*violent radicalisation*»; tres veces como «*risk of marginalisation*»; una como «*prevention of marginalisation*» y otra para ser definida como «*the process whereby people or groups of people are pushed to the margins of a given society due to poverty, disability, lack of education, also by racism or discrimination due to origin, ethnicity, religion, sexual orientation*» (*ibidem*: 14). Podríamos traducir esto último como el proceso por el cual personas o grupos son empujados a los márgenes de una sociedad dada debido a la pobreza, la discapacidad, la falta de educación, también por racismo o discriminación por origen, etnia, religión, orientación sexual. Es decir, en la mayoría de los casos se atiende a la marginación como un proceso a prevenir en aras de evitar la radicalización potencial que incluye, a la vez que se la define como la consecuencia de una serie de condiciones, como la pobreza, que no son causas, sino precisamente también condiciones de unos planteamientos sociales desiguales y que no se mencionan en ningún momento.

¹⁰²⁹ Es precisamente en estos entornos en los que la radicalización prospera, en los que la población percibe una sensación generalizada de injusticia, exclusión y degradación (ya sea justificada o no) y contra la cual se presentan los ideales violentos. Cfr. JONGH, Lili-Anne; GARCÍA-GUILABERT, Natalia; JIMÉNEZ, Raquel; KORDACZUK-WAS, Marzena; LEGAZ, Francisco; MOORE, Marianne: *Prevención de la radicalización juvenil*, Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OJJ), Bruselas 2020.

dad económicamente sólida o habilidades sociales. En lo relativo a los factores protectores, los contextos comunitario e institucional de los jóvenes resultan tan claves en la prevención como el familiar. En estos ámbitos, la sociedad civil organizada en asociaciones, ONG y ONGD ha de desarrollar un papel central, con el apoyo de los poderes públicos y de otros actores sociales¹⁰³⁰. En esta línea se encontrarían planes públicos de actuación y programas de otras entidades que promuevan prácticas inclusivas y construyan ciudadanía mediante la inserción sociolaboral, la convivencia, la no violencia o la participación¹⁰³¹.

Amén de no criminalizar a un colectivo, el de los jóvenes¹⁰³², que en su inmensa mayoría ni forman parte de estos grupos ni realizan actos de dicha categoría¹⁰³³. A este respecto, resulta útil traer a colación las ideas de ABDALLAH-PRETCEILLE recogidas por AGUADO (2017) en lo relativo a retornar sobre uno/a mismo/a, ya que

*«toda focalización excesiva sobre las características específicas del otro lleva a cierto exotismo, así como a periodos de culturalismo, a través de una sobrevaloración de las diferencias culturales y de una acentuación, consciente o no, de los estereotipos e incluso de los prejuicios»*¹⁰³⁴.

Así, pues, situar en el centro de la cuestión al colectivo juvenil no nos parece lo más acertado, especialmente en un momento en que –como ha señalado GIROUX– es evidente la forma en que las y los «jóvenes, especialmente de bajos ingresos y jóvenes pobres que pertenecen a minorías, se les niega cada vez más un lugar en un orden social ya debilitado»¹⁰³⁵.

Según algunos de los textos reseñados, urge la necesidad de movilizarse para proteger los valores comunes de libertad, tolerancia y no discriminación, ya que el extremismo violento y los ataques terroristas están poniendo en riesgo la democracia, la igualdad, el respeto por la regla de la ley, los Derechos Humanos y la dignidad en Europa¹⁰³⁶. A este respecto, se debe recordar que estos

¹⁰³⁰ A este respecto, véanse RYAN, Louise (y otros): «Insiders and outsiders: working with peer researchers in researching Muslim communities», en *International Journal of Social Research Methodology*, núm. 1 (2011), págs. 49-60; TELLEZ, Virtudes: *El asociacionismo como respuesta de la juventud musulmana a los atentados del 11 de marzo en Madrid*, Tesina DEA, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid 2007; TELLEZ, Virtudes: «La juventud musulmana de Madrid responde: lugar y participación social de las asociaciones socioculturales formadas o revitalizadas después de los atentados del 11-M», en *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos (REIM)*, núm. 6 (2008), págs. 133-143.

¹⁰³¹ SALGUERO MONTAÑO, Oscar: *Diagnóstico sobre acciones participativas para la prevención...*, op. cit., pág. 17.

¹⁰³² En esta temática no puede obviarse ni dejar de hacer referencia a una cuestión como es la relacionada con los Centros de Internamiento de Extranjeros, sobre todo cuando éstos afectan a menores de edad no acompañados. Sobre los mismos, véase FUNDACIÓN RAICES: *Los menores extranjeros no acompañados en España*, Madrid 2017 (consultar en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/ESP/INT_CRC_NGO_ESP_27130_S.pdf; visitado por última vez el 15 de diciembre de 2021); VV.AA.: *Situación actual de los centros de internamiento de extranjeros en España y su adecuación al marco legal vigente*, Madrid 2015 (consultar en: https://www.icade.comillas.edu/images/Clinica_Juridica_ICADE/Informe_situacion_actual_CIE_junio_15.pdf; visitado por última vez el 15 de diciembre de 2021).

¹⁰³³ Cfr. JONGH, Lili-Anne; GARCÍA-GUILABERT, Natalia; JIMÉNEZ, Raquel; KORDACZUK-WAS, Marzena; LEGAZ, Francisco; MOORE, Marianne: *Prevención de la radicalización juvenil*, Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OIJJ), Bruselas 2020.

¹⁰³⁴ AGUADO, M^a. T.: «El enfoque intercultural en educación», en AGUADO, M.T. y MATAS, P.: *Educación intercultural*, UNED, Madrid 2017, pág. 25.

¹⁰³⁵ GIROUX, H.: «Pedagogías disruptivas y el desafío de la justicia social bajo regímenes neoliberales», en *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social (RIEJS)*, vol. 4, núm. 2 (2015), pág. 19.

¹⁰³⁶ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE (2015): *Mobilisation Européenne pour l'éducation aux valeurs citoyennes*. Paris: Ministère de L'Éducation

valores, al igual que otras palabras que tendemos a utilizar como sustantivos –como, por ejemplo: educación, enseñanza–, tienen mucho de verbo, en el sentido de que «*requieren de constantes esfuerzos, luchas y acciones organizadas y personales*»¹⁰³⁷.

En esta línea, se ha apuntado en el ámbito de la UNESCO la necesidad no sólo de combatir el extremismo violento, sino también de prevenirlo. Y para ello se necesita lo que se conoce como «poder de persuasión», en sus diversas formas, a fin de prevenir una amenaza que se alimenta de interpretaciones distorsionadas de la cultura, de odio y de ignorancia. Nadie nace siendo un extremista violento: los extremistas violentos se hacen y se fomentan. La UNESCO ha aprobado, a este respecto, una decisión histórica: la *Decisión 197 EX/46*¹⁰³⁸, con el fin de aumentar la capacidad de la UNESCO para brindar apoyo a los Estados en la elaboración de estrategias para prevenir el extremismo violento. Asimismo, la UNESCO se ha comprometido a aplicar el *Plan de Acción del Secretario General de las Naciones Unidas para Prevenir el Extremismo Violento*, prestando especial atención a varias prioridades directamente relacionadas con la labor de la UNESCO, a saber: i) la educación, el desarrollo de competencias y la facilitación del empleo; ii) el empoderamiento de los jóvenes; iii) la comunicación estratégica, Internet y los medios sociales; y iv) la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres¹⁰³⁹.

En este mismo sentido, el *Manual de herramientas prácticas para trabajadoras y trabajadores en el ámbito de la juventud*, elaborado en el seno de la Unión Europea, se proponen intervenciones enmarcadas en tres niveles de prevención (primaria, secundaria y terciaria, yendo de lo general a lo específico) que promuevan, principalmente, la ‘ciudadanía activa’ (participación en los ámbitos económicos, sociales, políticos y culturales), el pensamiento crítico frente a la «propaganda» (entendida como información engañosa destinada a convencer a la población acerca de una causa política o punto de vista) y la «resiliencia democrática» (habilidad para ver diferentes puntos de vista, sentir solidaridad e identificación con personas de diferentes orígenes, negociar la búsqueda de sentido en el «mundo moderno»...) ¹⁰⁴⁰.

Nationale, de L’Enseignement Supérieur et de la Recherche; EUROPEAN COMMISSION (2016): *Promoting citizenship and the common values of freedom, tolerance and non-discrimination through education: Overview of education policy developments in Europe following the Paris Declaration of 17 March 2015*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

¹⁰³⁷ APPLE, M.W.: «El docente activista. Una introducción al conocimiento, poder y educación», en *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social (RIEJS)*, vol. 4, núm. 2 (2015), pág. 81.

¹⁰³⁸ La educación como instrumento para prevenir el extremismo violento (consultar en: <https://es.unesco.org/preventing-violent-extremism/education>; visitado por última vez el 15 de diciembre de 2021).

¹⁰³⁹ 12 iniciativas han sido recogidas en la obra de Óscar SALGUERO MONTAÑO titulada: *Diagnóstico sobre acciones participativas para la prevención de la radicalización violenta*, Fundación Cideal de Cooperación e Investigación, Madrid 2021, dando cuenta así de la multidimensionalidad del fenómeno y de la responsabilidad compartida en la prevención de la radicalización que tienen tanto las instituciones, como la ciudadanía y el tejido asociativo.

¹⁰⁴⁰ EUROPEAN UNION (2017): *The contribution of youth work as well as non-formal and informal learning to fostering active citizenship and participation of young people in diverse and tolerant societies, preventing marginalisation and radicalisation potentially resulting in violent behaviour. A practical toolbox for youth workers and youth organisations and recommendations to policy makers. Results of the expert group set up under the European Union Work Plan for Youth for 2016-2018*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Una valoración crítica con respecto a este Manual es la manifestada por IZQUIERDO MONTERO, para quien: «*Quizás sería más conveniente que el manual solo compartiera reflexiones sobre cómo prevenir la marginación y cómo trabajar en contextos sociales marginales (y también en aquellos otros que, por elitistas, parecen no configurarse como escenarios apropiados para el trabajo socioeducativo), abordando críticamente esta cuestión de la radicalización y asumiendo la parte proporcional de responsabilidad política que en materia de violencia(s) corresponde a los gobiernos y a otros agentes sociales (ej.: grandes corporaciones) que actúan en los niveles transnacionales, estatales, regionales y locales, a la hora de explicar íntegramente los*

También Naciones Unidas, a través de su *Estrategia para la Juventud (Youth 2030)*¹⁰⁴¹, ha reconocido el potencial de los jóvenes para hacer avanzar la formulación de políticas en diversas esferas gracias a su experiencia de primera mano. En concreto, en el marco de su prioridad nº 5, se pronuncia en los siguientes términos:

«Crear espacios para que los jóvenes contribuyan a promover una cultura de paz participando en diálogos interculturales e interreligiosos para prevenir los conflictos. Crear y promover oportunidades para que los jóvenes utilicen sus aptitudes y redes a fin de formular y promover argumentos que refuten los mensajes de violencia, extremismo y radicalización».

7. LA SOCIEDAD: SUJETO INDIRECTO DE LA GARANTÍA

1.- Finalmente, se debe señalar que cuando se produce un ataque de esta naturaleza, el destinatario final de la acción –además de las personas víctimas directas del mismo– lo es la sociedad en su conjunto. Los autores de este tipo de actos violentos buscan bien crear en la sociedad una sensación de miedo o terror, bien llamar la atención respecto de una reivindicación o una cuestión ideológica determinada. Por ello mismo, entendemos que la sociedad debe igualmente sentirse implicada en la solución, y por ello muchas de las medidas de prevención deben dirigirse y orientarse a la sociedad con el fin no sólo de conseguir una sensibilización, sino una apuesta decidida y afirmativa en favor del pluralismo, la tolerancia y la convivencia.

El fin que busca este tipo de acciones es dividir a la sociedad y que ésta reaccione de manera negativa contra un determinado grupo o colectivo, confirmando de este modo, en algunos casos, la situación de vulnerabilidad o de conflicto (discriminación o intolerancia) en el que viven; o, en otros, los privilegios o beneficios que reciben algunos colectivos (refugiados, inmigrantes,...) frente los autóctonos¹⁰⁴². Buscar y proponer soluciones para que la sociedad opte en favor de la primera de las soluciones y no de la segunda representa una necesidad no sólo para las sociedades abiertas, sino también para la supervivencia de la propia democracia; y en ello los medios de comunicación representan y deben ser un magnífico aliado. Así, pues, la sociedad no sólo se convierte en un sujeto receptor, sino en un sujeto necesario y activo para la consecución de los fines que supone la garantía y salvaguarda de los lugares de culto.

En este sentido, cabe señalar que la sociedad europea es de mayoría cristiana, pero con un alto porcentaje de personas secularizadas (entendiendo por tal personas agnósticas, indife-

problemas sociales» (cit. en «Discursos europeos sobre la radicalización violenta de la juventud: reflexiones desde la educación social», en *Revista de Educación Social (RES)*, núm.27 (2018), pág. 304 [consultar en línea: <https://eduso.net/res/revista/27/miscelanea/discursos-europeos-sobre-la-radicalizacion-violenta-de-la-juventud-reflexiones-desde-la-educacion-social>; visitado por última vez el 1 de diciembre de 2021]).

¹⁰⁴¹ Consultar en línea: <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Divulgacion/Comunicacion/UN-Youth-Strategy-Spanish.pdf> (visitado por última vez el 2 de diciembre de 2021).

¹⁰⁴² Cfr. CARMONA SUÁREZ, Mayra: «Violencia y sociedad», en *Adolescencia y Salud*, vol. 1, núm. 1 (1999) (consultar en línea: https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-41851999000100004; visitado por última vez el 19 de diciembre de 2021); ZULOAGA, Jaime: «Violencia y sociedad», en *Revista colombiana de Psicología*, núm. 2 (1993), págs. 97-100 (consultar en línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4895122.pdf>; visitado por última vez el 15 de diciembre de 2021).

rentes, etc.) y ateas. Así, y según un estudio de la Comisión Europea del año 2005, cuatro de cada cinco o seis ciudadanos de Europa tienen creencias religiosas o espirituales. Más en concreto, el 52% de la población afirma creer en la existencia de un Dios y un 27% creen en la existencia de alguna clase de espíritu o fuerza vital. Sólo el 18% de los ciudadanos declararon no tener ningún tipo de creencia religiosa¹⁰⁴³. Sin embargo, para muchas personas y analistas europeos no cabe la menor duda de que el islam es visto como una realidad que nada o poco tiene que ver con ellos¹⁰⁴⁴. En este sentido, resulta difícil que cuando se habla de «las raíces de Europa»¹⁰⁴⁵, entre ellas se incluya al islam, por lo que resulta necesario poner sobre la mesa una realidad como es el hecho de que –con independencia del origen– hoy viven en países de la Unión Europea (+-) 25 millones de musulmanes¹⁰⁴⁶ (en comparación, por ejemplo, de los 800.000 que vivían en 1950), de los cuales tres cuartas partes son ya ciudadanos europeos, sea por naturalización o por nacimiento¹⁰⁴⁷.

Los musulmanes en la Unión Europea representan en la actualidad alrededor del 5% de la población total de estos países. Los Estados con mayor población musulmana en términos absolutos

¹⁰⁴³ Véanse, a este respecto, BECKFORD, GARELLI, GINER, HERVIEU-LÉGER et ALII: *La religione degli europei. Fede, cultura religiosa e modernità in Francia, Italia, Spagna, Gran Bretagna, Germania e Ungheria*, Edizione della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1992; DAVIE, G.: *Religion in modern Europe. A memory mutates*. Oxford University Press, Oxford 2000; DAVIE, G., y HERVIEU-LÉGER, D. (Directoras de la edición): *Identities religieuses en Europe*, La Découverte, Paris 1996; SARRACÍN, Mario, y GONZÁLEZ, Carlos: *Población europea y sus características. Lenguas y religiones europeas*, consultar en línea: <https://storymaps.arcgis.com/stories/e48b459955124aacbde0cec77d547a59> (visitado por última vez el 15 de diciembre de 2021).

¹⁰⁴⁴ Todo ello ha llevado a una vuelta a la presencia pública de la religión en Europa, suponiendo para muchos Estados un verdadero desconcierto por lo que respecta a cómo atender a la religión en la esfera doméstica. A este respecto, RIVERO señala que «una de sus respuestas ha sido la de reafirmar la secularización como parte esencial de la civilización occidental. Esta respuesta tiene dos tipos de defensores: los creyentes en la ciencia como instrumento de transformación social, a quienes podríamos llamar neo-ilustrados, y los defensores tradicionales del cristianismo como la religión de Europa, que no están dispuestos a entregar la esfera pública que han ido perdiendo en favor de la secularización a una religión foránea. Entre los primeros, la renovada defensa de la secularización ha dado lugar a un movimiento anti-religioso, neo-anticlerical, bajo la bandera de la defensa de la ciencia. Los segundos han animado la movilización de los creyentes en un intento de renacimiento religioso. Unos y otros han producido como resultado de su activismo una cierta xenofobia que, a su vez, ha sido magnificada por los militantes religiosos en todo el mundo.

Otra respuesta, más pragmática, ha sido el reconocimiento del valor de la religión para diversas comunidades humanas y de la necesidad de gestionar el conflicto religioso a través de la política. Ahora bien, esta postura se enfrenta al problema de que hacer sitio a religiones que imponen sobre sus miembros normas morales incongruentes con la libertad individual y que afirman, como en el viejo mundo teocrático europeo, que las normas religiosas y morales tienen primacía sobre el derecho positivo. Al reivindicar la primacía de la religión hacen que, de nuevo, el conflicto religioso tome la forma del pasado. La vía pragmática tampoco elude el conflicto» (cit. en «La vuelta de la religión a la política en Europa», pág. 17 [consultar en línea: http://www.proyectos.cchs.csic.es/interjust/sites/proyectos.cchs.csic.es.interjust/files/La_vuelta_de_la_religion_a_la_politica_en_Europa_Angel_Rivero_.pdf; visitado por última vez el 19 de diciembre de 2021]).

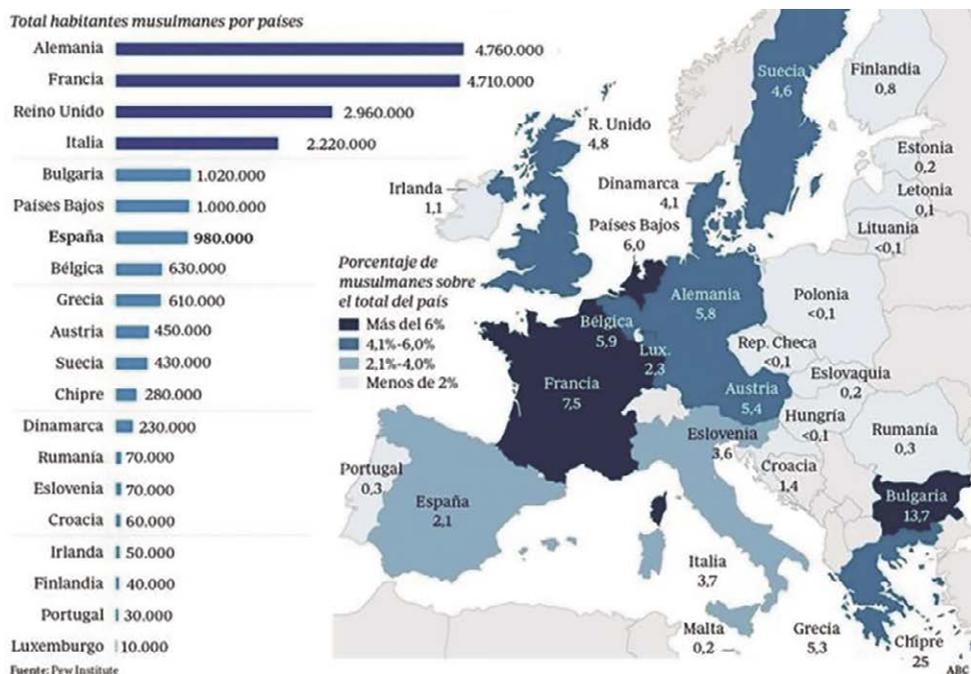
¹⁰⁴⁵ Véanse, a este respecto, ADENAUER, Konrad: *Final del nacionalismo*, Ed. Encuentro, Madrid 2015; CARDINI, Franco: *Europa año mil. Las raíces de Occidente*, Anaya ediciones, Madrid 2012; COUDENHOVE-KALERGI: *PanEuropa*, Ed. Encuentro, Madrid 2003; ELIOT, T.S.: *Unidad de la cultura europea*, Ed. Encuentro, Madrid 2003; OTTO DE HABSBURGO: *El camino de Europa*, Ed. Encuentro, Madrid 2012; REALE, Giovanni: *Raíces culturales y espirituales de Europa*, Herder Editorial, Madrid 2005; ROSALES, Jurate: *Las raíces de Europa. El hallazgo de la milenaria historia de los godos*, Kalathos Ediciones, Madrid 2020.

¹⁰⁴⁶ *Islamic Population*, consultar en línea: <http://muslimpopulation.com/> (visitado por última vez el 25 de junio de 2021).

¹⁰⁴⁷ Se piensa que para 2030 esta cifra podría duplicarse y alcanzar en toda Europa los 58 millones de musulmanes (ver Informe de Pew Research Center, cit. en *Vanguardia Dossier*, nº 56 (2015) págs. 18-19). En este sentido se ha señalado que, en 2030, serán el 10% de la población en Francia, Bélgica y Suecia; en torno al 9% en Austria; cerca del 8% en Suiza, Holanda y Reino Unido; el 7% en Alemania, Grecia y Noruega, el 5% en Dinamarca e Italia, y alrededor del 4% en España.

son Francia (5 millones); Alemania (5 millones) e Italia (2.2 millones)¹⁰⁴⁸; mientras que en términos relativos destacan Chipre (25%), Bulgaria (13,7%) y Francia (7,5%).

Figura 16. Población musulmana en la Unión Europea



Fuente: Pew Institute

Fuente: Research Center.

Countries	ESTIMATED MUSLIM POPULATION		PROJECTED MUSLIM POPULATION	
	2010	2030	2010	2030
Austria	475,000	5.7%	799,000	9.3%
Belgium	638,000	6.0	1,149,000	10.2
Denmark	226,000	4.1	317,000	5.6
Finland	42,000	0.8	105,000	1.9
France	4,704,000	7.5	6,860,000	10.3
Germany	4,119,000	5.0	5,545,000	7.1
Greece	527,000	4.7	772,000	6.9
Ireland	43,000	0.9	125,000	2.2
Italy	1,583,000	2.6	3,199,000	5.4
Luxembourg	11,000	2.3	14,000	2.3
Netherlands	914,000	5.5	1,365,000	7.8
Norway	144,000	3.0	359,000	6.5
Portugal	65,000	0.6	65,000	0.6
Spain	1,021,000	2.3	1,859,000	3.7
Sweden	451,000	4.9	993,000	9.9
Switzerland	433,000	5.7	663,000	8.1
United Kingdom	2,869,000	4.6	5,567,000	8.2
Total for these countries	18,267,000	4.5	29,759,000	7.1

Population estimates are rounded to thousands. Percentages are calculated from unrounded numbers. Figures may not add exactly due to rounding. Table shows 17 of the 50 countries and territories in Europe.

Pew Research Center's Forum on Religion & Public Life • The Future of the Global Muslim Population, January 2011

¹⁰⁴⁸ Aunque en el mapa aparece el Reino Unido, éste país ha abandonado a fecha de hoy (2022) la Unión Europea.

Los musulmanes de Europa occidental se caracterizan, en un primer momento, por estar formadas por diásporas aisladas: por ejemplo, en el Reino Unido la mayoría de los musulmanes son de Asia del Sur (India, Pakistán, Bangladés, etc.); en Francia provienen mayoritariamente de Argelia y Marruecos; en Alemania son de origen turco; en el Italia su origen procede mayormente del Norte de África y de los Balcanes o, por último, en España cuyo origen es mayoritariamente marroquí¹⁰⁴⁹; pudiéndose afirmar –en consecuencia– que la mayoría de los musulmanes en Europa son inmigrantes de Turquía, África del norte (Marruecos, Argelia, Egipto) y Asia del Sur (Paquistán, India y Bangladés)¹⁰⁵⁰.

En este sentido, se ha afirmado que los musulmanes en Europa pueden dividirse en seis categorías¹⁰⁵¹:

1. Musulmanes autóctonos que viven en Europa desde hace muchos siglos, sobre todo en Bosnia, Albania y Kosovo, tierras donde el islam es un vector histórico fundacional; pero también en Rumanía y Bulgaria, donde son una minoría nativa, y Polonia y Crimea, hogar de la antigua población musulmana que conocemos como tártaros.
2. Estudiantes y ejecutivos de los países musulmanes. Solamente en Francia ya hay unos 70.000 estudiantes del norte de África; Londres, por su parte, es la capital mundial de los ejecutivos árabes y musulmanes.
3. Musulmanes que entraron sin restricciones, como los ciudadanos de la *Commonwealth* en Gran Bretaña, los argelinos en Francia y los surinameses e indonesios en los Países Bajos.
4. Musulmanes que vinieron a Europa occidental para un periodo limitado como trabajadores migrantes en los años cincuenta y sesenta.
5. Musulmanes europeos nativos, nacidos en Europa de padres inmigrantes.
6. Solicitantes de asilo y refugiados, cuyo número ha aumentado mucho en los tres últimos años; solo de enero a agosto de 2015 han entrado en Europa 235.000 refugiados, la mayoría procedentes de países musulmanes vecinos.

Pero con independencia del origen y de la categoría, la realidad es que hoy nuestras ciudades o pueblos son diversos y un factor que, sin duda alguna, ha contribuido a esa diversidad es la pluralidad religiosa de las personas que los habitan. El cómo logremos convivir es y, sobre todo, será un factor determinante de cohesión social. A este respecto, un elemento a tener en cuenta es la opinión que las distintas sociedades tienen de estos colectivos no sólo a los efectos de una mejor integración, sino también de superación de estereotipos.

Una encuesta, una vez más, del *Pew Research Center*, de mayo de 2016¹⁰⁵², recoge las diferencias existentes en la opinión pública hacia las comunidades musulmanas y la amenaza del extremismo yihadista en diez Estados miembros de la Unión Europea. A este respecto, la presente En-

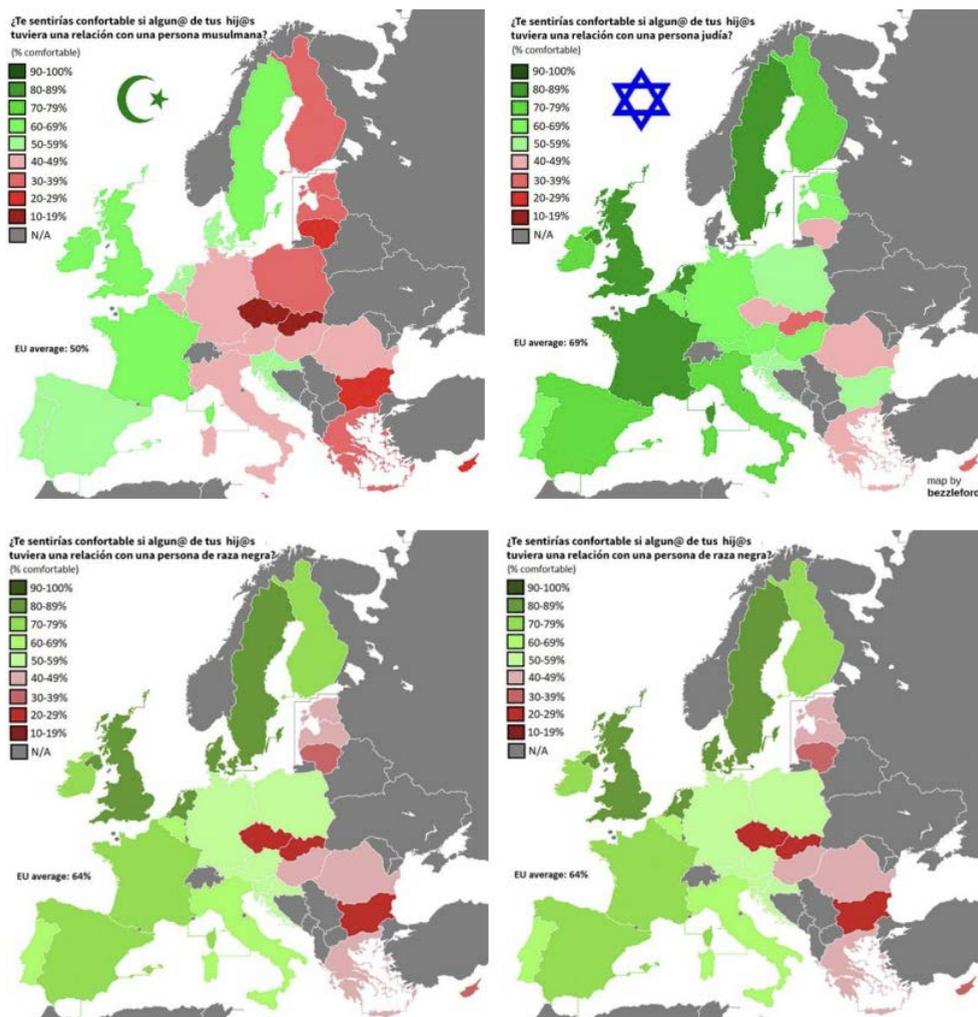
¹⁰⁴⁹ En este sentido, ver PÉREZ-DÍAZ, V.; ÁLVAREZ-MIRANDA, B. y CHULIÁ, E.: *La inmigración musulmana en Europa. Turcos en Alemania, argelinos en Francia y marroquíes en España*, Fundación «La Caixa», Barcelona 2004 (Edición electrónica disponible en Internet: www.estudios.lacaixa.es).

¹⁰⁵⁰ KHADER, Bichara: «Los musulmanes en Europa, la construcción de un «problema»», consultar en línea: <https://www.bbvaopenmind.com/articulos/los-musulmanes-en-europa-la-construccion-de-un-problema/> (visitado por última vez el 12 de diciembre de 2021).

¹⁰⁵¹ *Ibidem*.

¹⁰⁵² Esta encuesta puede consultarse en internet: <http://www.pewglobal.org/2017/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/>; visitada por última vez el 10 de diciembre de 2021.

cuesta pone de manifiesto como las opiniones sobre los musulmanes varían considerablemente en toda Europa. Así, la mitad o más de los resultados en Hungría, Italia, Polonia y Grecia tienen una opinión muy o algo desfavorable de los musulmanes: en Italia (36%), en Hungría (35%), Polonia (33%) y Grecia (32%), o lo que es lo mismo, aproximadamente un tercio de los encuestados tienen opiniones desfavorables. Además, un hecho destaca y es el relacionado con que, en el último año (2016), las opiniones desfavorables hacia los musulmanes habían aumentado en el Reino Unido (+ 9 puntos porcentuales), en España (+ 8) y en Italia (+ 8). En este sentido, entendemos de interés traer un Informe realizado por Eurostar, y en el que –sobre la base de las respuestas dadas– se han realizado los siguientes mapas:



La conclusión que podemos obtener de dicho estudio no es otra que el hecho de que los europeos se sienten más incómodos con la presencia de un musulmán en la familia, que en el caso de un judío, un negro o, en menor medida, un asiático. Sólo un 50% de los europeos se sentiría

cómodo si su hijo o hija tuviera como pareja a un musulmán, mientras que en el caso de asiáticos y judíos el porcentaje aumenta al 69%. Con las personas de color, el porcentaje se sitúa en el 64%. Y, en esta misma línea, cabe señalar que para los europeos, las actitudes negativas hacia los musulmanes se basa en la creencia de que éstos no desean participar en la sociedad en general, y que –por tanto– «desean seguir siendo diferentes».

Figura 17. ¿Existe un conflicto entre ser musulmán y vivir en una sociedad moderna?

Junio 2006

	No musulmanes		Musulmanes	
	No	Sí	No	Sí
España	36%	58%	57%	36%
R. Unido	35%	54%	72%	28%
Francia	74%	26%	71%	25%
Alemania	26%	70%	49%	47%

Fuente: EUMC. elmundo.es

Mientras que respecto a la opinión sobre «el extremismo yihadista» y el apoyo que éste recibe de los musulmanes que viven en Europa, la mayor parte de los encuestados consideran que dicha ayuda es algo o poca: en España, el 33% afirma que es algo y el 38% que es muy poca, mientras que el 12% dice que es bastante y el 13% que es mucha. Ello contrasta, sin embargo, con el hecho de que el 78% de los españoles considere que los musulmanes son fanáticos¹⁰⁵³. A este respecto, se debe trabajar, en el ámbito de la sensibilización en el conocimiento y de la educación, por aclarar algunas ideas que por estar presentes en las sociedades europeas no las convierten en ciertas. Así, en Europa no existe una comunidad musulmana: se trata de un espejismo. Los musulmanes vienen de países distintos, viven en países distintos, hablan lenguas diferentes y están enormemente divididos, por confesiones, etnias y, también, en su relación con la práctica religiosa y con la importancia de la religión dentro de su vida. Así, es un error desanclar al inmigrante de su naturaleza (por ejemplo, nacido de padres inmigrantes argelinos, con nacionalidad francesa y francés, ante todo), porque esto lleva a algo parecido a encasillarlo en una comunidad musulmana supuestamente cerrada e inmutable.

2.- La **sociedad española**, por su parte, ha pasado, en muy poco tiempo, de ser mayoritariamente católica a ser de mayoría católica, pero con una gran diversidad religiosa. Unos cambios que comenzaron, en los años cincuenta, con la apertura de España al exterior (incorporación a las Naciones Unidas, mayor participación de la mujer en la vida pública tanto en la formación universitaria como profesional, cambios demográficos, desarrollo económico y tecnológico, entre otros). Pero el factor más determinante de estos cambios religiosos ha sido de orden político: la nueva Constitución democrática de 1978, en su artículo 16, afirma y garantiza la libertad

¹⁰⁵³ En este mismo sentido, y según el barómetro de opinión pública del Real Instituto Elcano (junio de 2004) sobre «Terrorismo islámico y el fanatismo religioso», el 80% de los encuestados tendían a considerar a cualquier persona que practique el Islam como «autoritaria» y el 57% como violenta.

ideológica y religiosa en el Estado español: «ninguna confesión tendrá carácter estatal». En ella se define el Estado como laico, mediante la adopción de un sistema de laicidad positiva, cuyo estatuto no adopta una postura de separación y neutralidad total y de ausencia de compromiso, al reconocer el carácter social del hecho religioso plural y también el compromiso de los poderes públicos a mantener «relaciones de cooperación» con las confesiones.

Figura 18. Creencias en España: Datos sociológicos

CREENCIAS EN ESPAÑA: DATOS SOCIOLÓGICOS					
	1970	1980	2008	2014	2019
Católicos	96	89	73,5	69,7	67,4
- Practicantes	87	66	26,7	24	22,7
- No practicantes	9	19	46,8	45,7	44,7
No creyentes	2	10	24,5	27,5	29,1
- Indiferentes y agnósticos			10	15,3	15,8
- Ateos			14,5	12,2	13,3
Otra religión	0,2	0,5	1,5	2,1	2,3
N/C	1,8	2	0,5	0,7	0,7

Fuente: elaboración propia

La presente comparativa de la religiosidad en España en cinco momentos diferentes, a saber: 1970, 1980, 2008, 2014 y 2019, pone de manifiesto el cambio producido en la sociedad española a lo largo de estos 50 años, pudiéndose afirmar que –por un lado– ésta se ha secularizado, mientras que –desde el plano de «la religiosidad»– se ha producido una diversificación, al tiempo que muestra una necesidad de dar respuestas adecuadas a esta nueva realidad. Amén de poder concluir que la sociedad española ha evolucionado desde una sociedad clerical e intolerante a una sociedad abierta y plural, en la que el dato religioso tiene una relevancia limitada. La actualización de estos datos al año 2021 (informe del CIS núm. 3332) arroja un nuevo máximo histórico de personas no religiosas en España, las cuales representan el 38,7% de la población, al tiempo que refleja un mínimo histórico de católicos practicantes, cuyo porcentaje cae por primera vez al 16,7%, mientras que los católicos no practicantes se quedan en el 39,9%¹⁰⁵⁴.

Examinados en perspectiva, puede afirmarse que los datos de julio pasado revelan un deterioro imparable de la religiosidad en España. En el año 2000, el grupo de personas no religiosas apenas alcanzaba el 13,1% de la población. Es decir, el número de ateos, agnósticos o no creyentes se ha

¹⁰⁵⁴ Consultar en línea: https://www.observatorioreligion.es/banco-de-datos/1_4__evolucion_de_la_creencia_religiosa_en_espana_desde_el_ano_2000.html (visitado por última vez el 10 de marzo de 2022).

triplicado en apenas dos décadas. Los católicos entonces (83,1%) exhibían todavía un protagonismo social hegemónico, aunque, si bien, los practicantes representaban una minoría de ese grupo (21%). Diez años después, en 2010, la población no religiosa ya había experimentado un salto notable. Se incrementó en 7,1 puntos hasta situarse en el 20,2% de los españoles. Desde entonces, el descreimiento religioso no ha hecho sino aumentar de forma sostenida mes a mes¹⁰⁵⁵.

Junto a ello, se puede afirmar que en la actualidad hay en España cerca de 2 millones de personas que tienen como creencia el Islam y alrededor de 1,5 millones de evangélicos, más de 1 millón de ortodoxos y, aproximadamente, 200.000 testigos de jehová, por mencionar únicamente los grupos religiosos más significativos.

Figura 19. Los otros españoles: El pluralismo religioso en España



Fuente: elaboración propia

Este pluralismo ha tenido igualmente su reflejo en el proceso de implementación y asentamiento institucional de las confesiones religiosas en España. Así, en cuanto al número de entidades religiosas pertenecientes a la Iglesia católica, cabe señalar que si en 1982 era de 5.774, en 2012 superaban las 12.000 entidades inscritas, y en la actualidad el número de entidades inscritas es de 14.169¹⁰⁵⁶. Por su parte, el número de entidades religiosas pertenecientes a minorías religiosas alcanzaba en 1980 la cifra aproximada de 300, mientras que en 2012 dicho número sobrepasa las 3.000 entidades inscritas¹⁰⁵⁷, y en la actualidad asciende a un total de 6085.

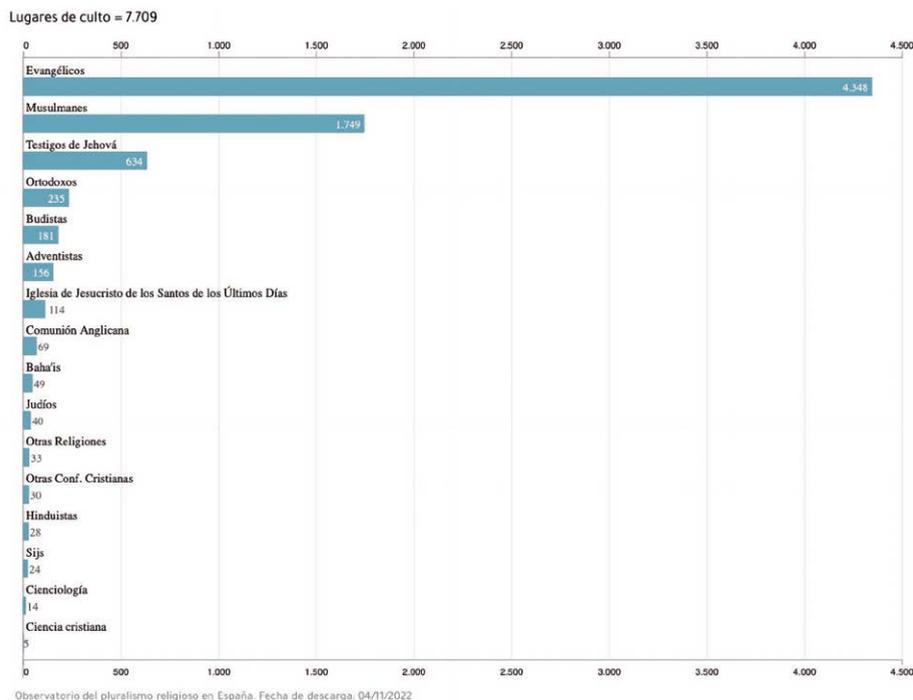
¹⁰⁵⁵ Estos datos resultan aún más significativos respecto de la juventud española. Ver, PEREZ-AGOTE, Alfonso: «La irreligión de la juventud española», en *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 91 (2010), págs. 49-63.

¹⁰⁵⁶ Consultar en línea: <https://maper.mjusticia.gob.es/Maper/buscarRER.action> (visitado por última vez el 30 de mayo de 2022).

¹⁰⁵⁷ Véase a este respecto, DGAR: *Guía de Entidades Religiosas de España (Iglesias, confesiones y comunidades minoritarias)*, Ministerio de Justicia 1998; DGAR: *Confesiones minoritarias en España. Guía de entidades y vademécum normativo*, Ministerio de Justicia, Madrid 2004.

De igual modo, y según cifras del Observatorio del Pluralismo Religioso (2021), se estima que existen 7.705 lugares de culto en España, de los cuales un 22% pertenecen a las confesiones minoritarias. De éstos, un 57% (4.305) son iglesias protestantes, un 21% (1.763) oratorios musulmanes y un 13% (639) salones del reino de los testigos cristianos de Jehová. Con una presencia más modesta también detectamos el crecimiento de iglesias ortodoxas, centros budistas, iglesias mormonas y sinagogas judías¹⁰⁵⁸.

Figura 20. Lugares de culto por confesión



Fuente: Directorio de lugares de Culto de España - Observatorio del pluralismo religioso (observatorioreligion.es)

Todos estos datos tienen su origen en dos factores: por un lado, la irrupción de las libertades impulsadas por el pluralismo ha repercutido directamente en la conciencia de los ciudadanos, permitiéndoles conocer, formar y desarrollar nuevas ideas o creencias religiosas diferenciadas en plena libertad, al igual que otras convicciones; y, por otro, lo religioso importa menos y, además importa de manera distinta¹⁰⁵⁹. La secularización de la sociedad española no se materializa hoy sólo en el abandono de la práctica, manteniendo en cierta forma el vínculo con la creencia (como sucedía en los años 70), sino en un alejamiento completo, esto es, en una total falta de interés e, incluso, en una ignorancia de la religión¹⁰⁶⁰. Al tiempo que para los que creen se produce un distanciamiento, sobre todo entre

¹⁰⁵⁸ Observatorio del Pluralismo Religioso en España: *Directorio de lugares de culto* (consultar en línea: <https://www.observatorioreligion.es/directorio-lugares-culto/> (visitado por última vez el 11 de diciembre de 2021).

¹⁰⁵⁹ Ver FERNÁNDEZ-CORONADO, Ana, y SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo: *Identidad...*, pág. 30.

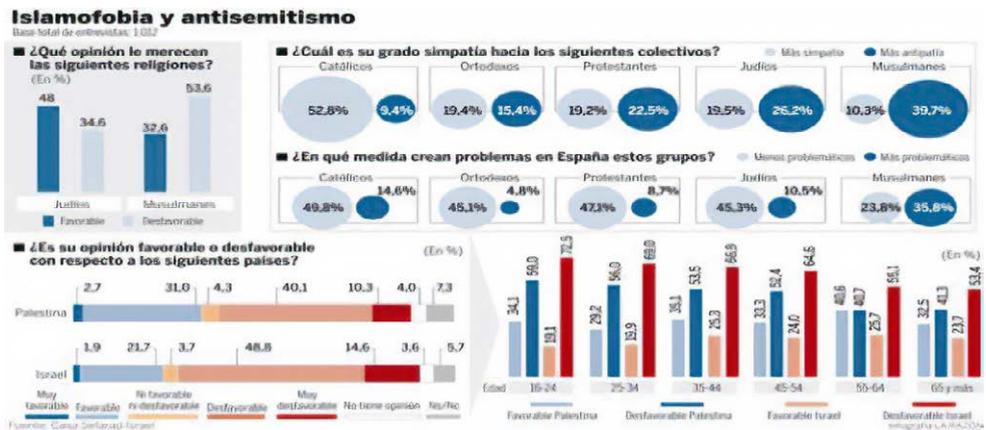
¹⁰⁶⁰ PÉREZ-AGOTE, Alfonso, y SANTIAGO, José: *La nueva pluralidad religiosa*, Ministerio de Justicia, Madrid 2009, págs. 21-22.

los jóvenes, entre sus creencias y sus instituciones, lo que lleva a que la religión ocupe un lugar muy bajo en su escala de valores (sólo un 22% la considera muy o bastante importante).

En este sentido, BRIONES ha afirmado que «en el «campo religioso» español hay dos hechos que actualmente son muy relevantes y que aparecen como contradictorios: por un lado, la progresiva secularización que se acelera intensamente desde los años ochenta, y que se manifiesta en una creciente «descatolización» de las instituciones sociales y de las conciencias y prácticas individuales; ambas se van desvinculando del seguimiento y de la tutela de las creencias y prácticas de la Iglesia católica y de sus ministros. Los principales indicadores de esta secularización son la disminución de la práctica religiosa y de las creencias del llamado «catolicismo oficial», sobre todo por parte de los jóvenes; por otro lado, también desde los treinta últimos años, un nuevo fenómeno, aparentemente de signo contrario, toma fuerza: un resurgir religioso que se visualiza, por un lado, en una diversidad de grupos religiosos no católicos que se instalan en toda la geografía española y andaluza (Briones 2010), y, por otro, en el ámbito católico, los rituales de religiosidad popular individual y colectiva persisten con un vigor incluso creciente en prácticas populares del denominado frecuentemente «catolicismo popular», que se presenta frecuentemente en un paralelismo y, a veces, en una confrontación con el «catolicismo oficial»(Briones 2000: 1-2)»¹⁰⁶¹.

Finalmente, con relación a las actitudes de los españoles con los diferentes grupos religiosos, cabe precisar que existen notables diferencias hacia unos y otros colectivos, y que con diferencia los musulmanes representa el grupo hacia el que existen los sentimientos más desfavorables y el que sería más discriminado; tal y como se muestra en el gráfico siguiente:

Figura 21. Islamofobia y antisemitismo

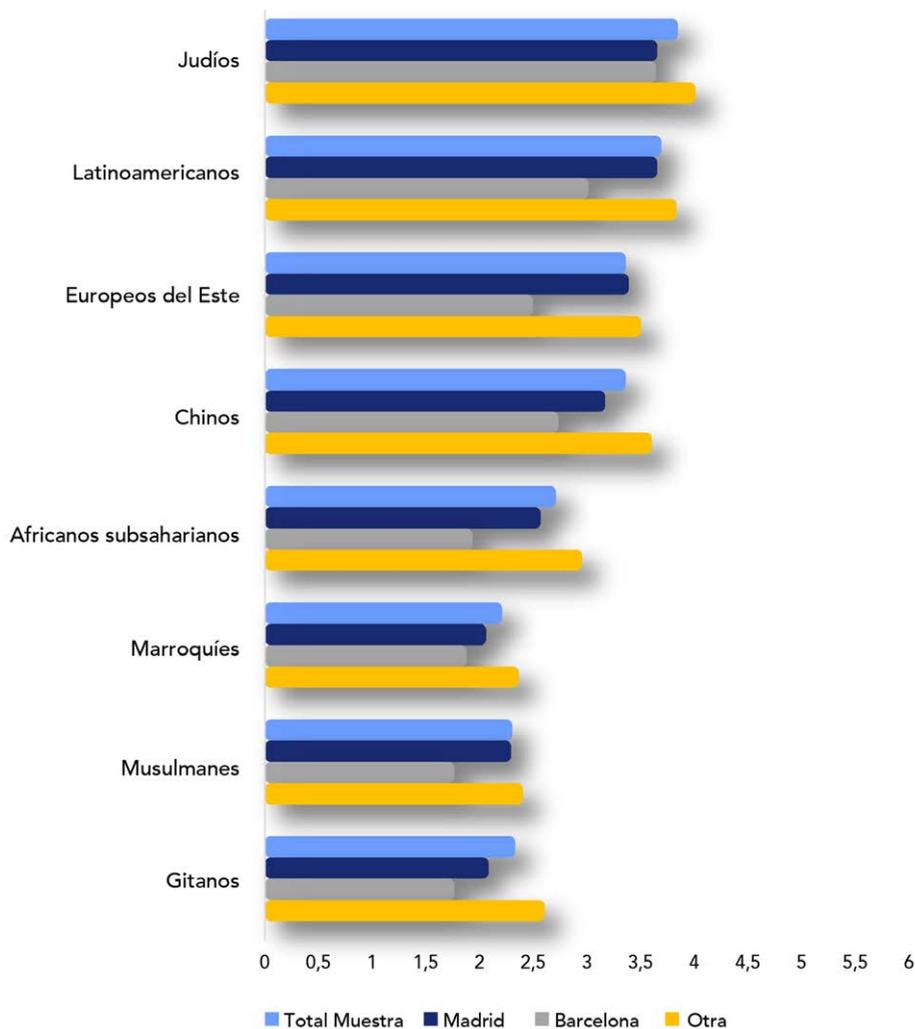


Fuente:

¹⁰⁶¹ BRIONES, Rafael: «Religiones e inmigración en la España actual. Análisis de los cambios en el campo religioso», en *Gaceta de Antropología*, nº 34 (2018), pág. 1 (consultar en línea: <http://www.gazeta-antropologia.es/?p=5082>; visitado por última vez el 30 de junio de 2022).

En un reciente estudio¹⁰⁶², se pone de manifiesto dicha percepción, tal y como se señala en el siguiente gráfico:

Figura 22. Opinión sobre los sentimientos favorables o desfavorables que se tienen en España hacia algunos colectivos
Puntuaciones medias (1=Muy desfavorable; 6=muy favorable)



Fuente: Resultados encuesta sobre intolerancia y discriminación hacia las personas musulmanas en España, Madrid 2020.

¹⁰⁶² APARICIO GÓMEZ, Rosa: *Resultados encuesta sobre intolerancia y discriminación hacia las personas musulmanas en España*, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Madrid 2020 (consultar en línea: https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/es/publicaciones/documentos/documento_0126.htm; visitado por última vez el 1 de diciembre de 2021).

Los resultados con pequeñas diferencias replican los reseñados anteriormente en otros estudios y, por tanto, no traen sorpresas. Los gitanos aparecen en el presente estudio como el colectivo hacia el que existirían los sentimientos más desfavorables y los judíos, casi a la par con los latinoamericanos, aquellos hacia el que se darían los más favorables. Los musulmanes, según los encuestados, se situarían prácticamente en el mismo nivel que los gitanos y los marroquíes estarían cerca. Es de notar, sin embargo, que ningún grupo obtiene una puntuación por encima de 4 en el total de la muestra, lo cual indica que incluso para los grupos hacia los que habría actitudes más positivas, estas en ningún caso son altas. Merece comentario, por otra parte, alguna de las diferencias en las puntuaciones entre las localizaciones geográficas. La más destacada es que en Barcelona, se da una tendencia a atribuir puntuaciones notablemente más bajas lo cual indicaría que en dicha localidad los sentimientos hacia los grupos minoritarios serían, en general, más negativos. Por ende, los sentimientos que según los encuestados existirían en Barcelona hacia los musulmanes serían, con diferencia, aún más desfavorables que en otras localidades¹⁰⁶³.

En el cuestionario se quiso avanzar más preguntando concretamente sobre la islamofobia. Para comenzar, se pidió a los encuestados que dijeran en qué medida creían que, en España, existía islamofobia, entendiendo por esta una forma de racismo y xenofobia manifestada en prejuicios, temores, actitudes de rechazo, hostilidad, discriminación, agresiones y actos de violencia hacia las personas musulmanas o consideradas como tales por el hecho de ser o de ser consideradas musulmanas. Las respuestas indican que una gran mayoría (80,8%) considera que la islamofobia está muy o bastante presente en España. Esta opinión es aún más acentuada en Barcelona donde más de un 40% de los encuestados piensa que existe mucha islamofobia en España. Un muy pequeño porcentaje, en Madrid, considera que no hay islamofobia (tabla 2)¹⁰⁶⁴.

Tabla 2. Opinión de los encuestados de la medida en que existe islamofobia en España (%)

Existe islamofobia	Total encuestados %	Madrid %	Barcelona %	Otras localidades %
Mucha	20,2	17,2	41,2	18,2
Bastante	62,6	62,1	58,8	63,6
Poca	16,6	19	0,0	18,2
Nada	0,6	1,7	0,0	0,0

Fuente: Resultados encuesta sobre intolerancia y discriminación hacia las personas musulmanas en España, Madrid 2020.

Preguntados por cuáles de una lista de seis posibles situaciones o agentes pensaban que habían podido contribuir al aumento de la islamofobia en ese periodo, destacan tres que son citadas por más del 70% de los consultados. Son, en ese orden «los actos terroristas perpetrados por musulmanes en Europa y en España» (73,7%), «el discurso de los políticos» (74,5%) y «los medios de comunicación» (70,8%). A estas les seguirían «las redes sociales» nombradas por el 57,7% y «la llegada de refugiados e inmigrantes en los últimos años a España» citadas por el 40,9%.

¹⁰⁶³ *Ibid.*, pág. 15.

¹⁰⁶⁴ *Ibid.*, pág. 17.

A la situación en el Medio Oriente le atribuye una influencia una proporción bastante menor (16,8%)¹⁰⁶⁵.

8. RELACIONES EXISTENTES ENTRE LOS SUJETOS

Una vez analizados los diferentes sujetos que pueden intervenir a la hora de una garantía positiva de los lugares de culto, es preciso entrar en el estudio de las diferentes relaciones que pueden producirse entre los mismos. A este respecto, distinguiremos las siguientes relaciones:

1. Estado-confesiones religiosas;
2. Estado-personal religioso;
3. Estado-ciudadanos;
4. Confesiones religiosas-sociedad.

8.1. Relaciones Estado-confesiones religiosas

1.- En su diálogo con el Estado, las confesiones y comunidades religiosas, además de hablar de sus derechos, deben también afrontar la defensa de esos derechos en función de los que corresponden a sus miembros en tanto que ciudadanos. Se establece así la exigencia de una colaboración entre el Estado y las confesiones religiosas imprescindible para el ejercicio de la libertad religiosa y de culto, ya que el primero es el sujeto que debe garantizar la aplicación de aquél y el segundo el sujeto titular del derecho fundamental¹⁰⁶⁶. Se produce de este modo una valoración positiva de los grupos religiosos –y no de «lo religioso» en cuanto tal– en cuanto grupos o agentes sociales presentes en la sociedad española en general y en un municipio en particular¹⁰⁶⁷, respondiendo esta colaboración –en palabras de VILADRICH– «a la inspiración democrática de que los grupos sociales afectados participen habitual y normalmente en la elaboración y aplicación de su status jurídico»¹⁰⁶⁸.

¹⁰⁶⁵ *Ibid.*, pág. 18.

¹⁰⁶⁶ Véanse a este respecto, CONTRERAS MAZARÍO, José M.: «Algunas consideraciones sobre la libertad de conciencia en el sistema constitucional español» (I), en *Derechos y Libertades*, nº 3 (1994), págs. 131-156; CONTRERAS MAZARÍO, José M.: «Algunas consideraciones sobre la libertad de conciencia en el sistema constitucional español» (II), en *Derechos y Libertades*, nº 4 (1995), págs. 119-149; CONTRERAS MAZARÍO, José M.: *Marco jurídico del factor religioso en España*, Observatorio sobre el Pluralismo Religioso en España, Documento núm. 1, Madrid 2010 (consultar en línea: https://www.observatorioreligion.es/upload/48/89/Marco_juridico.pdf; visitado por última vez el 9 de diciembre de 2021); FERNÁNDEZ-CORONADO, Ana: «Principio de igualdad y técnica de cooperación», en *La Ley*, 1983-2, págs. 76-81; FERNÁNDEZ-CORONADO, Ana: «Sentido de la cooperación del Estado laico en una sociedad multireligiosa», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, nº 19 (2009), págs. 1-19; LLAMAZARES, Dionisio: «Actitud de la España democrática ante la Iglesia», en *Iglesia católica y regímenes autoritarios y democráticos (Experiencias española e italiana)*, EDESA, Madrid 1987, págs. 148 y sigs.; LLAMAZARES, Dionisio: «El principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas: fundamento, alcance y límites», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 3 (1998), págs. 199-231.

¹⁰⁶⁷ Véase URRUTIA ASUA, Gorka, y MARTÍNEZ DE BRINGAS, Asier: «La participación de las confesiones en la gestión pública de la diversidad religiosa», en *Cuestiones de Pluralismo*, vol. 1, nº 2 (segundo semestre de 2021) (consultar en línea: https://www.observatorioreligion.es/revista/articulo/la_participacion_de_las_confesiones_en_la_gestion_publica_de_la_diversidad_religiosa/index.html; visitado por última vez el 16 de diciembre de 2021).

¹⁰⁶⁸ VILADRICH, J.P.: «Los principios inspiradores del Derecho eclesiástico español», en AA.VV.: *Derecho eclesiástico del Estado español*, EUNSA, Pamplona 1983, pág. 247.

En efecto, se puede señalar que el Estado tiene un interés público en la satisfacción de las exigencias religiosas de la población (lo que no puede equivaler a que los sentimientos religiosos puedan considerarse por sí mismo entre los fines del Estado¹⁰⁶⁹), ya sea porque el Estado neutral asume una postura de imparcialidad con relación a los distintos sentimientos religiosos de sus ciudadanos y no sustituye, ni puede sustituir, a las confesiones religiosas en la persecución y búsqueda de la finalidad propia de estas últimas, ya sea porque –siendo las formaciones sociales con finalidad religiosa los órganos espontáneos surgidos en el seno de la sociedad– el sentimiento religioso presupone la total libertad de la actividad individual y colectiva dirigida a obtener o alcanzar su satisfacción¹⁰⁷⁰.

A este respecto, el TC ha señalado que *«el art. 16.3 de la Constitución, tras formular una declaración de neutralidad, considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones, introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva que [–como ya se ha manifestado–] veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales [...] La cooperación hunde sus raíces en el art. 9.2 del texto constitucional, conforme al cual se impone a los poderes públicos una directriz de actuación favorecedora de la libertad del individuo y de los grupos en que se integra, y creadora de las adecuadas condiciones para que tales libertades sean reales y efectivas, y no meros enunciados carentes de real contenido»*¹⁰⁷¹.

Se produce, de este modo, el doble concurso de ambas instituciones: el Estado y las confesiones religiosas. Concurso que requiere una indudable cooperación y sólo a través de esta será posible la efectiva realización de los intereses religiosos de la sociedad en general, y de la libertad de culto en particular. Esta cooperación exige, no obstante, una delimitación de campos, puesto que aunque el sujeto destinatario o beneficiario es el mismo: los ciudadanos en el ejercicio de su libertad religiosa, las entidades que colaboran para satisfacer y garantizar ese interés tienen distinta naturaleza, así como funciones y actividades diferentes, que deben ser cuidadosamente distinguidas¹⁰⁷².

2.- En este sentido, y dentro de ese espíritu de colaboración cabe destacar dos ámbitos donde la presente cuestión puede tener y encontrar una especial incidencia como son, por un lado, los centros educativos y, por otro, los centros penitenciarios. La colaboración en estos dos ámbitos resulta necesaria e imprescindible, toda vez que en el primero pueden sentarse las bases para una sociedad abierta y tolerante, mientras que el segundo supone una fuente de captación y concienciación en favor del radicalismo violento.

2.1.- Los **centros educativos** y, con ellos, la educación representan un factor esencial en la constitución de sociedades abiertas y tolerantes, así como en la prevención de los discursos de odio y de radicalismo violento. A este respecto, resulta esencial dotar a los alumnos de las herramientas

¹⁰⁶⁹ Véase a este respecto, STC 24/1982, de 13 mayo, FJ 1. Ver también, SSTC 177/1996, de 11 de noviembre, FJ 9; 340/1993, de 16 de noviembre, FJ 4; 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4, y 101/2004, de 2 de junio, FJ 3.

¹⁰⁷⁰ Véanse en este sentido, SSTC 166/1996, de 28 de octubre; 177/1996, de 11 de noviembre, FJ 9, y 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4.

¹⁰⁷¹ A este respecto, ver SSTC 66/1982, FJ 2; 93/1983, FJ 5; 109/1988, FJ 2; 265/1988, FJ 4; 340/1993; 177/1999; 128/2001; 46/2001, FJ 4, y 101/2004, FJ 3.

¹⁰⁷² Ver CONTRERAS MAZARÍO, José M.: *Gestión pública del hecho religioso en España*, Fundación Alternativas, Documento trabajo núm. 181, Madrid 2013 (consultar en línea: https://www.fundacionalternativas.org/storage/laboratorio_documentos_archivos/cb64ecc8eeb1367a1d8468417546770e.pdf; visitado por última vez el 9 de diciembre de 2021).

para discernir entre las diferentes opciones, a elegir qué leer y que creer del volumen de datos, opiniones y contenidos que llegan a cualquiera de los dispositivos. Resulta, pues, necesario promover en las escuelas una pedagogía que favorezca la adquisición de sólidas competencias informacionales en el uso de las nuevas tecnologías y que recupere el peso formador del maestro o profesor¹⁰⁷³.

Por tanto, los profesores, educadores y miembros de la comunidad educativa tienen que estar en primera línea para ayudar a la salvaguardar a los estudiantes de los riesgos de rendirse ante los supuestos de mensajes de odio¹⁰⁷⁴, así como fomentar en ellos valores como la tolerancia, el respeto y la dignidad humana¹⁰⁷⁵. En este sentido, y como ya hemos señalado, una de las constantes demanda de la UNESCO consiste en la implementación en los sistemas educativos nacionales de herramientas de medición de los aspectos no cognitivos del aprendizaje: educación en derechos humanos, educación para la paz y la ciudadanía responsable, educación en desarrollo sostenible, educación informacional, etc.¹⁰⁷⁶, así como habilidades para moverse por las redes por parte de los nativos digitales. A este respecto, cabe destacar dos iniciativas: una en el seno de la UNESCO con el título «Mil Clicks», de 2011¹⁰⁷⁷, y otra, posterior, de la Comisión Europea, con un proyecto piloto llamado *Media Literacy for all* con el objetivo de desarrollar acciones «*dirigidas a desarrollar entre los ciudadanos de todas las edades el pensamiento crítico hacia los medios de comunicación y a probar la viabilidad y utilidad de tales acciones*»¹⁰⁷⁸.

Las confesiones religiosas tienen en esta materia una responsabilidad, y deberían –a nuestro juicio– buscar y encontrar instrumentos a través de los cuales mostrar y demostrar que el encuentro y el diálogo es algo consustancial a su esencia. A este respecto, crear aulas conjuntas por la paz y el diálogo resulta no sólo necesario, sino imprescindible en el propio funcionamiento de las confesiones. Unas aulas donde, además de dar a conocer la pluralidad de creencias y convicciones existentes en el mundo, mostraran que éstas pueden convivir y dialogar, así como luchar contra las discriminaciones y los discursos de odio¹⁰⁷⁹.

¹⁰⁷³ The Guardian: «Talking about terrorist attacks with Young people: tips for teachers», consultar en línea: <https://www.theguardian.com/teacher-network/2017/may/26/talking-about-terrorist-attacks-with-young-people-tips-for-teachers> (visitado por última vez el 12 de diciembre de 2021).

¹⁰⁷⁴ IZQUIERO ALBERCA, M^a José: *La educación, pilar esencial en la prevención del radicalismo extremista*, Documento n.º 63/2017, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid 2017 (consultar en línea: https://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA63-2017_Radicalismo_Educacion_MJIA.pdf; visitado por última vez el 1 de diciembre de 2021).

¹⁰⁷⁵ Sobre el modelo del Reino Unido, ver *Guía para Proteger a los niños de la radicalización: el deber de prevención* (consultar en línea: <https://www.gov.uk/government/publications/protecting-children-from-radicalisation-the-prevent-duty>; visitado por última vez el 13 de diciembre de 2021).

¹⁰⁷⁶ UNESCO: *Educación 20-30* (consultar en línea: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa; visitado el 29 de noviembre de 2021).

¹⁰⁷⁷ La UNESCO ya publicó en 2011 el curriculum para profesores sobre alfabetización mediática e informacional, en el que se recogen los objetivos de las declaraciones de Grünwald, Alejandría y de la Agenda de París, de 2007. Ver en este sentido, IZQUIERDO, María José: «Mil Clicks: la iniciativa de la UNESCO para un uso crítico de medios y redes sociales», en *Documento informativo IEEE*, núm. 14 (2016) (consultar en línea: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2016/DIEEEI14-2016_UNESCO_Internet_RRSS_MJIA.pdf; visitado por última vez el 12 de diciembre de 2021).

¹⁰⁷⁸ Consultar en línea: <https://www.age-platform.eu/publications/pilot-project-%E2%80%93-media-literacy-all> (visitado por última vez el 3 de diciembre de 2021).

¹⁰⁷⁹ Ver a este respecto, LÓPEZ BELMONTE, José Luis (coord.): *Diversidad cultural y educación intercultural*, GEEP ediciones, Melilla 2013 (consultar en línea: https://www.stes.es/melilla/archivos/libro_diversidad_cultural/Pdfs/Diversidad%20Cultural.pdf; visitado por última vez el 14 de diciembre de 2021); SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, Sebastián: «interculturalidad y cultura de paz. Implicaciones educativas», en ROIG, R. (Dir): *Investigar el cambio curricular en el Es-*

Ahora bien, ello no debe suponer que la escuela (docentes y discentes) se conviertan de algún modo en policías o en personas que ven en «los otros» a personas «presuntamente» violentas. A este respecto, baste con traer aquí otra medida, que entendemos contraproducente al fin positivo que teóricamente se pretende conseguir: esta medida no es otra que el *Protocolo antiyihadista en la Escuela* elaborado por la Generalitat de Cataluña¹⁰⁸⁰, toda vez que lleva a que sean los propios profesores quienes se conviertan en «vigilantes» de las actitudes de «otros» profesores o de los alumnos sobre la base de cambios en la indumentaria o de sus costumbres, hábitos o actitudes; convirtiendo a la escuela en un ámbito «policial» que entendemos contrario a los fines y objetivos de la educación¹⁰⁸¹.

En esta misma línea, debemos llamar la atención sobre la colaboración no sólo de los poderes públicos con las organizaciones religiosas para que éstas puedan proponer contenidos dentro de los currículos de las diferentes enseñanzas de las religiones relacionadas con la tolerancia, el respeto y la libertad¹⁰⁸², sino también con los profesores que vayan a impartir en concreto y en cada centro dichas enseñanzas. Al igual que haremos *infra* con el personal religioso en general, la formación y capacitación de este personal religioso en materia de derechos humanos en general, y con respecto del derecho de libertad de conciencia y religiosa en particular resultan esenciales.

2.2.- Dentro de este apartado merece especial mención la cuestión relacionada con las **instituciones penitenciarias**, no sólo porque en ellas se produce un proceso de radicalización y reclutamiento de las personas internadas, sino porque en ellas la asistencia religiosa puede convertirse en un factor de lucha contra dicho proceso de radicalización¹⁰⁸³. A este respecto, se ha

pacio Europeo de Educación Superior, Ed. Marfil, Alcoy 2007, págs. 399-416 (consultar en línea: <https://www.juntadeandalucia.es/educacion/portals/delegate/content/77da0396-3dc7-464f-8beb-b3406e389a7e/Interculturalidad%20y%20Cultura%20de%20Paz>; visitado por última vez el 12 de noviembre de 2021); SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, Sebastián, y MESA, M^a Carmen: *Los relatos de convivencia como recurso didáctico. Elaboración de materiales curriculares como estrategia para la prevención y modificación de estereotipos negativos en contextos multiculturales*, Aljibe, Málaga 2002.

¹⁰⁸⁰ El 9 de junio de 2016 se presentó el Protocolo de prevención, detección e intervención de procesos de radicalización islamista en los centros educativos (PRODERAI-comunidad educativa).

¹⁰⁸¹ Esta posición es la mantenida por los propios profesores: «Los profesores desaprueban el protocolo contra el yihadismo: No queremos una escuela policías» (consultar en: <http://www.elmundo.es/sociedad/2016/03/29/56fa563e268e3e751e8b45e3.html>; visitado por última vez el 28 de noviembre de 2021).

¹⁰⁸² Ver a este respecto el contenido establecido en el currículo de la enseñanza de religión islámica para la Enseñanza Secundaria Obligatoria y el Bachillerato: ver la Resolución de 14 de marzo de 2016 (BOE núm. 67, de 18 de marzo de 2016). En dicha Resolución se hace referencia a términos como el extremismo, el fundamentalismo, el integrismo, el radicalismo y el terrorismo. Dichos términos aparecen dentro del curso 4º de la ESO, en concreto dentro del bloque 2 relativo a la inviolabilidad, libertad y dignidad humana.

Respecto del presente contenido —ya tuvimos ocasión de poner de manifiesto— que el mismo «*puede verse como un factor positivo contra los fundamentalismos y la radicalización violenta*», pero echamos —y echábamos— de menos que ninguno de éstos contenidos se haya incluido en los currículos de las enseñanzas de religión católica o evangélica, por lo que «*la inclusión de estos contenidos lejos de conseguir los objetivos que aparentemente se persiguen o de suponer un elemento de prevención del radicalismo violento, suponen una estigmatización que en nada beneficia a la convivencia e integración de los alumnos musulmanes. Y ello con independencia de que dicho contenido haya sido aceptado en la negociación o haya sido propuesto por la propia CIE*» (CONTRERAS MAZARÍO, José M^a: *¿Hacia un islam español? Un estudio de derecho y política*, Tirant lo Blanch, Valencia 2017, págs. 232-233).

¹⁰⁸³ A este respecto, véase NISTAL BURÓN, J.: «Radicalización en prisión», en BERMEJO CASADO, R., y BAZAGA FERNÁNDEZ, I.: *Radicalización violenta en España. Detección, gestión y respuesta*, Tirant lo Blanch, Valencia 2019, págs. 121-131. Para un análisis crítico sobre las mismas, véase por todos, ACALE SÁNCHEZ, M.: «Terrorismo y tratamiento punitivista: más allá de la prisión», en PÉREZ CEPEDA (Dir.): *El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal*, Tirant lo Blanch, Valencia 2018, págs. 435-465; y CAROU GARCÍA, S.: «Yihadismo y Derecho Penitenciario: la prevención del extremismo violento en prisión desde una perspectiva tratamental», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, núm.72 (2019), págs. 521-566.

puesto de manifiesto como en los últimos tiempos las cárceles se han convertido en un foco de radicalización violenta, donde los grupos terroristas encuentran su caladero¹⁰⁸⁴, generando una importante preocupación y la consiguiente implementación de medidas e instrumentos orientados a prevenir su aparición y neutralizar sus efectos¹⁰⁸⁵.

En lo que se refiere de forma específica al sistema penitenciario español, la respuesta efectuada se ha articulado fundamentalmente en torno a dos Instrucciones de la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias¹⁰⁸⁶ –Instrucción SGPI 8/2014¹⁰⁸⁷ e Instrucción SGPI 2/2016¹⁰⁸⁸– y la Orden de Servicios 3/2018 de esta misma institución¹⁰⁸⁹, estando esta última dirigida a desarrollar un instrumento para medir el riesgo de radicalismo violento en prisión¹⁰⁹⁰.

En este ámbito, la intervención de las organizaciones religiosas puede resultar decisiva, sobre todo a la hora de la designación del personal religiosa encargado de prestar dicha asistencia religiosa en centros penitenciarios. Una vez más, la capacitación y formación de este personal religioso se convierte en imprescindible y esencial para la consecución de objetivos tales como la inclusión y la alternatividad a discursos de odio, radicales o extremistas dirigidos a la violencia. A este respecto, y a pesar de que algunos autores han advertido que este crecimiento del Islam representa un riesgo que puede ser aprovechado por los grupos y las organizaciones terroristas, la evidencia empírica disponible sugiere que la adopción de esta religión desempeña un papel

¹⁰⁸⁴ Véanse, a este respecto, CUTHBERTSON, I. M.: «Prisons and the Education of Terrorist», en *World Policy Journal*, núm. 3 (2004), págs. 15-22; CILLUFO, F., y SAATHOFF, G.: «Out of the Shadows. Getting ahead of prisoner radicalization», en *The George Washington Homeland Security Policy Institute*, Special Report (2006), págs. 1-38; GURRIERREZ, J.A.; JORDÁN, J., y TRUJILLO, H.: «Prevención de la radicalización yihadista en las prisiones españolas. Situación actual, retos y disfunciones del sistema penitenciario», en *Athenea Intelligence Journal*, vol. 3/1 (2008), págs. 1-12; NISTAL BURÓN, J.: «Radicalización en prisión», en BERMEJO CASADO, R. y BAZAGA FERNÁNDEZ, I.: *Radicalización violenta en España. Detección, gestión y respuesta*, Tirant lo Blanch, Valencia 2019, págs. 121-131; RUSHCHENKO, J.: «Terrorist recruitment and prison radicalization: Assessing the UK experiment of separation centres», en *European Journal of Criminology*, Special Issue: *Understanding European Jihadist: criminal, extremist or both*, 2019, págs. 1-20; SILKE, A.: «Terrorist, extremist and prison: an introduction to the critical issues», en SILKE, A. (ed.): *Prisons, Terrorism and Extremism. Critical Issues in Management, Radicalisation and Reform*, Routledge, Londres 2014.

¹⁰⁸⁵ En estos términos, por ejemplo, una de las cuestiones que más se ha debatido reside en el hecho de plantear si, para prevenir y neutralizar este fenómeno, son más efectivas las prácticas basadas en la dispersión de los presos ya radicalizados o, por el contrario, su concentración en un único establecimiento penitenciario. Para una revisión de las políticas llevadas a cabo en diferentes países, véase, NEUMANN, P.: «Prisons and Terrorism. Radicalisation and De-radicalisation in 15 Countries», en *The International Centre for the study of radicalisation and political violence*, 2010, y RUSHCHENKO, J.: «Terrorist recruitment and prison radicalization: Assessing the UK experiment of separation centres», en *European Journal of Criminology*, Special Issue: *Understanding European Jihadist: criminal, extremist or both*, 2019, págs. 1-20.

¹⁰⁸⁶ Sobre estrategias previas, véase especialmente, MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M.A.: «Estrategias contra el terrorismo islamista en prisión», en ALONSO RIMO, A., CUERDA ARNAU, M.A., y FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, A. (Dir.): *Terrorismo, sistema penal y derechos fundamentales*, Tirant lo Blanch, Valencia 2018.

¹⁰⁸⁷ Consultar en línea: https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=415847&d=1 (visitado por última vez el 30 de noviembre de 2021).

¹⁰⁸⁸ Consultar en línea: https://www.acaip.es/images/docs/instruccion_2_2016.pdf (visitado por última vez el 30 de noviembre de 2021).

¹⁰⁸⁹ Consultar en línea: https://prisionenpositivo.files.wordpress.com/2018/10/prisionenpositivo-legislacion-penit-t_basica-comentada-fgv_versic3b3n-15-b.pdf (visitado por última vez el 15 de diciembre de 2021).

¹⁰⁹⁰ Mientras que la Instrucción SGIP 8/2014 está más orientada hacia el control y la seguridad, la Instrucción SGIP 2/2016 queda inmersa más en el plano de los sujetos ya radicalizados. Por último, a través de la Orden de Servicios 3/2018, la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias ha creado un instrumento de evaluación para medir el riesgo de radicalismo violento en prisión. Sobre estas instrucciones y la citada Orden, véase CARRERAS AGUERRI, Jesús, y FERNÁNDEZ ABAD, Carlos: «La Orden de servicios 3/2018: ¿un instrumento para medir el riesgo de radicalismo violento en prisión?», en *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XLI (2021), págs. 361-413 (consultar en línea: <https://doi.org/10.15304/epc.41.6718>; visitado por última vez el 2 de diciembre de 2021).

importante en la seguridad de los centros penitenciarios y la rehabilitación de los internos¹⁰⁹¹. Según advierte HAMM, «*más que un factor de riesgo, la adopción del Islam podría constituirse como un factor de protección frente a estos procesos*»¹⁰⁹².

3.- Junto a ello, tampoco puede obviarse la cuestión relativa al diálogo entre culturas y entre religiones, y el papel que pueden y deben desempeñar los poderes públicos no es ni tiene que ser el de meros observadores. Es más, una actitud en este sentido y en esta línea nos parece irresponsable. La libertad religiosa es un derecho fundamental que hay que no sólo proteger, sino también cuidar, ya que representa para las minorías religiosas un elemento esencial en su grado de dignificación, respeto y reconocimiento. Por tanto, la creación y promoción de estructuras – más o menos estables–, tanto a nivel central como a nivel local¹⁰⁹³, que permitan la coordinación y puesta en común de los diferentes grupos religiosos puede resultar un instrumento imprescindible no sólo respecto a la propia tutela y protección de los lugares de culto, sino también con relación a la sensibilización y concienciación de la sociedad en su conjunto. Dicha actuación estaría claramente relacionada con el enfoque de la UNESCO de «*humanizar la ciudad*» –además, de las sociedades–: la participación de las comunidades y los líderes religiosos en la prevención y la resolución activa de los conflictos comunitarios puede movilizar las tradiciones éticas y espirituales a favor de la cohesión social.

En este sentido, Travis REJMAN formula –desde su experiencia en Chicago– una serie de recomendaciones para un diálogo fluido, a saber:

¹⁰⁹¹ En este sentido, entre otros muchos, véase, CLEAR, T.R., y SUMTER, M.T.: «Prisoners, Prison and Religion», en *Journal of Offender Rehabilitation*, núm. 35 (2002), págs. 125-156; O'CONNOR, T.P., y PERREYCLEAR, M.: «Prison religion in Action and its influence on offender rehabilitation», en *Journal of Offender Rehabilitation*, núm. 35 (2002), págs. 11-23; DIX-RICHARDSON, F., y CLOSE, B.R.: «Religion, the Community, and the Rehabilitation of Criminal Offenders», en *Journal of Offender Rehabilitation*, núm. 35 (2002), págs. 87-106; AMMAR, N.H., WEAVER, R.R., y SAXON, S.: «Muslim in Prison: a case study from Ohio State Prisons», en *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, núm. 4 (2004), págs. 414-428; SPALEK, B., y EL-HASSAN, S.: «Muslim Converts in Prison», en *The Howard Journal*, núm. 2 (2007), págs. 99-114.

¹⁰⁹² HAMM, M.: «Prison Islam in the age of sacred terror», en *British Journal of Criminology*, nº 49 (2009), pág. 669.

¹⁰⁹³ A este respecto se puede traer a colación, entre muchas otras, las experiencias positivas de dos centros interreligiosos radicados en las ciudades de Barcelona y Lleida. Por lo que respecta a la ciudad de Barcelona, cabe mencionar el *Centro Interreligioso de Barcelona* (CIB): una oficina creada y financiada por el Ayuntamiento de Barcelona y dirigida actualmente por UNESCO-Cat. La protección de la libertad religiosa y de conciencia es considerada como un medio ayudar a las minorías a sentirse reconocidas, respetadas e integradas en la ciudad, por lo que fomenta la cohesión social. El CIB envía medidores expertos cada vez que surge un posible conflicto entre una comunidad religiosa y otros ciudadanos, otros grupos religiosos o el propio ayuntamiento. El CIB también ayuda a las minorías religiosas a encontrar los recursos y la información adecuados, y fomenta iniciativas de la sociedad civil para sensibilizar sobre la diversidad religiosa en la ciudad. Igualmente promueve intercambios entre comunidades para prevenir su aislamiento y compartimentación.

La segunda experiencia es la *Asamblea Municipal de Religiones del Ayuntamiento de Lleida*, la cual ha servido para prevenir la intensificación de los conflictos con la comunidad musulmana. Las organizaciones religiosas pueden recibir financiación del Ayuntamiento, siempre que no se destine al proselitismo.

También podría hacerse mención de las mesas constituidas en Bilbao y Castellón de la Plana.

En el ámbito comparado, cabe hacer mención del *Foro Interreligioso de Oldham*, el cual fue creado en 2002, después de las graves alteraciones producidas en mayo de 2001 al noroeste de Manchester, para prevenir conflictos futuros. Esta iniciativa aporta un foro para el diálogo entre líderes religiosos, colabora con el ayuntamiento local y habla en favor de la armonía intercultural. Si se produce un incidente, como por ejemplo un ataque racista, los líderes religiosos del Foro Interreligioso de Oldham se reúnen y, como medida preliminar, emiten un comunicado de prensa para los diarios locales en el que demuestran estar al corriente de la situación. Entre otras iniciativas, han ayudado a crear el Consejo de Mezquitas de Oldham, la Red Interreligiosa de Mujeres y la Red Interreligiosa de Jóvenes; y ha solicitado financiación para llevar a unos 20 jóvenes, que se podrían definir como «puntos de enlace», a Srebrenica y Auschwitz, así como a los lugares de poder político en Inglaterra y Europa.

- Es necesario un diálogo interreligioso que implique a toda la comunidad, pero esto tiene que ir precedido de un diálogo intrarreligioso, en el que cada comunidad religiosa explore dónde se encuentra y qué percepción tiene de las otras;
- El trabajo tiene que partir de la localidad para imaginar qué tipo de barrio o ciudad queremos;
- La creación de comunidad por medio del diálogo se tiene que equilibrar con la acción social. Algunos interlocutores prefiere dialogar y otro actuar.
- La cohesión social ayudará a superar la diferencia entre lo global y lo local.
- Se tienen que crear asociaciones multisectoriales en las que participen todos los sectores de la sociedad¹⁰⁹⁴.

8.2. Relaciones Estado (poderes públicos)-personal religioso

1.- Una segunda relación es la que se refiere al personal religioso y los poderes públicos, una relación necesaria e imprescindible para llevar a buen puerto una función como la aquí analizada. A este respecto, cabe señalar que resulta absolutamente imprescindible crear una atmósfera de confianza y entendimiento mutuo, sin la cual resultará imposible el cumplimiento y la efectividad de muchas de las actividades que puedan diseñarse o proponerse al efecto¹⁰⁹⁵.

En este ámbito debemos distinguir, a su vez, una doble relación: la del personal religioso con los poderes públicos en general, concretados éstos en las distintas administraciones territoriales existentes en España, esto es, con el Estado, con las Comunidades Autónomas y con los Entes locales, la primera, y con los cuerpos y fuerzas de seguridad, la segunda.

1.1.- Respecto de los primeros, el personal religioso debería responder a un factor de confianza, así como también de colaboración y entendimiento. Los poderes públicos deben, por tanto, realizar una labor de acercamiento y conocimiento de estos líderes o personal religioso a fin de que participen de modo activo en la toma de decisión de las políticas públicas que a este respecto les puedan afectar. El derecho de participación se convierte en esta materia en esencial y absolutamente necesario. El personal religioso debe ser visto por las distintas administraciones públicas no con recelo, sino como un actor necesario e imprescindible.

Los distintos poderes públicos deberían a este respecto –al igual que hemos señalado con las confesiones religiosas– crear cauces recíprocos de conocimiento y participación. Un inconveniente a este respecto resulta, sin lugar a dudas, los propios conceptos de ministro de culto y de personal religioso (amén de los de representante legal o responsable religioso). Una diversidad terminológica que impide saber y conocer quién es o a quién corresponde la capacidad de representación de la comunidad religiosa¹⁰⁹⁶.

¹⁰⁹⁴ Informe final..., op. cit., pág. 18.

¹⁰⁹⁵ RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel (editor): *El derecho de las confesiones religiosas a designar sus ministros de culto*, Ed. Comares, Granada 2020.

¹⁰⁹⁶ Cfr. MORENO BOTELLA, Gloria: «Algunas consideraciones sobre el concepto civil de ministro de culto y la autonomía confesional», consultar en: https://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/7589/dyo9_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y; visitado por última vez el 1 de diciembre de 2021; RAMÍREZ NAVALÓN. R. M^a: «Los ministros de culto», en AA.VV.: *Acuerdos del Estado español con los judíos, musulmanes y protestantes*, Salamanca 1994, pág. 144; ID.: «El concepto de ministro y de lugar de culto en las leyes 24, 25, y 26 de 10 de Noviembre de 1992», en *Estudios jurídico en homenaje a Vidal Guitarte*. Castellón 1999, págs. 771- 778; RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel (editor): *El*

En este contexto no resultan equiparables ni asimilables las funciones que el sacerdote católico ejerce dentro de su comunidad de fieles con las funciones que les corresponden ejercer a otros ministros de culto como pastores, rabinos e imames. Mientras que el primero tiene atribuidas y desempeña funciones de representación de la comunidad a nivel local (cfr. cánones 519 y 532¹⁰⁹⁷), los otros ministros de culto pueden o no desempeñar dicha función, por lo que habrá que estar a lo que se diga en el estatuto de la comunidad religiosa inscrito en el Registro de Entidades Religiosas (Art. 5 LOLR), así –como en su caso– de la norma pacticia celebrada con el Estado¹⁰⁹⁸. Se trata de un dato relevante que los distintos poderes públicos deberían conocer y aplicar para un correcto ejercicio de representación, ya que de lo contrario podría darse el caso de que el poder público no tuviera como interlocutor a la persona adecuada.

Por lo que se refiere al personal religioso islámico, cabe señalar que de los aproximadamente 1.500 imames que puede haber en la actualidad en España, sólo un 10% de ellos son españoles, mientras que aproximadamente el 65% son de origen marroquí¹⁰⁹⁹. Junto a ello, la realidad que viven las comunidades musulmanas está condicionada por una severa escasez de recursos financieros, por lo que se estima que sólo 200 imames han podido ser dados de alta en la seguridad social¹¹⁰⁰. Este marco resulta fundamental para comprender cuál es el perfil del personal religioso islámico en España y las limitaciones que buena parte de estos imames experimentan.

El personal religioso islámico en España presenta dos perfiles mayoritarios: inmigrantes económicos que ejercen como imames «improvisados» ante la falta de recursos económicos de las comunidades para hacer frente al pago de un imam, e imames «importados». Los primeros carecen en su mayoría de formación religiosa, pero conocen el entorno y disponen de suficiente conocimiento del castellano como para interactuar con las autoridades y la sociedad española. Los segundos suelen tener formación religiosa, pero en raras ocasiones interactúan con el entorno,

derecho de las confesiones religiosas a designar sus ministros de culto, Ed. Comares, Granada 2020.

¹⁰⁹⁷ Canon 519 CDC: «*El párroco es el pastor propio de la parroquia que se le confía, y ejerce la cura pastoral de la comunidad que le está encomendada bajo la autoridad del Obispo diocesano en cuyo ministerio de Cristo ha sido llamado a participar, para que en esa misma comunidad cumpla las funciones de enseñar, santificar y regir, con la cooperación también de otros presbíteros o diáconos, y con la ayuda de fieles laicos, conforme a la norma del derecho.*».

Canon 532: «*El párroco representa a la parroquia en todos los negocios jurídicos, conforme a la norma del derecho; debe cuidar de que los bienes de la parroquia se administren de acuerdo con la norma de los cc. 1281-1288.*».

Véase, CATALÁ RUBIO, Santiago: «Designación, estatuto jurídico y cese de los ministros de culto conforme al derecho canónico», en RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel (editor): *El derecho de las confesiones religiosas a designar sus ministros de culto*, Ed. Comares, Granada 2020, págs. 210-245.

¹⁰⁹⁸ Véanse, HERRERA CEBALLOS, Enrique: «La anotación de ministros de culto en el Registro de Entidades Religiosas», en RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel (editor): *El derecho de las confesiones religiosas a designar sus ministros de culto*, Ed. Comares, Granada 2020, págs. 175-210; RAMÍREZ NAVALÓN, R. M^a: «Los ministros de culto», en AA. VV.: *Acuerdos del Estado español con los judíos, musulmanes y protestantes*, Salamanca 1994, pág. 144; ID.: «El concepto de ministro y de lugar de culto en las leyes 24, 25. y 26 de 10 de Noviembre de 1992», en *Estudios jurídico en homenaje a Vidal Guitarte*. Castellón 1999, págs. 771-778.

¹⁰⁹⁹ El proceso de reclutamiento de imames se produce por diferentes vías. En ocasiones son reclutados directamente en los países de origen por los responsables de las comunidades musulmanas a través de contactos personales. Marruecos favorece este reclutamiento prestando apoyo económico a través de la Embajada en Madrid. En otras ocasiones se recurre a imames con experiencia previa en otros países europeos, fruto de contactos suministrados por otras comunidades musulmanas más consolidadas. Más frecuente, sin embargo, es reclutar a imames de comunidades próximas con los que se establece contacto en el marco de congresos y foros de encuentro organizados por las distintas federaciones y entidades federativas.

¹¹⁰⁰ Ver a este respecto, VIDAL GALLARDON, Mercedes: «Inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los dirigentes religiosos e imanes de las comunidades integradas en la Comisión Islámica de España», en *Revista Española de Derecho canónico*, nº 63 (2006), pág. 337.

lo que se traduce en un mínimo o nulo dominio del castellano. Aunque existen diferencias, lo cierto es que a menudo las lógicas de funcionamiento de unos y de otros no difieren mucho, ya que en ambos casos generan dinámicas de funcionamiento tomando como referencia exclusiva los modelos practicados en los países de origen, lo que en la práctica de su ejercicio se traduce en un alto nivel de desconexión tanto con la sociedad de acogida como con sus instituciones o poderes públicos¹¹⁰¹.

Sin embargo, debemos señalar que en un número importante de supuestos la representación de la comunidad religiosa no es ejercida por el imam, sino por el presidente de la respectiva comunidad islámica. En algunos supuestos puede darse el caso en que ambas figuras coincidan en la misma persona, pero de no ser así, lo normal es que la representación la tenga encomendada el presidente. Es, pues, a éste y no el imám a quien el poder público deberá dirigirse para cualquier cuestión de interlocución o mediación con la comunidad.

1.2.- Por lo que se refiere a las relaciones con los **cuerpos y fuerzas de seguridad**, el personal religioso debe mantener con las mismas una relación de comunicación, la cual no debe confundirse en ningún caso con un deber u obligación por parte del primero. A este respecto, resulta muy importante que dicho personal religioso no sea cuestionado por su propia comunidad por el hecho de realidad esta labor. En este sentido, debe de tenerse en cuenta que la posición de las confesiones y comunidades religiosas respecto a los cuerpos y fuerzas de seguridad es muy distinta, que incluso puede variar de una comunidad a otra. Deberá, por tanto, hacerse una labor de aproximación y pedagogía a fin de superar los posibles rescoldos que a este respecto pudieran existir.

Crear instrumentos de confianza recíproca se convierte, pues, en un factor necesario y positivo. A este respecto, no puede obviarse la realidad de la que venimos y donde las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado han sido vistos por las confesiones religiosas, sobre todos por las minoritarias, como un factor de represión. Esta es una realidad que no puede desconocerse y representa, en muchas ocasiones, un porcentaje muy alto de las actuaciones de dichos cuerpos. En esta línea, CAMARDON sostiene que *«el objetivo de estos procesos de cambio ha sido dejar de lado el paradigma del orden, acorde a la visión sociológica funcionalista del control social, en donde se concibe a la institución policial como indispensable para garantizar el orden social y evitar la desintegración social [...], pasando a entender la gestión policial como un servicio público orientado a satisfacer la necesidad de seguridad de la población»*¹¹⁰².

Como ya hemos apuntado con anterioridad, a este respecto puede resultar de gran interés trasladar a este campo la experiencia tenida con la denominada «policía de proximidad», en especial en entornos educativos. A este respecto, se ha señalado que la policía de proximidad nace con el firme propósito de vivir el día a día junto a la ciudadanía, estar cerca de ella y garantizar su calidad de vida, lo que supone que deba conocer el entorno en el que trabaja y procurar hacerse acreedor de la confianza de sus vecinos, llegando a ser un punto de referencia ante cualquier necesidad. Por tanto, los procesos de proximidad y de policía comunitaria suponen no sólo colocar en el centro la participación de los ciudadanos para la resolución de problemas, sino también

¹¹⁰¹ En este sentido, ver CONTRERAS MAZARÍO, José M^a: *¿Hacia un islam español?...*, op. cit. págs. 332-338.

¹¹⁰² CAMARDON, Lucía: «El modelo de policiamiento comunitario. ¿Cambio o continuidad?», en *X Jornadas de Sociología de la UBA. 20 años de pensar y repensar la Sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI*, del 1 al 6 de julio de 2013, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires 2013, pág. 4 (consultar en <https://cdsa.academica.org/000-038/530.pdf>; visitado por última vez el 2 de diciembre de 2021).

involucrar a otros actores institucionales que pueden (o deben) intervenir en la implementación de dichas soluciones. Y en el caso que nos ocupa dichos actores serían las comunidades religiosas en general, y el personal religioso y ministro de culto en particular¹¹⁰³.

Los principios de la prevención integral, la proactividad y la transparencia son elementos básicos que posibilitan arreglos, acuerdos y aproximaciones donde los diversos actores (autoridades, confesiones religiosas y sociedad) pueden practicar la asociatividad para procurar una sociedad más segura y libre de violencia. También tiene un impacto positivo para la comunidad que recibe la intervención. Se trata de un importante proceso de formación ciudadana y de ejercicio de la ciudadanía: en la medida que las entidades religiosas en general, y el personal religioso en particular, participan en la planificación, administración y transformación de su entorno, y lo hacen en asociación con la policía, no sólo se fortalecen como actores legítimos en el diálogo con las autoridades, sino que también contribuyen a generar condiciones de seguridad¹¹⁰⁴.

De lo anterior se podrían deducir –siguiendo a FERNÁNDEZ– que existen tres puntos centrales para la implementación de este modelo policial, a saber:

- Focalizar el trabajo policial en la prevención del delito.
- Centrar la labor policial en la resolución de problemas de la comunidad.
- Impulsar un compromiso por parte de la comunidad para involucrarse en la producción de seguridad por medio de acciones como el cuidado del espacio público, de las normas de convivencia y en la resolución de conflictos de carácter vecinal, entre otros. Para ello es imprescindible mantener una comunicación activa con miembros e instituciones de la comunidad¹¹⁰⁵.

Todos estos planteamientos demandan apertura por parte de la institución policial, lo que de suyo impacta a la cultura policial de forma positiva. Con ello, la institución policial dejaría de estar vista como algo negativo y comenzaría a integrarse en el tejido social en general, y en el ámbito de las entidades religiosas en particular; participaría como un ente coproductor de la seguridad, la convivencia y la cohesión social, junto con otros actores institucionales y comunitarios¹¹⁰⁶.

2.- En este apartado también entendemos necesario y oportuno hacer referencia a una segunda cuestión, ya anteriormente apuntada, como es la relativa a la formación y capacitación del personal religioso en general, y de los ministros de culto en particular. Y dentro de este personal religioso, un apartado especial lo ocupan y preocupan el personal religioso musulmán.

En este sentido, países como Francia, Bélgica y Alemania ya han puesto sobre la mesa la presente

¹¹⁰³ VV.AA.: *Policía comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación*, USAID, México (consultar en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/30315.pdf>; visitado por última vez el 4 de diciembre de 2021); *Modelo de policía de proximidad. Gestión de instituciones policiales con enfoque de proximidad*, Gobierno de México, México (consultar en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/556177/Modelo_de_Policia_a_de_Proximidad_04_06_2020.pdf; visitado por última vez el 4 de diciembre de 2021).

¹¹⁰⁴ VV.AA.: *Policía comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación*, pág. IX.

¹¹⁰⁵ FERNÁNDEZ, Guillermo: «Políticas participativas de seguridad y el rol de las policías de proximidad. Experiencias internacionales», en *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*, enero 2020, pág. 3 (consultar en línea: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28293/1/Políticas_participativas_y_policías_de_proximidad_FINAL.pdf; visitado por última vez el 3 de diciembre de 2021).

¹¹⁰⁶ GREENE, Jack R.: «La policía de proximidad en estados unidos: cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la policía», en *Justicia penal siglo XXI* (consultar en línea: https://www.ojp.gov/sites/g/files/xyckuh241/files/media/document/213798_spanish_ch7_esp.pdf; visitado por última vez el 4 de diciembre de 2021).

cuestión, aunque con resultados diferentes¹¹⁰⁷. Así, en Francia¹¹⁰⁸, donde existen dos escuelas: una gestionada por la Gran Mezquita de París, y otra por la Unión de Organizaciones Islámicas de Francia, vinculada a los Hermanos Musulmanes, y donde se estima que la gran mayoría de los predicadores se forman en el extranjero o mediante cursos a distancia, sigue siendo un proyecto que no ha tenido una plasmación concreta a nivel académico. Por el contrario, en Bélgica y Alemania¹¹⁰⁹ se han puesto en marcha un conjunto de iniciativas de formación de líderes religiosos islámicos, aunque no todas ellas han sido bien acogidas por las diversas comunidades musulmanas¹¹¹⁰.

En Bélgica se produjo una primera experiencia iniciada, en 2007, en la Universidad Católica de Lovaina, a través del Centro para la Investigación Interdisciplinaria sobre el Islam en el Mundo Contemporáneo (CISMOC)¹¹¹¹, con la puesta en marcha de un proyecto piloto pensando sobre todo en aquellas personas que, aunque no fuesen musulmanas, desearan conocer y comprender las ciencias islámicas. Una segunda experiencia se ha producido en febrero de 2019, en la KU Leuven, por la que 30 imanes en prácticas se van a beneficiar de la misma. El plan de estudios ha sido desarrollado en colaboración con el Ejecutivo musulmán y el gobierno federal, y se va a desarrollar en Neerlandés y árabe durante seis años. Los dos primeros años de educación general tendrán lugar en KU Leuven, mientras que los otros cuatro años de formación teológica se desarrollarán en Afor, una academia de estudios islámicos establecida en colaboración con el Ejecutivo musulmán¹¹¹².

Por su parte, en Alemania, y como primer ejemplo, cabe hacer mención que en 2001 se abrió en la Universidad de Münster un Centro de Estudios Religiosos (CRS). En el marco de este centro, en el año 2004 se creó un proyecto pionero en la universidad alemana: una cátedra sobre la religión islámica dirigida a profesores que imparten esta religión en institutos u otros centros. Se puede hacer referencia, asimismo, al hecho de que en la Universidad de Friburgo se haya aprobado un grado en teología islámica, así como la puesta en marcha de un Master (2003). Y un tercer ejemplo lo encontramos en Baja Sajonia, donde se ha puesto en marcha un curso de dos años a cargo del Colegio de Islam de Osnabruck –financiado por el Gobierno federal y el presente Land–, en el que participan unos 40 futuros responsables musulmanes de culto, hombres y mujeres.

¹¹⁰⁷ Para un estudio de derecho comparado, ver FERREIRO GALGERA, Juan: «Formación de imanes en la Unión Europea», en *Revista europea de Derechos fundamentales*, núm. 17/1 (2011), págs. 131-196 (consultar en línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3774254.pdf>; visitado por última vez el 12 de diciembre de 2021); SÁNCHEZ NOGALES, José Luis: «La formación de imanes en Europa: una visión de conjunto», en *Proyección*, núm. LVIII (2011), págs. 417-435 (consultar en línea: <https://pluriel.fuce.eu/article/la-formacion-de-iman-es-en-europa-una-vision-de-conjunto/?lang=es>; visitado por última vez el 12 de diciembre de 2021).

¹¹⁰⁸ En Francia, en torno al 80% de los imanes son de hecho extranjeros, aunque la cifra de franceses evoluciona muy gradualmente.

¹¹⁰⁹ Alemania cuenta entre 5,3 y 5,6 millones de musulmanes, o lo que es lo mismo entre 6,4% y 6,7% de su población.

¹¹¹⁰ Hasta ahora, la inmensa mayoría de los imanes en Alemania son enviados por países musulmanes, en especial Turquía, formados y pagados por el Estado de origen. Según un estudio de la Fundación Konrad Adenauer, la mitad de los 2.000 a 2.500 imanes en Alemania pertenecen a la organización DITIB, directamente dependiente del Ministerio turco de Culto, y administran 986 comunidades locales. Según la misma fuente, de los otros, 80% a 90% son enviados del norte de África, Albania o la ex Yugoslavia.

¹¹¹¹ Centre Interdisciplinaire d'Etudes de l'Islam dans le Monde Contemporain (CISMOC) (consultar en línea: <http://www.uclouvain.be/cismoc.html>; visitado por última vez el 12 de diciembre de 2021).

¹¹¹² Actualmente se están manteniendo conversaciones con la Universidad Católica de Lovaina (UCL) para ofrecer una formación similar en la comunidad francesa.

En España¹¹¹³ se han producido varios intentos al respecto¹¹¹⁴, pero en la actualidad sólo hay dos «escuelas» no formalizadas: una gestionada por la UCIDE y otra por la FEERI. La influencia exterior en este tema tiene una gran relevancia y así los países de origen pretenden de alguna manera seguir influyendo en los países de destino también en esta materia. En este sentido, podemos hacer mención al hecho de que el Instituto marroquí Mohamed VI de imanes y predicadores se haya ofrecido para formar a imanes que ejerzan en mezquitas de España, tal como ya está haciendo con otros países, tanto europeos como africanos¹¹¹⁵.

La solución –a mi juicio– pasa por la puesta en marcha de un plan de formación académica del personal religioso islámico, paralelo al de otras confesiones religiosas, ya que de lo contrario dicha formación vendrá –como hemos visto– de la mano de algunos de los países de origen o de influencia (Marruecos¹¹¹⁶, Arabia Saudí, Egipto, Argelia, etc.). En el caso de los imanes en ejercicio se hace necesaria, además, una formación que aborde, entre otras, la cuestión lingüística, así como el conocimiento del entorno social, cultural, político y jurídico en el que se sitúan. El cambio en el perfil de los imanes a medio y largo plazo pasa por la puesta en marcha de un grado universitario, bien propio bien general que versaría –por ejemplo– sobre ciencias de las religiones, que frene las intervenciones de terceros países en este terreno, así como una fuerte

¹¹¹³ En España, el 80% de los imanes son de origen extranjero y están formados principalmente en Marruecos, aunque no se exige por parte de los poderes públicos ningún título para ejercer como ministro de culto, ya que dicha materia queda en manos exclusiva de las organizaciones religiosas.

¹¹¹⁴ En Cataluña, a principios de la década de los 2000 se generó un estado de opinión que forzó la necesidad de llevar a cabo una formación para imanes. Y así se hizo desde 2002 a 2012, ofreciendo una formación de aprendizaje del catalán, a la que se añadieron progresivamente otros elementos relacionados con la historia, el derecho y las instituciones públicas catalanas, primero para imanes y posteriormente para otros líderes de comunidades religiosas minoritarias.

A nivel estatal, cabe señalar que la primera iniciativa fue la puesta en marcha por la UNED, en concreto por el Departamento de Derecho Eclesiástico del Estado, en colaboración con la Fundación Pluralismo y Convivencia, en enero de 2009, con el curso de actualización profesional titulado: *Islam y principios democráticos*, que tuvo su continuidad durante los años 2010 y 2011.

Hasta ese momento, la realidad era que la formación del personal religioso se había abordado esencialmente desde una perspectiva periférica. Este fue el caso de los cursos organizados en colaboración entre la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), la Asociación socio-cultural Ibn Batuta y el Consejo Islámico Cultural de Catalunya, así como los cursos organizados por la Universidad Camilo José Cela. Otro tipo de formación, que tiene más que ver con la creación de redes y, en definitiva, con la organización del Islam en España, han sido –por ejemplo– los organizados por la Federación Islámica de la Región de Murcia (FIRM).

En ese sentido, véanse FERREIRO GALGERA, Juan: «Formación de imanes en la Unión Europea», en *Revista europea de Derechos fundamentales*, núm. 17/1 (2011), págs. 150-154; MORERAS, Jordi: *Els imams de Catalunya, expectatives i propostes de formació*, Fundación Jaume Bofill, Barcelona 2007;

¹¹¹⁵ El director de este Instituto, Abdesalam Lazaar, ha explicado a Efe que este año su escuela, donde ejercen 66 profesores, acoge más de 1.200 estudiantes que serán formados como imanes, predicadoras y predicadores; de ellos, solo 335 son marroquíes, 50 franceses y el resto subsaharianos de diferentes nacionalidades.

¹¹¹⁶ En el Informe de la ONU sobre *Lugares de culto y terrorismo*, se hace referencia, como «caso práctico» 11, al Instituto Mohammed VI para la formación de imanes: «Sensibilizar y capacitar a los líderes religiosos para que propaguen una visión tolerante de sus creencias es una herramienta esencial para mitigar el riesgo de que las personas desarrollen un comportamiento extremista que pueda resultar en actos terroristas. En Marruecos, el Instituto Mohammed VI forma a unos 777 estudiantes de 32 nacionalidades de África, Asia y Europa. Los estudiantes toman cursos de educación religiosacomplementados por el lenguaje, la informática, las humanidades y la enseñanza de los derechos humanos a razón de 30 horas por semana. En particular, el Instituto tiene por objeto proporcionar a sus alumnos las aptitudes y los conocimientos necesarios para comunicar las disposiciones de la sharia islámica explicando sus propósitos y destacando los valores de la tolerancia y la moderación». Acción sobre la Violencia Armada (AOAV), 2016; Misión Permanente de Marruecos ante las Naciones Unidas (cit. en NACIONES UNIDAS: *Protecting religious sites from terrorist attacks. Good practices guide. Specialized module*, Nueva York 2022 (consultar en línea: https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/2118451e-vt-mod4-religious_sites_final-web.pdf; visitado por última vez el 22 de septiembre de 2022).

relación entre cultura y religión, y que ofrezca la posibilidad de contar con personal religioso islámico formado en España¹¹¹⁷.

Antes como ahora, la exigencia de formar a imanes se topa con dos evidencias fundamentales: la divergencia entre lo que se espera que hagan los imanes entre las comunidades musulmanas y la sociedad española, y la precariedad crónica y estructural en la que se encuentran instaladas estas comunidades que siguen seleccionando de forma poco adecuada a sus imanes, y a los que no siempre les pueden ofrecer unas condiciones laborales dignas¹¹¹⁸. Amén de que, para algunos expertos, la formación europea de imanes, hecha desde un centro público, no obtendrá los resultados pretendidos, toda vez que el creyente más común pensará que esos imanes se dedican a difundir el mensaje gubernamental, al tiempo que –según esos mismo expertos– cualquier intento por controlar los discursos de los imanes hasta ahora no ha funcionado ni siquiera en países musulmanes¹¹¹⁹.

En consecuencia, cualquier iniciativa de formación en este sentido deberá ser definida sobre la base de las necesidades que tengan las propias comunidades musulmanas. Para ello, resulta necesario proceder a una redefinición de las funciones de los imanes, comprendiendo la complejidad de su ejercicio pastoral en un contexto no musulmán. Era y sigue siendo importante, recuperar el bagaje formativo y de experiencia aportado por los imanes, ya que en el debate general se favorece la idea de que éstos no están preparados. En este sentido, la cooperación entre los agentes implicados (esto es, poderes públicos, universidades y comunidades islámicas) resulta absolutamente necesaria e imprescindible.

Mientras que un segundo problema es el encaje de esta formación y experiencia en el contexto de la sociedad española, y en este sentido entendemos que la formación que se proponga debe de ir en esta dirección. De momento, hay que descartar la idea de que la formación evitará la importación de imanes del exterior, pero sí se tiene que procurar que su función sea mucho más contextualizada que hasta ahora, y para ello la formación en «principios cívicos» resulta primordial y necesaria¹¹²⁰.

¹¹¹⁷ CONTRERAS MAZARÍO, José M.: *¿Hacia un islam español?...*, op. cit., págs. 332-338.

¹¹¹⁸ Ver a este respecto, VIDAL GALLARDON, Mercedes: «Inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los dirigentes religiosos e imanes de las comunidades integradas en la Comisión Islámica de España», en *Revista Española de Derecho canónico*, nº 63 (2006), pág. 337.

¹¹¹⁹ En ese sentido, ver MORERAS, Jordi: *Els imams de Catalunya, expectatives i propostes de formació*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona 2007; MORERAS, Jordi: *Els imams de Catalunya. Figures d'una autoritat religiosa en (re)construcció*, Ed. Empúries, Barcelona 2007; MORERAS, Jordi: *Actors i representacions. L'associacionisme d'origen marroquí a Catalunya*, Col·lecció Ciuradania i Immigració nº 3, Secretaria per a la Immigració, Barcelona 2009; ROY, Olivier: *El islam en Europa*, Ed Complutense, Madrid 2009; ROY, Olivier: *La laïcité face à l'islam*, Hachette Pluriel, París 2006.

¹¹²⁰ A este respecto, el proyecto patrocinado por la Universidad de Leiden es actualmente el más avanzado para alcanzar la meta de un acuerdo entre las tres partes implicadas. A este respecto, la Universidad de Leiden propuso al Ministerio un programa de Grado doble, conforme al sistema del «duplex ordo»: un currículum de cuatro años, tres años para el Grado y otro más para el Máster; este último debería ser el complemento confesional para la formación de imanes en Holanda. En enero de 2006, el Gobierno concedió una subvención de 2.6 millones de euros a la Universidad de Leiden para el desarrollo de la primera fase del programa. Así, en septiembre de 2006 comenzó el programa de teología islámica, el único programa académico en el sistema educativo superior de Holanda. El programa se centra en el pluralismo islámico interno y, más aún, subraya el contexto europeo de educación superior. Este primer paso debería funcionar como el fundamento necesario para el segundo paso o fase confesional. Este programa pretendía proporcionar a los estudiantes dos competencias principales: la formación académica en ciencias islámicas y el conocimiento del contexto sociocultural para facilitar la integración de los musulmanes en la sociedad holandesa. El propósito principal de esta primera etapa era enseñar el idioma árabe y los textos importantes en lengua árabe, por una parte, y los métodos de investigación crítica en lenguas occidentales, por otra. Su objetivo principal era establecer una conexión entre el islam y occidente.

Hacer estable lo que en su día fue un banco de pruebas resulta imprescindible¹¹²¹. Cualquier actividad profesional tiene su capacitación o formación en España, y ésta también debe de tenerla. Por ello no nos parece adecuado delegar en terceros (sobre todo si éstos son países) esta función y deberían ser los poderes públicos españoles (a través de sus autoridades educativas) quienes llevarán a cabo este tipo de formación. Que ello vaya a suponer un gasto económico no cabe la menor duda, pero también estoy convencido que los resultados a largo plazo demostrarán que tomar medidas de calada en este sentido es mucho mejor que no hacer nada.

Currículo del Grado en Teología Islámica.

Primer curso: 1. Lengua árabe. 2. Tendencias modernas en el islam A (lenguas occidentales). 3. Tendencias modernas en el islam B (Árabe). 4. Introducción a la ciencia de la religión. 5. Introducción a las ciencias sociales. 6. Historia del islam. 7. Psicología de la religión. 8. Historia del cristianismo.

Segundo curso: 1. Ciencias del Corán A (Lenguas occidentales). 2. Ciencias del Corán B (Árabe). 3. Teología y filosofía islámicas A (lenguas occidentales). 4. Teología y filosofía islámicas B (textos en árabe). 5. Derecho y ética islámicos: rituales y símbolos 1A (lenguas occidentales). 6. Derecho y ética islámicos: conductas sociales 2A (lenguas occidentales). 7. Derecho y ética islámicos: fatwás para los musulmanes en occidente 2B (Árabe). 8. Ciencias del hadiz A (textos en árabe). 9. Ciencias del hadiz B (textos en árabe). 10. Filosofía de la religión. Ciencia comparada de las religiones. 11. Historia del judaísmo.

Tercer curso: 1. Exégesis del Corán A (lenguas occidentales). 2. Exégesis del Corán B (Árabe). 3. Principios de Derecho Islámico A (lenguas occidentales). 4. Principios de Derecho islámico B (Árabe). 5. Teología islámica moderna. 6. Módulos opcionales. Tesina para Grado (Bachelor).

El Máster en Artes: Teología Islámica –dos años y 120 créditos–, combinado con el Grado, representa la parte confesional de este programa: El Suplemento Europeo al Título (DS) de la Universidad de Leiden tendría como complemento el Diploma Confesional concedido por las asociaciones islámicas.

Currículo de Máster en Artes: Teología Islámica.

Primer curso: 1. Ciencia de recitación del Corán (cinco partes de las treinta). 2. Ciencias del Corán (avanzado). 3. Ciencias del hadiz (avanzado). 4. Derecho islámico I (Culto: 'ibādāt, mālikī). 5. Derecho Islámico II (Social: mu'āmalāt mālikī). 6. Teología islámica ('asā'irī). 7. Historia religiosa de Holanda. 8. Ciencias sociales aplicadas al islam en Europa.

Segundo curso: 1. Derecho islámico comparado (al-fiqh al-ugāram) (avanzado). 2. Teología islámica comparada (avanzado). 3. Principios de jurisprudencia islámica (uṣūl al-fiqh: sólo para imanes) (avanzado). 4. Principios de composición de fatwás (uṣūl al-iftā') (sólo para imanes). 5. Cura espiritual y consejo (introductorio) (solo para consejeros). 6. Cura espiritual: perspectiva multirreligiosa (sólo para consejeros). 7. Cura espiritual: perspectiva en el islam (sólo para consejeros). 8. Preparación de la tesis de Máster en Artes.

(consultar en línea: <http://www.iesh.org>; visitado por última vez el 12 de diciembre de 2021).

Desde el año 2006, la parte académica del programa está funcionando (Grado), pero no así la parte confesional. En octubre de 2008, la Universidad presentó el programa acordado con las dos asociaciones islámicas al Ministerio de Educación holandés. Su respuesta, en abril de 2009, fue negativa debido a «dificultades legales»: El islam no figuraba entre las siete religiones autorizadas para formar a sus clérigos dentro del sistema universitario. En junio de 2009, el Parlamento holandés removió este obstáculo y, en julio, las organizaciones islámicas junto con la Universidad de Leiden participaron en un encuentro con el ministro quien les prometió estudiar la propuesta presentada en 2008 a la luz de los cambios legales introducidos por el Parlamento. Pero aún hoy dicho programa no sea puesto en marcha.

Cfr. SÁNCHEZ NOGALES, José Luis: «La formación de imanes en Europa: una visión de conjunto», en *Proyección*, núm. LVIII (2011), págs. 423-426 (consultar en línea: <https://pluriel.fuce.eu/article/la-formacion-de-imanen-en-europa-una-vision-de-conjunto/?lang=es>; visitado por última vez el 12 de diciembre de 2021).

¹¹²¹ Dicho banco de pruebas lo encontramos en dos cursos de actualización profesional puestos en marcha en el seno del Departamento de Derecho eclesiástico del Estado de la Facultad de Derecho de la UNED, en colaboración con la Fundación Pluralismo y Convivencia, bajo los títulos: «Aspectos sociológicos del islam en España» (2009), el primero, e «Islam y principios democráticos» (2010), el segundo. En el primero de los cursos (2009), hubo 47 estudiantes, 42 de ellos estaban becados por la propia Fundación pública Pluralismo y Convivencia. El objetivo principal del curso iniciático fue analizar el panorama sociológico y jurídico referido al Islam, pero no incluye propiamente estudios teológicos, aunque uno de los cuatro bloques temáticos ofrecidos se refiere a la cultura islámica y religiosa. Los otros tres bloques abordan temas de carácter sociológico y jurídico: 1) El hecho religioso islámico –Fundamentos–; 2) Islam en España; 3) Islam y la ley española. Los estudiantes recibieron un diploma de la propia Universidad, pero sin reconocimiento oficial (diploma propio hasta ahora sólo reconocido por la propia UNED). En el curso 2010, en la UNED-Madrid se matricularon 21 alumnos, en la delegación de la UNED de Valencia 22, y en Tarrasa 18 alumnos. En septiembre de 2010, UNED (Madrid) celebró el segundo curso (Aspectos jurídicos y sociológicos del Islam en España) para aquellos alumnos que hubieran completado el curso anterior.

La inacción en esta materia no puede ser una opción, ya que las consecuencias pueden resultar muy negativas.

8.3. Relaciones Estado-ciudadanos (fieles)

1.- A este respecto, debemos partir de un elemento esencial como es el factor de la cohesión social. En este sentido, elementos como el sentimiento de pertenencia e identidad resultan esenciales para la consecución de los objetivos de cohesión. Por el contrario, factores como la pobreza, la segregación, etc. juegan a favor de quienes propugnan el fanatismo, la intolerancia y el extremismo violentos. En esta misma línea, vincular terrorismo e inmigración no resulta muy adecuado, ya que –aunque resulta un argumento recurrente– los datos lo desmienten: de los atentados producidos en Europa, desde 2005: 29 de los terroristas nacieron dentro de las fronteras europeas¹¹²².

En este sentido, las frustraciones que acompañan las situaciones de rechazo y el fracaso de integrarse a una cultura diferente montan el escenario ideal para iniciar un proceso de radicalización, particularmente entre la llamada «segunda y tercera generación» de expatriados (hijos de migrantes que nacieron en Europa y que no han conocido otra cosa en sus vidas más que la marginación; extranjeros en su propio país)¹¹²³. Por ello, más allá de los objetivos políticos¹¹²⁴, los yihadistas afirman buscar justicia personal. En este sentido, el argumentario a utilizar sería del estilo el siguiente: «la culpa de su radicalización no la tiene él mismo, sino la sociedad occidental que en un principio obligó a su familia a huir de su país natal. Si no fuera por la intervención militar de los países colonialistas que termina por expulsar a la población nativa de sus hogares, y la marginación burocrática y social que sufren los hijos y nietos de refugiados, los extremistas no tendrían que recurrir a la violencia para expresar sus aflicciones en las naciones europeas»¹¹²⁵.

El presente argumentario debe combatirse desde postulados próximos a la inclusión social, y con ellos el sentimiento de pertenencia en la sociedad de la que son miembros. En este sentido, la plena garantía y protección de los derechos humanos en general, y de la libertad religiosa en particular, puede resultar un factor decisivo en dicho proceso de inclusión. La nueva realidad de la sociedad española en materia religiosa exige de las administraciones públicas una toma de conciencia y la puesta en marcha de medidas que garanticen a un tiempo el ejercicio del derecho a la libertad religiosa y la cohesión social. El reconocimiento institucional de las minorías religiosas y su participación social resultan condición *sine qua non* para garantizar ambas cuestiones.

A este respecto, cabe hacer referencia a un conjunto de problemáticas, a saber:

- a) las consecuencias negativas de la invisibilización del pluralismo religioso;
- b) la ausencia de mecanismos de interlocución entre comunidades y confesiones religiosas y las administraciones, y

¹¹²² EUROPOL: *European Union Terrorism situation and Trend Report 2018*, Bruselas 2018 (consultar en línea: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/tesat_2018_1.pdf; visitado por última vez el 14 de diciembre de 2021).

¹¹²³ Véase a este respecto, CARRANZA FÖRSTER, Sergio R.: *Historia del islamismo egipcio y de su fallido ascenso al poder*, Tirant lo Blanch, Valencia 2021.

¹¹²⁴ Cfr. BRAMON, Dolores: *El islam político*, Ed. Catarata, Madrid 2017; EICKELMAN, Dale, y PISCATORI, James: *Muslim politics*, Princeton University Press, Princeton 1996.

¹¹²⁵ En este sentido, véase BURUMA, Ian, y MARGALIT, Avishai: *Occidentalismo. Breve historia del sentimiento antioccidental*, Ed. Península, Barcelona 2005.

- c) la necesidad de equiparar el trato dispensado a las entidades religiosas con el dispensado al resto de entidades asociativas.

El papel de las administraciones, por lo que a la participación se refiere, debe concretarse en la participación en órganos consultivos y en otros mecanismos de participación ciudadana. A esta puede añadirse una segunda vía como es la incorporación de metodologías participativas en todas las fases del proceso de diseño, implantación y evaluación de las acciones y servicios públicos en general, y en lo que pueda afectar a la salvaguarda de los lugares de culto en particular. En este sentido, se pueden exponer una serie de recomendaciones prácticas para el fomento de la participación:

- a) primera, establecer acciones, mecanismos y métodos de trabajo que permitan recoger las demandas y necesidades de la población en general, y de las confesiones religiosas en particular. Esta idea es aplicable desde niveles tan amplios como el propio diseño de las ciudades o el abordaje de los problemas en los barrios, hasta niveles tan ‘micro’ como la atención individual en los diferentes servicios municipales;
- b) segunda, en íntima relación con la anterior, las confesiones deberían poder participar en la definición de las acciones que se desarrollan desde los diferentes servicios. Esta participación contribuiría a su adaptación a la diversidad. Con ello se favorecería también la implicación de las confesiones y de las personas con las que se trabaja, en la satisfacción de sus propias necesidades; y
- c) tercera, la participación en cualquiera de las fases de las políticas públicas debe estar guiada por principios como el diálogo igualitario que posibiliten el encuentro entre personas diversas.

En consecuencia, su participación no debe quedar reducida exclusivamente ni a foros interreligiosos, ni a espacios relacionados con la inmigración.

8.4. Relaciones confesiones religiosas-sociedad

Una última relación tiene que ver con la posición de las distintas confesiones religiosas en la sociedad española. Como ya vimos supra, la sociedad española tiene una visión muy distinta dependiendo del grupo religioso de que se trate. Para superar algunos prejuicios y estereotipos debe actuarse en una doble dirección: hacia la sociedad, la primera, y hacia las confesiones religiosas, la segunda.

1.- Desde el plano de la **sociedad**, se hace necesaria la superación de estereotipos vinculados con la diversidad religiosa. A ese respecto, cabe señalar que tradicionalmente se ha producido una conexión entre nación y religión, que en el caso de la sociedad española se concreta en el catolicismo. Un catolicismo que conformó así una urdimbre básica de la trama socio-cultural. Sin embargo dicha cosmovisión, en un contexto de imposición sobre otras cosmovisiones religiosas generó procesos de sincretización entre el poder político y el poder religioso, así como de homogeneización a nivel cultural.

La reacción de la sociedad español, en la mayoría de las ocasiones, podemos calificarla de tolerante, aunque no carente de cierto temor sobre todo con relación a la comunidad musulmana. Baste a este respecto con mencionar los cientos de casos en los que los vecinos de alguna localidad se han manifestado en contra de que se instale un lugar de culto de una minoría religiosa, sobre todo si se

trata de una mezquita en «su» barrio, lo que refleja una cierta prevención de la sociedad española hacia las minorías religiosas en general, y hacia las comunidades musulmanes en particular¹¹²⁶.

A este respecto, resulta de interés traer a colación en este momento dos estudios: el primero del CIS titulado «Actitudes ante el cambio religioso»¹¹²⁷ y el segundo del Observatorio del Pluralismo Religioso en España titulado: «*Opiniones y actitudes de los españoles ante la dimensión cotidiana de la religiosidad y su gestión pública*»¹¹²⁸. En el segundo de los Informes citados, y por lo que respecta –por ejemplo– a los lugares de culto, cabe destacar que una mayoría (58,8%) considera que los grupos religiosos deberían poder establecer éstos en cualquier lugar del centro o de los barrios que a los creyentes les parezca bien; por su parte, un 24,1% estima que los mismos deberían situarse en las afueras de los municipios, lejos del centro, en lugares especiales para los grupos religiosos y, por último, para un 14,3% la cuestión resulta indiferente (pág. 17).

Figura 23. Opinión sobre situación de los centros religiosos

Muchos grupos religiosos están abriendo centros de culto en distintas localidades del país. En su opinión, ¿dónde deberían situarse los nuevos centros de culto religioso: en cualquier lugar del centro o de los barrios que a los creyentes les parezca bien, o, por el contrario, en las afueras de los municipios, lejos del centro, en lugares especiales para los grupos religiosos?

En cualquier lugar del centro o de los barrios que a los creyentes les parezca bien	58,8%
En las afueras de los municipios, lejos del centro, en lugares especiales para los grupos religiosos	24,1%
La cuestión le resulta indiferente (respuesta espontánea)	14,3%
No sabe	2,3%
No contesta	0,5%

Fuente: Observatorio del Pluralismo Religioso en España: «Opiniones y actitudes de los españoles ante la dimensión cotidiana de la religiosidad y su gestión pública», Madrid 2013.

No obstante, cuando la pregunta se concreta en lugares de culto determinados (mezquita, iglesia evangélica, iglesia católica, iglesia ortodoxa y sinagoga), la respuesta respecto de cada uno varía. Así, y por lo que respecta, a la mezquita: un 58,3% le daría igual que la abriesen al lado de su casa, mientras que un 39,8% preferiría que la abriesen en otro sitio¹¹²⁹. Cuando la pregunta se

¹¹²⁶ A este respecto, ver «Los musulmanes deben disponer de mezquitas dignas para rezar» (consultar en línea: http://www.abc.es/hemeroteca/historico-13-10-2007/sevilla/Cordoba/los-musulmanesdeben-disponer-de-mezquitas-dignas-para-rezar_1641129802395.html#; visitado por última el 13 de diciembre de 2021); «La ubicación de la mezquita de Lleida levanta un alud de críticas. 29/06/2009» (consultar en línea: http://www.elpais.com/articulo/cataluna/ubicacion/mezquita/Lleida/levanta/alud/criticas/elpepiespcat/20090629elpcat_5/Tes; visitado por última vez el 13 de diciembre de 2021).

¹¹²⁷ La primera Encuesta se puede consultar en línea: https://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2800_2819/2819/Ft2819.pdf (visitado por última vez el 13 de diciembre de 2021).

¹¹²⁸ Consultar en línea: https://www.observatorioreligion.es/upload/83/81/Opiniones_y_actitudes_de_los_espanoles_ante_la_dimension_cotidiana_de_la_religiosidad_y_su_gestion_publica.pdf (visitado por última vez el 12 diciembre de 2021). La segunda encuesta se puede consultar en línea: https://www.observatorioreligion.es/upload/97/31/II_Encuesta_sobre_opiniones_y_actitudes_de_los_espanoles_ante_la_dimension_cotidiana_de_la_religiosidad_y_su_gestion_publica.pdf (visitado por última vez el 13 de diciembre de 2021).

¹¹²⁹ Llama la atención las respuestas con relación a el por qué preferiría no tener una mezquita cerca de «su» casa. Y así, un 29,3% dice que para evitar ruidos y aglomeraciones; un 6,9% para evitar que aumente la inseguridad ciudadana; 11,5% porque prefiero tener vecinos de mi misma cultura/idioma; un 20,4% para evitar que «mi» barrio se llene de musulmanes o porque no me gustan los musulmanes; un 1,6% para el riesgo de terrorismo; un 0,8% Porque bajaría el precio de la vivienda en el barrio, y un 0,2% para evitar el tráfico de drogas (ver *Encuesta 2*, pág. 18).

refiere a una iglesia evangélica, las respuestas varían del 69% que le daría igual al 28,9% que preferiría otro lugar. Porcentajes éstos muy parecidos cuando se trata de una iglesia ortodoxa (68,5% y 28,2%) o de una sinagoga (65,6% y 31,4%), que se alteran a favor cuando la pregunta afecta a una iglesia católica: 81,5% y 16,3% (pág. 17).

Figura 23. Opinión sobre distintos tipos de centros de culto

Ahora voy a preguntarle por distintos tipos de centros de culto y me gustaría que me dijera si a Usted, personalmente, le daría igual que abriesen uno al lado de su casa o si, por el contrario, preferiría que lo abriesen en otro sitio.

	Le daría igual que lo abriesen al lado de su casa	Preferiría que lo abriesen en otro sitio	Me gustaría que lo abriesen al lado de mi casa (respuesta espontánea)	No sabe	No contesta
Una mezquita	58,3%	39,8%	0,8%	0,9%	0,3%
Una iglesia evangélica	69,0%	28,9%	0,6%	1,2%	0,3%
Una iglesia católica	81,5%	16,3%	1,4%	0,4%	0,3%
Una iglesia ortodoxa	68,5%	28,2%	1,0%	2,0%	0,4%
Una sinagoga judía	65,6%	31,4%	0,9%	1,8%	0,4%

Fuente: Observatorio del Pluralismo Religioso en España: «Opiniones y actitudes de los españoles ante la dimensión cotidiana de la religiosidad y su gestión pública», Madrid 2013.

Por lo que se refiere a las comunidades musulmanas en concreto, y sobre todo después del 11-M, cabe señalar que la sociedad española ha reaccionado con cierto miedo, pero no se han producido –al contrario que otras sociedades del entorno: Austria, Reino Unido, Países Bajos, etc.– reacciones de rechazo e incluso violentas. No obstante, si se han producido cambios en la percepción, que podemos concretar en las siguientes:

1. se ha reforzado la relación islam-inmigración y, por tanto, hay una mayor percepción de que los musulmanes es extranjero. Desde otra perspectiva, pero de forma paralela, se ha reforzado la idea de que «lo católico» es español;
2. hay miedo a los espacios musulmanes, lo que hace que sean vistos desde la perspectiva de la seguridad y no de la inclusión y la cohesión social; y
3. desde el punto de vista de la opinión pública se comprueba, a través de las diferentes encuestas, que la opinión de los musulmanes que viven en España sobre la sociedad española es mucho mejor¹¹³⁰ que –como se ha puesto de manifiesto *supra*¹¹³¹– la que la sociedad española tiene sobre ellos¹¹³².

¹¹³⁰ Véase a este respecto, METROSCOPIA: *La comunidad musulmana de origen migrante en España*, Madrid 2006, ver en internet: http://explotacion.mtin.gob.es/oberaxe/documentacion_descargaFichero?bibliotecaDatoId=23, visitado por última vez el 25 de julio de 2020; *Ibid*, Madrid 2007, ver en internet: http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/portal_social/archives/mtas0134.dir/mtas0134.pdf; visitado por última vez el 25 de julio de 2020; *Ibid*, Madrid 2008, ver en internet: <http://observatorio.hispanomuslim.es/encuesta-metroscopia.pdf>; visitado por última vez el 25 de julio de 2020; *Ibid*, Madrid 2009, ver en internet: http://acudeweb.es/upload_folder/Informe.pdf; visitado por última vez el 25 de julio de 2020; *Ibid*, Madrid 2010, ver en internet: http://www.observatorioreligion.es/upload/08/05/Valores_actitudes_y_opiniones_de_los_inmigrantes_de_religion_musulmana._Cuarta_oleada._2010.pdf; visitado por última vez el 25 de julio de 2020; *Ibid*, Madrid 2011, ver en internet: [http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201485/Valores,%20actitudes+y+opiniones+de+los+inmigrantes+de+religi%C3%B3n+musulmana+\(NIPO+126-11-022-1\).pdf/0bf98a9b-bd97-490f-8e53-0e6885a34e0a](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201485/Valores,%20actitudes+y+opiniones+de+los+inmigrantes+de+religi%C3%B3n+musulmana+(NIPO+126-11-022-1).pdf/0bf98a9b-bd97-490f-8e53-0e6885a34e0a); visitado por última vez el 25 de julio de 2020.

¹¹³¹ Ver Capítulo 6, apartado 7.

¹¹³² FERNÁNDEZ GARCÍA, R.: «La construcción de la opinión pública en la comunidad musulmana de España»

2.- Mientras que, desde el plano de las **confesiones religiosas** en general, y desde las minoritarias en particular, es preciso que éstas asuman la nueva realidad que ha traído consigo la promulgación de la Constitución española de 1978. Tienen que pasar de dinámicas propias del Estado confesional y de cierta tolerancia hacia un Estado plural, laico y de libertad religiosa¹¹³³.

A ello debe añadirse que la realidad de las minorías religiosas ha estado situada en un segundo plano, escondida tras el aspecto migratorio que, respecto de algunos grupos religiosos, alcanzaba mayor peso. Sin embargo, en la actualidad han pasado a un primer plano, convirtiéndose en elemento definidor de «lo migratorio» (por ejemplo, «musulmán» antes que «marroquí»), lo que hace que se genere cierto rechazo e incluso miedo en la población española¹¹³⁴ y que, a su vez, las comunidades se proyecten hacia el interior.

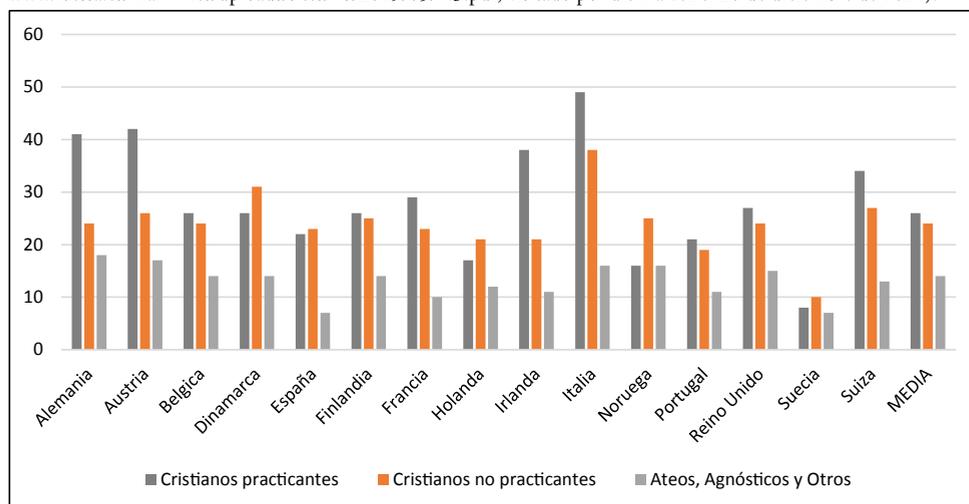
De manera telegráfica, su situación se puede resumir de la siguiente manera:

1. las comunidades religiosas se han cerrado en sí mismas como reacción a la presión exterior;

(consultar en línea: http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos_09/grupos-trabajo/area04/GT01/04.pdf; visitado por última vez el 12 de diciembre de 2021).

¹¹³³ Cfr. AGUIRRE, J. y TILLMAN, R.: «¿La religión en la esfera pública o la religión para la esfera pública?», en *Estudios de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas*, vol. 18 (2016), págs. 1-19; BERGER, P. (ed.): *The desecularization of the World: Resurgent religion and World Politics*, Ethics and Public Policy Center; Washington 1999; BERGER, P.: *Los numerosos altares de la modernidad. En busca de un paradigma para la religión en una época pluralista*, Sígueme, Salamanca 2016.

¹¹³⁴ A este respecto, se ha afirmado que «los análisis más pormenorizados en Europa se han realizado sobre las confesiones cristianas, que representan a las sociedades de acogida, lo cual no quiere decir que en otras confesiones no existan actitudes de este tipo o incluso más severas en algunas minorías. El índice NIM (Nationalist, anti-Immigration and anti-Minority views) del Pew Research Center muestra como los cristianos practicantes, en casi todos los países, registran una mayor puntuación, lo que implica un mayor rechazo a las minorías inmigrantes (gráfico 20). Se desmarca de esta situación España (junto con Dinamarca, Noruega, Suecia y Holanda), ya que los cristianos practicantes muestran una menor puntuación», en *Religión: condición social, acción social y esfera pública*, Fundación FOESSA, Madrid 2019, pág. 51 (consultar en línea: <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2019/05/1.3.pdf>; visitado por última vez el 20 de diciembre de 2021).



Nota: El índice NIM (Nationalist, anti-Immigration and anti-Minority views) está compuesto por 22 preguntas individuales en una escala del 1 al 10. Cuanto mayor sea la puntuación en la escala mayor es el sentimiento nacionalista, anti-inmigración y anti-minorías.

Fuente: Elaboración propia a partir de Pew Research Center (2018).

2. en muchos casos, el elemento religioso ha pasado a ser clave para aglutinar a los inmigrantes¹¹³⁵, por encima de su origen nacional o la identificación local;
3. «lo religioso» ha pasado a ser ámbito de identificación, y con ello los lugares de culto se han convertido de espacios de socialización¹¹³⁶. En este sentido cobra peso lo «musulmán» por encima del origen espacial de las personas. Esto es especialmente complejo en este momento dado que estamos en el proceso en el que la «segunda generación» —que no es «inmigrante», sino «española»— está empezando a tener un papel relevante y se corre el riesgo de que su primera afiliación identitaria sea la religiosa por encima de la ciudadana —que se consideren «musulmanes en España» y no «españoles musulmanes» o «musulmanes de España»¹¹³⁷; y
4. la articulación del islam en España no ha evolucionado apenas desde la firma de los Acuerdos de cooperación, en 1992. Esto implica que una estructura pensada para unas decenas de miles de personas no está siendo capaz de dar respuesta a millones de personas en un momento de especial necesidad de representación pública.

Las religiones, como instancia organizada de la sociedad civil, no sólo deben reclamar un espacio en el ágora pública, sino también abrirse a la sociedad para que ésta las conozca¹¹³⁸. En este sentido, y con una sugerente idea sobre la libertad religiosa positiva y negativa, DÍAZ-SALAZAR establece los deberes que tenemos para una participación efectiva y no invasiva de las religiones en público¹¹³⁹: «*Es necesario plantear un debate público sobre cuáles son las condiciones para la intervención de las religiones y las comunidades religiosas en la esfera pública con el fin de preservar la laicidad del estado, mantener el pluralismo y hacer posible el desarrollo de la libertad religiosa positiva (despliegue de la religión en la esfera pública) y de la libertad religiosa negativa (derecho de los no-creyentes a ser invadidos y dominados por las religiones y sus instituciones)*»¹¹⁴⁰.

¹¹³⁵ En este sentido, sea señalado que «*la religión es presentada en la experiencia de los inmigrantes como un fenómeno que suscita hospitalidad, fraternidad y solidaridad y las comunidades de creyentes son valoradas como lugares de referencia, fuentes desde la que reconstruir la propia vida en el extranjero y organizaciones donde gestionar oportunidades de empoderamiento y movilidad social*» (VIDAL, F. y MARTÍNEZ, J.: *Religión e integración social de los inmigrantes: la prueba del ángel*, Centro de Estudios para la Integración Social y Formación de Inmigrantes, Valencia 2006, pág. 424).

¹¹³⁶ Cfr. MARTÍNEZ-ARIÑO, J., GRIERA, M., GARCÍA-ROMERAL, G. y FORTEZA, M.: «Inmigración, diversidad religiosa y centros de culto en la ciudad de Barcelona», en *Migraciones*, núm. 30 (2011), págs. 101-133.

¹¹³⁷ Uno de los elementos a destacar es el hecho de que los atentados del 7-J en Londres fueron realizados por ingleses de tercera generación que se autodefinían «musulmanes en el Reino Unido», a pesar de que toda su vida había transcurrido en el marco de la sociedad inglesa.

¹¹³⁸ En este sentido, TAYLOR, en su monumental obra *A Secular Age*, aboga por comprender las narrativas religiosas como una tradición más dentro de las sociedades pluralistas. En éstas hay tradiciones espirituales, religiosas, científicas, filosóficas y artísticas que deben ser respetadas y cuidadas. Todas estas tradiciones tienen el derecho, nosotros añadiríamos el deber, de presentarse en público desde sus propias narrativas. El límite residiría en el nivel de comprensibilidad de las propuestas que exigirían un esfuerzo por todos los actores de la esfera pública y no únicamente de las tradiciones religiosas por traducirse al lenguaje secular (TAYLOR, Ch.: *A Secular Age*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge 2007).

¹¹³⁹ A este respecto, CASANOVA especifica tres instancias principales:

• *«Cuando la religión entra en la esfera pública para defender no solo su libertad sino todas las libertades y derechos modernos, y el propio derecho de una sociedad civil democrática a existir en contra de un Estado absolutista y autoritario.*

• *«Cuando las religiones entran en la esfera pública para cuestionar la absoluta autonomía legal de las esferas seculares sin tener en cuenta ninguna dimensión moral o ética.*

• *«Cuando entra en la esfera pública para proteger el mundo de la vida de la penetración del Estado o el mercado»* (CASANOVA, J.: *Public Religions in the Modern World*, University Chicago Press, Chicago 1994, pág. 52; CASANOVA, J.: *Genealogías de la secularización*, Anthropos, Barcelona 2012, págs. 109-110).

¹¹⁴⁰ DÍAZ-SALAZAR, R.: «La cohesión social y las formas públicas de la religión en las sociedades contemporáneas», en VV.AA.: *El fenómeno religioso. Presencia de la religión y la religiosidad en las sociedades avanzadas*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla 2008, págs. 27-40.

Esta responsabilidad de presencia en la esfera pública exige a las confesiones religiosas, especialmente a las minoritarias (aunque no sólo), realizar un esfuerzo por presentarse en público desde sus mismos relatos y narraciones. Articular una verdadera «teología pública» que otorgue una voz propia a las tradiciones religiosas desde sus propios recursos buscando intersecciones imaginativas con la sociedad global. No se trata de buscar un discurso invasivo para las personas que se consideran no creyentes, pero tampoco evasivo de la realidad pública que reduce lo religioso a un hecho privado. Una voz propia para apelar a las conciencias de todos los ciudadanos y dispuesta a la escucha, la reinterpretación y el enriquecimiento de otros puntos de vistas y otras cosmovisiones¹¹⁴¹.

¹¹⁴¹ Ver VILLAGRÁN, G.: «Teología pública: una propuesta para hablar teológicamente de temas sociales a la sociedad pluralista española», en *Revista de Fomento Social*, núm. 67 (2012), págs. 635- 665; VILLAGRÁN, G.: *Teología pública. Una voz para la Iglesia en sociedades plurales*, Ed. PPC, Madrid 2017.

CAPÍTULO 6º.

MECANISMOS E INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN

1. ORGANIZACIONES RELIGIOSAS, MIGRACIÓN Y SEGURIDAD: DE LA INTEGRACIÓN A LA PERTENENCIA

1.- La pluralidad religiosa es una realidad que, desde un plano cualitativo, ya existía en España antes de los movimientos migratorios producidos en los años noventa, pero tampoco se puede negar que dichos movimientos han supuesto un incremento cuantitativo. Por tanto, podemos afirmar que la inmigración puede entenderse como un factor de dinamización y visualización de la diversidad religiosa, pero resulta necesario distinguir entre ambas realidades. Desde el punto de vista de su gestión, la inmigración es un hecho coyuntural, mientras que las creencias tienen carácter estructural. Por tanto, en un primer momento inmigración y pluralismo pueden estar muy relacionados, pero con el paso del tiempo deben situarse en espacios diferenciados (que, en el caso del hecho religioso, éste debe quedar enmarcado en el campo de los derechos y libertades y, por tanto, en el de la ciudadanía), y si esto no ocurre se acabará generando un grave problema de integración del grupo (y pertenencia del individuo) que afectará a la convivencia y, por ende, a la cohesión social.

La migración es una experiencia extraña. El individuo, aunque haya elegido de hecho voluntariamente (y también esperado ardientemente) partir, se encuentra arrancado del contexto en el que nació y creció, de los puntos de referencia que siempre le sirvieron para orientarse, de las relaciones interpersonales y familiares que estructuraron su vida. Las preguntas existenciales se agudizan. Como señalaba hace varios años HERBERG, en un estudio sobre la religiosidad americana convertido en un clásico, surge en nuevos términos el problema de la auto-identificación y de la auto-colocación, expresado en la pregunta: ¿quién soy?¹¹⁴². En esta clave, la migración puede ser definida como una experiencia «teologizante»¹¹⁴³, en el sentido

¹¹⁴² HERBERG, W.: *Protestant-Catholic-Jew. An essay in American religious sociology*, Anchor Books, New York 1960, pág. 12.

¹¹⁴³ WARNER, R. S.: «The new immigrant religion: an update and appraisal», en *Epicenter*, vol. 5, nº 2 (2000), págs. 1-7.

que lleva a hacerse preguntas profundas y a buscar sondear el misterio de la vida: *«la religión desempeña un rol crucial en la construcción de la identidad, en la producción de significados y en la formación de los valores»*¹¹⁴⁴.

La pregunta sobre la identidad personal conduce a otra, relativa a la pertenencia. Una pregunta muy viva para el emigrado que ha perdido por definición su anclaje en el contexto social en el cual ha nacido y crecido. Ya HERBERG, en su clásico trabajo, había puesto en relieve este aspecto, afirmando resueltamente que, *«para vivir el migrante debe «pertenecer». Para pertenecer debe estar en condiciones de colocarse a sí mismo en un contexto social más amplio, de identificarse a los propios ojos y a los de los demás»*¹¹⁴⁵. No sólo en la separación de muchos otros aspectos de su vida anterior, los inmigrantes a menudo se aferran a la religión como elemento de continuidad que sobrevive a la erradicación y a la transferencia en un contexto ajeno: *«luchando contra grandes desventajas para salvar cualquier cosa de los viejos modos de vivir, los inmigrantes dirigen hacia la fe el peso entero de sus grandes deseos de seguir relacionados con el pasado»*¹¹⁴⁶.

Después de un largo olvido, el tema del significado de la religiosidad y de la pertenencia confesional de los inmigrantes en los procesos de integración ha vuelto a la escena, pero al diferencia de tiempos pasados hoy la alteridad religiosa esencialmente en Europa tiene el rostro temido del Islam. Para alguna sociedad receptora, como la alemana, no había problema, ya que los inmigrantes eran vistos como una presencia temporal a los cuales se recurría para satisfacer determinadas necesidades del mercado de trabajo, pero no se preveía ni se deseaba que pudieran echar raíces e introducir diversidades culturales y «étnicas» ya entonces temidas.

En otros casos, como el francés, prevalecía la idea de que las instituciones de la «sociedad moderna», la fábrica para los adultos y la escuela para los menores, hubieran —más o menos rápidamente— terminado con la identidad ancestral y los residuos tradicionales. Desde sus orígenes, el *ethos* republicano proponía la pertenencia a las naciones como «madre común de todos los ciudadanos»: todas las lealtades parciales, como las religiosas y étnicas, eran consideradas fuerzas que obstaculizaban la identificación nacional y, por lo tanto, la «fraternidad entre los ciudadanos».

En Estados Unidos, las primeras migraciones, esencialmente de irlandeses (1830), estuvieron marcadas por los prejuicios y las dudas. El prejuicio racial que culpaba a los irlandeses, considerados en esa época los «negros de Europa», tenía connotaciones religiosas precisas, y la convicción de la imposibilidad de una integración pacífica se basaba en la percepción de las diferencias confesionales. Fue creciendo la idea entre la mayoría anglosajona y protestante de que los nuevos llegados, por causa de sus convicciones religiosas, no podrían integrarse en la civilización democrática americana. Aquellos nuevos que llegaban obedecían a un jefe religioso extranjero, se adherían a una confesión jerárquica y autoritaria, no se acostumbraban a las discusiones libres de las congregaciones protestantes que estaban reconocidas como la matriz de la democracia americana¹¹⁴⁷. En el interior de estas comunidades católicas se manifestó rápidamente —no obstante, el universalismo declarado— un comportamiento latentemente xenofóbico, que se dirigía de vez en cuando hacia los que recién llegaban. Por reacción, los varios grupos «étnicos» de religión

¹¹⁴⁴ LEVITT, P.: «You know, Abraham was really the first immigrant: religion and transnational migration», en *International Migration Review*, vol. XXXVII, n° 3 (2003), págs. 847-873.

¹¹⁴⁵ HERBERG, W.: *Protestant-Catholic-Jew...*, op. cit., pág. 12.

¹¹⁴⁶ HANDLIN, O.: *The Uprooted. The epic story of the great migrations that made the American people*, Grosset & Dunlap, New York 1973, pág. 117.

¹¹⁴⁷ ZOLBERG, A. R., y LITT WOON, L. (1999): «Why Islam is like Spanish: cultural incorporation in Europe and the United States», en *Politics & Society*, vol. 27, n° 1 (1999), págs. 5-38.

católica tendían a desarrollar un intenso nacionalismo y a instituir iglesias nacionales propias en el interior de la iglesia católica americana¹¹⁴⁸.

Las iglesias o templos representaban no solamente lugares de culto, sino que eran además centros de socialización, con variadas asociaciones y grupos, actividades educativas y de tiempo libre, servicios asistenciales y asociaciones mutualistas. Reforzaban también la oportunidad de asumir roles de liderazgo y de participación cívica, que no eran accesibles al exterior¹¹⁴⁹. Al tiempo que se instituían parroquias «nacionales», más que territoriales, las iglesias contribuían a conservar la lengua de la madre patria: en 1916, cerca de la mitad de católicos frecuentaban iglesias en las cuales la lengua usada en la predicación era diversa de la inglesa¹¹⁵⁰.

No obstante, durante gran parte del siglo xx es de notar que muchos inmigrantes no tenían al partir un claro concepto de la propia identidad nacional: se sentían originarios de un pueblo, a lo más de una región. Y si la tenían esa identidad se refería a un Estado y/o a una lengua¹¹⁵¹. Con algunas variantes, la visión francesa de la laicidad del Estado, con exclusión del hecho religioso de la esfera pública, se ha infiltrado abundantemente en las instituciones políticas de nuestro continente. Desde este punto de vista la irrupción en el paisaje político europeo de una religión (el islam) que no conoce la separación del Estado y que no está dotada de instituciones representativas con las cuales negociar los acuerdos, representa una cuestión embarazosa. En el contexto europeo de secularización y privatización de la dimensión religiosa «*se hace muy difícil concebir que la referencia a lo religioso pueda ocupar un puesto fundamental tanto en la elección individual cuanto en aquellas sociedades de personas hoy instaladas en la sociedad europea*»¹¹⁵².

Amén de recordar que las naciones europeas son definibles en amplia medida como «naciones étnicas», esto es, han incorporado históricamente en sus procesos de autoidentificación un substrato de homogeneidad comunitaria de base étnico-nacional, convertido a través del tiempo en hecho como natural y en dato consabido. La base de su solidaridad interna experimenta todavía, de modo subyacente, los equilibrios fatigosamente alcanzados con la paz de Augsburgo (1555), basada sobre el principio *cuius regio, eius religio*: para llegar a estar juntos en modo pacífico en un determinado territorio, debemos compartir la misma religión. Estas naciones «étnicas» se han constituido después institucionalmente, redefinidas o reforzadas en la época romántica, en torno a la idea de una «unidad» de lengua, sangre, tierra e, incluso, religión, que habría hecho de ellas,

¹¹⁴⁸ HERBERG, W.: *Protestant-Catholic-Jew. An essay in American religious sociology*, Anchor Books, New York 1960.

¹¹⁴⁹ Análogamente, las sinagogas, para los inmigrantes de religión judía, tuvieron un rol fundamental en la reconstrucción y el mantenimiento de vínculos comunitarios según la milenaria tradición de la diáspora: el mismo término judío de «sinagoga» (Beth Haknesseth) significa literalmente «lugar de reunión» (MIN, P.G.: «A literature review with a focus on major themes», en MIN, P. G., y KIM, J. H. (Eds.): *Religions in Asian America. Building faith communities*, Altamira, Walnut Creek 2002, págs. 15-36).

Para los hijos de los inmigrantes, las escuelas parroquiales formaron un sistema educativo alternativo al clima de desprecio que encontraban en la sociedad externa, y específicamente en las escuelas públicas marcadas por la cultura protestante (THOMAS, W. I., y ZNANIECKI, F.: *Il contadino polacco in Europa e in America*, Ed. di Comunità, Milán 1968).

¹¹⁵⁰ VECOLI, R. I.: «Prelates and peasants. Italian immigrants and the Catholic church», en *Journal of Social history*, vol. 2, núm. 3 (1969), págs. 217-268.

¹¹⁵¹ El énfasis sobre la lengua ha definido gradualmente el nuevo carácter de los grupos étnicos y ha contribuido a dar una respuesta al problema de la identidad: «la nueva forma de identificación y auto identificación fue el producto de la realidad americana y de la experiencia americana y representaba el primer fruto de su americanización» (HERBERG, W.: *Protestant-Catholic-Jew...*, op. cit., pág.15).

¹¹⁵² MARECHAL, B.: «L'intégration de l'islam et des communautés musulmanes en Europe. Quelques éclairages», en *Studi emigrazione/Migration Studies*, vol. XXXIX, nº 147 (2002), pág. 579.

en el pensar de los intelectuales y de los líderes nacionales, organismos complejos e internamente homogéneos, distintos los unos de los otros¹¹⁵³.

En la actualidad parece repetirse —en cierta medida— la historia, abrazando en este caso también las religiones no cristianas, y así «*los inmigrantes asiáticos contemporáneos utilizan sus congregaciones religiosas para reforzar servicios sociales a los recién llegados, para mantener relaciones de amistad con los miembros coétnicos y para transmitir sus tradiciones culturales a sus hijos*»¹¹⁵⁴. En el caso de los refugiados provenientes de países trágicamente implicados en guerras, represiones y opresión totalitaria las religiones asumen una función más decisiva todavía, en la reconstrucción de un orden moral y de prácticas sociales que gradualmente le dan sentido a la vida cotidiana, constituyéndose en factores de reagrupación de poblaciones erradicadas y dispersas¹¹⁵⁵. Las religiones no se limitan, por lo tanto, a conservar y a transmitir la identidad «étnica», sino que contribuyen a transformarla, influyendo en la modalidad con la que los inmigrantes se adaptan y se transforman en el proceso de inserción en la sociedad receptora. Las iglesias y otras organizaciones religiosas «*desempeñan un importante papel en la creación de comunidad y como fuente de asistencia social y económica para quien se encuentra en la necesidad (...) La idea de comunidad —de valores compartidos y de una relación duradera— es muchas veces suficiente para motivar a las personas a fiarse y a ayudarse recíprocamente, incluso en ausencia de prolongadas relaciones personales*»¹¹⁵⁶.

La dimensión comunitaria de la experiencia religiosa, advertida así por los migrantes, tiene otra consecuencia: aquella de ofrecer un terreno favorable y un incentivo para el compromiso social y político¹¹⁵⁷. Las iglesias interesadas por la llegada de significativos flujos de inmigrantes correligionarios han suministrado históricamente un importante apoyo a las organizaciones y a las campañas de movilización por los derechos de los inmigrantes, desempeñando hacia la sociedad receptora un papel de sensibilización y hacia los inmigrantes uno de concientización.

Otra dimensión del fenómeno religioso, que estudios recientes han puesto de relieve¹¹⁵⁸, consiste en la construcción y alimentación de los lazos transnacionales que para los migrantes significan sobre todo puntos de enlace entre los lugares de origen y aquellos de recepción: un aspecto que vincula la cuestión de las prácticas religiosas de los inmigrantes con lo nuclear del debate sobre el transnacionalismo. En España, la Iglesia ortodoxa rumana ha representado a este respecto un prototipo.

En definitiva, el crecimiento de comunidades separadas y el incipiente resurgir de agregaciones fundamentalistas son reconducidas a la reafirmación de la identidad religiosa, o lo más al fracaso de políticas multiculturales demasiado tolerantes, eludiendo la cuestión de la modalidad y de las perspectivas con las que los inmigrantes han sido acogidos por la sociedad receptora. Leyendo el fenómeno en términos de integración cultural, no se presta suficiente

¹¹⁵³ Cfr. ANDERSON, B.: *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, Fondo de Cultura Económica, México 1993.

¹¹⁵⁴ MIN, P. G.: «Introduction», en Min, P. G., e KIM, J. H. (Eds.): *Religions in Asian America*, op. cit., pág. 5.

¹¹⁵⁵ ZHOU, M.; BANKSTON III, C. L., e KIM, R. Y.: «Rebuilding spiritual lives in the new land: religious practices among Southeast Asian refugees in the United States», en Min, P. G., e KIM, J. H. (Eds.): *Religions in Asian America*, op. cit., págs. 37-70.

¹¹⁵⁶ HIRSCHMAN, C.: «The role of religion in the origin and adaptation of immigrant groups in the United States», en *International Migration Review*, vol. 38, n° 3 (2004), págs. 1.206-1.233.

¹¹⁵⁷ PUTNAM, R. D.: *Capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita della cultura civica in America*, Il Mulino, Bolonia 2004.

¹¹⁵⁸ LEVITT, P.: «You know, Abraham was really the first immigrant: religion and transnational migration», en *International Migration Review*, vol. XXXVII, n° 3 (2003), págs. 847-873.

atención al hecho de que el escaso dinamismo de las economías europeas y la contracción de las inversiones en los sistemas de *welfare* han producido reducidas oportunidades de movilidad social, ejerciendo una influencia relevante sobre el destierro de los inmigrantes a los márgenes de la sociedad, de los que la formación de guetos en las metrópolis europeas representa un icono elocuente. Esto, sin embargo, no significa excluir del debate la dimensión religiosa, muy al contrario supone la redimensión de la misma en la medida en que pueda servir y ser catalizador de factores dinamizadores individuales y colectivos que hagan posible una integración positiva y participativa¹¹⁵⁹.

2.- En este ámbito, y por lo que respecta a España, cabe señalar que la principal norma que regula la política de inmigración en España es la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero¹¹⁶⁰, que contempla los derechos y libertades de los extranjeros y su integración social. Esta legislación ha sido modificada por un conjunto de leyes posteriores: LO 8/2000, de 22 de diciembre¹¹⁶¹, modificada por LO 11/2003, de 29 de septiembre¹¹⁶², modificada por LO 14/2003, de 20 de noviembre¹¹⁶³, modificada por LO 2/2009, de 11 de diciembre¹¹⁶⁴, y por RD 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el reglamento de la Ley Orgánica 4/2000¹¹⁶⁵, impulsado por la «*evolución de los flujos migratorios en los últimos años, así como por la realidad económica y social del país*».

El marco legal y político español se define por una distribución de responsabilidades y autoridad en el área de integración en diversas instituciones públicas. Se basa en la colaboración y la articulación entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos¹¹⁶⁶. A este respecto, la actual ley sobre extranjeros establece que las autoridades públicas deben promover la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, al tiempo que

¹¹⁵⁹ MARECHAL, B.: «L'intégration de l'islam et des communautés musulmanes en Europe. Quelques éclairages», en *Studi emigrazione/Migration Studies*, vol. XXXIX, nº 147 (2002), pág. 598.

¹¹⁶⁰ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 10, 12 de enero de 2000) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>; visitada por última vez el 13 de diciembre de 2021).

¹¹⁶¹ Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 2000) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2000-23660>; visitado por última vez el 13 de diciembre de 2021).

¹¹⁶² Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros (BOE núm. 234, de 30 de septiembre de 2003) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-18088>; visitado por última vez el 13 de diciembre de 2021).

¹¹⁶³ Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su inclusión social, modificada por la Ley 8/2000, de 20 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia desleal (BOE núm. 279, de 1 de noviembre de 2003) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-21187>; visitado por última vez el 13 de diciembre de 2021).

¹¹⁶⁴ Ley Orgánica 2/2009, de 11 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su inclusión social (BOE núm. 299, de 12 de diciembre de 2009) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-19949>; visitado por última vez el 13 de diciembre de 2021).

¹¹⁶⁵ RD 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por la Ley Orgánica 2/2009 (BOE núm. 103, de 30 de abril de 2011) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-7703>; visitado por última vez el 13 de diciembre de 2021).

¹¹⁶⁶ FERNÁNDEZ-SUÁREZ, B.: «El discurso político de integración de los inmigrantes en el nivel regional en España: La división entre políticas de identidad y políticas sociales», en *Revista TOMO*, núm. 26 (2015), págs. 37–65.

las administraciones públicas deben incorporar la integración como un objetivo a alcanzar entre los inmigrantes y la sociedad receptora¹¹⁶⁷.

Es importante enfatizar que el caso español utiliza un modelo descentralizado, lo que supone que la Administración Central del Estado regule exclusivamente la «nacionalidad, inmigración, emigración, estatus de residente y el derecho de asilo» (Art. 149.1.2ª CE). El resto de los temas relacionados con la integración, como el servicio de salud, los servicios sociales, la cultura y la educación, entre otros, son responsabilidad de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos¹¹⁶⁸.

2. PLANES DE ACCIÓN EN MATERIA DE MIGRACIÓN Y SEGURIDAD

1.- Por lo que se refiere a la integración de los migrantes, cabe señalar que, a nivel estatal, la Secretaría de Estado de Migración, a través de la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria, ha promovido y llevado a cabo diferentes políticas de alto nivel como el **«Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración»**, y en concreto los siguientes: PEGI 2007-2010 y PEGI 2011-2014¹¹⁶⁹. Los Planes constituyen un marco programático para promover la integración de los inmigrantes, así como de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional (refugiados y asilados). Aunque no se ha aprobado un nuevo Plan, el de 2011-2014, año tras año, su implementación se ha ido actualizando¹¹⁷⁰.

Dentro de las Comunidades Autónomas, es el Departamento de Política Social el que desarrolla los instrumentos y políticas dirigidas a la población inmigrante, pero hay otras áreas como la Educación o los Servicios de Salud que también tienen sus propias estrategias específicas¹¹⁷¹. Con el fin de llevar a cabo sus políticas de integración, casi todas las Comunidades Autónomas tienen «planes de integración» o «planes de gestión» de las migraciones actualizados con frecuencia variable, bienal o cuatrienal.

¹¹⁶⁷ Sobre el tema, ver ARANGO, J., y SANDELL, R.: «Inmigración: prioridades para una nueva política española», en *Informes Fundación Elcano*, núm. 1 (2004); CACHÓN RODRÍGUEZ, L.: *La «España inmigrante»: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de inmigración*, Anthropos, Barcelona 2009; CEBOLLA BOADO, H. y GONZÁLEZ FERRER, A. (coords.): *Inmigración ¿integración sin modelo?*, Ed. Alianza, Madrid 2013; IZQUIERDO, A.: «El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión», en FOESSA: *VI Informe sobre exclusión y desarrollo en España 2008 (599-679)*, Cáritas Española-Fundación FOESSA, Madrid 2008; MORENO FUENTES, FJ, y BRUQUETAS CALLEJO, M.: *Inmigración y estado del bienestar en España*, Obra Social de la Caixa, Barcelona 2011; ROJAS, M.: *Madrid, ciudad para compartir. El modelo Madrid de integración de los inmigrantes*, Ed. Sepha, Málaga 2012.

¹¹⁶⁸ Cfr. CEBOLLA BOADO, H.: «Impacto de la inmigración y adecuación de los servicios públicos. La educación», en AJA, E.; ARANGO, J. y OLIVER, J. (eds): *La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la inmigración en España (edición 2009)*, CIDOB-Bellaterra, Barcelona 2010; COLECTIVO IOÉ: *Inmigración y vivienda en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Observatorio Permanente de la Inmigración, Madrid 2006; LEAL, J. y A. ALGUACIL, A.: «Vivienda e inmigración: las condiciones y el comportamiento residencial de los inmigrantes en España», en: AJA, E.; ARANGO, J. y OLIVER, J. (eds.): *La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la inmigración en España (edición 2009)*, CIDOB-Bellaterra, Barcelona 2012.

¹¹⁶⁹ La información sobre este plan, puede ser consultado en este link: <http://www.integralocal.es/upload/File/2011/PEGI2011-2014.pdf>; visitado por última vez el 1 de diciembre de 2021.

¹¹⁷⁰ La última actualización fue el año 2019. Actualmente se trabaja en un nuevo plan, tal como puede verse en el «Portal de Inmigración», del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de España. Disponible en: http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/Programas_Integracion/index.html; visitado por última vez el 3 de diciembre de 2021.

¹¹⁷¹ Cfr. IGLESIAS DE USSEL, J. (Ed.): *Las políticas de integración social de los inmigrantes en las Comunidades Autónomas españolas*, Fundación BBVA, Bilbao 2010.

Tabla 1. Lista de los planes de integración más recientes divididos en Comunidades Autónomas

Comunidad Autónoma	Migración y Plan de integración
Cataluña	Pla de ciutadania i de les migracions 2017-2020
Andalucía	III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía Horizonte 2016
Comunidad de Madrid	Plan de Inmigración de la Comunidad de Madrid 2019-2021
Comunitat Valenciana	Director del Plan de Integración y Convivencia 2008-2011
Galicia	Estrategia de Inclusión Social de Galicia 2014-2020
Castilla y León	IV Plan Estratégico de Cohesión Social con las personas inmigrantes y la convivencia intercultural en Castilla y León 2018-2021
País Vasco	Plan de actuación en el ámbito de la ciudadanía, interculturalidad e inmigración
Canarias	Plan Canario de Inmigración 2002-2004
Región de Murcia	Plan para la integración social de las personas inmigrantes de la región de Murcia 2006-2009
Aragón	III Plan de inclusión y convivencia intercultural en Aragón 2014-2016
Islas Baleares	II Plan integral de atención a las personas inmigrantes de las Illes Balears
Extremadura	II Plan para la integración social de inmigrantes en Extremadura 2008-2011
Principado de Asturias	Plan Autonómico de Inclusión Social
Navarra	Estrategia Navarra para la convivencia
La Rioja	II Plan Integral de Inmigración de La Rioja 2009-2012
Cantabria	I Plan de acción para la Inclusión Social de Cantabria 2014-2017

Los Planes autonómicos parten y se justifican de unos principios fundamentales, así como de unas estrategias o ejes fundamentales, que definen la visión que cada comunidad tiene sobre el mismo fenómeno migratorio. La razón de que exista cierto parecido entre los principios de las comunidades autónomas no es casualidad, sino fruto del seguimiento de los consejos y directrices marcadas desde una esfera superior, ya sea desde la Unión Europea, ya sea desde el PECE 2011-2014 o el PNAIS 2013-2016, que –en definitiva– suelen recoger esas mismas orientaciones marcadas en el ámbito europeo para transmitir las al resto de instituciones del país, sean de carácter regional, provincial o local.

Estos principios se han clasificado –por IGLESIAS DE USSEL– en cinco grandes grupos¹¹⁷²:

«El primero se ha denominado «visión estratégica», donde se agrupaban los cuatro principios que hacían mención a los rasgos generales del Plan, a aspectos vertebradores de su estructura intrínseca (estos son integralidad, transversalidad, globalidad e integridad) (...).

¹¹⁷² IGLESIAS DE USSEL, J. (Ed.): *Las políticas de integración social de los inmigrantes en las Comunidades Autónomas españolas*, Fundación BBVA, Bilbao 2010, págs. 520-521.

El segundo grupo, denominado bases del proceso social, engloba los principios de normalización, igualdad, interculturalidad, integración social, cohesión social, prevención y socialización (...).

Bajo el nombre de relación institucional se han agrupado aquellos principios que responden a la necesidad de comunicación de las instituciones y de los diferentes niveles administrativos, en sentido horizontal y en sentido vertical, con lo que se definen así los principios de coordinación, cooperación, descentralización y territorialidad (...).

El grupo de principios llamado roles inmigrantes-autóctonos recoge el papel que se les asigna en los Planes a los inmigrantes y a los autóctonos en el proceso de integración social (...). Los principios incluidos en este grupo son los de participación, corresponsabilidad, responsabilidad pública, bidireccionalidad, solidaridad social, colaboración con iniciativa social.

Por último, el quinto grupo, titulado otros aspectos técnicos reúne aquellos principios que han aparecido en algunos Planes, que no son los más comunes como principios «filosóficos» y que en gran medida se refieren a aspectos técnicos o a cuestiones de diseño, como son los de presupuesto, planificación, evaluación, adaptabilidad y respeto a la legalidad».

En este ámbito puede, igualmente, traerse a colación, por su interés, el *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (2013-2016)*¹¹⁷³. Con un ámbito subjetivo diferente, puede resultar de interés tanto por sus objetivos como por algunas de las medidas y actividades que en él se contemplan. El presente Plan tiene como objetivo principal avanzar en la defensa del Estado del Bienestar, asegurando su sostenibilidad y viabilidad a través de la modernización del sistema de protección social, dando respuesta a las necesidades derivadas de la pobreza y la exclusión social que se han acentuado con la crisis económica, todo ello en el marco de los objetivos que la Unión Europea ha marcado en su Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador¹¹⁷⁴.

Bajo la cobertura de dicho Plan o relacionado con la presente temática han tenido lugar o se han desarrollado un conjunto de iniciativas, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023¹¹⁷⁵;
- Fondo de Ayuda Europea a las personas más desfavorecidas 2014-2020¹¹⁷⁶;
- Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020¹¹⁷⁷;
- Crédito de Lucha contra la Pobreza Infantil y Apoyo a la Familia y la Infancia¹¹⁷⁸;
- Rentas Mínimas de Inserción (Informe Anual de Rentas Mínimas)¹¹⁷⁹;

¹¹⁷³ Consultar en línea: https://www.msrebs.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/PlanNacionalAccionInclusionSocial_2013_2016.pdf (visitado por última vez el 30 de noviembre de 2021).

¹¹⁷⁴ Cfr. «Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social», en *Razón y fe. Revista hispanoamericana de cultura*, tomo 244, núm. 1233-1234 (2001) págs. 27-32.

¹¹⁷⁵ Consultar en línea: https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1553262965_estrategia_prev_y_lucha_pobreza_2019-23.pdf (visitado por última vez el 12 de diciembre de 2021).

¹¹⁷⁶ Consultar en línea: file:///C:/Users/Josemaria/Downloads/Factsheet_FEAD_facts-figures.pdf (visitado por última vez el 28 de diciembre de 2021).

¹¹⁷⁷ Consultar en línea: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/Personas-sin-hogar/docs/EstrategiaPSH20152020.pdf> (visitado por última vez el 29 de diciembre de 2021).

¹¹⁷⁸ Consultar en línea: <https://www.plataformadeinfancia.org/el-gobierno-aprueba-un-credito-destinado-al-programa-de-proteccion-a-la-familia-y-atencion-a-la-pobreza-infantil/> (visitado por última vez el 29 de diciembre de 2021).

¹¹⁷⁹ Consultar en línea; <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/rentas-minimas.htm> (visitado por última vez el 29 de diciembre de 2021).

- Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales 2016-2017¹¹⁸⁰;
- Plan Integral de Apoyo a la Familia 2015-2017¹¹⁸¹;
- II PENIA (II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016)¹¹⁸²;
- Estrategia Nacional para la Igualdad, la Inclusión y la Participación del Pueblo Gitano (2021-2030)¹¹⁸³; y
- Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014¹¹⁸⁴.

Por su parte, la Estrategia *Europa 2020*¹¹⁸⁵ establece entre sus objetivos el de disminuir, antes de 2020, en al menos 20 millones las personas que en la UE están en riesgo de pobreza y exclusión social. España cuantificó que este objetivo global, a nivel nacional, supondría una reducción de entre 1,4 y 1,5 millones personas en riesgo de pobreza y exclusión social a lo largo del período 2009-2019, objetivo que se ha mantenido en el Programa Nacional de Reformas (PNR) de 2013.

Junto a estos logros, el Plan también incluye actuaciones para apoyar el cumplimiento de otros objetivos de la Estrategia Europa 2020 que, de alguna forma, contribuyen a la reducción de la pobreza y la exclusión social. Tal es el caso del objetivo número uno, centrado en el empleo y que se concreta para España en lograr una tasa global de empleo del 74% y del 68,5% para las mujeres, y del objetivo número cuatro, relacionado con la educación, con el compromiso adquirido por nuestro país de reducir las tasas de abandono escolar hasta el 15% y conseguir que el 44% al menos de las personas entre 30 y 34 años tengan educación superior.

En este contexto, esta estrategia particular de inclusión social se articula mediante tres ejes o principios comunes, a saber:

- i) Las políticas activas para un mercado de trabajo más inclusivo, dirigida hacia las personas con mayores dificultades de acceso al mismo;
- ii) La asistencia mediante unas políticas de rentas mínimas que asegure la cobertura de las necesidades básicas; y
- iii) El acceso a unos servicios públicos de calidad.

¹¹⁸⁰ Sobre estos Planes, ver GUTIERREZ RESA, Antonio: «El Plan concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en España», en *REIS*, núm. 93 (2006), págs. 89-130 (consultar en línea: https://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_093_06.pdf; visitado por última vez el 13 de diciembre de 2021).

¹¹⁸¹ Consultar en línea: <https://www.sanidad.gob.es/novedades/docs/PIAF-2015-2017.pdf> (visitado por última vez el 12 de diciembre de 2021).

¹¹⁸² Consultar en línea: https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/documentos/pdf/II_PLAN_ESTRA-TEGICO_INFANCIA.pdf (visitado por última vez el 28 de diciembre de 2021).

¹¹⁸³ Consultar en línea: https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/poblacion-gitana/docs/estrategia_nacional/Estrategia_nacional_21_30/Estrategia_Nacional_COM_2021_2030.pdf (visitado por última vez el 26 de diciembre de 2021).

¹¹⁸⁴ Consultar en línea: https://www.miteco.gob.es/es/red-parques-nacionales/programa-voluntariado/oapn_vol_planestatal_1014_tcm30-67670.pdf (visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021). Ver también IV Plan Estratégico (2021-2023) (consultar en línea: <https://plataformavoluntariado.org/wp-content/uploads/2021/09/accesible-iv-planestrategico-pve-2021.pdf>; visitado por última vez el 15 de diciembre de 2021).

¹¹⁸⁵ Consultar en línea: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF> (visitado por última vez el 14 de diciembre de 2021).

Mientras que los objetivos estratégicos y operativos y las actuaciones se estructuran en torno a dos grandes capítulos, uno general y otro específico:

El primer capítulo, de carácter general, contiene, a su vez, tres objetivos estratégicos asociados a los pilares de la inclusión activa:

- Objetivo estratégico 1: Impulsar la inclusión a través del empleo de las personas más vulnerables;
- Objetivo estratégico 2: Garantizar un sistema de prestaciones que permitan apoyar económicamente a aquellas personas con necesidades especiales, y
- Objetivo estratégico 3: Garantizar la prestación de unos servicios básicos a toda la población enfocados, de forma particular, hacia los colectivos más desfavorecidos, especialmente el caso de servicios sociales, educación, sanidad y vivienda

El segundo capítulo se refiere a colectivos específicos que requieren actuaciones concretas y diferenciadas que no tienen cabida, por su particularidad, en los objetivos prioritarios de la inclusión activa. En particular, los colectivos considerados son los siguientes: personas sin hogar, personas con discapacidad, personas mayores, personas en situación de dependencia, personas inmigrantes, mujeres víctimas de violencia de género, población gitana, personas víctimas de discriminación por origen racial, étnico, orientación sexual e identidad de género, personas con problemas de adicción (drogas, alcohol, juego, etc.) y personas reclusas o exreclusas.

En el presente trabajo, y teniendo en cuenta el ámbito material de análisis, se van a reproducir las medidas adoptadas en relación con personas migrantes¹¹⁸⁶ y personas reclusas o exreclusas¹¹⁸⁷:

¹¹⁸⁶ Según el presente Plan: «La población extranjera de 15 a 64 años residente en España alcanzó los 4,5 millones de personas en 2009, cifra superior en un factor superior a 10 a la registrada en 1996 (408.821 personas). En su mayoría, esta población procedía de países de América Latina (31%) y de países europeos no UE-15 (22%). Entre 2009 y 2013 se ha producido una caída sensible de la población extranjera en España, que se sitúa en 4,3 millones de personas al inicio de 2013 (201.957 personas menos). Hay que precisar que la caída se debe en lo fundamental a la reducción de la población procedente de América Latina (334.735 personas menos que en 2009) y, en mucha menor medida, de la UE15, y Suiza y Noruega (35.508 personas). La población de origen extranjero procedente de otras zonas del mundo continuó aumentando, aunque a un ritmo mucho menor que el observado antes de 2009. Los indicadores de inclusión social desde la perspectiva laboral dan evidencia de cómo está afectando la crisis a la población inmigrante (la tasa de paro de los extranjeros en España alcanzó el 36,5% a finales de 2012 – doce puntos porcentuales superior al de las personas de nacionalidad española, 24%). La vulnerabilidad ante la crisis de la población inmigrante no comunitario se pone de manifiesto en la elevada tasa de pobreza y exclusión social que soporta. En 2012, la tasa AROPE de la población extranjera no comunitaria (16 y más años) alcanzó el 46%, muy superior a la de la población española para este mismo año (28,2%)» (cit. en págs 46-47).

¹¹⁸⁷ Según el presente Plan: «La población reclusa en España ascendía a 68.567 personas en el año 2012, según datos facilitados por el Ministerio del Interior⁵⁴. Los hombres suponen el 92,4% del total de población reclusa, las mujeres el 7,6% restante. Por nacionalidad, se aprecia una fuerte presencia de población extranjera (22.893 reclusos) que representa el 33,4% del total de población reclusa, porcentaje elevado en comparación con el peso de la población extranjera en el total estatal (13% de la población española de 15 a 64 años en 2013). El Informe de Cruz Roja Española (2012) sobre vulnerabilidad social identifica el perfil socio demográfico de las personas participantes en el Programa de personas reclusas y ex reclusas de esta entidad, que viene dado por los siguientes rasgos: sexo masculino (65% de los participantes), edad media de 20 a 45 años, situación laboral de desempleo (63%), nivel de estudios secundario (45%) o primario (32%), hijos y/o hijas a cargo (23% con familia numerosa), nacionalidad española (39%), de países de América Latina (19%) o del Magreb (17%). Por otra parte, el citado informe encuentra que el nivel riesgo (vulnerabilidad) de este colectivo es alto, sobre todo, por el riesgo económico» (cit. en pág. 53).

«E. Personas inmigrantes y personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional»

- Actuación 199.** *Definir un Protocolo Marco de actuación de Menores Extranjeros No Acompañados (MENAS), según lo establecido en el artículo 190.2 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.*
- Actuación 200.** *Proseguir con los convenios con las Ciudades de Ceuta y Melilla de programas de acogida de menores, para el desarrollo de actuaciones en los centros de Menores Extranjeros No Acompañados, así como la subvención nominativa a la Comunidad Autónoma de Canarias destinada a cubrir los gastos de traslado y acogida de los menores no acompañados.*
- Actuación 201.** *Continuar la prestación de servicios y ayudas desde los Centros de Atención de Refugiados (CAR) y los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI), así como, en su caso, a través de similares actuaciones concertadas con entidades sin ánimo de lucro mediante la concesión de subvenciones.*
- Actuación 202.** *Llevar a cabo, con la participación del Tercer Sector de Acción Social, acciones de sensibilización y promoción de la igualdad de trato y no discriminación de la población inmigrante, solicitantes de asilo, refugio y personas beneficiarias de protección internacional en el ámbito laboral, dirigidas tanto al empresariado para superar los prejuicios en la contratación, como a apoyar la gestión de la diversidad en las empresas. Además, se promoverá la mejora del conocimiento de la situación laboral de la población inmigrante. Igualmente, estas acciones se llevarán a cabo en entornos sociales diversos (educativos, sanitarios, vecinales, etc.) con atención a grupos con necesidades específicas (mujeres, jóvenes e infancia, personas mayores, personas analfabetas o personas con alguna discapacidad) y a la población en general para luchar contra el racismo y la xenofobia.*
- Actuación 203.** *Promover y fomentar, mediante la convocatoria de subvenciones a las entidades sin ánimo de lucro, programas y actuaciones dirigidos a la población inmigrante, solicitantes de asilo, refugio y personas beneficiarias de protección internacional, con especial atención a colectivos especialmente vulnerables, como niños, menores no acompañados, personas con discapacidad, personas mayores, mujeres embarazadas, familias monoparentales, víctimas de la tortura o violación u otras formas graves de violencia, o abusos psicológicos, físicos o sexuales, víctimas del tráfico de seres humanos y personas que necesiten cuidados de urgencia y tratamiento básico de enfermedades. En concreto, los siguientes:*
- a. Programas de acogida integral para la atención de necesidades básicas y de apoyo a la inserción de personas inmigrantes;*
 - b. Programas introductorios de acogida para inmigrantes; y*
 - c. Programas de fomento de la participación, el asociacionismo, la cooperación y la mediación intercultural.*

Actuación 204. *Mejorar las infraestructuras y servicios de acogida para facilitar la integración de solicitantes de asilo, refugiados y personas beneficiarias de protección internacional, mediante la convocatoria de subvenciones a entidades sin ánimo de lucro, con especial atención a colectivos especialmente vulnerables, como niños, menores no acompañados, personas con discapacidad, personas mayores, mujeres embarazadas, familias monoparentales, víctimas de la tortura o violación u otras formas graves de violencia, o abusos psicológicos, físicos o sexuales, víctimas del tráfico de seres humanos y personas que necesiten cuidados de urgencia y tratamiento básico de enfermedades.*

Actuación 205. *Mejorar la gestión y los sistemas de calidad en la implementación de programas en materia de integración de personas inmigrantes, solicitantes de asilo, refugio y beneficiarias de protección internacional, así como la formación de profesionales y voluntariado especializado en este colectivo, contando para ello con el Tercer Sector de Acción Social.*

Actuación 206. *Promover la atención, información y seguimiento de personas solicitantes y beneficiarias de la protección internacional y su derivación a los recursos normalizados de intervención mediante la subvención nominativa a ACNUR¹⁸⁸.*

J. Personas reclusas o exreclusas

Actuación 237. *Propiciar la creación de plazas de acogida para las personas reclusas y los liberados condicionales que no tengan acogida familiar y padezcan una enfermedad grave incurable y plazas en centros educativos especiales para los reclusos y exreclusos que requieran una atención específica psico-médica, en colaboración con el Tercer Sector de Acción Social.*

Actuación 238. *Buscar recursos (cofinanciación) para la intervención con los reclusos, personas en situación de suspensión o sustitución de condena, o personas sometidas a penas y medidas alternativas, y promover su participación en programas reeducativos, formativos, laborales, culturales, de educación vial, de educación sexual, tratamiento de maltratadores por violencia de género y en el ámbito familiar y otras similares, a través de la participación del Tercer Sector de Acción Social.*

Actuación 239. *Desarrollar programas para niños y niñas y sus madres en centros penitenciarios destinados a llevar a cabo actividades lúdico-educativas, de estimulación precoz para el desarrollo motor y cognitivo y el desarrollo sensorial y emocional, así como de promoción de las relaciones materno-filiales y creación de escuelas de verano*

¹⁸⁸ Agentes implicados:

- Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
 - Secretaría General de Inmigración y Emigración.
- Ministerio de Justicia.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
 - Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.
 - Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia.
- Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla.
- Tercer Sector de Acción Social

para reforzar la educación infantil, contando para ello con el Tercer Sector de Acción Social.

Actuación 240. *Formar y asesorar tanto a profesionales de centros penitenciarios como a mujeres reclusas en cuestiones de violencia de género al objeto de paliar las consecuencias de este problema y prevenir situaciones de violencia y/o dependencia en el futuro, en colaboración con el Tercer Sector de Acción Social»¹¹⁸⁹.*

2.- Por lo que se refiere al **ámbito de la seguridad** en general (y de la amenaza terrorista en particular), la competencia más relevante corresponde a la Administración General del Estado, y desde esta competencia se ha aprobado un conjunto de normas, las cuales van desde la protección civil hasta las antiterroristas, pasando por las relacionadas con la seguridad nacional.

2.1.- En cuanto a la protección civil, la principal norma es la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil¹¹⁹⁰, en la que se define qué Planes serán aprobados por la Administración competente¹¹⁹¹, acompañada del Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil¹¹⁹².

A este respecto, se debe traer a colación el *Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil* (en adelante, PLEGEM¹¹⁹³), adoptado por Consejo de Ministros y publicado por Resolución

¹¹⁸⁹ Cfr. DELGADO, Leticia; «El papel del tercer sector en las políticas de igualdad», en *Revista española del tercer sector*, núm. 8 (2008), págs. 89-107 (consultar en línea; <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2649023.pdf>; visitado por última vez el 13 de diciembre de 2021); MIMBRERO MALLADO, María Concepción: *Nuevo modelo diagnóstico de la cultura de género en la administración local y en el tercer sector de acción social*, Tesis Doctoral Inédita, Universidad de Sevilla, Sevilla 2014; VV.AA.: *Documento marco. Compromiso por la igualdad de género del tercer sector de acción social*, Plataforma Tercer Sector, Madrid 2014 (consultar en línea: <http://www.plataformatercersector.es/sites/default/files/igualdad%20documento%20marco.pdf>; visitado por última vez el 15 de diciembre de 2021);

¹¹⁹⁰ BOE núm. 164, de 10 de julio de 2015 (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-7730>; visitado por última vez el 13 de diciembre de 2021).

¹¹⁹¹ Art. 15. Tipos de Planes: «1. *El Plan Estatal General desarrolla la organización y los procedimientos de actuación de la Administración General del Estado para prestar apoyo y asistencia a las otras Administraciones Públicas, en casos de emergencia de protección civil, así como ejercer la dirección y coordinación del conjunto de las Administraciones Públicas en las emergencias declaradas de interés nacional. La aprobación del Plan Estatal General corresponde al Gobierno, a propuesta del Ministro del Interior.*

2. *Son Planes Territoriales todos aquellos que se elaboran para hacer frente a los riesgos de emergencia que se puedan presentar en el territorio de una Comunidad Autónoma o de una Entidad Local. Dichos Planes serán aprobados por la Administración competente, autonómica o local, de conformidad con lo previsto en su legislación específica.*

3. *Son Planes Especiales los que tienen por finalidad hacer frente a los riesgos de inundaciones; terremotos; maremotos; volcánicos; fenómenos meteorológicos adversos; incendios forestales; accidentes en instalaciones o procesos en los que se utilicen o almacenen sustancias químicas, biológicas, nucleares o radiactivas; accidentes de aviación civil y en el transporte de mercancías peligrosas, así como los relativos a la protección de la población en caso de conflicto bélico y aquellos otros que se determinen en la Norma Básica. Los Planes Especiales podrán ser estatales o autonómicos, en función de su ámbito territorial de aplicación, y serán aprobados por la Administración competente en cada caso. Los planes especiales relativos al riesgo nuclear y a la protección de la población en caso de conflicto bélico serán, en todo caso, de competencia estatal, sin perjuicio de la participación en los mismos de las administraciones de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, según se establezca en la Norma Básica.*

4. *Los Planes de Autoprotección establecen el marco orgánico y funcional previsto para los centros, establecimientos, instalaciones o dependencias recogidas en la normativa aplicable, con el objeto de prevenir y controlar los riesgos de emergencia de protección civil sobre las personas y los bienes y dar respuesta adecuada en esas situaciones».*

¹¹⁹² BOE núm. 105, de 1 de mayo de 1992 (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-9364>).

¹¹⁹³ Consultar en línea: PLEGEM. Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (proteccioncivil.es); visitado por última vez el 7 de diciembre de 2021.

de 16 de diciembre de 2020¹¹⁹⁴. Dicho Plan responde a dos objetivos esenciales: por un lado, establecer la organización y los procedimientos de actuación de la Administración General del Estado para prestar apoyo y asistencia a las demás Administraciones Públicas en las situaciones de emergencias de protección civil, y, por otro, a ejercer la dirección y la coordinación del conjunto de las Administraciones Públicas en las emergencias de interés nacional.

Son funciones básicas del PLEGEM las siguientes:

- a) Establecer los procedimientos de gestión y dirección de las emergencias y catástrofes de protección civil de interés nacional.
- b) Describir los procedimientos de actuación de la Administración General del Estado para prestar asistencia y apoyo a otras Administraciones Públicas en las emergencias de protección civil de su competencia.
- c) Integrar los Planes Especiales de la competencia de la Administración General del Estado, y los Planes Territoriales y, en su caso, Especiales, de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, otorgando al Sistema Nacional de Protección Civil de la necesaria coherencia y homogeneidad.
- d) Constituirse en el mecanismo operativo a través del cual se integra el Sistema Nacional de Protección Civil en el Sistema de Seguridad Nacional.
- e) Constituirse en el instrumento máximo de apoyo del Sistema Nacional de Protección Civil a otros sistemas y servicios públicos cuya actuación requiera la aportación extraordinaria de los recursos que coordina para garantizar la protección a las personas y sus bienes en situaciones de grave riesgo y catástrofes.
- f) Establecer procedimientos para la gestión de la ayuda y colaboración internacional en las emergencias y catástrofes de protección civil.

Junto a la reseñada normativa estatal, cabe señalar igualmente que las Comunidades Autónomas tienen competencia en materia, entre otras, de protección civil. En este plano todas las comunidades autónomas han desarrollado su Plan de actuación en materia de Protección civil, los cuales se coordinarán con el Plan estatal. En efecto, los Planes Territoriales de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla se integran en el PLEGEM con la finalidad de dotar a los instrumentos de planificación del Sistema Nacional de Protección Civil de la necesaria homogeneidad y coherencia.

A estos efectos, los planes territoriales homologados son los siguientes, a saber:

- Plan Territorial de Protección Civil de Andalucía (PTEAND)¹¹⁹⁵
- Plan Territorial de Protección Civil de Aragón (PROCITER)¹¹⁹⁶
- Plan Territorial de Protección Civil del Principado de Asturias (PLATERPA)¹¹⁹⁷
- Plan Territorial de Protección Civil de las Islas Canarias (PLATECA)¹¹⁹⁸

¹¹⁹⁴ BOE núm. 328, de 17 de diciembre de 2020.

¹¹⁹⁵ Consultar en línea: PTEAnd.pdf (ierd.es) (visitado por última vez el 1 de diciembre de 2021).

¹¹⁹⁶ Consultar en línea: PTE-Aragón.pdf (ierd.es) (visitado por última vez el 1 de diciembre de 2021).

¹¹⁹⁷ Consultar en línea: Platerpa_rev04_2013-versión 12_SEPA - copia (ierd.es) (visitado por última vez el 1 de diciembre de 2021)

¹¹⁹⁸ Consultar en línea: Microsoft Word - Plateca 2_2004.doc (ierd.es) (visitado por última vez el 1 de diciembre de 2021).

- Plan Territorial de Protección Civil de Cantabria (PLATERCANT)¹¹⁹⁹
- Plan Territorial de Protección Civil de Castilla-La Mancha (PLATECAM)¹²⁰⁰
- Plan Territorial de Protección Civil de Castilla-León (PLANCAL)¹²⁰¹
- Plan Territorial de Protección Civil de Cataluña (PROCICAT)¹²⁰²
- Plan Territorial de Protección Civil de Galicia (PLATERGA)¹²⁰³
- Plan Territorial de Protección Civil de las Islas Baleares (PLATERBAL)¹²⁰⁴
- Plan Territorial de Protección Civil de La Rioja (PLATERCAR)¹²⁰⁵
- Plan Territorial de Protección Civil de la Comunidad de Madrid (PLATERCAM)¹²⁰⁶
- Plan Territorial de Protección Civil de la Región de Murcia (PLATEMUR)¹²⁰⁷
- Plan Territorial de Protección Civil del País Vasco (LABI)¹²⁰⁸
- Plan Territorial de Emergencias de la Comunidad Valenciana¹²⁰⁹.

Dentro de las medidas de protección contenidas en el PLEGEM, y partiendo del ámbito material del presente trabajo, se va a traer a colación las medidas relacionadas con la protección de bienes de interés cultural, histórico y artístico. En concreto, en el apartado 8.9.3, se señala que

«En las actuaciones derivadas del PLEGEM se prestará especial atención a la protección de los bienes de interés cultural, histórico y artístico, especialmente los clasificados como Bienes de Interés Cultural. Las medidas de protección serán las establecidas en los correspondientes Planes Especiales aprobados por los órganos competentes, así como, en su caso, en los Planes Territoriales de las Comunidades Autónomas o Ciudades de Ceuta y Melilla. El Consejo Nacional de Protección Civil podrá aprobar, a propuesta de los Ministerios del Interior y de Cultura, las correspondientes guías técnicas para la protección de estos bienes»¹²¹⁰.

En desarrollo de esta medida se ha aprobado el *Plan Nacional de Emergencias y Gestión de Riesgos en Patrimonio Cultural*¹²¹¹. Al igual que el resto de planes nacionales, es un instrumento

¹¹⁹⁹ Consultar en línea: PTE-Cantabria.pdf (ierd.es) (visitado por última vez el 1 de diciembre de 2021).

¹²⁰⁰ Consultar en línea: PTE-Castilla-LaMancha.pdf (ierd.es) (visitado por última vez el 1 de diciembre de 2021).

¹²⁰¹ Consultar en línea: Microsoft Word - Plan Basico.doc (ierd.es) (visitado por última vez el 1 de diciembre de 2021).

¹²⁰² Consultar en línea: PROCICAT.doc (ierd.es) (visitado por última vez el 1 de diciembre de 2021).

¹²⁰³ Consultar en línea: Plan Territorial de Protección Civil (ierd.es) (visitado por última vez el 2 de diciembre de 2021).

¹²⁰⁴ Consultar en línea: PTE-Baleares.pdf (ierd.es) (visitado por última vez el 2 de diciembre de 2021).

¹²⁰⁵ Consultar en línea: PLAN TERRITORIAL DE PROTECCION CIVIL DE LA COMUNIDAD AUTNOMA DE LA RIOJA (PLATERCAR) (ierd.es) (visitado por última vez el 2 de diciembre de 2021).

¹²⁰⁶ Consultar en línea: Microsoft Word - Dec-85-1992.doc (ierd.es) (visitado por última vez el 2 de diciembre de 2021).

¹²⁰⁷ Consultar en línea: Microsoft Word - Documento en TERRITORIAL REGION DE MURCIA (ierd.es) (visitado por última vez el 2 de diciembre de 2021).

¹²⁰⁸ Consultar en línea: B.O.P.V. N.º 138 (ierd.es) (visitado por última vez el 2 de diciembre de 2021).

¹²⁰⁹ Consultar en línea: PTE-Comunidad-Valenciana.pdf (ierd.es) (visitado por última vez el 2 de diciembre de 2021).

¹²¹⁰ A este respecto, ver *Guía para un Plan de Protección de colecciones ante emergencias*, Ministerio de Cultura, Madrid 2008 (consultar en línea: untitled (culturaydeporte.gob.es); visitado por última vez el 2 de diciembre de 2021).

A este respecto, cabe hacer referencia asimismo a la *Guía técnica para la Información Preventiva a la Población en situaciones de Riesgos y Emergencias*, Ministerio del Interior, Madrid 2018 (consultar en línea: Guía técnica para la información preventiva a la población en situaciones de riesgos y emergencias (interior.gob.es); visitado por última vez el 2 de diciembre de 2021).

¹²¹¹ Consultar en línea: <https://www.culturaydeporte.gob.es/planes-nacionales/gl/dam/jcr:e5bb468b-e0e7-46b3-b846-ee6d5e00e226/folleto-leer-plan-emergencias.pdf> (visitado por última vez el 3 de diciembre de 2021).

pluridisciplinar de gestión integral, con participación de las diversas administraciones (estatal, autonómica y local), y otras entidades públicas y privadas, para el fomento del conocimiento, la programación de acciones preventivas, la formación de técnicos y la difusión del patrimonio cultural. El patrimonio cultural no está libre del riesgo de sufrir daños como consecuencia de catástrofes, ya sean de origen natural o antrópico. Los desastres de origen antrópico están relacionados en muchas ocasiones con la negligencia o el descuido, (fallos en los sistemas de vigilancia o seguridad que provocan incendios, inundaciones etc., falta de mantenimiento de los inmuebles...) y en otros casos con el agravante de la intencionalidad (incendio, robo y tráfico ilícito, actos vandálicos, atentados por motivaciones políticas o religiosas y conflictos armados). Desde la Comisión de Seguimiento del Plan Nacional de Emergencias y Gestión de Riesgos se asesorará a las instituciones culturales en la elaboración de planes de emergencia para bienes culturales que constarán de cuatro fases: i) análisis, ii) prevención, iii) respuesta y iv) recuperación, y que serán complementarios de los planes de autoprotección¹²¹².

En el Plan se establecen tres programas de desarrollo, a saber:

- *Programas de investigación y documentación*: el objetivo de esta línea de trabajo es facilitar el conocimiento del riesgo y, con ello, la prevención de las consecuencias de las catástrofes. Es imprescindible impulsar programas de georreferenciación de los bienes culturales que, en relación con las zonas de riesgo, darán lugar a mapas de riesgos. Estos serán el punto de partida para diseñar medidas para reducir la vulnerabilidad de los bienes.
- *Programas de formación*: tendrían como fin el intercambio de conocimientos entre las diferentes instituciones que intervienen en una emergencia. Para ello se desarrollarán programas de capacitación dirigidos tanto a los profesionales de las instituciones culturales como a los profesionales que trabajan en el ámbito de protección civil y a la población civil para que, en caso de necesidad, pudieran participar en las labores de rescate de bienes culturales con todas las garantías.
- *Programas de difusión*: el Plan prevé crear una plataforma de información sobre los riesgos catastróficos que amenazan el patrimonio cultural. También se considera fundamental elaborar información y documentación para dar a conocer las amenazas y la vulnerabilidad del patrimonio cultural, y las normas y recomendaciones de prevención y atención a desastres.

Para hacer frente a los daños producidos por episodios catastróficos, es recomendable que las Comunidades Autónomas creen sus propias unidades de gestión de emergencias en patrimonio cultural que, en colaboración con Protección Civil y con las instituciones culturales, elaboren programas de prevención y de actuación de salvaguarda del patrimonio cultural. Dichas unidades, que estarán formadas por técnicos de las distintas administraciones públicas, tendrían como objetivo la atención inmediata en situaciones de emergencia que pudieran afectar a la integridad de los bienes culturales y/o de las personas que deben intervenir en las tareas de rescate y recuperación; el diseño y la aplicación de medidas preventivas para evitar o minimizar las consecuencias de los desastres; la definición de las líneas de actuación, de los programas de investigación y documentación, así como los programas de formación y difusión contenidos en este plan.

De manera general, sus funciones serían las siguientes:

- Elaboración del *Mapa de Riesgos del Patrimonio Cultural* en su ámbito regional.

¹²¹² Actualmente, los museos del Prado, Reina Sofía, Thyssen, de Antropología, la Biblioteca Nacional y el Archivo Histórico, entre otros, disponen de este documento

- Definición de las medidas inmediatas a implantar o recomendar, en coordinación con el resto de agentes responsables implicados.
- Elaboración de propuestas de intervención de situación de emergencia.
- Elaboración, en su caso, de *Planes Directores* para la recuperación ordenada del patrimonio cultural afectado por la catástrofe y el seguimiento de cada una de las intervenciones.

A este respecto, cabe señalar en este momento como la catástrofe de la Catedral de Notre Dame ha vuelto a poner sobre la mesa la debilidad de estos monumentos, al tiempo que ha llevado a los Estados a revisar sus planes de seguridad para evitar imágenes como las vista en París. España es el tercer país del mundo, por detrás de China e Italia, con un mayor número de bienes declarados Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, un total de 48¹²¹³.

Con relación a la seguridad de este tipo de bienes, cabe señalar que ésta debe estar dirigida, así como responder, a tres necesidades básicas cuando se trata de lugares de culto, a saber: la protección de las personas que a ellos acuden, la primera; la salvaguarda de los enseres que hay en el interior de los mismos, la segunda, y la seguridad del edificio en sí mismo, la tercera. En este sentido, las catedrales españolas han adoptado medidas para reforzar la seguridad tanto de los visitantes como de los enseres que hay dentro de las mismas¹²¹⁴. En concreto, se han instalado escáneres y arcos de detección de metales en las entradas de los presentes templos y se ha aumentado el número de vigilantes de seguridad, además de las medidas de seguridad en el exterior como pueden ser cierres de acceso, bolardos y registros.

2.2.- Por lo que respecta al ámbito de la **seguridad nacional**, se debe hacer referencia asimismo a la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional¹²¹⁵. El campo de la Seguridad Nacional aparece como un espacio de actuación pública enfocado a la armonización de objetivos, recursos y políticas ya existentes en materia de seguridad. El esfuerzo de integración necesario reviste tanta mayor importancia cuanto que la Seguridad Nacional debe ser considerada un objetivo compartido por las diferentes Administraciones, estatal, autonómica y local, los órganos constitucionales, en especial las Cortes Generales, el sector privado y la sociedad civil, dentro de los proyectos de las organizaciones internacionales de las que formamos parte.

Esta Ley se dicta con el propósito de responder a esta demanda, que viene siendo expresada por los agentes de la Seguridad Nacional integrados en las Administraciones Públicas, por el sector privado y por la sociedad en general. No afecta a la regulación de los distintos agentes e instrumentos que ya son objeto de normas sectoriales específicas, sino que facilita su inserción armónica en el esquema de organización general, establecido por la Estrategia de Seguridad Nacional, bajo la denominación de Sistema de Seguridad Nacional, y liderado por el Presidente del Gobierno.

¹²¹³ En España se contabilizan 93 templos -entre catedrales, basílicas, monasterios e iglesias singulares-, acogidos al Plan Nacional de Catedrales (1997), entidad encargada de proteger y conservar este patrimonio histórico español, integrado por Estado, Comunidades Autónomas y Conferencia Episcopal.

Cfr. «El Plan Nacional de Catedrales: contenido y desarrollo», en *REDC*, núm. 60 (2003), págs. 711-733 (consultar en línea: <file:///C:/Users/Josemaria/Downloads/Revista-Espa%C3%B1ola-de-Derecho-Can%C3%B3nico-2003-volumen-60-n.%C2%BA-155-P%C3%A1ginas-711-733-El-plan-nacional-de-catedrales-contenido-y-desarrollo.pdf>; visitado por última vez el 17 de diciembre de 2021);

¹²¹⁴ RUSPULI, Luis: «Así se brindan las catedrales españolas ante el terrorismo yihadista», en *Vida Nueva digital*, 2008 (consultar en línea: <https://www.vidanuevadigital.com/2018/01/04/asi-se-blindan-las-catedrales-espanolas-ante-terrorismo-yihadista/>; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021).

¹²¹⁵ *BOE* núm. 233, de 29 de septiembre de 2015 (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-10389>; visitado el 14 de diciembre de 2021).

Por lo que respecta a la *Estrategia de Seguridad Nacional*, aprobada por el Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre¹²¹⁶, cabe señalar que la misma aparece articulada en torno a seis capítulos. El primero, «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 Capítulo, «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 de la anterior Estrategia. La Estrategia, en su tercer capítulo «España en el mundo: un país con vocación global», presenta una visión de España como país preocupado por cuanto acontece en todas las regiones geográficas. Ante este entorno de seguridad, el cuarto capítulo de la Estrategia trata las «Amenazas y desafíos para la Seguridad Nacional». Se identifican, 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.

Las principales amenazas identificadas son los conflictos armados, el terrorismo, el crimen organizado, la proliferación de armas de destrucción masiva, el espionaje, las ciberamenazas y las amenazas sobre las infraestructuras críticas. Especial mención merece la amenaza del terrorismo yihadista, uno de los principales problemas de seguridad a los que se enfrenta el mundo y que de nuevo mostró toda su brutalidad en España en agosto de 2017. A la vista de estas amenazas y los desafíos para la Seguridad Nacional, el quinto capítulo de la Estrategia, «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: avanzar en un modelo integral de gestión de crisis, promover una cultura de Seguridad Nacional, favorecer el buen uso de los espacios comunes globales, impulsar la dimensión de seguridad en el desarrollo tecnológico y fortalecer la proyección internacional de España. Son objetivos comunes a todos los ámbitos de la política de Seguridad Nacional y permiten de este modo su integración.

A tal fin se prevé desarrollar el sistema de gestión de crisis y establecer un Plan integral de Cultura de Seguridad Nacional, el impulso a la aprobación de la Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional y la constitución del Consejo Nacional de Seguridad Aeroespacial, así como la revisión de las Estrategias sectoriales existentes (en materia de seguridad marítima, energía y ciberseguridad). También se considera el Consejo de Seguridad Nacional como punto de contacto único en el ámbito de la seguridad de las redes y sistemas de información con las autoridades competentes de otros Estados miembros de la Unión Europea.

En aplicación de dichos mandatos, y por lo que respecta al *Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional*, el mismo se ha aprobado por Orden PCM/575/2021, de 8 de junio¹²¹⁷. Este se presenta como un documento marco donde se definen los objetivos a alcanzar, y se proponen distintas líneas de acción que deben desarrollarse en el marco de los principales —aunque nunca excluyentes— ámbitos de actuación: formación, comunicación pública y divulgación, relevancia exterior y participación. El Plan, que se dirige a la Administración Pública, a la sociedad en su conjunto y a la ciudadanía, prevé la creación de espacios de trabajo y debate entre los sectores

¹²¹⁶ BOE núm. 309, de 1 de diciembre de 2017 (consultar en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-15181; visitado por última vez el 14 de diciembre de 2021).

¹²¹⁷ BOE núm. 138, de 10 de junio de 2021 (consultar en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-9631#:~:text=A%2D2021%2D9631-,Orden%20PCM%2F575%2F2021%2C%20de%208%20de%20junio%2C,Ver%20texto%20consolidado; visitado por última vez el 11 de diciembre de 2021).

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 de Cultura de Seguridad Nacional es aumentar la concienciación social sobre el carácter imprescindible de la Seguridad Nacional, y de la corresponsabilidad de todos en las medidas de anticipación, prevención, análisis, reacción, resistencia y recuperación respecto a los desafíos, riesgos y amenazas, según contempla la Ley 36/2015 de Seguridad Nacional. Para la consecución de este objetivo principal, se establecen los siguientes objetivos secundarios de las actividades de las comunidades de referencia implicadas en el desarrollo y evolución del Plan:

- i) Desde las Administraciones Públicas, divulgar su responsabilidad principal sobre la protección del orden público de forma conjunta, coordinada y cooperativa; pero también el ciudadano debe tomar conciencia de su propia responsabilidad y de los esfuerzos que requiere garantizar una convivencia social armoniosa y pacífica.
- ii) Proyectar en la ciudadanía que todos los ámbitos de la seguridad convergen para proteger la vida cotidiana, tanto los componentes fundamentales de la Seguridad Nacional: la Defensa Nacional, la Seguridad Pública, la Acción Exterior; como la seguridad alimentaria y sanitaria, con especial énfasis, en la prevención, detección y control de cualquier evento que pueda constituir una emergencia de salud pública la ordenación de flujos migratorios, las seguridades económica y energética, la seguridad vial, la protección del medio ambiente y la seguridad climática, la no proliferación de armas de destrucción masiva, la gestión de las emergencias y catástrofes, la ciberseguridad o la lucha contra la desinformación, con el apoyo permanente de los Servicios de Inteligencia e Información del Estado.
- iii) Fomentar la necesidad de avanzar en la cooperación internacional y la contribución de España a la estabilidad y paz mundiales a través de las organizaciones de las que España forma parte, especialmente Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea (UE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) son parte esencial de nuestra Seguridad Nacional.

Para el desarrollo del Plan, se establecen cuatro ámbitos de actuación: a) formación, b) comunicación pública y divulgación, c) relevancia en el exterior y participación, en los que se fomentará la colaboración, y d) cooperación entre las comunidades de referencia¹²¹⁸. Además de dichos ámbitos de actuación, se establecen cuatro líneas de acción, a saber:

Línea de Acción 1ª.– Formación para lograr una percepción correcta y fundamentada sobre la Seguridad Nacional, su trascendencia para garantizar la vida cotidiana y los esfuerzos que re-

¹²¹⁸ Las comunidades de referencia son las siguientes:

- Cortes Generales.
- Administraciones Públicas e instituciones centrales, autonómicas y locales.
- Administración de Justicia.
- Partidos Políticos.
- Comunidades educativas.
- Organizaciones de la Sociedad Civil.
- Sectores empresarial y sindical.
- Asociaciones profesionales, de investigación y culturales.
- Medios y plataformas de comunicación.
- Comunidades digitales.

quiere su salvaguarda. Para ello, es necesario generar conocimiento y cultura crítica en el ámbito del sistema educativo.

Esta Línea de Acción se desarrolla a través de las siguientes actividades y medidas:

- 1ª) Fomentar la inclusión en los currículos de Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria (ESO), Bachillerato y Educación Superior Universitaria, Enseñanza Militar, así como en la Formación Profesional Básica, de Grado Medio y de Grado Superior, de aprendizajes adaptados a los distintos niveles educativos y dirigidos a la adquisición de un conocimiento amplio sobre la seguridad humana y sobre las diferentes herramientas de las que dispone el Estado para preservar los derechos, las libertades y el bienestar de la ciudadanía.
- 2ª) Alentar la participación de los colegios profesionales, Academias y sociedades científicas en la promoción del conocimiento y la concienciación sobre la Seguridad Nacional.
- 3ª) 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.
- 4ª) Apoyar a los centros de estudios estratégicos en el análisis y la difusión de contenidos relacionados con la Seguridad Nacional.
- 5ª) Proporcionar conocimientos para evitar la manipulación a través de campañas de desinformación.
- 6ª) 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.
- 7ª) 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.

Línea de Acción 2ª.- Divulgación y comunicación pública para fortalecer una opinión pública consciente del carácter imprescindible e irrenunciable de nuestra seguridad a través de los medios y las plataformas de comunicación.

Esta Línea de Acción se desarrolla a través de las siguientes actividades y medidas:

- 1ª) Divulgar y ampliar el conocimiento sobre las amenazas y desafíos que se ciernen sobre la Seguridad Nacional, tanto en el ámbito nacional como a escala global, las acciones de los actores y organismos implicados en su salvaguarda; y también la corresponsabilidad de todas las Administraciones Públicas y la sociedad en la aprobación y aplicación de medidas de anticipación, prevención, detección, respuesta y recuperación respecto a dichos riesgos y desafíos.
- 2ª) Favorecer que los aspectos relativos a la Seguridad Nacional se aborden en los medios y las plataformas de comunicación.
- 3ª) Promover encuentros y debates con periodistas y comunicadores para dar a conocer, profundizar y debatir sobre aspectos relativos a la Seguridad Nacional.
- 4ª) 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.

- 5ª) 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.
- 6ª) Fomentar en la sociedad la trascendencia de la seguridad como factor esencial para garantizar la seguridad humana en el marco del concepto amplio de Seguridad Nacional.
- 7ª) Facilitar a la ciudadanía una información oportuna y rigurosa sobre la defensa de España y de sus intereses en el exterior.
- 8ª) Impulsar la difusión y puesta en valor del patrimonio cultural e histórico.
- 9ª) 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.
- 10ª) Concienciar a la ciudadanía de la importancia de contar con un sistema energético basado en fuentes de energías renovables, como recursos autóctonos que eliminen la vulnerabilidad energética; hacer frente al cambio climático y adaptarse a sus impactos construyendo una economía y una sociedad más resiliente en línea con los compromisos adoptados en el Acuerdo de París sobre el cambio climático de 2015, así como en el Pacto Verde Europeo para la Unión Europea de 2019.
- 11ª) 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.
- 12ª) Informar a los consumidores y la ciudadanía en general sobre la trascendencia de garantizar la seguridad en el consumo, y sobre la necesidad de buscar fórmulas y actuaciones que conduzcan a mejorar la sostenibilidad de los modos de producción y consumo hacia sistemas más saludables y ecológicos.
- 13ª) Asegurar una educación financiera individual y una adecuada colaboración institucional como elementos esenciales de la seguridad económica.
- 14ª) Dar a conocer los planes genéricos y específicos de preparación y respuesta frente a eventos que puedan constituir una amenaza para la salud pública, en especial epidemias y pandemias.
- 15ª) Fomentar la participación de la comunidad científica y su implicación directa en los sistemas de defensa, seguridad pública, o de protección de infraestructuras críticas, entre otros, desarrollados a través del I+D+i español.
- 16ª) Promover el interés por la divulgación de las preocupaciones sobre seguridad por parte de todos los profesionales activos en la misma para darse y darla a conocer.
- 17ª) Incentivar el aprendizaje de lenguas y la competencia plurilingüe como medio para desarrollar sociedades más abiertas, inclusivas y respetuosas.

Línea de Acción 3ª.- Relevancia en el exterior, para mejorar la imagen exterior de España como país íntegro, seguro y comprometido con el mantenimiento de la paz y la estabilidad internacionales.

Esta Línea de Acción se desarrolla a través de las siguientes actividades y medidas:

- 1ª) Cooperar con el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación para incluir en las acciones de comunicación estratégica los distintos componentes de la Seguridad Nacional como garantía de la protección y salvaguarda de España y su ciudadanía.
- 2ª) Fomentar la inclusión de contenidos sobre la Seguridad Nacional en los estudios del personal diplomático, y en todos aquellos cursos de formación para españoles que vayan a trabajar en el exterior, especialmente en el ámbito de las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales.
- 3ª) Participar en foros internacionales sobre la seguridad global, el cambio climático o la pérdida de biodiversidad en el planeta.
- 4ª) Promocionar la visión de España como país seguro de destino a través de las oficinas españolas de turismo.
- 5ª) Contactar con corresponsales de medios extranjeros en España para concienciarles sobre la prevalencia de la Seguridad Nacional, y también del compromiso de España con la seguridad y la estabilidad internacionales.

Línea de Acción 4ª.- Participación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de fomento de la cultura de Seguridad Nacional.

Esta Línea de Acción se desarrolla a través de las siguientes actividades y medidas:

- 1ª) Fomentar y apoyar el desarrollo de iniciativas y actividades ciudadanas y sociales encaminadas a concienciar sobre la Seguridad Nacional.
- 2ª) Facilitar la integración de la sociedad a través de canales permanentes de cooperación con el fomento de la cultura de Seguridad Nacional, que favorezcan la generación de talento y de nuevas capacidades nacionales en materia de Seguridad Nacional, así como la configuración de nodos de influencia sobre amplios sectores de la ciudadanía en este ámbito.
- 3ª) Alentar la participación de las asociaciones civiles con fines culturales, educativos, de divulgación, deportivos, de defensa de la igualdad o la no discriminación; y de la propia ciudadanía, a nivel individual o colectivo, en las actividades relacionadas con la Seguridad Nacional.

2.3.- Por último, y por lo que se refiere en concreto a la **lucha antiterrorista**, cabe reseñar que, en junio de 2010, había sido aprobada, por la Comisión de Situaciones de Crisis, la Estrategia contra el Terrorismo Internacional y la radicalización, siendo su contenido declarado secreto. Tras las elecciones generales en noviembre de 2011, dicha estrategia fue ratificada por el nuevo ejecutivo en marzo de 2012, bajo el título: Estrategia Integral contra el Terrorismo internacional y la Radicalización (en adelante, EICTIR)¹²¹⁹; convirtiéndose en el marco de referencia. La presente Estrategia ha sido actualizada por el Consejo de Seguridad en 2019 dentro del Sistema de Seguridad Nacional¹²²⁰.

¹²¹⁹ Consultar en línea: http://www.interior.gob.es/documents/10180/3066463/CM_mir_PEN-LCRV.pdf/b57166c1-aaaf-4c0d-84c7-b69bda6246f5; visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021).

¹²²⁰ 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 Nacional (BOE núm. 49, de 26 de febrero de 2019) (consultar en línea: <https://www.boe.es/boe/dias/2019/02/26/pdfs/BOE-A-2019-2638.pdf>; visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021). Cfr. BOUREKBA, Moussa: «Detectar para prevenir: las estrategias para combatir el extremismo violento en España», en

El presente texto recoge y organiza actuaciones estratégicas en este ámbito específico ya materializadas o en desarrollo, junto con nuevas aportaciones y actualizaciones, en una estructura inspirada en los cuatro Pilares de la Estrategia de Lucha contra el Terrorismo de la Unión Europea, de 30 de noviembre de 2005¹²²¹, adecuada a las especificidades de nuestro país:

- I. «PREVENIR»: Actuar contra las causas que originan el terrorismo.
- II. «PROTEGER»: Disminuir nuestras vulnerabilidades reforzando las capacidades.
- III. «PERSEGUIR»: Hacer frente a los terroristas y sus actos.
- IV. «RESPONDER»: Recuperar la normalidad tras un atentado terrorista.

La Estrategia española se inspira en los principios emanados de la Estrategia Mundial contra el Terrorismo, aprobada por la Organización de Naciones Unidas el 8 de septiembre de 2006¹²²², orientada a «disuadir» a quien pretenda conseguir sus objetivos mediante el terrorismo, «dificultar» el acceso a los medios para atentar, «convencer» a los Estados para que no apoyen el terrorismo, «desarrollar» la capacidad de los Estados para prevenirlo y «defender» los derechos humanos, como elemento esencial de la estrategia.

La Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización violenta se sustenta en una serie de Principios Rectores, propios de un Estado democrático y de derecho, a saber:

- A) Absoluto respeto al ESTADO DE DERECHO y estricto cumplimiento del MARCO LEGAL VIGENTE.
- B) Defensa y protección de los elementos integradores que vertebran nuestra sociedad y, en especial, al RÉGIMEN DE DERECHOS Y LIBERTADES del que goza nuestra sociedad.
- C) ENFOQUE INTEGRAL Y MULTIDISCIPLINAR. Se requiere la participación activa de diversos departamentos ministeriales, organismos e instituciones oficiales de la Administración General del Estado, de las administraciones autonómicas y locales, así como del sector privado y de la propia sociedad en general, de forma que se pueda dar la respuesta integrada y global que demanda este fenómeno.
- D) LIDERAZGO NACIONAL. El Gobierno de la Nación, como máximo responsable de garantizar la seguridad de sus ciudadanos, impulsará las medidas pertinentes que garanticen el eficaz desarrollo de esta Estrategia, siendo el Ministerio del Interior el encargado de coordinar y ejecutar las actuaciones concretas que de ella se deriven.

Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 128 (2021), págs. 81-104 (consultar en línea: <https://raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/392647/486430>; visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021); CANO PAÑOS, Miguel Ángel: «La Lucha contra la amenaza yihadista Más Allá del Derecho Penal: Análisis de los Programas de Prevención de La Radicalización y Des-Radicalización a nivel europeo», en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 4, n.º 2 (2018), págs. 177-205; JORDÁN, Javier: «Políticas de prevención de la radicalización violenta en España: elementos de interés para España», en *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, vol. 11, n.º 5 (2009), págs. 1-25; TÉLLEZ DELGADO, Virtudes: «El 'Pacto Antiyihadista' y Las Estrategias de Lucha Contra La 'Radicalización Violenta': Implicaciones Jurídicas, Políticas y Sociales», en *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, vol. 24 (2018), págs. 9-30.

¹²²¹ *The European Union Counter-Terrorism Strategy*. Se encuentra disponible en línea: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/terrorism/strategies/fsj_terrorism_strategies_counter_en.htm; visitado por última vez el 3 de diciembre de 2021).

Cfr. PIERNAS LÓPEZ, Juan Jorge: *Respuestas normativas de la Unión Europea a la amenaza del Estado islámico (Daesh)*, Ed. Comares, Granada 2018.

¹²²² Resolución 60/288 (consultar en línea: <https://undocs.org/es/A/RES/60/288>; visitado por última vez el 30 de noviembre de 2021).

- E) COOPERACIÓN INTERNACIONAL. Como forma de dar respuesta global a un fenómeno transnacional se incentivará la participación de España en el ámbito internacional, y en especial en el ámbito de la Unión Europea, en todas las facetas de lucha contra el terrorismo internacional. Para ello, se ha de potenciar la colaboración internacional bilateral y multilateral y fortalecer los instrumentos europeos de cooperación judicial y policial.
- F) PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD. Fomentando a nivel nacional una Cultura de Seguridad de manera que tanto el sector privado como los ciudadanos en general, asuman su participación en un asunto que afecta a todos.

En la EICTIR se establece la firme y decidida voluntad del Gobierno de la Nación de hacer frente al terrorismo de carácter internacional, por lo que se asume un compromiso de lucha integral y global contra esta amenaza, implicando a todas las instancias nacionales competentes y a la sociedad en su conjunto, contribuyendo a los esfuerzos que se están llevando a cabo a nivel internacional, especialmente en el seno de la Unión Europea, dentro del absoluto respeto a los Derechos Humanos. En este sentido, la Estrategia establece un Objetivo Estratégico muy claro y preciso consistente en: *«Proporcionar una respuesta específica e integrada para neutralizar la amenaza que representa el terrorismo internacional, reducir la vulnerabilidad de la sociedad frente a sus ataques, y hacer frente a los procesos de radicalización que lo puedan preceder o sustentar».*

A lo largo del texto de la misma, la estrategia desarrolla cada uno de los cuatro pilares mencionados en 29 ámbitos distintos con numerosas líneas de actuación que, durante su puesta en marcha se materializan en un conjunto de acciones concretas para cada una de las mismas. No obstante, y de acuerdo a las previsiones contenidas en la misma, la Estrategia tiene previsto desarrollar cuatro planes maestros (uno por pilar), así como cuatro transversales.

En la actualidad, los trabajos de puesta en marcha de la misma se encuentran centrados en cuatro prioridades marcadas por el Ministerio del Interior, y en concreto en la elaboración de los siguientes planes de actuación:

- Plan de Lucha contra la Radicalización.
- Plan de Lucha contra la Financiación del Terrorismo.
- Plan Ceuta y Melilla
- Plan Magreb-Sahel.

Igualmente se debe mencionar que, dada la trascendencia del proyecto emprendido y el contenido del mismo, que aborda el fenómeno del terrorismo desde una perspectiva global, la puesta en marcha de la misma y su desarrollo, exige la participación activa del conjunto de la administración pública española, tanto a nivel nacional, como autonómico y local.

Finalmente, señalar que la EICTIR establece un periodo de tres años para su desarrollo y ejecución. Transcurrido ese tiempo se llevará a cabo una revisión integral que permita valorar, entre otros aspectos, el grado de cumplimiento de los objetivos señalados, así como la eficacia y efectividad de las medidas propuestas, en orden a introducir todas aquellas mejoras y modificaciones necesarias para perfeccionar la labor del Estado en esta difícil tarea.

La última de las medidas adoptada es el establecimiento de una página web en la que los propios ciudadanos pueden denunciar o poner en conocimiento de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado los cambios o transformaciones que una persona «en teoría musulmana» está teniendo y que le llevan a presuponer que dicha persona se está radicalizando. No resulta esta medida

un ejemplo a seguir, ya que más bien nos retrotrae a tiempos pasados, donde las personas por su sola apariencia podían ser detenidas (Ley de vagos y maleantes), más propias de otro tipo de regímenes que el democrático. Esta medida pone el foco sobre toda la comunidad musulmana de España¹²²³, de tal manera que a partir de ahora la vida de muchos musulmanes será observada bajo la lente de un microscopio, como si fueran culpables por el sólo hecho de ser musulmán, sin que incluso sepan o lleguen a saber nunca que están siendo o han sido «observados», salvo que se obtengan pruebas suficientes para ser acusados por la comisión de un delito.

La medida nos parece una intromisión injustificada en la vida privada y familiar de las personas (Art. 18 CE), sin que además se den los condicionantes para la restricción de este derecho, toda vez que la medida no se ha establecido por ley¹²²⁴, ni parece proporcionada al fin que pretende proteger¹²²⁵, por más que estemos ante situaciones de suma gravedad como puede ser un atentado terrorista¹²²⁶. La medida debería ir acompañada de ciertos requisitos de protección y tutela como puede ser la intervención, desde un momento inicial, de un juez¹²²⁷. El equilibrio entre la defensa de los derechos fundamentales y la seguridad nacional supone que la adopción de cualquier medida de carácter preventivo sea supervisada por la intervención de los jueces¹²²⁸.

Junto a los reseñados planes, debe hacerse referencia asimismo al Pacto antiterrorista firmado entre los dos partidos mayoritarios (PP y PSOE), el 2 de febrero de 2015. Aunque hasta la actualidad ningún otro grupo o partido político lo había firmado, en los últimos meses se han adherido al mismo cinco nuevos partidos, a saber: Ciudadanos, Unió, Unión Progreso y Democracia, Partido Nacionalista Vasco y Convergencia. Incluso el partido político «Podemos» asiste a las reuniones del Pacto como observador, aunque no lo ha firmado, ni parece que lo hará.

El acuerdo consta de una declaración de unidad y ocho puntos a desarrollar en el futuro. Estos ocho puntos son:

1. «Promover la modificación del Código Penal en materia de delitos de terrorismo, a través de una Proposición de Ley Orgánica que ambas fuerzas suscribimos, y a cuya firma o apoyo convocamos al resto de fuerzas parlamentarias»;

¹²²³ En este sentido, ver BENJELLOUN, M.: «Plan estratégico de lucha contra la radicalización violenta o la caza del moro», en *Islam de Murcia*, de 10 de diciembre de 2015; en internet: <http://islamenmurcia.blogspot.com.es/2015/12/mounir-benjelloun-denuncia-que-el.html>

¹²²⁴ Vid. SSTEDH de 6 de septiembre de 1976, caso *Klass y otros*; de 7 de diciembre de 1976, caso *Handyside*; de 26 de abril de 1979, caso *The Sunday Times*, de 28 de junio de 1981, caso *Le Compte, Van Leuven y de Meyere*; de 13 de agosto de 1981, caso *Young, James y Webster*; de 22 de octubre de 1981, caso *Dudgeon*; de 25 de agosto de 1983, caso *Silver y otros*; de 2 de agosto de 1984, caso *Malone*; de 24 de abril de 1990, casos *Huwig y Kruslin*, y de 21 de enero de 1999, caso *Tsavachidis contra Grecia*.

¹²²⁵ Vid. SSTEDH de 26 de noviembre de 1991, caso *Observer y Guardian contra Reino Unido*; de 14 de octubre de 1999, caso *Riera Blumen y otros contra España*, y de 18 de enero de 2001, caso *Coster contra Reino Unido*.

¹²²⁶ Cfr. TORRÚS, Alejandro: «Dudas sobre el Pacto Antiterrorista o cómo restringe los derechos de los no yihadistas», en *Público*, de 30 de agosto de 2017 (consultar en línea: <https://www.publico.es/politica/cinco-dudas-pacto-antiterrorista-limita-derechos-no-yihadistas.html>; visitado por última vez el 21 de diciembre de 2021).

¹²²⁷ Ver SSTEDH de 25 de marzo de 1998, caso *Kopp*, y de 30 de julio de 1998, caso *Valenzuela*. Y STSC 26/1981, de 17 de julio; 62/1982, de 15 de octubre; 37/1989, de 15 de febrero; 85/1994, de 14 de marzo; 181/1995, de 11 de diciembre; 49/1996, de 26 de marzo; 54/1996, de 26 de marzo; 58/1998, de 16 de marzo; 229/1998, de 1 de diciembre; 49/1999, de 5 de abril; 141/1999, de 29 de mayo; 166/1999, de 27 de septiembre; 171/1999, de 27 de septiembre; 236/1999, de 20 de diciembre, y 299/2000, de 11 de diciembre.

¹²²⁸ A este respecto, ver MORENO CATENA, V.: «La garantía de los derechos fundamentales durante la intervención penal», en *Problemas actuales del proceso penal y derechos fundamentales*, Cuadernos penales José M^a Lidón, n^o 7, Deusto publicaciones, Bilbao 2010, págs. 13-53.

2. *«A los delitos de terrorismo con resultado de muerte les será siempre aplicable la máxima pena privativa de libertad recogida en el Código Penal»;*
3. *«Impulsar las reformas legislativas necesarias para actualizar y reforzar el marco jurídico que permita a jueces, fiscales y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ser más eficaces contra el terrorismo»;*
4. *«Mantener vigente el recuerdo a las víctimas del terrorismo, honrar con la dignidad debida su memoria y promover el testimonio de gratitud del que seremos siempre deudores. Asegurar el reconocimiento que merecen las víctimas y su entorno, así como el apoyo a sus asociaciones y organizaciones representativas»;*
5. *«Garantizar los recursos humanos y materiales necesarios para luchar más eficazmente contra el terrorismo en la Justicia, las Fuerzas de Seguridad del Estado y los servicios de inteligencia»;*
6. *«Poner en marcha políticas activas eficaces en la erradicación de cualquier forma de radicalización violenta, incluidas las expresiones de racismo, xenofobia o discriminación»;*
7. *«Promover en el seno de la UE y en las instituciones internacionales la adopción de políticas de prevención, persecución, cooperación y sanción penal contra el terrorismo», y*
8. *«Promover en las Cortes Generales iniciativas inspiradas en el presente Acuerdo».*

En consecuencia, el documento hace hincapié en combatir los nuevos instrumentos de captación y adiestramiento en el odio que caracteriza el «fanatismo totalitario» que difunden «líderes carismáticos» por Internet, especialmente las redes sociales. Pero el texto contra el terrorismo yihadista también pretende dar cabida al fenómeno de los denominados «lobos solitarios»: terroristas que no están vinculados a ninguna organización terrorista y que actúan individualmente según su propio modus operandi. Ello ha tenido su reflejo en la Ley Orgánica 1/2019 de modificación del Código Penal¹²²⁹, y en concreto se han recogido en el Capítulo VII. En el nuevo Código se establecen dos secciones: la primera: «De las organizaciones y grupos terroristas», que mantiene la estructura vigente, y la segunda: «De los delitos de terrorismo», que van del artículo 573 al artículo 580, aquellos que persiguen las nuevas amenazas que encarna el yihadismo.

3. ORGANISMOS, COMPETENCIAS Y ESTRUCTURAS DE GESTIÓN DEL PLURALISMO RELIGIOSO: ENTRE LA CENTRALIDAD Y LA DESCENTRALIZACIÓN

1.- Como ya se ha puesto de manifiesto, mientras que el concepto de religión en el sentido tradicional ha entrado en crisis, el pluralismo religioso es una realidad cada vez más presente en nuestras sociedades. El individuo quiere gestionar sus propias creencias y convicciones y lo quiere hacer en libertad. Al tiempo que se puede, igualmente, afirmar que la práctica totalidad de

¹²²⁹ Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para trasponer Directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero y de terrorismo, y abordar cuestiones de índole internacional (BOE núm. 25, de 21 de febrero de 2019).

municipios en España han experimentado en los últimos años un intenso incremento en el número de comunidades religiosas pertenecientes a confesiones minoritarias. Esta nueva realidad exige de las distintas administraciones una toma de conciencia y la puesta en marcha de medidas que garanticen a un tiempo el ejercicio del derecho a la libertad religiosa y la cohesión social. Sin embargo, en el ámbito del hecho religioso no se ha producido, al contrario de otros ámbitos, un proceso de descentralización, no ya por lo que respecta a su aplicación ni tan siquiera en relación con su gestión. Desde el año 1976 hasta la actualidad se ha ido consolidando el llamado «Estado de las autonomías», a través de una paulatina asunción por las mismas de competencias que habían estado centralizadas.

2.- A este respecto, y por lo que a la materia religiosa afecta, podemos señalar que se han descentralizado la educación, la sanidad, los servicios sociales y parte de las infraestructuras. Sin embargo, 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 estaban 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 Confesiones¹²³⁰.

Debe precisarse, sin embargo, que esta modificación producida orgánicamente en el seno del Ministerio de Justicia trajo desfases y desajustes que no respondían a la lógica funcional y organizativa de las unidades administrativas. Amén de dar lugar a confusión, ya que se situaba a las relaciones con las confesiones religiosas, y especialmente a las minorías religiosas, en el ámbito internacional y con ello próximo a «lo extranjero». En este sentido resulta paradigmática la justificación que se ofrece en el RD 1203/2010, de 24 de septiembre, que desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de Justicia sobre el carácter multinacional de las distintas confesiones religiosas y sus relaciones con los organismos internacionales¹²³¹, la cual resulta –como señala MURILLO MUÑOZ– «a todas luces insuficiente e incluso inadecuada»¹²³².

Desde 2020, las funciones relacionadas con el hecho religioso han pasado a la competencia del Ministerio de la Presidencia, a través de la Subdirección General de Libertad Religiosa integrada

¹²³⁰ RD 869/2010, de 2 de julio, por el que se modifica el RD 495/2010, de 30 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (BOE núm. 161, de 3 de julio de 2010) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-10545>; visitado por última vez el 12 de diciembre de 2021). El RD de 30 de abril (BOE núm. 110, de 6 de mayo de 2010) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-7184>; visitado por última vez el 12 de diciembre de 2021) había dispuesto la supresión de la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional, pero se adscribían sus funciones a otro órgano (la Subsecretaría) del Ministerio de Justicia. El RD 869/2010 dispone en su Preámbulo que: «por tal motivo, las actividades de cooperación jurídica internacional se agregan a la Dirección General de Relaciones con las Confesiones, al ser uno de los centros directivos del departamento con mayor proyección internacional, dado el carácter multinacional de las distintas confesiones religiosas y sus relaciones con los organismos internacionales dedicados a la promoción y defensa del derecho de libertad religiosa en el marco de los convenios o tratados internacionales sobre la materia».

¹²³¹ El subrayado es del autor.

¹²³² Para esta autora, dicha reforma –como ya se ha señalado– resulta insuficiente e inadecuada. «Primero, porque las relaciones internacionales son un aspecto más del trabajo que se realiza, no diría yo que el más importante, menos aún en los tiempos que corren de recortes presupuestarios. Y segundo, porque no se sabe a qué se refiere cuando habla del carácter multinacional de las confesiones religiosas» (cit. en MURILLO MUÑOZ, Mercedes: «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*, Ed. Cívitas, Pamplona 2014, págs. 470-474, en especial págs. 473-575).

en la Subsecretaría de dicho Ministerio¹²³³. Cambio que ya fue propuesto por nuestra parte hace algunos años (2013)¹²³⁴, pero que ha sido acogida sólo de manera parcial, ya que nuestra propuesta este respecto resultaba más amplia. Entonces proponíamos lo siguiente:

«al ser «lo religioso» un elemento transversal que afecta a muchos ámbitos materiales —economía, igualdad, defensa, interior, ...—, ello conlleva que cada ente público desarrolle su propia gestión con escasa coordinación con los demás departamentos, incluida la presente Dirección General. Ello puede provocar, en ocasiones, políticas contrapuestas o desinformación. Este problema es especialmente claro cuando se trata de la Iglesia católica que gestiona con cada ministerio independientemente.

Aunque desde un punto de vista sustantivo no puede entenderse a la Dirección General como la única instancia de la Administración central con competencias en esta materia, sí debería ser el único interlocutor externo hacia las confesiones y el elemento de coordinación interno hacia otros departamentos ministeriales. Por ello entendemos que sería conveniente regresar al establecimiento, dentro del organigrama de la Administración central del Estado de, al menos, una Dirección General propia encargada de la presente materia. En este sentido, la FEREDE ha propuesto la creación de una Secretaría de Estado encargada de estas cuestiones y lo hace sobre la base de dos consideraciones que —a nuestro juicio— también resultan relevantes como son la capacidad política de coordinación y propuesta de políticas públicas, la primera, y la función de representación que en esta temática resulta muy importante, la segunda.

Sería igualmente conveniente la reflexión sobre dónde debe ubicarse orgánicamente la presente Unidad administrativa a fin de conseguir el máximo de coordinación. Por nuestra parte, nos atrevemos a proponer que su ubicación debería establecerse en el Ministerio de la Presidencia, ya que resulta el departamento más adecuado para llevar a cabo las funciones que tradicionalmente han venido siendo encomendadas a este órgano, sobre todo por lo que respecta a la mencionada función de coordinación» (págs. 60-61).

En la actualidad, y aunque seguimos manteniendo y defendiendo las propuestas que hicimos entonces, debemos precisar que la existencia de una Subdirección General como único órgano administrativo encargado de la cuestión religiosa a nivel general no resulta lo más adecuado ni responde a las necesidades generales de los grupos religiosos. A este respecto, reclamamos —como hacíamos entonces— la existencia de una Dirección General, con competencias «políticas» para planificar y adoptar las políticas públicas necesarias y adecuadas¹²³⁵. Y a más, seguimos defen-

¹²³³ Ver RD 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales (BOE núm. 11, de 13 de enero de 2020) (consultar en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-410; visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021). Véanse también RD 10/2020, de 14 de enero, por el que se crean Subsecretarías en los departamentos ministeriales (BOE núm. 13, de 15 de enero de 2020) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-502-consolidado.pdf>; visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021); RD 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura básica de los departamentos ministeriales (BOE núm. 25, de 29 de enero de 2020) (consultar en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-1246; visitado por última vez el 20 de diciembre de 2021), y RD 507/2021, de 10 de julio, por el que se modifica el RD 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales (BOE núm. 165, de 12 de julio de 2021) (consultar en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-11510; visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021).

¹²³⁴ CONTRERAS MAZARIO, José M.: *Gestión pública del hecho religioso en España*, Doc. de trabajo: 181/2013 Fundación Alternativas, Madrid 2013 (consultar en línea: https://www.fundacionalternativas.org/storage/laboratorio_documentos_archivos/cb64ecc8eeb1367a1d8468417546770e.pdf; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021).

¹²³⁵ En esto mismo sentido se manifiesta MURILLO MUÑOZ, para quien «sería preciso (...) la existencia de una unidad de rango no inferior a Dirección General dentro de la estructura orgánica del Ministerio de la Presidencia» (en «Gestión pública del hecho religioso: ¿para qué?», op. cit., pág. 475. Y para justificar dicha opción aporta tres razones, que por su interés reproducimos: «1. Porque se trata de un área funcionalmente homogénea que cumple sobradamente la exigencia del artículo 18 de la LOFAGE y porque necesita de un rango suficiente para tomar decisiones en el ejercicio de sus competencias,

diendo y reclamando para dicho «órgano» la necesidad de la coordinación y dirección en dicha materia, toda vez que nos encontramos ante una materia transversal (que puede afectar a materias como educación, salud, urbanismo, defensa, etc.) respecto de la cual pueden actuar y gestionar no sólo otros órganos de la Administración central del Estado (como Educación, Interior, Defensa y Hacienda, entre otros), sino también las propias Comunidad Autónomas, así como las entidades locales. Estas son las razones por las que entonces y ahora seguimos proponiendo un escalón la necesidad de elevar el rango administrativo del presente «órgano».

3.- A lo largo de este tiempo se ha puesto en marcha un instrumento que nos parece muy significativo y que ha demostrado en poco tiempo el acierto de su creación. Este instrumento no es otro que la creación, en 2004¹²³⁶, de la *Fundación pública Pluralismo y Convivencia*.

Este organismo se ha convertido en un instrumento básico no sólo en el apoyo económico de las confesiones con Acuerdo de cooperación, sino también de promoción y punto de encuentro entre las distintas administraciones públicas y las confesiones religiosas, especialmente aquéllas con notorio arraigo¹²³⁷. Los fines de la Fundación pueden sintetizarse en la contribución a la ejecución de

dentro de los principios de actuación del Ministerio del que depende y de la propia acción del Gobierno.

2. *Porque el Ministerio de la Presidencia tiene encomendada funciones que tienen una especial relevancia en la gestión del hecho religioso:*

- *La coordinación de los asuntos de relevancia constitucional;*
- *La preparación, desarrollo y seguimiento del programa legislativo;*
- *La coordinación interministerial que le encomienden las disposiciones vigentes, el Gobierno o su Presidente;*
- *Las relaciones con las delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas.*

3. *Permitiría también una acción conjunta respecto de todas las confesiones, incluida la Iglesia católica»* (en *ibidem*).

¹²³⁶ La presente Fundación pública fue creada por decisión de Consejo de Ministros, de 15 de diciembre de 2004, situada orgánicamente en el Ministerio de Justicia. Su fecha de constitución fue el 25 de enero de 2005 y se inscribió en el Registro de Fundaciones el 8 de marzo de 2005. Los objetivos de la misma se estructuran en tres ámbitos de trabajo en los que se desarrollan las actividades: las confesiones religiosas, la opinión pública y las administraciones públicas.

¹²³⁷ Cfr. CIÁURRIZ, María José: «La Fundación Pluralismo y Convivencia», en ÁLVAREZ CORTINA, Andrés Cor-sino, y RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel (coords.): *Aspectos del régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas*, Comares, Granada 2008, págs. 105-121; CONTRERAS MAZARÍO, José M.: «The «Direct» Financing of Religious Minorities in Spain», en *Brigham Young University Law Review*, núm. 3 (2007), págs. 575-616; CONTRERAS MAZARÍO, José M.: «La financiación «directa» de las minorías religiosas en España», en *Justel. Revista General de Derecho canónico y Derecho eclesiástico del Estado*, vol. 20 (2009), págs. 1-41; CONTRERAS MAZARÍO, José M.: «La financiación «directa» de las minorías religiosa en España. Especial referencia a las comunidades evangélicas», en GARCÍA GARCÍA, Ricardo, y GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Marcos (coords.): *Aplicación y desarrollo del Acuerdo entre el Estado española y la FEREDE*, Fundación Universitaria Española, Madrid 2008, págs. 211-251; DÍAZ RUBIO, Patricia: «La financiación de las confesiones minoritarias: la Fundación Pluralismo y Convivencia», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 29 (2013), págs. 109-137; GARCIMARTÍN MONTERO, M^a del Carmen: «La financiación directa de las confesiones en España. Innovaciones introducidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2005», en *Anuario de Facultades de Derecho de las Universidades de Coruña*, núm. 9 (2005), págs. 459-476; HERNÁNDEZ, Alberto: «Pluralismo y Convivencia», en *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 24 (2006), págs. 73-93; LÓPEZ RODRIGO, José Manuel: «La financiación de las confesiones religiosas», en MARTÍN SÁNCHEZ, Isidoro, y GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Marcos: *Algunas cuestiones controvertidas del ejercicio fundamental de libertad religiosa en España*, FUE, Madrid 2009, págs. 117-135; MARTÍN GRACÍA, María del Mar: «Fundaciones del sector público y financiación de la libertad religiosa en el derecho español», en *Revista catalana de Dret públic*, núm. 55 (2017), págs. 101-112 (consultar en línea: <file:///C:/Users/Josemaria/Documents/mis%20documentos/organos%20administrativos%20y%20libertad%20religiosa/fundacion%20pluralismo%20y%20convivencia.pdf>; visitado por última vez el 23 de febrero de 2022); MURILLO MUÑOZ, Mercedes: «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*, Ed. Cívitas, Pamplona 2014, págs. 470-474, en especial págs. 464-465; OLMOS ORTEGA, M^a Elena: «La nueva técnica de cooperación económica de la Fundación Pluralismo y Convivencia», en RAMÍREZ NAVALÓN, Rosa María (coord.): *Régimen económico de la Fundación Pluralismo y Convivencia*, Tirant lo Blanch, Valencia 2010, págs. 117-142.

proyectos de carácter cultural, educativo y de integración social realizados por las confesiones religiosas con acuerdo de cooperación, así como el fomento del pleno ejercicio de la libertad religiosa.

Desde el plano institucional, cabe señalar que ésta cuenta con tres estructuras básicas: el Patronato, la Junta Rectora y el equipo de gestión. El Patronato se configura como el órgano rector de la Fundación y está integrado por 21 vocales, bajo la Presidencia, en la actualidad, del Ministro de la Presidencia¹²³⁸. De ellos, 12 pertenecen al Patronato por la responsabilidad que ejercen en la Administración central del Estado; mientras que los patronos electos son personas a título individual que son nombradas por el Presidente una vez oídas las confesiones religiosas con acuerdo de cooperación: participan tres musulmanes, tres evangélicos y tres judíos. Ninguno de los vocales recibe retribución alguna por formar parte del mismo, desempeñando su cargo de forma gratuita.

Por su parte, la Junta Rectora es el órgano de la Fundación encargado de supervisar su gestión ordinaria, extendiéndose su competencia a todos los asuntos pertenecientes a su objeto y actividades fundacionales. Este órgano se reúne, al menos, cuatro veces al año y está formada por tres a cinco patronos y presidida por el Director de la misma.

A partir de 2009, la Fundación cuenta con un tercer órgano, denominado «Comité Asesor», que como su nombre indica –y de acuerdo con la reforma de 2017– puede desempeñar «*funciones de consulta y asesoramiento sobre las competencias del Patronato, en particular las referidas a la orientación de la labor de la Fundación; el establecimiento de las prioridades para el mejor cumplimiento de sus fines y la fijación de las líneas generales y especiales de actuación de la Fundación*» (Art. 22.3 Estatutos). Este órgano, y aunque puede estar constituido de una forma plural (Art. 22.2 Estatutos), hasta 2017 siempre estuvo integrado únicamente por representantes institucionales de la Comunidades y Ciudades Autónomas. No obstante, esta composición, de acuerdo con lo establecido en la reforma de 2017, se ha visto incrementada con la inclusión de dos nuevos miembros expresamente establecidos como son el/la Subdirector/a General de Relaciones con las Confesiones del Ministerio de Justicia y un representante de la FEMP (nuevo Art. 22.2 Estatutos)¹²³⁹.

Se debe señalar que –aunque la Fundación fue creada, como se ha puesto de manifiesto, con la función principal de apoyar económicamente a las minorías religiosas con acuerdo de cooperación– hay que llamar la atención sobre las iniciativas llevadas a cabo por ésta desde su creación, por cuanto resultan novedosas y de gran interés. Por todo ello, a nuestro juicio la Fundación se ha convertido en un referente no sólo por lo que al tratamiento y gestión del hecho religioso en España –que también–¹²⁴⁰, sino igualmente en los procesos de sensibilización, conocimiento y difusión del fenómeno religioso en general¹²⁴¹. No obstante, entendemos que resulta necesario

¹²³⁸ Cuando se creó bajo los auspicios del Ministerio de Justicia, su Presidente era el Ministro competente de dicho departamento.

¹²³⁹ Art. 22 (nuevo) de los Estatutos: «2. Dicho Comité estará compuesto por el/la Subdirector/a General de Relaciones con las Confesiones, un representante de la FEMP, representantes de las Comunidades Autónomas y de entidades que trabajen en el ámbito de la acción de la Fundación o personalidades que destaquen por su dedicación o experiencia en el mismo campo. Su número y designación corresponde al Patronato a propuesta de su Presidente».

¹²⁴⁰ Con relación a este campo se establecieron las actividades siguientes: i) la promoción en la normalización el hecho religioso en la sociedad española y su inclusión en la agenda de la integración; ii) el asesoramiento en la gestión de la diversidad religiosa de responsables políticos de los distintos niveles territoriales (estatal, autonómico y local); iii) generar y aportar conocimiento y colaborar en la promoción de un discurso global que favorezca la convivencia y la cohesión social, y iv) la promoción de espacios que ayuden a la coordinación interinstitucional.

¹²⁴¹ Dentro de este campo cabe destacar las siguientes actividades: i) la promoción de actividades orientadas al conocimiento, el diálogo y el acercamiento de las confesiones religiosas entre sí y de éstas con la sociedad; ii) la promoción

aún que se profundice en su consolidación financiera y en que su apoyo económico a las confesiones religiosas con notorio arraigo sirva para conseguir una mayor y mejor integración de estos grupos en la sociedad española¹²⁴².

En 2011¹²⁴³, y dependiendo de la reseñada Fundación, se creó el *Observatorio del Pluralismo Religioso en España*, el cual ha devenido en un complemento imprescindible en el conocimiento de la realidad de la diversidad religiosa en España, así como en la elaboración de instrumentos para una mejor y más correcta gestión del mismo. El Observatorio tiene un formato de «página web»¹²⁴⁴, cuya accesibilidad es total por lo que respecta a sus contenidos. A este respecto, y sin modificar su objetivo último, en el año 2021 el Observatorio inicia una nueva etapa en la que adquiere un mayor protagonismo la producción de datos y análisis.

El Observatorio se ha convertido en una herramienta de transferencia de conocimiento para la gestión pública de la diversidad religiosa en España y en apoyo imprescindible en la implementación de modelos de gestión pública ajustados a los principios constitucionales y al marco normativo que regula el ejercicio del derecho de libertad religiosa¹²⁴⁵, al tiempo que ha sido reconocido como un instrumento no sólo útil, sino sobre todo innovador en la protección y salvaguarda contra la discriminación por motivos religiosos y de convicción¹²⁴⁶.

4.- Estas dos realidades institucionales deberían dar lugar a una reflexión sobre su futuro. A este respecto, y aunque la temática no forma parte del objeto de estudio del presente trabajo, debemos señalar que la reflexión sobre su conversión en una Agencia estatal se hace ahora más necesaria que nunca. A nuestro juicio, la existencia de esta Agencia permitiría una mejora en la coordinación y aplicación de las políticas públicas de gestión relacionadas con el pluralismo y la diversidad religiosa. Su establecimiento sería una medida que, además, favorecería el conocimiento y la transparencia en relación con el apoyo económico que los distintos poderes públicos dan o conceden a las confesiones religiosas o a actividades de carácter religioso (enseñanza de religión, asistencia religiosa, financiación directa,...) o a entidades vinculadas con estas organizaciones (asociaciones, fundaciones,...).

La Agencia debería depender del Ministerio de la Presidencia, donde –a su vez– estaría ubicada la Dirección General de Relaciones con las Confesiones o de Libertad Religiosa (en la actualidad, está ubicada la Subdirección General de Libertad Religiosa). Todo ello favorecería una mejor coordinación en una materia, la libertad de conciencia y religiosa, con un contenido esencialmente transversal (ministros de culto, lugares de culto, enseñanza religiosa, matrimonio, asistencia religiosa, descanso semanal, alimentación, financiero y tributario, etc.).

del análisis y la reflexión con relación al papel de la libertad religiosa y el pluralismo en los procesos de convivencia e integración, y iii) el favorecimiento en la visibilización e incorporación de las confesiones minoritarias en los procesos de construcción social.

¹²⁴² En los últimos años el presupuesto de la Fundación ha sufrido una merma considerable, situándose alrededor del millón de euros.

¹²⁴³ El mismo se crea a través de la celebración de un Convenio entre el Ministerio de Justicia, la Federación Española de Municipios y Provincias y la Fundación Pluralismo y Convivencia, la cual tiene encomendada su financiación y gestión directa.

¹²⁴⁴ Consultar en línea: <https://www.observatorioreligion.es/>

¹²⁴⁵ Cfr. DEL OLMO VICENS, Nuria: «Cambios en la política religiosa de España: el papel del Observatorio del Pluralismo Religioso», en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 14, núm. 1 (2015), págs. 179-191 (consultar en línea: https://www.researchgate.net/publication/350496770_Cambios_en_la_Politica_Religiosa_de_Espana_el_Papel_del_Observatorio_del_Pluralismo_Religioso; visitado por última vez el 21 de marzo de 2022).

¹²⁴⁶ Ver Comisión Europea: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/sem_religion_brussels2012_en.pdf

En ella se integrarían y trabajarían de manera coordinada un conjunto de instituciones que en este momento trabajan de manera independiente y autónoma, a saber:

- la Fundación Pluralismo y Convivencia,
- el Observatorio sobre el Pluralismo Religioso,
- el Registro de Entidades Religiosas, y
- la propia Subdirección General de Libertad Religiosa.

Además de estos cuatro organismos a los que se añadirían dos más, a saber: un Comité para la Laicidad y la Igualdad Religiosa y de Creencias, el primero, y un Centro de Formación, el segundo. Entre sus funciones podrían incluirse además cuestiones tales como las siguientes: i) el apoyo económico a la asistencia religiosa en centros públicos (financiación del personal religioso en estos establecimientos y control del gasto); ii) el apoyo económico a la enseñanza de la religión (cambio del sistema, financiación del profesorado y control del gasto); iii) el apoyo económico a las confesiones religiosas proveniente del IRPF (gestión y control); iv) la formación de gestores públicos (militares, concejales, fiscales, jueces, etc.) en esta materia a través de la creación de un Centro de Formación; v) la gestión en la construcción, mejora y protección de lugares de culto; y vi) la protección del patrimonio cultural religioso.

A la Agencia se le podrían igualmente asignar funciones de control en materia de laicidad y de igualdad de conciencia y de creencias, para lo cual se podrá crear en su seno un Comité de Laicidad e Igualdad. Este Comité tendría entre sus actividades las siguientes: i) análisis de la realidad de la sociedad española, mediante la realización o encargo de estudios de prospectiva, en materia de diversidad de creencias, así como la realización de propuestas al Gobierno, a través del Ministerio de la Presidencia, de aquellas iniciativas legislativas y reglamentarias que entienda necesarias abordar para mejorar la convivencia entre religiones, y con ella la cohesión social; ii) recibir quejas de los ciudadanos y de las organizaciones relacionadas con la igualdad religiosa y de creencias; iii) realización anual de una Memoria sobre la situación de la laicidad y la libertad de creencias en España, que presentará al Parlamento español, con especial mención de aquellas conclusiones y recomendaciones que entienda de interés.

Por último, la Agencia podría asimismo afrontar funciones relacionadas tanto con la formación, en especial de gestores públicos, como con el conocimiento, sensibilización y difusión en general de la pluralidad religiosa presente en España. De este modo se cumpliría el fin para el que fueron creados los presentes organismos, esto es, para la mejora de los servicios públicos¹²⁴⁷, y con la finalidad declarada de dotar a la Administración Pública de una fórmula organizativa caracterizada por una mayor autonomía y flexibilidad en la gestión y vinculada al cumplimiento de objetivos previamente fijados de forma concreta y evaluable¹²⁴⁸.

¹²⁴⁷ Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos (BOE núm. 171, de 19 de julio de 2006) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13011>; visitado por última vez el 22 de marzo de 2022).

¹²⁴⁸ Preámbulo Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia (BOE núm. 341, de 31 de diciembre de 2020) (consultar en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-17340; visitado por última vez el 20 de marzo de 2022).

Las agencias estatales se definen, en la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (BOE núm. 341, de 31 de diciembre de 2020), de forma idéntica a como lo hacía la Ley del 2006, como «entidades de derecho público, dotadas de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en su gestión, facul-

5.- Junto a estos instrumentos, debe hacerse igualmente mención de la *Comisión Asesora de Libertad Religiosa*¹²⁴⁹, un órgano de consulta de Gobierno en la aplicación de la LOLR (Art. 8¹²⁵⁰). En el Informe ya mencionado de 2013 poníamos de manifiesto como «*la valoración interna es que no responde a las necesidades debido a que se entremezclan permanentemente los planos. Ha quedado reducida básicamente a cuestiones relacionadas con la inscripción de las entidades religiosas, el notorio arraigo y aplicación de los acuerdos de cooperación*» (pág. 61)¹²⁵¹. A partir de la reforma de 29 de noviembre de 2013¹²⁵², y con el establecimiento de nuevas estructuras (grupos de trabajo: Art. 20¹²⁵³) y de nuevas funciones (Art. 3¹²⁵⁴), se dotó a este órgano de capacidades que pueden

tadas para ejercer potestades administrativas» (Disp. final trigésimo cuarta). Sin embargo, hay una diferencia sustancial, y es que no se requiere que su creación sea autorizada por ley, sino que las crea el Gobierno «*para el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas que desarrolle la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias*». Esta creación por Real Decreto parece contradecir la prescripción de la Ley 40/2015 por la cual «*la creación de los organismos públicos estatales se efectuará por ley*» contenida en las disposiciones generales del capítulo III en el que se incluye su regulación.

Véanse a este respecto, COSCULLUELA MONTANER, Luis: «Las agencias estatales», en *Revista española de control externo*, vol. 8, núm. 24 (2006), págs. 29-53; LOZANO CUTANDA, Blanca, y REY PINEDO, Marta: «Recuperación de la figura de las agencias estatales en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el 2021», consultar en línea: https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2021/01/Recuperacio%CC%81n_agencias_estatales.pdf (visitado por última vez el 22 de marzo de 2022).

¹²⁴⁹ Ver CONTRERAS MAZARIO, J.M.: «La Comisión Asesora de Libertad Religiosa», en *Revista Española de Derechos Constitucional*, nº 19 (1987), págs. 131-163.

¹²⁵⁰ Art. 8 LOLR: «*Se crea en el Ministerio de Justicia una Comisión Asesora de Libertad Religiosa compuesta de forma paritaria y con carácter estable por representantes de la Administración del Estado, de las Iglesias, Confesiones o Comunidades religiosas o Federaciones de las mismas, en las que, en todo caso, estarán las que tengan arraigo notorio en España, y por personas de reconocida competencia, cuyo asesoramiento se considere de interés en las materias relacionadas con la presente Ley. En el seno de esta Comisión podrá existir una Comisión Permanente, que tendrá también composición paritaria.*

A dicha Comisión corresponderán las funciones de estudio, informe y propuesta de todas las cuestiones relativas a la aplicación de esta Ley, y particularmente, y con carácter preceptivo, en la preparación y dictamen de los Acuerdos o Convenios de cooperación a que se refiere el artículo anterior.

En la actualidad, y como sea puesto de manifiesto con la Subdirección General, este órgano depende del Ministerio de la Presidencia.

¹²⁵¹ Sobre la realidad y propuestas de futuro sobre la misma se realizaron una Jornadas en el seno de la propia Comisión, cuyos informes se publicaron en la obra: *Comisión Asesora de Libertad Religiosa: realidad y futuro*, Ministerio de Justicia, Madrid 2009

¹²⁵² RD 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) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-13069>; visitado por última vez el 11 de enero de 2022).

¹²⁵³ Art. 20: «1. La Comisión, a propuesta del Presidente o Vicepresidente, o a iniciativa de sus vocales, podrá constituir Grupos de Trabajo especializados, de carácter temporal, que estime necesarios para el desempeño de sus funciones. 2. Su composición vendrá determinada por la materia objeto de estudio o informe. El número de sus miembros, que no será superior a cinco, se determinará en función de los asuntos a tratar. Los Grupos de Trabajo estarán presididos por un miembro de la Comisión designado por el Presidente o, en su caso, por el Vicepresidente y el Secretario de la Comisión asistirá a sus reuniones con voz pero sin voto.

A las sesiones de los Grupos de Trabajo podrán asistir como invitadas personas vinculadas con las entidades religiosas o expertas en los asuntos que sean objeto de estudio, designadas por el Presidente a propuesta del mismo o de la mayoría de los vocales, con voz pero sin voto.

3. Los informes o propuestas elaborados por el Grupo de Trabajo se elevarán a la Comisión Permanente, que podrá aprobarlos o devolverlos para nuevo estudio.

4. El Presidente o, en su caso, el Vicepresidente de la Comisión podrá calificar de urgente el asunto sometido al estudio del Grupo de Trabajo, en cuyo caso la composición de éste podrá ser determinada por la Comisión Permanente, y los informes o propuestas de acuerdo que elabore podrán elevarse directamente al Pleno de la Comisión».

¹²⁵⁴ Art. 3: «Para el cumplimiento de los fines establecidos en el artículo anterior, la Comisión tendrá las funciones siguientes: a) Conocer e informar preceptivamente los proyectos de acuerdos o convenios de cooperación a que se refiere el artículo 7 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio.

llevarle a desarrollar nuevos instrumentos en el ejercicio de la libertad religiosa en España¹²⁵⁵ y no sólo como instrumento de aplicación de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa¹²⁵⁶.

- b) Conocer e informar los proyectos de disposiciones de carácter general que afecten a la aplicación de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio.
- c) Conocer e informar los proyectos de disposiciones de carácter general que afecten a la aplicación y desarrollo de los acuerdos celebrados entre el Estado español y las confesiones religiosas.
- d) Conocer e informar los anteproyectos de ley y cualesquiera otras disposiciones generales de la Administración General del Estado que regulen materias concernientes al derecho de libertad religiosa.
- e) Emitir informe sobre la declaración de notorio arraigo de las iglesias, confesiones o federaciones de las mismas.
- f) Emitir informe de las cuestiones relacionadas con la inscripción y cancelación de las entidades religiosas, que le sean sometidas a su consulta.
- g) Emitir informes sobre las normas que incidan en el ejercicio del derecho de libertad religiosa que hayan sido dictadas por las Comunidades Autónomas, que el Gobierno, a través del Ministro de Justicia, someta a su consulta.
- h) Emitir informes sobre los asuntos concernientes a su ámbito de competencias que el Gobierno, a través del Ministro de Justicia, someta a su consideración.
- i) Estudiar y presentar propuestas al Gobierno de cuantas medidas considere oportunas en el ámbito de la libertad religiosa, sin perjuicio de las competencias que la normativa vigente atribuya en la materia a otros órganos.
- j) Elaborar y elevar anualmente un informe al Gobierno sobre la situación del derecho de libertad religiosa en España.
- k) Recabar información sobre actuaciones de las Administraciones Públicas relacionadas con el desarrollo y ejercicio del derecho de libertad religiosa.
- l) Cualquier otra función que, en el ámbito de sus competencias, se le atribuya por alguna disposición legal o reglamentaria».

¹²⁵⁵ Véase a este respecto los informes sobre libertad religiosa en España que desde 2014 viene realizando dicha Comisión: *Informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en España 2014*, Ministerio de Justicia, Madrid 2015 (consultar en línea: https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/libertad-religiosa/Documents/InformeAnual/InformeAnual_2014.pdf; visitado por última vez el 11 de enero de 2022); *Informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en España 2015*, Ministerio de Justicia, Madrid 2016 (consultar en línea: https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/libertad-religiosa/Documents/InformeAnual/InformeAnual_2015.pdf; visitado por última vez el 11 de enero de 2022); *Informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en España 2016*, Ministerio de Justicia, Madrid 2017 (consultar en línea: https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/libertad-religiosa/Documents/InformeAnual/InformeAnual_2016.pdf; visitado por última vez el 11 de enero de 2022); *Informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en España 2017*, Ministerio de Justicia, Madrid 2018 (consultar en línea: https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/libertad-religiosa/Documents/InformeAnual/InformeAnual_2017.pdf; visitado por última vez el 11 de enero de 2022), e *Informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en España 2018*, Ministerio de Justicia, Madrid 2019 (consultar en línea: <https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/libertad-religiosa/Documents/InformeAnual/informe%20situacion%20Libertad%20Religiosa%202018.pdf>; visitado por última vez el 11 de enero de 2022).

Un comentario sobre los mismos, ver RELAÑO, Eugenia: «Informes Anuales sobre la situación de la libertad religiosa en España correspondientes a los años 2015 y 2016, elaborados por el Grupo de Trabajo, creado a tal efecto por el Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, para la elaboración del Informe Anual sobre la situación de la libertad religiosa en España», en *Anuario de Derecho eclesialístico del Estado*, vol. XXXIV (2018), págs. 902-906.

¹²⁵⁶ MURILLO MUÑOZ hace también referencia al mayor peso institucional, y al respecto señala que «la CALR pasa a estar presidida por el Ministro de Justicia [en la actualidad, por el Ministro de la Presidencia] y se ha elevado el rango de los miembros procedentes de la Administración General del Estado» (cit. en op. cit., pág. 469). Véanse a este respecto, Orden JUS/304/2019, de 14 de marzo, por la que se nombran vocales de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (BOE núm. 67, de 19 de marzo de 2019) (consultar en línea: https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/libertad-religiosa/Documents/ComisionAsesora/Comision/BOE-A-2019-3916_vocales%20CALR.pdf; visitado por última vez el 3 de abril de 2022); Orden JUS/305/2019, de 14 de marzo, por la que se publica el nombramiento de los miembros de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa en concepto de personas de «reconocida competencia» (BOE núm. 67, de 19 de marzo de 2019) (consultar en línea: https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/libertad-religiosa/Documents/ComisionAsesora/Comision/BOE-A-2019-3917_expertos%20CALR.pdf; visitado por última vez el 3 de abril de 2022); y Orden PCM/148/2022, de 2 de marzo, por la que se nombran vocales de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (BOE núm. 54, de 4 de marzo de 2022) (consultar en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-3419; visitado por última vez el 3 de abril de 2022).

No obstante, seguimos manteniendo y proponiendo algunas de las propuestas entonces realizadas por entender que las mismas tienen hoy plena vigencia. Dichas propuestas eran las siguientes:

«Convertirlo «en un órgano independiente encargado de velar por la real y plena aplicación y eficacia del derecho de libertad religiosa en España. No se trataría, por tanto, de un órgano consultivo, sino de un órgano de control y verificación. Sobre estas bases, proponemos que el mismo esté integrado básicamente por representantes de las confesiones y personalidades de reconocido prestigio en el ámbito de la libertad religiosa y de conciencia, así como por representantes de la sociedad civil. Dentro del ámbito de sus funciones debería reflexionarse sobre la conveniencia de que esta Comisión asumiera funciones relacionadas con el control y vigilancia en la aplicación no sólo del derecho de libertad de convicción y creencias, sino también del derecho de igualdad [a lo que en este momento añadiría la temática relacionada con la laicidad del Estado].»

Por todo ello, también entendemos que la dependencia de este órgano debería estar en el ámbito de las Cortes Generales, y no en el del Ministerio de Justicia» (pág. 61).

6.- Por lo que se refiere al ámbito competencial, debemos precisar que no se trata de que «lo religioso» se convierta a partir de ahora en una competencia autonómica, sino de entrar en la comprensión de que las administraciones públicas, en la gestión de sus competencias (educación, urbanismo, policía mortuoria, cementerios, mataderos, etc.), deben tener en cuenta las especificidades que «lo religioso» puede introducir en su gestión, a fin de dar una respuesta adecuada a las mismas. Como ha afirmado GURUA, «*la cuestión religiosa no ha constituido ni constituye en la actualidad uno de los objetos canónicos del análisis de políticas públicas, a menudo más bien orientadas hacia el estudio de «objetos preconstruidos por las divisiones institucionales (por ejemplo, las políticas de salud, de educación, de seguridad social, etc.)»*¹²⁵⁷.

El análisis de políticas públicas aplicado a la cuestión religiosa tendría la ventaja de centrarse en la acción del Estado al exterior de los compromisos jurídicos entre el Estado y las comunidades religiosas¹²⁵⁸. Y para ello, nos mostramos favorables de establecer procedimientos de coordinación y colaboración inter e intra-administrativa. Resulta absolutamente necesaria la actuación de la Administración central del Estado coordinada internamente y con otras administraciones públicas (derecho a una buena administración). Desde esta perspectiva, proponemos la elaboración de una estrategia estatal, de carácter plurianual, en materia de libertad de conciencia y religiosa, no discriminación por motivos religiosos o de convicción y de laicidad, que se convertiría en el instrumento principal de colaboración inter-territorial para el impulso, desarrollo y coordinación de las políticas públicas relacionadas con la presente materia.

Por lo que se refiere a la coordinación «intra-administrativa» supondría la relación entre los distintos departamentos y unidades del gobierno a fin de coordinar y establecer políticas públicas en materia de libertad religiosa y de laicidad. Para ello resulta necesario repensar la situación de la Subdirección General de Libertad Religiosa, así como su propio rango administrativo. En relación con la segunda de las cuestiones, no resulta adecuado el rango actual, ya que el mismo impide la realización, coordinación y puesta en funcionamiento de políticas pública, toda vez que una Subdirección General no puede asumir funciones «políticas» propiamente dicho. Ni tan siquiera como Dirección General –rango que tenía con anterioridad a 2010– la función coordinadora era posible llevarla a cabo. Por ello, proponemos que en un futuro se reflexione sobre

¹²⁵⁷ GURAU, A.: «Pour une analyse des politiques publiques portant sur la religion», en CÔTÉ, P. y JUN, J. (Dir.): *Régulation ou ingérence? L'État face à la diversité religieuse*, Peter Lang, París 2006, pág. 19.

¹²⁵⁸ *Ibid*, pág. 17.

la conveniencia de elevar su rango dentro de la Administración Central del Estado, y crear una Secretaría General, una Subsecretaría o, incluso, una Secretaría de Estado en la materia. Podría también reflexionarse sobre la adopción de otras figuras u estructuras más imaginativas como pueden ser la de un Comisionado, una Alta Autoridad o, incluso, la de una Agencia Estatal¹²⁵⁹.

Por lo que respecta a la colaboración «inter-administrativa», ésta supondría conectar las distintas áreas de actuación, tanto a nivel estatal como autonómico y municipal, para aplicar un necesario enfoque transversal. A este respecto, apostamos por la creación de una conferencia sectorial sobre diversidad religiosa y laicidad. Con ello entendemos que se produciría una mejora en la toma de decisiones, tanto en su momento de deliberativo como de aplicación. Amén de que en algunos supuestos, sobre todo cuando se trata de peticiones formuladas por minorías religiosas, y en relación con la gestión, algunas de estas materias son atribuidas a las Consejerías de Inmigración, con lo que una vez más se pone en evidencia el hecho de considerar que se está en presencia de extranjeros con los consiguientes problemas de pertenencia e integración que –como se ha puesto de manifiesto– ello trae consigo.

Pero lo cierto es que algunas de esas competencias arrastran especialidades desde el punto de vista de la religión que no son tenidas en cuenta, en muchas ocasiones, por las administraciones competentes. Es por ello habitual que, ante la nueva problemática, las administraciones autonómicas y municipales reaccionen moviéndose entre «la religión es del ámbito privado» y/o «no tenemos competencias», lo que dificulta el real y efectivo ejercicio, tanto individual como colectivo, del derecho a la libertad de conciencia y religiosa. Una de las claves para resolver el problema y superar la dualidad público/privado en torno a la religión es impulsar un proceso de descentralización de la gestión que lleve a que las administraciones autonómicas y locales asuman las competencias que les corresponden en esta materia. Ello obliga a buscar fórmulas administrativas más adecuadas y eficaces: órgano específico, equipos de trabajo, etc.

A este respecto, cabe precisar que sólo Cataluña tiene un órgano de su administración dedicado exclusivamente a la misma (la Direcció General d'Afers Religiosos), mientras que algunas otras Comunidades Autónomas la han referido a un órgano de su administración, pero no de manera específica como ha sido el caso del País Vasco (donde la Dirección General de Derechos Humanos, de la Consejería de Justicia, ha venido ejerciendo hasta ahora la competencia de las relaciones con las confesiones religiosas), Aragón (donde la Dirección General de Participación, dependiente de la Consejería de Presidencia, ha asumido estas funciones), Comunidad Valenciana (a través de la Dirección General de Participación de la Consejería de Participación Ciudadana e Inmigración) o Castilla-La Mancha (a través de la Dirección General de Justicia de la Consejería de Justicia). El resto de Comunidades Autónomas no tienen ningún órgano, ni específico ni general, encargado o con competencias en la materia, lo que da muestras de manera evidente del escaso o nulo interés de las mismas por la presente materia.

7.- En cuanto al ámbito de la acción municipal, y a fin de favorecer los procesos de integración ciudadana, es necesaria la aplicación de mecanismos de transversalidad en la gestión de la diversidad¹²⁶⁰. En este sentido, se pueden realizar las siguientes propuestas con el fin de afrontar esa transversalización, a saber:

¹²⁵⁹ Ver CONTRERAS MAZARIO, José M^a: *Gestión pública del hecho religioso en España*, Fundación Alternativas, Madrid 2013 (consultar en línea: https://www.fundacionalternativas.org/storage/laboratorio_documentos_archivos/cb64ecc8eeb1367a1d8468417546770e.pdf; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021).

¹²⁶⁰ NIESEN, J.: *Diversity and cohesion. New challenges for the integration of immigrants and minorities*, Consejo de Europa, Estrasburgo 2000.

- a) se deben adaptar todos los servicios municipales a una realidad diversa y orientar su quehacer hacia la construcción de una ciudadanía igualitaria;
- b) las acciones favorecedoras de la integración deben estar dirigidas a toda la población que convive en el mismo municipio;
- c) son precisas, de manera permanente, actuaciones educadoras que permitan al conjunto de la población comprender los procesos migratorios y el interés de que la convivencia en los municipios se guíe por un modelo de integración ciudadana; y
- d) es necesario disponer de un conjunto de medidas, que serán utilizadas transitoriamente por algunas personas inmigrantes, para dar respuesta a determinadas necesidades temporales específicas, fundamentalmente relacionadas con el idioma, el conocimiento del entorno y su situación jurídica.

Ahora bien, desde la perspectiva de las políticas públicas y de su gestión resulta necesario diferenciar entre la gestión del hecho religioso y la gestión de la inmigración cultural. A partir de estas ideas centrales, que constituyen en sí mismas un primer criterio de actuación, se llevó a cabo un estudio en 28 municipios españoles, que concluyó con un conjunto de propuestas centradas en cinco ámbitos por ser especialmente útiles para la gestión de la diversidad religiosa. Estos cinco ámbitos fueron los siguientes: 1) Reconocimiento institucional y participación ciudadana; 2) Urbanismo y orden público; 3) Sanidad y consumo; 4) Educación y cultura, y 5) Política social y servicios sociales¹²⁶¹.

En consecuencia, cabe señalar que las administraciones locales han descubierto que la diversidad religiosa que, hasta ahora pertenecía al ámbito de «lo privado», tiene en la actualidad un papel relevante en la gestión pública. La cuestión es que la incorporación se ha hecho:

1. desde la seguridad¹²⁶², lo que hace que las comunidades se sientan vigiladas¹²⁶³; y
2. desde la inmigración¹²⁶⁴, lo que refuerza la idea, tanto en la opinión pública como en las comunidades musulmanas, de que el islam es de extranjeros¹²⁶⁵.

¹²⁶¹ Ver LOPEZ RODRIGO, J.M.: «La gestión de la diversidad religiosa desde la perspectiva pública», en *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, nº 9 (2009), págs. 329-331.

¹²⁶² A este respecto, vid. HERNAMPÉREZ GONZÁLEZ, A.: «El Terrorismo en la Estrategia de Seguridad Nacional. El Terrorismo Yihadista», en internet: <http://estudiosmilitares.es/comunicaciones/Alejandra%20Hernamp%C3%A9rez%20Gonz%C3%A1lez.pdf>; visitado por última vez el 30 de noviembre de 2021.

¹²⁶³ En este sentido, ver «Los cuerpos de seguridad controlan todos los meses las mezquitas de Mallorca», en El Diario de Mallorca, de 22 de noviembre de 2015, en internet: <http://www.diariodemallorca.es/mallorca/2015/11/22/control-colaboracion/1072790.html>; «La Policía estrecha la vigilancia en torno a la comunidad musulmana de Asturias», en El Comercio, de 10 de enero de 2015, en internet: <http://www.elcomercio.es/asturias/201501/10/policia-estrecha-vigilancia-torno-20150110002823-v.html>

¹²⁶⁴ Ver a este respecto, BUENO GARCÍA, X. y DOMINGO VALLS, A.: «Miedos y esperanzas sobre la gestión local de la interculturalidad: el discurso de los técnicos municipales de inmigración en España», Comunicación realizada en el marco de la investigación financiada por el Plan Nacional de I+D+I 2014: Diversidad, segregación y vulnerabilidad: análisis socio-demográfico, en internet: http://butlleticed.uab.es/butCED/num97_fixers/Migrac.Granada_S07_Bueno_Domingo.pdf

¹²⁶⁵ Ver a este respecto, LÓPEZ GARCÍA, B.: «El Islam y la integración de la inmigración en España», en *Cuadernos de Trabajo Social*, nº 15 (2002), págs. 129-144; MIJARES MOLINA, L.: «Cuando inmigrantes y autóctonos comparten estereotipos: niños, escuela e imágenes sobre la inmigración marroquí en España», en *Anales de Historia Contemporánea*, nº 15 (1999), págs. 167-177; RAMÍREZ, A. y MIJARES, L.: Gestión del Islam y de la inmigración en Europa: tres estudios de caso-, en *Migraciones*, nº 18 (2005), págs. 77-104; VÁZQUEZ AGUADO, O.: «Negro sobre blanco: inmigrantes, estereotipos y medios de comunicación», en *Comunicar. Revista científica iberoamericana de comunicación y educación*, nº 12 (1999), págs. 55-60.

Dentro de este ámbito espacial y de la materia objeto de análisis, cabe traer aquí la experiencia desarrollada con carácter general por parte del Ayuntamiento de Sevilla, y que consiste en la puesta en marcha de una novedosa plataforma de vigilancia (denominada: POPS) en tiempo real dentro de uno de los monumentos más visitados de la ciudad como es el Real Alcázar. Se trata de un nuevo modelo que integra recursos humanos con tecnología, y través del cual es posible mantener un conocimiento de todo lo que ocurre en dicho monumento en tiempo real, ya que todos los vigilantes están conectados con un centro de control, el cual –a su vez– está enlazado con el *Security Operation Center* de la compañía, ubicado en Madrid. Se trataría de una especie de «gran hermano» que monitoriza y sincroniza todos los movimientos en cualquier parte del edificio, amén de permitir una altísima capacidad de respuesta ante cualquier incidente de seguridad.

8.- En este sentido, debemos señalar que, en sociedades complejas como la española, como consecuencia tanto del funcionamiento social como de la creciente heterogeneidad cultural, se afirman sujetos de identidades múltiples, que destacan unas u otras según los diferentes ámbitos en que interaccionan. Dichas identidades se conforman por la interacción del sujeto con, al menos, tres polos¹²⁶⁶. Uno de ellos lo constituye el ámbito de la ciudadanía y del Estado, con la lengua y la cultura pública común. Otro, no siempre coincidente con el anterior, lo constituye la identidad cultural que puede ser la de una minoría nacional o una identidad etnocultural surgida de la inmigración. Un tercer polo lo conforma una participación individual en la vida económica y política, que puede generar adscripciones de diverso tipo (en función del trabajo, ideológicas). La orientación multiculturalista parece, de entrada, más adecuada para afrontar este tipo de situaciones sociales. Sin embargo, el reconocimiento de todos estos elementos no siempre es armónico.

¿Qué tipo de relaciones cabe pensar entre estos tres polos? Si aspiramos a una sociedad plural pero cohesionada, la cultura pública común debe constituir un referente básico para todos sus miembros. Lo cual implica, al menos, dos condiciones: no puede identificarse con la del grupo mayoritario, lo que puede resultar inaceptable para las minorías, pero tampoco puede diluirse tanto que desaparezca el sentimiento de lazo social. En segundo lugar, es necesario un permanente proceso de ajuste intercultural que exige la neutralización de algunos de los aspectos más conflictivos de las diferentes identidades culturales y la adopción, por parte de todos, de pautas comunes. Por otro lado, el reconocimiento de los grupos y comunidades debe ser compatible con el desarrollo de la autonomía de sus miembros y su adscripción a la sociedad en su conjunto, lo que supone unas identidades y lealtades comunitarias relativamente débiles¹²⁶⁷.

A este respecto, debemos señalar que las administraciones públicas deben acercarse al Islam desde el plano del ejercicio del derecho de libertad religiosa y, por tanto, que no se trata de una cuestión de integración, sino de normalización¹²⁶⁸, por lo que los poderes públicos desde el plano de la gestión y las medidas políticas a adoptar deben dirigirlas a la remover los obstáculos y a la adopción aquellas medidas que sean necesarias y precisas para hacer real y efectivo este derecho, sin olvidar que el orden público es el límite, pero no el contenido del presente derecho funda-

¹²⁶⁶ WIERVIOKA, M.: «Culture, société et démocratie», en WIERVIOKA, M. (dir): *Une société fragmentée? Le multiculturalisme en débat*, La Découverte, París 1997, pág. 50.

¹²⁶⁷ Ver TORRES, E.: «De la asimilación al pluralismo. Inmigración y gestión de la diversidad cultural en las sociedades contemporáneas», en *Arxius de Ciències Socials*, nº 11 (2005), en internet: <http://www.pensamientocritico.org/frator0705.htm>.

¹²⁶⁸ Cfr. CONTRERAS MAZARÍO, José María: *¿Hacia un islam español?...*, op. cit.

mental (Art. 16 en relación con el Art. 9.2 CE)¹²⁶⁹. Y la laicidad no puede suponer un límite que haga inviable el derecho, sino que es el marco donde los poderes públicos deben desarrollar dichas medidas y políticas de manera que se favorezca el pluralismo, la diferencia y la igualdad, y con ello una mejor y mayor cohesión social.

4. OTROS ÁMBITOS Y MECANISMOS DE APOYO

4.1. Medios de comunicación e internet

1.- El ataque a los civiles indefensos cumple dos objetivos principales de las operaciones terroristas: la generación de miedo y la comunicación de mensajes políticos. Según ANDREW y BARBARA, los terroristas atacan a las víctimas con el fin de provocar cambios en el comportamiento de gobiernos o individuales para responder de manera que ayuden a la causa de los terroristas¹²⁷⁰. En esta misma línea, Bruce HOFFMAN afirma que *«el acto terrorista está específicamente diseñado para comunicar un mensaje»*¹²⁷¹. Teniendo en cuenta estos aspectos, comprender el papel de los medios de comunicación es fundamental para comprender la naturaleza y la amenaza del terrorismo. Los medios de comunicación informan sobre los distintos actos de terrorismo, proporcionando un terreno fértil para que aparezcan en nosotros profundas ansiedades. Sobre este último aspecto, PIZAM y SMITH señala que *«el terrorismo ha ganado el poder y la eficiencia de primera clase como un arma política a través de la cobertura de los medios de comunicación»*¹²⁷². Mientras que para HOWIE, *«el factor único más fuerte que lleva a los gobiernos a ceder el paso a los terroristas, internacional o internamente, es la televisión»*¹²⁷³.

Desde una perspectiva terrorista, los ataques contra destinos turísticos, por ejemplo, pueden maximizar la atención de los medios de comunicación. Cuando los nacionales de otros países se involucran, la cobertura de noticias está garantizada. La imagen de los civiles que mueren puede ser mucho más poderosa que la imagen de un ataque contra soldados o policías. Al captar la agenda de los medios durante días o semanas, los grupos terroristas pueden esperar aumentar su perfil y ampliar su mensaje; mejorar su relativa legitimidad moral y mejorar su eficacia organizativa. Por lo tanto, los ataques en estos lugares con altas pérdidas civiles pueden generar una atención mediática mundial que amplíe la causa de los grupos terroristas, satisfaga a sus partidarios y atraiga a nuevos reclutas.

Los terroristas aseguran la atención de los medios de comunicación al tiempo que reducen la capacidad de su gobierno para censurar el contenido de las noticias cuando apuntan a los turistas internacionales. Cuando los turistas son secuestrados o asesinados, la situación es instantánea-

¹²⁶⁹ Ver LÓPEZ RODRIGO, José Manuel: «La gestión de la diversidad religiosa desde la perspectiva pública», consultar en línea: http://www.aragonparticipa.es/sites/all/joomldata/dmdocuments/articulo_jm_lopez.pdf (visitado por última vez el 2 de diciembre de 2021).

¹²⁷⁰ KYDD, Andrew H.; WALTER, Barbara F.: «The strategies of terrorism», en *International Security*, vol. 31/1 (2006), pág. 50

¹²⁷¹ HOFFMAN, Bruce: *Inside Terrorism*, New York, Columbia University Press, 2006, pág. 229.

¹²⁷² PIZAM y SMITH, 2000: 125.

¹²⁷³ HOWIE, Luck: *Witnesses to Terror: Understanding the Meanings and Consequences of Terrorism*, Palgrave Macmillan, Hampshire 2012, pág. 33.

mente dramatizada por los medios de comunicación, lo que también ayuda a que el conflicto político entre terroristas y el poder político alcance una escala global. Los terroristas consiguen la exposición que desean y los medios aumentan su circulación.

El informe *European Islamophobia Report 2019: Islamophobia in Spain*¹²⁷⁴ incide en esta responsabilidad de algunos medios de comunicación en la generación de estereotipos y prejuicios sobre la población musulmana a través de un lenguaje que «manipula y tergiversa». En concreto, en el presente Informe se señala que

«In 2019, the Spanish Observatory of Islamophobia in the Media,⁵⁴ found that in their analysis of 5 mainstream digital national newspapers (*El País, El Mundo, La Razón, La Vanguardia, and eldiario.es*), which were the same newspapers analyzed in 2017, the presence of Islamophobia has decreased in comparison to that year. The total number of news and articles analyzed in 2019 was 1,304 compared to 1,600 articles analyzed in 2017»¹²⁷⁵.

2.- Por lo que se refiere a **Internet y las nuevas tecnologías**, en las que los *yihadistas* están convirtiéndose en expertos, han seguido consolidándose como el principal medio de difusión y de propaganda islamista, de radicalización, de comunicación y entrenamiento de terroristas, así como fuente de información para adquirir conocimientos operativos, todo ello en el marco de lo que estos grupos denominan «la yihad informativa»¹²⁷⁶.

La actividad *yihadista* a través de estas redes puede considerarse como alta¹²⁷⁷, destacando la difusión de propaganda y del ideario islamista y la de programas para mejorar la seguridad de sus comunicaciones a través de la red por medio de herramientas de cifrado y ocultación de información. Internet ha sido utilizada profusamente para la distribución de los comunicados de los líderes islamistas radicales, así como para el reclutamiento, la formación de mujahidines y la difusión de documentos útiles para la elaboración de explosivos y venenos. Asimismo, los terroristas *yihadistas* han utilizado imágenes obtenidas por satélite, concretamente a través de *Google Earth*, para la planificación de atentados¹²⁷⁸. Las organizaciones terroristas usan, cada vez con más frecuencia, la propaganda distribuida a través de plataformas tales como sitios web protegidos por contraseña y salas de charla y foros de Internet de acceso restringido como medio de reclutamiento clandestino¹²⁷⁹.

También se ha esforzado la propaganda *yihadista* en llegar a mayores audiencias, actualizando las técnicas de grabación y propaganda¹²⁸⁰. A este respecto, cabe reseñar el uso que el Estado

¹²⁷⁴ BAYRAKLI; Enes, y HAFEZ, Farid (Eds): *European Islamophobia Report 2019*, Seta, Bruselas 2020 (consultar en línea: <https://www.islamophobiaeurope.com/wp-content/uploads/2020/08/2019eir-SPAIN.pdf>; visitado por última vez el 3 de diciembre de 2021).

¹²⁷⁵ *Ibid*, pág. 753.

¹²⁷⁶ Vid. GUTIERREZ, A.: «Cómo el terrorismo islamista usa internet», en internet: file:///C:/Users/Jose%20M%20Contreras/Downloads/Dialnet-ComoElTerrorismoIslamistaUsaInternet-4111887.pdf (visitado por última vez el 10 de diciembre de 2021).

¹²⁷⁷ La utilización cada vez mayor de las capacidades de Internet se evidencia con el uso de entre 5.000 y 6.000 sitios web dedicados al *yihadismo*. número que se incrementa en unos 900 cada año, aun cuando muchos de ellos desaparecen en un breve espacio de tiempo.

¹²⁷⁸ Vid. GOHEL, S.M.: «The internet and its role in terrorist recruitment and operational planning», en *CTC Sentinel*, vol. 2 (2009), págs. 12-15; KOHLMANN, E.F.: «Al-Qaida's «MySpace»: Terrorist recruitment on the Internet», en *CTC Sentinel*, vol. 1 (2008), págs. 8-9.

¹²⁷⁹ A este respecto, ver GERWEHR, S. y DALY, S.: «Al-Qaida: terrorist selection and recruitment», en *The McGraw-Hill Homeland Security Handbook*, McGraw-Hill, Nueva York 2006, pág. 83

¹²⁸⁰ Vid. WEIMANN, G.: *Terror on the Internet: The New Arena, the New Challenges*, Instituto de la Paz de los Estados Unidos, Washington 2006, págs. 37 y 38.

Islámico realiza de estos medios de comunicación y difusión utilizando personas de distintas nacionalidades para una mayor difusión de sus mensajes a través del inglés, el español, etc. Asimismo, han aparecido nuevos foros *yihadistas* en lenguas europeas: se puede destacar la aparición de las denominadas Brigadas Yihadistas de la Conquista de Internet, cuyo objetivo es infiltrarse en foros de discusión moderados a fin de difundir una visión extremista del Islam¹²⁸¹. Todo ello pone en evidencia la necesidad de realizar un seguimiento más exhaustivo de este tipo de páginas de Internet, ya que ha producido un elevado número de alusiones a España en diversas páginas web y foros yihadistas en internet, algunas de ellas realizadas por los líderes de Al Qaida y Al Qaida en el Magreb Islámico (AQMI), identificando a España con *Al Andalus* y calificándola como territorio musulmán usurpado que debe recuperarse.

En esta línea, cabe señalar, igualmente, que algunos medios de comunicación se hacen eco de mensajes insertados en páginas web de carácter islamista radical, llegando incluso a atribuirlos a las organizaciones de *Al Qaida* o del *Estado Islámico*, cuando en absoluto consta dicha vinculación, provocando un aumento injustificado de la percepción ciudadana acerca del nivel de amenaza real, lo que, en algunos casos, puede favorecer actitudes de radicalización en algunos sectores de la comunidad musulmana, y, en otros, generar actitudes de islamofobia en su contra.

El último medio que se está utilizando para la captación y adoctrinamiento por parte de los seguidores de ISIS o Daesh es el uso masivo de las redes sociales (facebook, whatsapp, twiteer, etc.) e incluso de los videojuegos y de sus plataformas. En efecto, ISIS ha sabido aprovechar las herramientas que las redes sociales le ofrecían. Sus milicianos cuelgan sus sangrientas hazañas en Youtube y las narran en directo por Twitter. Ya no es necesario que los futuros yihadistas sean captados uno por uno en barrios europeos. Es tan sencillo como enviar un mensaje por Twitter o Facebook y los jóvenes atraídos por el califato islámico están a un sólo clic de distancia de enrolarse en sus milicias. Tanto unos como otros instrumentos están resultando medios tremendamente eficaces en la captación de miembros, así como los segundos en el adoctrinamiento y posterior consolidación de ideas.

Es más, el uso de estos instrumentos está suponiendo que el tiempo en que una persona se radicaliza sea muy inferior al uso de otras técnicas hasta ahora empleadas por este tipo grupos. La radicalización exprés, el reclutamiento en tiempo récord de jóvenes por el ISIS, es un fenómeno desconcertante que ha sorprendido a las fuerzas de seguridad. Para combatirlo, ya no valen los viejos esquemas de los servicios de inteligencia que servían para Al Qaeda. En efecto, antes había que infiltrarse en las mezquitas radicales y controlar a los retornados de Siria e Irak para prevenir atentados, pero el yihadismo se ha reinventado desde 2014¹²⁸². Esta nueva realidad, denominada «Yihadismo de tercera generación»¹²⁸³, obliga a un cambio en las medidas y técnicas de control del radicalismo sobre todo en el ámbito de los jóvenes, que conlleve a centrarse más en internet y las redes sociales como instrumento de formación de la identidad y de transmisión de los discursos radicales y/o violentos¹²⁸⁴.

¹²⁸¹ A este respecto, ver KOHLMANN, E.: «The real online terrorist threat», en *Foreign Affairs*, vol. 85 (2006); TORRES, M.R.: *El eco del terror. Ideología y propaganda en el terrorismo yihadista*; Plaza y Valdés, Madrid 2009.

¹²⁸² Vid. DENNING, D.E.: «Terror's web: how the Internet is transforming terrorism», en JEWKES, Y. y YAR, M. (eds): *Handbook of Internet Crime*, Willan Publishing, Cullompton 2010, págs. 194-213.

¹²⁸³ A este respecto resulta ilustrativo el documental de Ryan Mauro, titulado: «La tercera yihad».

¹²⁸⁴ TORRES SORIANO, M.R.: «Terrorismo yihadista y nuevos usos de Internet: la distribución de propaganda», en *Ari*, nº 110 (2009), 9 págs. (consultar en línea: <http://biblioteca.ribei.org/1642/1/ARI-110-2009.pdf>; visitado por última vez el 28 de diciembre de 2021).

Amén de la dimensión transnacional que supone el uso de internet y que obliga a los países a actuar también de manera transnacional. Un error en esta estrategia, así como la adopción de medidas al respecto, pueda suponer consecuencias muy importantes en la eficacia de la lucha contra el terrorismo. En este sentido, se ha propuesto la adopción de medidas tanto a nivel jurídico como de contradiscurso de los mensajes terroristas, con la finalidad de poner en descubierto la falacia del mensaje terrorista de que la violencia es una forma legítima de lograr el cambio político. A este respecto, debe hacerse mención del Informe realizado en el seno de las Naciones Unidas, por la Oficina contra la Droga y el Delito en colaboración con el Equipo especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo. En el presente trabajo se aborda el examen de los problemas jurídicos a una nueva etapa y se hace una valiosa contribución a los conocimientos y la experiencia que el Grupo de Trabajo ha acumulado y compartido con los Estados Miembros en este ámbito. En particular, proporciona ejemplos importantes de la legislación de los Estados Miembros relativa al uso de Internet por terroristas y demuestra, por medio de ejemplos de casos judiciales reales, las dificultades que enfrentan los Estados Miembros para penalizar y enjuiciar tales actos¹²⁸⁵.

En este ámbito también debemos llamar la atención respecto al precitado Informe de la Unión Europea sobre Islamofobia en España y su repercusión en los discursos de odio. A este respecto, en el mismo se pone de manifiesto como

«SOS Racisme published a chapter on Spain¹²⁸⁶ for a project on hate speech called “Words Are Stones”, in which they state that «in terms of targets of hate speech, it is important to highlight the preponderance of anti-Muslim racism and the level of symbolic violence of the narrative on Islamist Terrorism, which is based on profound distortions [...] hate speech narratives on the threat of Islamist terrorism seem to reduce Islam to Islamism, which is at the same time equated to Islamist terrorism, generating feelings of threat and danger as a result of intended distortions, even through dehumanizing rhetoric and symbolic strategies [...] VOX extremist claims have now a «loud-speaker» in the political arena, and their claims and calls for action have now a major reach and impact. The “VOX effect” has also temporarily brought right-wing parties further to the right—a process reflected by different right-wing political leaders’ declarations. But racist hate speech in public discourse is not only present in the right and extreme-right organizations, since it is not unusual for center or left-wing politicians to use it as well»¹²⁸⁷.

4.2. Centros educativos

Los centros educativos se convierten por mor de lo dicho en un instrumento necesario en la superación de muchas de las situaciones hasta ahora descritas. En este ámbito, la superación de estereotipos y el conocimiento puede suponer una labor trascendente tanto para los procesos de integración, así como en la lucha contra los discursos de odio y la intolerancia. A este respecto, y por lo que a las políticas de integración que se refieren a la educación de los niños inmigrantes, cabe señalar que éstas se consideran responsabilidad de cada una de las 17 comunidades autó-

¹²⁸⁵ Este trabajo puede consultarse en línea:

https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Use_of_Internet_for_Terrorist_Purposes/Use_of_Internet_Ebook_SPANISH_for_web.pdf (visitado por última vez el 28 de diciembre de 2021).

¹²⁸⁶ SOS Racisme: *Racist Hate Speech in Spain: a 2018 Case Analysis*, January 2020 (consultar en línea; http://www.sosracisme.org/wp-content/uploads/2017/01/WAS_Spagna_hatespeech_national-report-SPAIN-SOS-RACISME.pdf; visitado por última vez el 30 de noviembre de 2021).

¹²⁸⁷ BAYRAKLI; Enes, y HAFEZ, Farid (Eds): *European Islamophobia Report 2019*, op. cit., pág. 756.

nomas, a excepción de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que dependen directamente del Ministerio de Educación. Por lo tanto, la legislación puede variar significativamente de una comunidad autónoma a otra debido a la descentralización del sistema educativo español¹²⁸⁸.

Según el Centro de Investigación y Documentación Educativa (2005), para responder a las necesidades educativas específicas de estos estudiantes (inmigrados), se han implementado diferentes medidas, entre las que destacan: adaptación curricular, elaboración de material didáctico, agrupación flexible, organización de actividades extracurriculares o aulas de idiomas específicas para inmigrantes. A partir de lo planteado en el Consejo Económico y Social (2019), y siguiendo a este respecto a RIVERA-VARGAS¹²⁸⁹, estas medidas se pueden clasificar en cuatro bloques principales:

a) *apoyo lingüístico*. Los niños y las niñas inmigrantes recién llegados con pocas habilidades en el idioma del país anfitrión se colocan en «aulas lingüísticas específicas», cuyo objetivo principal es promover la adquisición del idioma de instrucción lo más rápido posible para unirse a las clases convencionales¹²⁹⁰. No obstante, dicha práctica supone *de facto* que los estudiantes se coloquen en grupos separados para algunas lecciones¹²⁹¹. En la implementación y debido a la descentralización de esa política, podemos encontrar grandes diferencias entre las comunidades autónomas: por ejemplo, en algunos casos solo los estudiantes de secundaria pueden ser ubicados en estas aulas. Además, la duración de estas clases puede variar ampliamente, de tres meses a dos años, dependiendo de la zona¹²⁹². La percepción de los estudiantes recién llegados, los tutores de las aulas lingüísticas y el personal docente, suele ser positiva¹²⁹³. Sin embargo, a veces se ha cuestionado la exhaustividad e inclusión de esta medida, y se ha etiquetado como una forma de «segregación», con materiales didácticos que están desactualizados y una aparente falta de formación del profesorado, lo que ilustra una desconexión entre el discurso público y el real¹²⁹⁴.

¹²⁸⁸ A este respecto, véanse RODRÍGUEZ-IZQUIERDO, R.M. y DARMODY, M.: «Política y práctica en apoyo lingüístico para niños migrantes recién llegados a Irlanda y España», en *British Journal of Educational Studies*, vol. 67/1 (2017), págs. 41-57; RODRÍGUEZ-IZQUIERDO, R.M. (2018). Políticas de Inclusión Lingüística en España Destinadas al Alumnado de Nacionalidad Extranjera de Reciente Incorporación al Sistema Educativo: Dilemas y Tensiones en Tiempos de Crisis», en *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 26, núm. 145 (2018), págs. 2-23.

¹²⁸⁹ RIVERA-VARGAS, Pablo: «Integración de la población migrante en España: limitaciones y posibilidades de las disposiciones jurídicas», consultar en línea: <https://migrantes.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/88/2020/05/Integraci%C3%B3n-de-la-poblaci%C3%B3n-migrante-en-Espa%C3%B1a-limitaciones-y-posibilidades-de-las-disposiciones-jur%C3%ADdicas.pdf>; visitada por última vez el 25 de noviembre de 2021.

¹²⁹⁰ Véase Arroyo, JM (2010): *La lengua de integración del alumnado inmigrante. Estudio de las aulas ALISO en la provincia de Segovia*, Tesis doctoral, Universidad de Valladolid, Valladolid 2010; RODRÍGUEZ-IZQUIERDO, R.M. y DARMODY, M.: «Política y práctica en apoyo lingüístico para niños migrantes recién llegados a Irlanda y España», en *British Journal of Educational Studies*, vol. 67/1 (2017), págs. 41-57.

¹²⁹¹ COMISIÓN EUROPEA/EACEA/EURYDICE (2019): *Integración de estudiantes de origen migrante en las escuelas de Europa: políticas y medidas nacionales*, Informe Eurydice, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo 2019.

¹²⁹² RODRÍGUEZ-IZQUIERDO, R.M.: «Políticas de Inclusión Lingüística en España Destinadas al Alumnado de Nacionalidad Extranjera de Reciente Incorporación al Sistema Educativo: Dilemas y Tensiones en Tiempos de Crisis», en *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 26, núm. 145 (2018), págs. 2-23.

¹²⁹³ Cfr. SÁNCHEZ, MJ, y MAYANS, P. (2015): «Las aulas de acogida de Cataluña (2004–2014)», en GARCÍA, F.J., MEGÍAS, A. y ORTEGA, J. (Eds.): *Actas del VIII Congreso sobre Migraciones Internacionales en España* (Granada, 16-18 de septiembre de 2015), Instituto de Migraciones. Universidad de Granada, Granada 2015, págs. 102-119

¹²⁹⁴ Véanse, a este respecto, BASEIRIA, E.: «Las aulas de acogida: un lugar de paso transitorio hacia ninguna parte». en GARCÍA, F.J.; MEGÍAS, A. y ORTEGA, J. (Eds.): *Actas del VIII Congreso sobre Migraciones Internacionales en España* (Granada, 16-18 de septiembre de 2015), Instituto de Migraciones. Universidad de Granada, Granada 2015, págs.

b) *Participación de las familias y las comunidades locales.* La participación familiar en las escuelas se promueve a través de diferentes vías, como entrevistas personales con el personal docente, la asociación de padres (AMPA) y el Consejo Escolar (Consejo Escolar)¹²⁹⁵.

En el caso de las familias inmigrantes, no encontramos un marco legislativo específico para asegurar su participación. Como resultado, es responsabilidad de las escuelas decidir qué medidas tomar. Por ejemplo, GONZÁLEZ y DUSI muestran los ejemplos más comunes como planes de recepción, traducción de diferentes documentos, mediadores culturales, lecciones de español para familias inmigrantes, etc.¹²⁹⁶

Por otro lado, algunos autores dejan en evidencia que la participación de las familias migrantes depende de cómo los maestros valoren sus culturas de origen, esto es, si lo aprecian, su participación es mayor¹²⁹⁷.

c) *Currículo escolar y desarrollo profesional docente.* Todas las comunidades autónomas han promovido cursos de desarrollo profesional docente relacionados con la educación intercultural¹²⁹⁸. Sin embargo, la participación sigue siendo minoritaria¹²⁹⁹. Además, según el CES (2019), la educación intercultural tiene una relevancia mínima en los planes de estudio iniciales de formación de docentes, sin un enfoque holístico y donde las asignaturas son opcionales. Aspectos como la «diversidad cultural» o la «educación intercultural» se pueden encontrar en los planes de estudio de primaria y secundaria, pero siempre están vinculados a los idiomas y al plurilingüismo¹³⁰⁰. Así, mientras que, por un lado, no hay ninguna mención particular a los «niños inmigrantes»; por otro, son considerados «estudiantes con necesidades educativas especiales». Por lo tanto, hay una sección sobre ellos, en la que se especifica que «para poder lograr el máximo desarrollo de sus capacidades personales y los objetivos y competencias de la etapa, se establecerán las medidas curriculares y organizativas apropiadas para asegurar su progreso adecuado».

Es este campo donde debería incluirse contenidos propios relacionados con la diversidad religiosa y cultural, y donde la Subdirección General de Libertad Religiosa debería tener una mayor participación, a través de dos órganos de apoyo con los que cuenta como son, por un lado, la Fundación Pluralismo y Convivencia y, por otro, la Comisión Asesora de Libertad Religiosa¹³⁰¹.

120-130; BALLESTÍN, B. (2017). *Infants i joves d'origen immigrants en Catalunya: un estat de la qüestió socioeducativa*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona 2017.

¹²⁹⁵ GONZÁLEZ, I. y DUSI, P.: «Inmigración, familia y escuela. Condicionantes claves para la colaboración en España», en *Interações*, vol. 43 (2017), págs. 27-52.

¹²⁹⁶ *Ibidem*.

¹²⁹⁷ Cfr. ALCALDE, R.: La diversidad que importa: la atención del alumnado de origen extranjero en los centros de primaria de Cataluña y las Islas Baleares, en *Educación y Diversidad*, núm. 3 (2009), págs. 151- 194; GRAU, C., y FERNÁNDEZ, M.: «La educación del alumnado inmigrante en España», en *Arxius* núm. 34 (2016), págs. 141-156.

¹²⁹⁸ CIDE: *La atención al alumnado inmigrante en el sistema educativo en España*, Centro de Información y Documentación Educativa, Madrid 2005.

¹²⁹⁹ CES: *Informe la Inmigración en España: efectos y oportunidades*, Consejo Económico y Social, Madrid 2019.

¹³⁰⁰ Véase a este respecto, Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria (BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2014) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2014/BOE-A-2014-2222-consolidado.pdf>; visitado por última vez el 9 de diciembre de 2021); y Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato (BOE núm. 3, de 3 de enero de 2015) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-37>; visitado por última vez el 9 de diciembre de 2021).

¹³⁰¹ Se trata este de un contenido demandado por los graduados en profesorado como lo demuestra el número tan im-

d) *Cuestiones de segregación*: según diferentes estudios realizados en España¹³⁰² durante los últimos años ha habido un aumento de la segregación escolar. De hecho, desde 2009, el Consejo de Escuelas del Estado ha estado advirtiendo al respecto¹³⁰³. A este respecto, y según GRAU y FERNÁNDEZ, «*los gobiernos de las Comunidades Autónomas han llevado a cabo acciones destinadas a contribuir a una mejor distribución de los inmigrantes y estudiantes locales. Algunos ejemplos de este tipo de acciones pueden ser la reserva de asientos escolares para estudiantes con necesidades educativas especiales (esto incluye niños inmigrantes) y medidas para redistribuir a los estudiantes a través de diferentes zonas*»¹³⁰⁴.

Por ejemplo, en el caso específico de Cataluña, desde 2008 el Defensor del Pueblo alertó sobre la existencia de zonas con alto nivel de segregación de alumnado extranjero. En la ciudad de Barcelona, dos de cada tres escuelas públicas duplican en estudiantes extranjeros a la escuela privada más cercana¹³⁰⁵. Para luchar contra esto, durante el año escolar 2018-2019, los políticos, los líderes educativos y los sindicatos han firmado «*El Pacto contra la segregación estudiantil*» con 189 acciones diferentes¹³⁰⁶. Una de las últimas medidas aplicadas contra la segregación ha sido modificar el sistema de admisión escolar en Cataluña y las Islas Baleares. En estas comunidades autónomas, si los niños trataban de matricularse en la misma escuela que estudiaban sus padres, tenían una mejor oportunidad de ingresar, lo que significaba que los estudiantes recién llegados no podían tener las mismas oportunidades que los locales.

2.- Desde el plano de las buenas prácticas de inclusión de migrantes en contextos escolares que se han llevado a cabo en España durante los años 2000 a 20219, cabe señalar que un número importante de éstos han sido recopiladas por RIVERA-VARGAS¹³⁰⁷. En concreto, este autor hace referencia a las siguientes 9 buenas prácticas: 1) el *Plan de recepción de estudiantes extranjeros*;

portante de éstos que se matriculan en el Master de Ciencias de las Religiones: historia y sociedades de las Universidades Pablo Olavide, de Sevilla, Carlos III, de Madrid, y La Laguna.

¹³⁰² A este respecto, véase BONAL, X.; ZANCAJO, A., y SCANDURRA, R.: «Segregación residencial y segregación escolar de estudiantes extranjeros en Barcelona», en *Estudios urbanos*, 2019, págs. 1–23 (consultar en línea: <https://doi.org/10.1177/0042098019863662>; visitado por última vez el 2 de diciembre de 2021); MARCOS, L. y UBRICH, T.: *Necesita mejorar. Por un sistema educativo que no deje atrás a nadie*, Madrid 2016 (consultar en línea: <https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/necesita-mejorar-fracasoescolar-savethechildren-ok.pdf>; visitado por última vez el 2 de diciembre de 2021); MURILLO, F.J., MARTÍNEZ-GARRIDO, C., y Belavi, G.: «Segregación escolar por origen nacional en España», en *Revista de Ciencias Sociales*, 12/2 (2017), págs. 395–423 (consultar en línea: doi: 10.14198/OBETS2017.12.2.04); SÍNDIC DE GREUGES (2016): *La segregació escolar a Catalunya*, 2 vols., Síndic de Greuges de Catalunya, Barcelona 2016.

¹³⁰³ Cfr. ARROYO, M.J., y BERZOSA, I.: «Atención educativa al alumnado inmigrante: en busca del consenso. Atención educativa a estudiantes inmigrantes: en busca de consenso», en *Revista de Educación*, núm. 379 (2018), págs. 192–215 (consultar en línea: DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2017-379-367).

¹³⁰⁴ GRAU, C., y FERNÁNDEZ, M.: «La educación del alumnado inmigrante en España», en *Arxius*, núm. 34 (2016), págs. 141–156.

¹³⁰⁵ Cfr. RODRÍGUEZ, P., PUENTE, A. y OLIVERES, V.: «Dos de cada tres colegios públicos en Barcelona doblan en inmigrantes al concertado más cercano», en *El Diario*, de 13 de enero de 2019 (Recuperado de https://www.eldiario.es/catalunya/colegios-concertados-Barcelonainmigracion-barrio_0_854614726.html).

¹³⁰⁶ SÍNDIC DE GREUGES: *Pacte contra la segregació escolar a Catalunya. Un compromís per l'èxit educatiu*, Síndic de Greuges de Catalunya, Barcelona 2019; TORRES, A., y MOUZO, J.: «Cataluña lucha contra la segregación socioeconómica en la escuela», en *El País*, de 20 de marzo de 2019 (Recuperado de https://elpais.com/elpais/2019/03/19/inenglish/1552993173_554308.html).

¹³⁰⁷ RIVERA-VARGAS: «Integración de la población migrante en España: limitaciones y posibilidades de las disposiciones jurídicas», op. cit., págs. 6 y sigs.

2) el *proyecto INTO*¹³⁰⁸; 3) el denominado «*Proyecto Nightingale*»¹³⁰⁹; 4) el «*Proyecto Cambalache*»¹³¹⁰; 5) el llamado «*Proyecto Voz propia: interculturalidad y género en las escuelas primarias*»¹³¹¹; 6) el «*Proyecto Cultura e inclusión. La construcción de las instituciones juveniles y europeas*»¹³¹²; 7) el «*Programa ATAL*»¹³¹³; 8) el proyecto «*Escolinos de Babel*»¹³¹⁴, y 9) el «*II Plan de Atención al Estudiante Inmigrante en el marco de una escuela inclusiva e intercultural*» (2016-2020)¹³¹⁵. A estas nueve buenas prácticas nosotros vamos a añadir una décima que es la desarrollada por la Oficina sobre Diversidad Religiosa del Ayuntamiento de Barcelona con el nombre: Conoce las religiones¹³¹⁶. Acercarse a los lugares de culto, visitarlos y hablar con las personas que los frecuentan permite conocer de primera mano a las comunidades que se reúnen en ellos. Este es el objetivo de las visitas que se proponen en este programa: acercar al alumnado de secundaria a la realidad de la diversidad religiosa de su entorno, a través de la visita a los lugares de culto de diversas comunidades religiosas y espirituales presentes en la ciudad. De este modo, se puede tomar conciencia de la importancia del derecho a la libertad religiosa y enmarcar su aplicación práctica (la libertad de culto) en el contexto de una sociedad en la que conviven personas con todo tipo de convicciones, tanto religiosas como no religiosas.

Los centros de culto que se visitan pertenecen a las tradiciones religiosas siguientes:

- Cristianismo (católico, evangélico, ortodoxo)
- Judaísmo
- Islam
- Budismo (zen, tibetano)
- Hinduismo
- Fe Bahá'í

La duración de las visitas suele ser de aproximadamente 90 minutos, de manera que se pueden programar dos en una mañana, y las guían miembros de las propias comunidades. La actividad es gratuita, pero se puede hacer una aportación voluntaria a las comunidades que se visiten.

No cabe la menor duda, que la diversidad religiosa de una ciudad se expresa de maneras muy diferentes. Una de ellas es la existencia de lugares de culto, espacios con un significado especial donde se reúnen las personas de una misma religión, principalmente para la oración y las celebraciones religiosas, pero también para aprender, apoyarse unos a otros y, muy a menudo, para

¹³⁰⁸ Consultar en línea: https://www.interculturalmentoring.eu/images/Toolkits/sp/SPAIN_HANDBOOK.pdf (visitado por última vez el 4 de noviembre de 2021).

¹³⁰⁹ Consultar en línea: <https://nightingalementoring.mau.se/the-members/> (visitado por última vez el 4 de diciembre de 2021).

¹³¹⁰ Consultar en línea: <https://acoge.org/cambalache/> (visitado por última vez el 2 de diciembre de 2021).

¹³¹¹ Consultar en línea: http://educacion.mzc.es/Ciudadania/R_Ciudadania.html (visitado por última vez el 5 de diciembre de 2021).

¹³¹² Consultar en línea: <https://jovesdaccio.cat/culture-and-inclusion/> (visitado por última vez el 2 de diciembre de 2021).

¹³¹³ Consultar en línea: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/transparencia/planificacion-evaluacion-estadistica/planes/detalle/59497.html> (visitado por última vez el 5 de diciembre de 2021).

¹³¹⁴ Consultar en línea: <https://www.accem.es/escolinos-de-babel/> (visitada por última vez el 3 de diciembre de 2021).

¹³¹⁵ Consultar en línea: https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/11487/II_Plan_atencion_alumnado_inmigrante.pdf?1523359696; visitado por última vez el 5 de diciembre de 2021.

¹³¹⁶ Consultar en línea: <https://ajuntament.barcelona.cat/oficina-afers-religiosos/es/visitas-escolares> (visitado por última vez el 3 de diciembre de 2021).

trabajar en favor de los más necesitados, sean de la religión que sean. Acercarse a los lugares de culto, visitarlos y hablar con las personas que los frecuentan permite conocer de primera mano a las comunidades que se reúnen en ellos.

4.3. Centros penitenciarios

Como ya se ha señalado, los centros penitenciarios representan en la actualidad uno de los focos de captación del radicalismo violento. Aunque la doctrina establece distintos modelos a este respecto¹³¹⁷, cabe señalar que a pesar de las diferencias¹³¹⁸ se establecen dos puntos clave en común: la privación relativa y la crisis de identidad¹³¹⁹. Así, pues, no resulta sorprendente que, atendiendo a sus condiciones estructurales, las prisiones hayan sido visualizadas por la literatura especializada como lugares aptos para el desarrollo de estos procesos¹³²⁰. Al fin y al cabo, estas no harían sino constituirse como «espacios de vulnerabilidad» donde la necesidad de redefinir la identidad personal se torna mucho más intensa¹³²¹. No solo porque la persona es privada del contacto diario con su círculo cercano y enfrentada a su pasado, sino sobre todo porque, al configurarse las prisiones como «instituciones totales»¹³²², los individuos tienen que desarrollar toda una serie de estrategias adaptativas que resultan necesarias para vivir en un medio caracterizado por su naturaleza excluyente, hostil y anormalizadora¹³²³.

¹³¹⁷ Entre la extensa bibliografía relativa a este tema, KING y TAYLOR identifican y destacan cinco modelos teóricos dominantes para explicar la radicalización islamista: i) Borum's Pathway, ii) Wiktorowicz's Theory of Joining Extremist Groups, iii) Moghaddam's Staircase to Terrorism, iv) The NYPD's Radicalization Process y v) Sageman's Four Prongs.

¹³¹⁸ Fundamentalmente, KING Y TAYLOR destacan dos discrepancias clave en lo que se refiere al rol que se les atribuye a las organizaciones extremistas durante el proceso de radicalización y al papel que desempeñan las características de los individuos en este proceso. Véase, KING, M., y TAYLOR, D. M. «The Radicalization of Homegrown Jihadists: A Review of Theoretical Models and Social Psychological Evidence», en *Terrorism and Political Violence*, núm. 4/23 (2011), págs. 602-622.

¹³¹⁹ *Ibidem*.

¹³²⁰ Ahora bien, esto no significa que las prisiones se constituyan como el espacio de radicalización por excelencia. En este sentido, en lo que se refiere de forma específica al caso español, REINARES y sus colaboradores esgrimen que, de los yihadistas muertos o condenados en España desde 1996 hasta octubre de 2018, solo 1 de cada 10 se radicalizó parcial o totalmente cuando se encontraba recluso en un centro penitenciario. En este sentido, los domicilios privados, los lugares de culto y los espacios al aire libre arrojaron porcentajes superiores. Sobre esta cuestión, véase, REINARES, F., GARCÍA-CALVO, C. y VICENTE, A.: *Yihadismo y yihadistas en España. Quince años después del 11-M*, Real Instituto Elcano, Madrid 2019.

¹³²¹ BASRA, R., NEUMANN, P.R, BRUNNER, C.: «Criminal Pasts, Terrorist Future: European Jihadist and the New Crime-Terror Nexus», en *The International Centre for the study of radicalisation and political violence*, 2016, pág. 31.

¹³²² Esto es, siguiendo a GOFFMAN, una «institución total» puede definirse como «un lugar de residencia y trabajo, donde un gran número de individuos en igual situación, asilados de la sociedad por un periodo apreciable de tiempo, comparten en su encierro una rutina diaria, administrada formalmente» (GOFFMAN, E.: *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*, Amorrortu, Buenos Aires 2001, pág. 13).

¹³²³ Como consecuencia del encarcelamiento, LIEBLING y MARUNA han advertido que, entre otras, las personas privadas de libertad experimentan toda una serie de consecuencias somáticas y psicosociales que abarcan desde la ansiedad y el miedo a la soledad, pasando por experimentar sentimientos de injusticia, odio e incertidumbre (LIEBLING, A. y MARUNA, S. «Introduction: the effects of imprisonment revisited», en LIEBLING, Alison, y MARUNA, Shadd (eds.): *The Effects of Imprisonment*, Routledge, Nueva York 2006, pág. 3. Para un mayor detalle sobre el tipo de consecuencias –tanto somáticas como psicosociales– que experimentan las personas presas, véase, entre otras, VALVERDE MOLINA, J.: *La cárcel y sus consecuencias: la intervención sobre la conducta desadaptada*, Editorial Popular, Madrid 1999; RÍOS MARTÍN, J.C.: *Mil voces presas*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid 2001; CABRERA PJ, GALLEGO DÍAZ, M., SEGOVIA BERNABÉ, J. L., y RÍOS MARTÍN, J.C.: *Andar 1 km en línea recta. La cárcel del siglo XXI que vive el preso*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid 2010.

A este respecto, es importante considerar que la violencia es un elemento consustancial a la vida carcelaria¹³²⁴, siendo esta especialmente acusada contra las minorías o las personas que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad¹³²⁵. Por ello, ante la necesidad de protección y, por supuesto, también para evitar el aislamiento, una estrategia adaptativa puede consistir en unirse a grupos que, especialmente por afinidad cultural, ofrezcan una cierta sensación de seguridad y pertenencia¹³²⁶. En el contexto de la prisión, también es importante advertir que la asunción de ciertas ideologías se presenta como un medio más para explicitar el rechazo que muchos internos sienten hacia la Administración Penitenciaria y, en una dimensión más general, hacia una sociedad que se considera injusta en sí misma¹³²⁷. En estos términos, los sentimientos de odio, enfado y desafección son perennes entre la población penitenciaria, lo que motiva la aparición de diferentes respuestas que, de una forma u otra, buscan hacer palpable este rechazo¹³²⁸.

Todo ello ha motivado que, por parte de los Estados, se implementen toda una serie de medidas e instrumentos orientados a prevenir su aparición y neutralizar sus efectos. En este sentido, aunque existen iniciativas previas¹³²⁹, la respuesta que ofrece actualmente el sistema penitenciario español ante este fenómeno se articula en torno a dos Instrucciones de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias –Instrucción SGIP 8/2014 e Instrucción SGIP 2/2016– y la Orden de Servicios 3/2018 de esta misma institución.

La Instrucción 8/2014 divide a los internos susceptibles de verse involucrados en este proceso –tanto de forma activa como pasiva– en tres grupos diferenciados:

- por una parte, el **Grupo A** engloba a aquellos internos que han sido condenados por pertenencia o colaboración con organización terrorista;
- por otra parte, en el **Grupo B** son clasificados aquellos reclusos que, enmarcados en una actitud de liderazgo captador y proselitista, realizan labores de captación y difusión de ideas radicales entre el resto de la población penitenciaria, y
- por último, el **Grupo C** incluiría a aquellas personas que, debido a su situación personal, son más vulnerables ante el proceso de radicalización.

La consecuencia inmediata de ser clasificado en alguno de estos grupos, por su parte, sería la inclusión en alguno de los Ficheros de Internos de Especial Seguimiento (FIES) existentes¹³³⁰.

¹³²⁴ RÍOS MARTÍN, J. C.: *Cuestiones de Política Criminal. Funciones y miserias del sistema penal*, Comares, Granada 2017, pág. 102.

¹³²⁵ MARRANCI, G.: *Faith, Ideology and Fear. Muslims identities within and beyond Prisons*, Continuum International Publishing Group, Londres 2011, pág. 67.

¹³²⁶ Sobre esta cuestión, BRANDON señala algunos ejemplos en los que internos islamistas radicales en las cárceles británicas se aproximaban a recién llegados bajo el pretexto de ofrecerles comida, apoyo espiritual o, simplemente, una amistad. Para un mayor detalle, véase, BRANDON, J. «The danger of prison radicalization in the West», en *CTC SENTINEL*, núm. 2 (2009), págs. 2 y sigs.

¹³²⁷ NEUMANN, P.: «Prison and Terrorism. Radicalisation and Deradicalisation in 15 countries», en *The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence*, 2010, pág. 29.

¹³²⁸ MULCAHY, E., MERRINGTON, S. y BELL, P.: «The radicalisation of prison inmates. Exploring recruitment, religion and prisoner vulnerability», en *Journal of Human Security*, núm.1 (2013), pág. 7.

¹³²⁹ Sobre esta cuestión, véase especialmente, MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M.A.: «Estrategias contra el terrorismo islamista en prisión», en ALONSO RIMO, A., CUERDA ARNAU, M.A., y FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, A. (Dirs.): *Terrorismo, sistema penal y derechos fundamentales*, Tirant lo Blanch, Valencia 2018.

¹³³⁰ A pesar de que la Instrucción 8/2014 excluye de este tratamiento en un primer momento al Grupo C, esta decisión es modificada posteriormente por la Instrucción 2/2015, donde se establece que este grupo será incluido en el FIES 5

Por otra parte, la Instrucción SGIP 2/2016, denominada como «Programa Marco de intervención en radicalización violenta con internos islamistas», complementa la anterior al desarrollar un programa de tratamiento que está dirigido a intervenir con sujetos ya radicalizados. En este sentido, se parte de reconocer que, incluso en estos supuestos, la reeducación y la reinserción social son dos fines que deben guiar la actividad de la Administración Penitenciaria¹³³¹. En estos términos, los destinatarios del programa serían los tres grupos establecidos en la instrucción anterior, señalándose toda una serie de pautas específicas¹³³² y comunes de tratamiento.

Por último, a través de la Orden de Servicios 3/2018, la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias ha creado un instrumento de evaluación para medir el riesgo de radicalismo violento en prisión¹³³³. A pesar de que la citada Orden hace referencia expresa a que este instrumento «de ningún modo puede considerarse un predictor estático de la conducta futura», su objetivo ge-

«Características Especiales». Por otra parte, conviene advertir que ser incluido en un FIES no es una cuestión de menor importancia ya que estos llevan aparejados toda una serie de medidas de seguridad y control que limitan enormemente la vida carcelaria. Para una lectura crítica sobre tales ficheros, véase, BRANDARIZ GARCÍA, J.A.: «Notas sobre el régimen cerrado para penados considerados extraordinariamente peligrosos. Departamentos Especiales y F.I.E.S (CD)», en *Estudios Penales y Criminológicos*, núm. 23 (2002), págs. 7-58; RÍOS MARTÍN, J.C.: *Manual de ejecución penitenciaria: defenderse en la cárcel*, Colex, Madrid 2014; CAROU GARCÍA, S.: *Primer grado penitenciario y Estado de Derecho: el estatus jurídico de los reclusos en régimen de máxima seguridad*, Bosch, Barcelona 2017; GONZÁLEZ COLLANTES, T.: «Prisión y Terrorismo Yihadista: los FIES como medida penitenciaria de prevención de atentados, de adiestramiento y reclutamiento con fines terroristas», en ALONSO RIMO, A., CUERDA ARNAU, M.A. y FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, A. (Dir.): *Terrorismo, sistema penal y derechos fundamentales*, Tirant lo Blanch, Valencia 2018.

¹³³¹ Esta referencia a la defensa social, por su parte, ha sido criticada desde un sector de la literatura especializada al entender que no resulta oportuna en una instrucción específicamente contextualizada en el ámbito tratamental. En este sentido, esta referencia ha sido tomada como una muestra más de la dimensión securitaria del tratamiento que se está ofreciendo. Para un mayor detalle, véase, ACALE SÁNCHEZ, M.: «Terrorismo y tratamiento punitivista: más allá de la prisión», en PÉREZ CEPEDA (Dir.): *El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal*, Tirant lo Blanch, Valencia 2018, págs. 435-465; y CAROU GARCÍA, S.: «Yihadismo y Derecho Penitenciario: la prevención del extremismo violento en prisión desde una perspectiva tratamental», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, núm.72, págs. 521-566.

¹³³² Como actuación específica con el Grupo A, se prevé una intervención individual, intensa y duradera en el tiempo que, entre otras cuestiones, busqué la mejora en la capacidad empática del interno, su formación en los valores y principios propios de un Estado de Derecho y, en última instancia, el abordaje y la modificación de aquellos aspectos actitudinales que los han llevado a justificar y/o cometer un acto de terrorismo. Por el contrario, con los Grupos B y C se plantea un tratamiento conjunto que descansa sobre la identificación de aquellas variables psicosociales que podrían explicar el origen, el mantenimiento y la consolidación de los procesos de radicalización violenta. Además, con estos grupos, también se podrá contar la ayuda de internos de apoyo musulmanes. Asimismo, como líneas de actuación específicas con los Grupos B y C, se señala que, en todo caso, se procurará una mejora en la capacidad empática y autoestima de estos internos, el fomento de su autonomía personal y, en última instancia, la superación de las actitudes extremistas que los han llevado a justificar la violencia.

¹³³³ Este tipo de instrumentos para medir el riesgo, por su parte, no son novedosos puesto que, desde la emergencia de la denominada «sociedad del riesgo», han surgido en todos los ámbitos de conocimiento diferentes herramientas que, guardando una elevada similitud con las prácticas desarrolladas por las compañías aseguradoras, han buscado gestionar y predecir los riesgos. La Política Criminal, en estos términos, no ha permanecido ajena a esta tendencia, produciéndose toda una penetración de las lógicas actuariales en los sistemas penales y penitenciarios contemporáneos. Sobre esta cuestión, véase especialmente, HARCOURT, B.: *Against Prediction. Profiling, Policing, and Punishing in Actuarial Age*, The University of Chicago, Chicago 2007; y O'MALLEY, P.: *Crime and Risk*, Sage Publications, Londres 2010. Para un análisis específico del caso Español, remitimos a RIVERA BEIRAS, I.: «Actuarialismo Penitenciario. Su recepción en España», en *Revista Crítica Penal y Poder*, núm. 9 (2015), págs. 102-144; y BRANDARÍZ GARCÍA, J.A.: *El modelo gerencial-actuarial de penalidad. Eficiencia, riesgo y sistema penal*, Dykinson, Madrid 2016. En lo que se refiere de forma específica al terrorismo y la medición del riesgo de radicalización, se han desarrollado instrumentos como el ERG22 y el VERA. Para una revisión sobre el uso de los mismos y las variables que los componen, véase, HERZOG-EVANS, M.: «A comparison of two structured judgment tools for violent extremism and their relevance in the French context», en *European Journal of Probation*, núm. 1, págs. 3-27; LOGAN, C. y LLOYD, M.: «Violent extremism: a comparison of approaches to assessing and managing risk», en *Legal and Criminological Psychology*, núm. 24 (2018), págs. 141-161.

neral es «la detección y valoración de variables que pueden indicar un riesgo real de comisión de actos relacionados con el radicalismo violento». A su vez, sus objetivos específicos son: i) «ayudar en la toma de decisiones en lo relativo al tratamiento penitenciario», ii) «servir de instrumento de coordinación entre los distintos departamentos penitenciarios» y iii) «sistematizar el tratamiento sobre el radicalismo violento llevado a cabo en los distintos centros penitenciarios». Mientras que su ámbito subjetivo son todos aquellos reclusos incluidos en los Grupos A, B y C, a los cuales se les aplicará el instrumento una vez sean incluidos en estos grupos, repitiéndose la evaluación cada seis meses. Además, también podrá aplicarse a cualquier otro interno del que se haya informado para su posible inclusión en alguno de estos grupos.

El presente «Instrumento de evaluación del riesgo de radicalismo violento» se ha construido buscando ser una herramienta que, en función de su evolución, vaya asignando a los internos un determinado nivel de riesgo alto, medio o bajo. Para asignar estos niveles de riesgo, el Instrumento plantea un total de 39 factores de carácter cualitativo, para cuyo estudio ofrece unas pautas que permiten codificarlos en función de su presencia baja, media o elevada. La informa necesaria para evaluar el grado de presencia de estos factores se extraerá de la observación del interno, de sesiones individualizadas con él y del estudio documental de su expediente. Estos 39 factores se dividen en tres categorías:

- i) «**Factores A** de riesgo de violencia radical» (tabla 1), que hacen referencia a una «elevada radicalización» y a una supuesta «intencionalidad violenta»; y

Tabla 1. Factores A de riesgo de violencia radical

A1	Tendencia a la conducta violenta
A2	Antecedentes de violencia relacionada específicamente con el extremismo
A3	Medio social externo vinculado al radicalismo violento
A4	Intención de cometer actos en defensa de su ideología
A5	Identificación de un objetivo al que atacar
A6	Impulsividad conductual
A7	Rasgos psicopáticos
A8	Trastorno mental grave
A9	Justificación y afinidad con colectivos violentos
A10	Reciente entrenamiento físico
A11	Resistencia al cumplimiento de la normativa del centro
A12	Presencia o intervención de material extremista

Fuente: Jesús Carreras Aguerri y Carlos Fernández Abad¹³³⁴

- ii) «**Factores B-C** de riesgo de proselitismo-captación y radicalización personal» (tabla 2), entre los que se encuentran factores relativos al «afán» captador del interno –Factores B–, así como aquellos indiciarios de procesos de radicalización –Factores C–.

¹³³⁴ CARRERAS AGUERRI, Jesús; y FERNÁNDEZ ABAD, Carlos: «La Orden de servicios 3/2018: ¿un instrumento para medir el riesgo de radicalismo violento en prisión?», en *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XLI (2021), págs. 361-413 (consultar en línea: file:///C:/Users/Josemaria/Downloads/6724-Texto%20del%20art%C3%ADculo-44674-1-10-20210420.pdf; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021).

Tabla 2. Factores B-C de riesgo de proselitismo-captación y radicalización violenta

BC1	Necesidad de orientar a otros internos sobre la práctica religiosa	BC15	Repetición e hábitos y conductas diarias
BC2	Necesidad de mayor status personal	BC16	No participación en actividades
BC3	Tendencia a la organización colectiva de actos religiosos	BC17	Ausencia de planes de futuro
BC4	No tolerar la existencia de árabes no creyentes	BC18	Constancia de conversión religiosa (en prisión o en otro lugar)
BC5	Prestar apoyo a otros internos	BC19	Sentimientos de indiferencia hacia las víctimas de actos violentos de tipo extremista
BC6	Sentimiento de debilidad y/o vulnerabilidad personal	BC20	Existencia de una pobre autoestima
BC7	Sentimientos de agravio personal y/o trato injusto	BC21	El interno se muestra influenciable
BC8	Sentimientos de ataque al grupo que siente propio	BC22	Existencia de cambios recientes en su rutina diaria
BC9	Relaciones preferentes con musulmanes	BC23	Persistencia conductual pese al etiquetamiento normativo
BC10	Percepción de categorías sociales diferenciadas («nosotros» y «vosotros»)	BC24	Movimientos de separación interior modular y/o celular
BC11	Sentimientos de rechazo a los funcionarios y a la institución	BC25	La religión es el pilar de su identidad la interpretación dominante
BC12	Rechazo a los funcionarios y al personal femenino	BC26	Dificultad para admitir otras interpretaciones de la realidad
BC13	Rechazo del tratamiento y no percepción de la necesidad de cambio personal	BC27	Necesidades personales básicas no cubiertas
BC14	Tendencia al aislamiento		

Fuente: Jesús Carreras Aguerri y Carlos Fernández Abad¹³³⁵

Parece especialmente preocupante que, bajo la lógica preventista –esto es, actuar ante una amenaza que todavía no es tal–, la figura del radical se construya a partir de factores que, siendo puramente subjetivos, inciden directamente sobre la moral, ideología y religiosidad del interno. Este hecho, por su parte, no solo supone una clara criminalización del pensamiento que contraviene frontalmente los principios limitadores de la intervención punitiva del Estado, sino que, incluso desde una posición estrictamente pragmática que anteponga la búsqueda de eficacia a la protección de los derechos fundamentales, tampoco parece especialmente apropiado (re) producir una categoría que, pudiéndose volver real en sus consecuencias, termine por propiciar y consolidar la existencia de estos procesos.

¹³³⁵ CARRERAS AGUERRI, Jesús; y FERNÁNDEZ ABAD, Carlos: «La Orden de servicios 3/2018: ¿un instrumento para medir el riesgo de radicalismo violento en prisión?», en *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XLI (2021), págs. 361-413 (consultar en línea: file:///C:/Users/Josemaria/Downloads/6724-Texto%20del%20art%C3%ADculo-44674-1-10-20210420.pdf; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2021).

Por todo ello, urge realizar una revisión profunda de este instrumento y, en una dimensión más general, de la respuesta que ha ofrecido el sistema penitenciario español ante el fenómeno de la radicalización islamista en las prisiones. Al fin y al cabo, la naturaleza estrictamente securitaria de la misma no solo compromete los derechos fundamentales, sino que, en síntesis, tampoco resultar eficaz para prevenir y neutralizar la existencia del fenómeno abordado.

5. MEDIDAS DE SALVAGUARDA: ACCIONES Y ACTIVIDADES

5.1. Propuestas y planes de acción

1.- Antes de afrontar la cuestión de las medidas para la prevención y protección de los lugares de culto, se debe hacer referencia a un conjunto de declaraciones que ayudan a la comprensión, al encuentro y al diálogo. Así, cabe hacer referencia de la *Declaración de Marrakech*, adoptada en enero de 2016¹³³⁶, donde se reafirma el marco de la *Carta de Medina*, que reconoce la diversidad y la libertad de religión, y establece el principio de igualdad en los derechos y responsabilidades de todos los ciudadanos.

También se debe hacer referencia a los principios de la *Declaración de La Meca*, adoptados durante la Conferencia organizada por la Liga Mundial Musulmana en mayo de 2019¹³³⁷, y que hacen hincapié en los valores de tolerancia e igualdad y denuncian todas las formas de discriminación contra «el otro»¹³³⁸. El Documento de La Meca alienta la aplicación de las leyes contra los predicadores que siembran las semillas de la violencia y el odio. El Documento también hace hincapié en los derechos religiosos, políticos y sociales de las mujeres.

Un tercer documento relevante es la *Declaración sobre la Fraternidad Humana por la Paz y la Convivencia Mundial*, firmada por Su Santidad el Papa Francisco y Su Eminencia el Gran Imam de Al-Azhar en febrero de 2019¹³³⁹. La misma es testimonio de la importancia que los líderes religiosos conceden al reconocimiento y respeto mutuo por el bien de la humanidad. La Declaración hace hincapié en el respeto mutuo, la tolerancia, la compasión y la paz, así como el concepto de ciudadanía plena, que se basa en la igualdad de derechos y deberes, en virtud del cual todos gozan de justicia y respeto.

Otro de los documentos que resultan de referencia es el *Acuerdo firmado entre la Liga Mundial Musulmana y la Fundación Apelación de Conciencia*, en abril de 2019. Se trata de otra importante

¹³³⁶ Los días 25, 26 y 27 de enero de 2016 se celebró en Marrakech una cumbre sobre los derechos de las minorías religiosas en los países de mayoría musulmana, a la que asistieron más de 300 personalidades de todo el mundo islámico, entre ellas, eruditos de las ciencias islámicas, muftis, juristas, así como representantes políticos de diferentes países. La cumbre fue organizada por el Ministerio de Fundaciones y Asuntos Islámicos de Marruecos, y patrocinada por la Fundación para la Promoción de la Paz en las Sociedades Musulmanas, una organización con base en Emiratos Árabes y presidida por Sheij Abdullah Bin Bayyah. El objetivo fue el de publicar una declaración común en defensa de los derechos de las minorías no musulmanas en los países de mayoría musulmana (consultar en línea: <https://www.memri.org/reports/marrakesh-declaration-and-critique-it>; visitado por última vez el 12 de diciembre de 2021).

¹³³⁷ Consultar en línea: <https://www.voltairenet.org/article207196.html>; visitado por última vez el 12 de diciembre de 2021.

¹³³⁸ «VII. Seguiremos condenando de manera categórica todas las formas de intolerancia y discriminación basadas en la religión, el color de la piel o la creencia, y afirmando la tolerancia, el respeto, el diálogo y la cooperación entre todos los pueblos como medio para combatir la discriminación y el odio».

¹³³⁹ Consultar en línea: https://www.vatican.va/content/francesco/es/travels/2019/outside/documents/papa-francesco_20190204_documento-fratellanza-umana.html (visitado por última vez el 12 de diciembre de 2021).

iniciativa, que contiene un llamamiento a todas las personas, naciones y líderes para asegurar la santidad de los sitios religiosos como esenciales para nuestra humanidad común, bajo el principio rector de la seguridad de todos para orar, reunirse para el culto o recordar a los difuntos.

De igual modo, debe tenerse presente la Resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad, promoviendo un enfoque global con respecto a la incitación y el extremismo violento, así como el denominado *Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia*¹³⁴⁰, con la participación de todos los agentes pertinentes, como las instituciones nacionales de derechos humanos, la sociedad civil, los partidos políticos y los medios de comunicación. Y los dos últimos documentos, pero no por ellos menos importantes, son los mencionados –y eje central de este trabajo– *Planes de Acción*, elaborados por el Alto Representante para la Alianza de Civilizaciones, *sobre Protección de los Lugares sagrados*¹³⁴¹, el primero, y *sobre Líderes Religiosos*¹³⁴², el segundo.

2.- Coincidiendo con MÉNDEZ SILVA cuando sostiene que «una lucha efectiva contra el terrorismo debe concentrarse en las causas y no en los efectos»¹³⁴³ –y admitiendo que no puede prescindirse de la represión al terrorismo¹³⁴⁴–, consideramos que la opción únicamente militar sólo puede que agudizar la espiral de violencia y que en nada contribuya a mejorar las condiciones de desigualdad e injusticia que prevalecen en el entorno dentro del cual se desarrollan las actividades terroristas¹³⁴⁵. No podemos soslayar que los ataques de los terroristas a civiles constituyen una grave violación a los principios fundamentales de los derechos humanos, y aun del derecho humanitario, pero, de igual modo, la violación a dichos ordenamientos jurídicos está a veces presente en algunas de las llamadas «acciones contraterroristas»¹³⁴⁶. De ello resulta el equívoco

¹³⁴⁰ Doc. A/HRC/22/17/Add.4, apéndice (consultar en línea: <https://undocs.org/es/A/HRC/22/17/Add.4>; visitado por última vez el 14 de diciembre de 2021). Ver también: *Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence* (consultar en línea: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf; visitado por última vez el 15 de diciembre de 2021).

¹³⁴¹ Consultar en línea: <https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/12-09-2019-UNAOC-PoA-Religious-Sites.pdf> (visitado por última vez el 15 de diciembre de 2021).

¹³⁴² Consultar en línea: https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/UN%20Plan%20of%20Action_ES.pdf (visitado por última vez el 15 de diciembre de 2021).

¹³⁴³ MÉNDEZ SILVA, Ricardo: «Terrorismo y derechos humanos. Revisión de las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas», en *Anuario hispano-luso-americano de Derecho Internacional*, vol. 24 (2019–2020), págs. 19–52.

¹³⁴⁴ Cfr. DE ARISTEGUI, Gustavo: *El islamismo contra el islam. Las claves para entender el terrorismo yihadista*, Ediciones B, Barcelona 2004; ELORZA, Antonio: *Umma. El integrismo en el islam*, Alianza Editorial, Madrid 2002.

¹³⁴⁵ Cfr. KEPEL, Guilles: *La yihad. Expansión y declive del islamismo*, Ed. Península, Barcelona 2001; MERNISSI, Fátima: *El miedo a la modernidad. Islam y democracia*, Ediciones de Oriente y del Mediterráneo, Madrid 2003.

¹³⁴⁶ A este respecto, el Relator Especial para la libertad de religión señala, en su Informe A/75/385, como «en un número alarmante de las comunicaciones enviadas por el titular del mandato se destaca cómo se vinculan los delitos de terrorismo a una cifra desproporcionada de personas pertenecientes a minorías religiosas o de creyentes. Las medidas de hostigamiento asociadas generalmente a la lucha contra el terrorismo y la protección de la seguridad nacional ilustran que, en casi todas las regiones del mundo, las minorías religiosas corren un mayor riesgo de ser designadas como «grupos terroristas» y de que sus miembros sean detenidos, acusados de «extremismo» o de cometer «actividades ilegales». En varias comunicaciones se hizo referencia al hecho de que algunos Gobiernos aducen razones de seguridad nacional para criminalizar la pertenencia a ciertos grupos religiosos o de creyentes o su participación en las actividades organizadas por estos. De este modo, los Gobiernos están atacando, y en última instancia criminalizando, la expresión pacífica de la identidad de las personas» (párrafo 17).

Cfr. MÉNDEZ SILAB, S.: *El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los casos de Afganistán e Irak*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2014, págs. 133 y sigs.

de dicha estrategia que en algunas ocasiones y para algunos autores ha propiciado la islamofobia y ha multiplicado el terrorismo yihadista¹³⁴⁷.

Por ello, entendemos que es necesario complementar la lucha contra la intolerancia y el extremismo con medidas preventivas y de salvaguarda. Convertir la prevención en una parte esencial de nuestro enfoque integral ayudará a abordar muchas de las condiciones subyacentes que impulsan a las personas a unirse a grupos extremistas violentos. Como ocurre en el caso de la prevención en sentido amplio, los resultados pueden no ser visibles de inmediato y hará falta trabajar con paciencia y a largo plazo. Para que sean eficaces y sostenibles, y estén en consonancia con las obligaciones que incumben a los Estados en virtud del derecho internacional, todas las leyes, políticas, estrategias y prácticas destinadas a prevenir la intolerancia, el fanatismo y el extremismo principalmente violento deben estar firmemente enraizadas en el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho¹³⁴⁸.

En este sentido, se debe traer una vez más a colación el ya reseñado *Plan de Acción sobre Sitios sagrados*, toda vez que en el mismo se señala que «*los planes nacionales deben elaborarse de manera multidisciplinaria, para que incluyan medidas destinadas a combatir y a prevenir el extremismo violento, con aportaciones de una gama amplia de agentes estatales, como los encargados de hacer cumplir la ley, los suministradores de servicios sociales y los ministerios de educación, juventud y asuntos religiosos, así como de agentes no gubernamentales, incluidos los jóvenes, las familias, las mujeres, los líderes religiosos, culturales y educacionales, las organizaciones de la sociedad civil, los medios informativos y el sector privado*».

4.2. Recomendaciones y plan de trabajo

Por nuestra parte, y partiendo lógicamente del reseñado Plan de acción, vamos a formular una serie de acciones todas ellas encaminadas a una fase anterior a la comisión o materialización del

¹³⁴⁷ En este sentido, el reseñado Relator Especial señala que «*según los datos disponibles, se estima que en 178 países se exige a los grupos religiosos que se registren con diversos fines, por ejemplo para poder acogerse a la exención de impuestos u obtener personalidad jurídica 52. Sin embargo, en un gran número de países los requisitos para registrarse, que a menudo implican una serie de onerosos trámites burocráticos, se emplean para restringir el ejercicio pacífico de la libertad de religión o de creencias y afectan de manera desproporcionada a los grupos minoritarios. Prácticamente en el 40 % de los Estados que exigen este tipo de registro, las leyes y políticas en la materia se aplican de forma discriminatoria contra ciertos grupos religiosos o de creyentes*» (párrafo 22).

Cfr. FARMAN, Darius: *Actitudes hacia el Islam en tiempos de terrorismo*, Centro de Estudios de Seguridad de la Escuela Politécnica Federal de Zúrich, Zurich 2018.

¹³⁴⁸ A este respecto, MÉNDEZ SILVA señala que «*El terrorismo y los derechos humanos se enlazan de manera indisoluble en al menos tres sentidos: a) Primeramente porque los ataques indiscriminados contra personas inocentes provocan el espanto colectivo, dejan una estela lastimosa de muertos, heridos, mutilados, traumas psicológicos en las víctimas directas e indirectas, así como daños incommensurables en las estructuras económicas y financieras de los países y, como sucede en el caso del fallido Estado Islámico, arrasan con bienes históricos y arqueológicos, herencia insustituible de la Humanidad. La actividad terrorista genera daños diversos en los Estados afectados, suele posesionarse de grandes extensiones territoriales dentro de algunos de ellos, blanco de su obsesión destructiva e imponen represiones desalmadas, extorsiones y abusos incalificables a los pobladores, al tiempo que impactan a la seguridad de los Estados con alarmantes ramificaciones que comprometen a la paz mundial. b) En segundo lugar porque en la lucha para abatir al terrorismo, algunos de los Estados afectados desconocen los derechos elementales de los presuntos terroristas y de quienes participan en la larga y compleja cadena de este crimen cuando son apresados y encauzados judicialmente, en ocasiones sometidos a circunstancias de aislamiento, prácticas de tortura y tratos degradantes reñidos con las garantías esenciales de un Estado de Derecho y del debido proceso, quebrantando la normatividad que determina a la convivencia internacional. c) En tercer lugar porque las medidas tomadas en la escala internacional, particularmente en el seno del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, vulneran a veces el régimen de los derechos humanos como lo revelaron en su momento las sanciones impuestas al Irak por la invasión e intento de anexión de Kuwait en agosto de 1990 que produjeron una tremebunda crisis humanitaria afectó a los sectores más sensibles de la población como son las mujeres y la infancia*» (op. cit., págs. 20-21).

ataque terrorista o de radicalización violenta. A la hora de ordenar las medidas o acciones, éstas se agruparan bajo el epígrafe de ejes de intervención, dando lugar a nueve, a saber:

A) PRIMER EJE DE INTERVENCIÓN: DERECHOS HUMANOS Y ESTADO DE DERECHO

- El fortalecimiento del Estado de derecho, aplicando políticas y leyes de lucha contra la discriminación, la marginación y la exclusión en el ordenamiento jurídico y en la práctica, debe ser un componente esencial de toda respuesta a la amenaza que representa el extremismo violento;
- Aplicar y reforzar los programas de trabajo en materia de desarrollo e inclusión social en todos los niveles como fines en sí mismos, reconociendo que el éxito en este ámbito, especialmente en lo relativo al desempleo de los jóvenes, podría reducir la marginación y el consiguiente sentimiento de victimización que impulsa el extremismo y el reclutamiento de terroristas;
- Impartir capacitación en derechos humanos específica para las fuerzas de seguridad, los agentes del orden y todas las personas que participan en la administración de justicia en relación con la prohibición de la incitación al odio y, de manera más amplia, con el respeto de los derechos humanos en el contexto de las medidas adoptadas para luchar contra el extremismo violento y el terrorismo.

B) SEGUNDO EJE DE INTERVENCIÓN: DIÁLOGO Y PROMOCIÓN DE LA CULTURA DE PAZ

- Organizar iniciativas y programas auspiciados por las Naciones Unidas para promover el diálogo, la tolerancia y el entendimiento entre civilizaciones, culturas, pueblos y religiones, y promover el respeto mutuo de las religiones, los valores religiosos, las creencias y las culturas, y prevenir su difamación.

Dentro de este punto cabe incluir una segunda propuesta realizada por el Alto Comisionado para la Alianza de Civilizaciones relacionada con «un mapeo de todos los lugares de culto en el mundo para demostrar dónde están cada uno de ellos e identificar los posibles ataques y amenazas»¹³⁴⁹. Una propuesta que cabe poner en conexión con una actividad llevada a cabo por el Observatorio sobre el Pluralismo Religioso en España como es el *Directorio de lugares de culto en España*¹³⁵⁰. Ambas iniciativas podrían fácilmente confluir y complementarse.

- Promover una cultura de paz, justicia y desarrollo humano, tolerancia étnica, nacional y religiosa, y respeto de todas las religiones, los valores religiosos, las creencias o las culturas estableciendo y promoviendo, según proceda, programas de enseñanza y de sensibilización pública que incluyan a todos los sectores de la sociedad;

¹³⁴⁹ Consultar en línea: <https://www.aciprensa.com/noticias/onu-publica-plan-de-accion-para-protger-lugares-religiosos-en-el-mundo-86474> (visitado por última vez el 22 de febrero de 2022).

¹³⁵⁰ Consultar en línea: <https://www.observatoriorreligion.es/directorio-lugares-culto/> (visitado por última vez el 23 de febrero de 2022).

- Fomentar la participación de los dirigentes religiosos para crear una plataforma de diálogo y debate intra e interconfesional mediante la cual promuevan la tolerancia y la comprensión entre las comunidades y expresen su rechazo de las doctrinas violentas poniendo de relieve los valores pacifistas y humanitarios inherentes a sus teologías.
- Los dirigentes religiosos tienen también la responsabilidad de promover esa comprensión. La tolerancia no puede ser sólo pasiva, sino que exige un esfuerzo activo de acercamiento basado en la comprensión y el respeto mutuos, especialmente cuando existe desacuerdo.

C) TERCER EJE DE INTERVENCIÓN: EDUCACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN SOCIAL

Uno de los campos más relevantes en la lucha contra este tipo de actuaciones no es otro que el de la sensibilización y concienciación de las personas y de la sociedad. Una sensibilización que debe abarcar tanto al ámbito de la educación como de los medios de comunicación, por lo que resulta absolutamente relevante trabajar en ambos ámbitos de una manera coordinada.

Los mensajes manipuladores de los extremistas violentos en los medios de comunicación y en las redes sociales han sido bastante eficaces para atraer a las personas, especialmente a mujeres y jóvenes, a sus filas. Si bien los extremistas violentos han mostrado cierta sofisticación en el uso de medios antiguos y nuevos de comunicación, no es menos cierto que quienes rechazamos su mensaje hemos fracasado en gran medida en ofrecer a aquellas personas desilusionadas y descontentas una visión del futuro que capte su imaginación y les presente la perspectiva de un cambio tangible.

Sobre esta base, proponemos las siguientes iniciativas:

- a) Promover iniciativas para fomentar los valores de la tolerancia, el pluralismo y el entendimiento;
- b) Alentar más investigaciones sobre la relación entre el uso indebido de Internet y los medios sociales por los extremistas violentos y los factores que atraen a las personas hacia el extremismo violento;
- c) Los medios de comunicación juegan un papel muy importante en la difusión de esa imagen, así como de los prejuicios. Hacer y promocionar campañas de sensibilización a través de los medios de comunicación resulta necesario para combatir los estereotipos y los prejuicios en favor de una sociedad más plural, tolerante y abierta;
- d) Realizar campañas relacionadas con el contraargumentario de los terroristas en las redes sociales debe convertirse en un factor primordial. En este ámbito, la participación de líderes tanto políticos como religiosos resulta fundamental.

D) CUARTO EJE DE INTERVENCIÓN: EMPODERAMIENTO DE JÓVENES Y MUJERES

Las mujeres y los jóvenes representan dos colectivos esenciales no sólo en el proceso de sensibilización y concienciación en favor de la tolerancia y la convivencia, sino que además

representan dos colectivos necesarios e imprescindibles en los procesos de inclusión y cohesión social.

Por ello, entre otras posibles medidas proponemos las siguientes:

- a) Apoyar y mejorar la participación de mujeres y hombres jóvenes en las actividades encaminadas a prevenir el extremismo violento dando prioridad a los mecanismos para fomentar una participación significativa a nivel nacional, regional y mundial, como se establece en la Declaración de Ammán de 2015 sobre la Juventud, la Paz y la Seguridad;
- b) Crear un entorno que ofrezca seguridad y apoyo físico, social y emocional para la participación de las mujeres y los hombres jóvenes en la prevención del extremismo violento;
- c) Integrar a las mujeres y los hombres jóvenes en los procesos de adopción de decisiones a nivel local y nacional, incluso mediante el establecimiento de consejos de jóvenes y otros mecanismos similares que brinden a las mujeres y los hombres jóvenes una plataforma para participar en el discurso político general;
- d) Fomentar la confianza entre los responsables de adoptar decisiones y los hombres y mujeres jóvenes, especialmente mediante el diálogo intergeneracional y la capacitación y las actividades de fomento de la confianza entre jóvenes y adultos;
- e) Velar por que una parte de los fondos asignados a la lucha contra el extremismo violento se destinen a proyectos que atiendan las necesidades específicas de los jóvenes o los empoderen, y alienten a las instituciones financieras internacionales, las fundaciones y otros donantes a que ofrezcan mecanismos de financiación de pequeños subsidios para mujeres y jóvenes empresarios sociales con miras a que puedan desarrollar sus propias ideas para fortalecer la resiliencia de las comunidades contra el extremismo violento.

Es necesario velar por que las medidas para combatir el terrorismo y el extremismo violento no tengan un efecto adverso en los derechos de la mujer;

- f) Invertir en la investigación y la recopilación de datos con perspectiva de género sobre el papel de las mujeres en el extremismo violento, en particular la determinación de los factores que llevan a las mujeres a unirse a grupos extremistas violentos y las repercusiones que tienen las estrategias de lucha contra el terrorismo sobre la vida de las mujeres, a fin de elaborar respuestas normativas y programáticas específicas y basadas en pruebas;
- g) Desarrollar la capacidad de las mujeres y los grupos de la sociedad civil para participar en las iniciativas de prevención y respuesta relacionadas con el extremismo violento;
- h) Los medios de comunicación tienen un papel muy importante en la difusión de esa imagen, así como de los prejuicios. Debido a una ignorancia generalizada, se mantienen imágenes estereotipadas y equivocadas, y las mismas mujeres musulmanas afirman que es muy difícil hacer frente a esa realidad.

E) QUINTO EJE DE INTERVENCIÓN: COLABORACIÓN INSTITUCIONES Y COMUNIDADES RELIGIOSAS

Debemos encontrar la manera de fomentar la confianza entre las instituciones gubernamentales y las comunidades religiosas para evitar la marginación y la exclusión reales o aparentes.

Por consiguiente, recomiendo a los poderes públicos:

- a) Elaborar estrategias conjuntas y participativas, incluso con la sociedad civil y las comunidades locales, para evitar la aparición del extremismo violento, proteger a las comunidades contra el reclutamiento y la amenaza del extremismo violento, y apoyar la adopción de medidas de fomento de la confianza a nivel de la comunidad mediante el establecimiento de plataformas adecuadas para el diálogo y la pronta determinación de los motivos de las quejas;
- b) Adoptar modelos y programas de policía orientados a la comunidad que traten de resolver los problemas locales en colaboración con la comunidad y que estén firmemente arraigados en los derechos humanos, a fin de evitar poner en peligro a los miembros de la comunidad. Ello aumentaría la concienciación y la vigilancia públicas y mejoraría la comprensión y los conocimientos de la policía con respecto a las comunidades, aumentando así su capacidad para ser proactiva y determinar los motivos de las quejas y los problemas críticos en una etapa temprana;
- c) Elaborar programas de mentores locales y basados en la familia, que estén fundados en una relación de uno a uno entre el mentor y el beneficiario de su orientación, centrándose en las personas vulnerables o en aquellas que han sido acusadas o condenadas por haber cometido delitos relacionados con el extremismo violento;
- d) Prestar servicios médicos, psicosociales y jurídicos en las comunidades que ofrezcan refugio a las víctimas de extremistas violentos, incluidas las víctimas de delitos sexuales y por razón de género;
- e) Promover, en colaboración con la sociedad civil y las comunidades religiosas, un discurso en que se aborden los factores que impulsan el extremismo violento, incluidas las actuales violaciones de los derechos humanos, y aborden toda violación de los derechos humanos, como una cuestión tanto de obligación jurídica como de credibilidad.

F) SEXTO EJE DE INTERVENCIÓN: SEGURIDAD, ACTUACIÓN POLICIAL Y PLANES DE PROTECCIÓN DE LOS LUGARES SAGRADOS

- Preservar el patrimonio de la diversidad cultural y religiosa contra los intentos de los intolerantes y extremistas violentos de destruir manuscritos, objetos y lugares que sean símbolos del pluralismo y la tolerancia; dar a conocer las mejores prácticas de prevención de los atentados terroristas contra objetivos especialmente vulnerables.
- Promocionar y difundir la actividad y experiencia de la policía de proximidad, a fin de crear inercias de comportamiento, de cercanía y confianza mutuas.
- Difundir y afianzar las experiencias de las secciones de policía municipal dedicadas a la diversidad. A este respecto, potenciar y difundir todas las posibilidades que ofrece el *proyecto CLARA*¹³⁵¹.

El proyecto CLARA pretende contribuir a esta prioridad diseñando, probando y transfiriendo una estrategia y herramientas formativas innovadoras, dirigidas a la policía

¹³⁵¹ El **Proyecto CLARA** (Comunidades Locales de Aprendizaje contra el Racismo, la Xenofobia y los discursos de odio) trabajará para mejorar las capacidades de las autoridades locales, en particular de la policía local, para prevenir, identificar, mediar y luchar contra los incidentes racistas y xenófobos, y en especial los discursos y delitos de odio, que amenazan la convivencia pacífica en las ciudades.

municipal o comunitaria, que permita a las autoridades locales prevenir y mejorar de forma efectiva su lucha contra los incidentes racistas, xenófobos y de odio a la par que se refuerza la cooperación entre la policía local y las distintas comunidades, sea a nivel de barrio, distrito, etc.

El presente Proyecto contempla una metodología de formación innovadora que se desarrollará en las siguientes fases de trabajo:

- Conformación de Comunidades Locales de Aprendizaje contra el racismo y la xenofobia a nivel local. Con la participación experta de la Universidad de Salamanca, se formarán 7 Comunidades Locales de Aprendizaje por cada una de las localidades españolas participantes en el proyecto representadas por policías municipales en calidad de entidades socias.
- Diseño de estrategias compartidas en cada CLAP. La interacción cara a cara y la generación de confianza mutua entre los distintos actores policiales y sociales involucrados en las CLAP hará que se refuercen las sinergias entre actores institucionales y agentes clave (incluidas las comunidades afectadas por el discurso de odio y la sociedad civil) para poder diseñar estrategias compartidas y combatir el racismo, la xenofobia y los delitos de odio a nivel local.
- Diseño y fase piloto de puesta en práctica de un modelo de seguimiento y apoyo a las víctimas de delitos y/o discursos de odio y a las comunidades locales, que permita mejorar la acción policial comunitaria, desde un punto de vista preventivo y de mediación.
- Intercambio de experiencias a nivel europeo. El Proyecto prevé una visita de estudios a Bradford para conocer la experiencia de la entidad socia y colaboración con la Coalición de Ciudades contra el Racismo (ECCAR) y otras Redes europeas, con el objetivo de intercambiar metodologías de actuación, resultados, etc. y realizar una propuesta de transferibilidad del modelo a otros contextos europeos.

G) SÉPTIMO EJE DE INTERVENCIÓN: SOSTENIBILIDAD Y DESARROLLO

Asegurar los logros puntuales e íntegros de los objetivos y metas de desarrollo y del Milenio convenidos en las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio. Reafirmamos nuestro compromiso de erradicar la pobreza y promover el crecimiento económico sostenido, el desarrollo sostenible y la prosperidad global para todos; uno de los medios de hacer frente a muchos de los factores que impulsan el extremismo violento será armonizar las políticas nacionales de desarrollo con los **Objetivos de Desarrollo Sostenible**¹³⁵²:

— en concreto, poniendo fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo (Objetivo 1)¹³⁵³;

¹³⁵² Sobre libertad religiosa y objetivos de desarrollo sostenible, ver Informe del Relator Especial sobre libertad de religión o de creencias de 2020 en Doc. A/75/385 (consultar en línea: <https://undocs.org/es/A/75/385>; visitado por última vez el 17 de diciembre de 2021).

¹³⁵³ Sobre este Objetivo, el Relator señala que *«es preocupante comprobar cómo algunos Gobiernos dan luz verde a la inversión en tierras que pertenecen a minorías indígenas, religiosas o de creyentes sin el consentimiento de las comunidades o en contravención de sus derechos tradicionales y colectivos sobre la propiedad de la tierra. Las comunicaciones enviadas y recibidas*

- garantizando una educación inclusiva y equitativa de calidad y promoviendo oportunidades de aprendizaje permanente para todos (Objetivo 4)¹³⁵⁴;
- logrando la igualdad de género y empoderando a todas las mujeres y las niñas (Objetivo 5)¹³⁵⁵;
- promoviendo el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (Objetivo 8);
- reduciendo la desigualdad en los países y entre ellos (Objetivo 10)¹³⁵⁶;
- logrando que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (Objetivo 11); y
- promoviendo sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitando el acceso a la justicia para todos y construyendo a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas (Objetivo 16). Así como el derecho a una identidad jurídica y a su reconocimiento (Objetivo 16.9)¹³⁵⁷.

por los titulares de mandatos de los procedimientos especiales revelan muchos ejemplos inquietantes de comunidades a las que se está despojando de sus tierras tradicionales, como los pueblos kaiowá y guaraní en el Brasil, la tribu sioux en Standing Rock (Estados Unidos), los wangán y los jagalingou en Australia y los te wai o hua (maories). Al Relator Especial también le preocupa la forma en que los Estados reprimen a quienes se oponen de manera pacífica a estos fenómenos y el elevado número de asesinatos de dirigentes indígenas a causa de disputas por la tierra» (párrafo 49).

¹³⁵⁴ Sobre el presente objetivo, el Relator Especial manifiesta que «según la información recibida (...), se discrimina a las minorías religiosas y de creyentes cuando tratan de acceder a cualquier nivel de educación y formación profesional. También se sigue insistiendo en que las mujeres y las niñas suelen ser objeto de discriminación multidimensional en el contexto académico. Aunque se desconoce el número de mujeres y niñas a las que se priva de su derecho a la educación por su religión o sus creencias, de los varios millones de niñas sin escolarizar en todo el mundo, tres cuartas partes pertenecen a grupos minoritarios. En Egipto, las mujeres musulmanas que optan por no llevar el velo han denunciado el acoso sufrido en entornos académicos porque a) se las confunde por cristianas o ateas y b) se interpreta la decisión de no usar velo como un desafío a los estereotipos en lo que respecta al comportamiento que se espera de una musulmana. Cuando se prohíbe por ley el uso de ciertas vestimentas religiosas en lugares públicos, especialmente en Europa Occidental, también se pone en peligro el acceso a la educación de las mujeres y las niñas que deciden llevar el velo como expresión de su fe, su cultura, su identidad personal o sus creencias. Según el Comité de Derechos Humanos, ese tipo de prohibiciones pueden de hecho impedir que las estudiantes prosigan sus estudios y constituyen una forma de discriminación interseccional contra las musulmanas que optan por cubrirse el cabello o el rostro» (párrafo 39).

¹³⁵⁵ Sobre el presente objetivo y la salud mental, el Relator Especial señala como «según informes recibidos (...), los prejuicios hacia las minorías que se distinguen por su orientación sexual y su identidad de género, sumados al sesgo negativo que tiene el Islam, perjudican seriamente la salud mental de algunos musulmanes en la India que se identifican como lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, personas de género diverso, indecisas o con otra orientación sexual e identidad de género (LGBT+)» (párrafo 45).

¹³⁵⁶ Dentro de este campo, el Relator Especial señala que «entre esas medidas figuran las restricciones al establecimiento de lugares de culto (por ejemplo, www.hrw.org/news/2016/09/15/egypt-new-church-law-discriminates-against-christians) y su cierre forzado (véanse las comunicaciones AL CHN 11/2015 y AL IDN 9/2015 de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH)); a la conservación de instituciones y asociaciones humanitarias (véase la comunicación OL RUS 7/2016 del ACNUDH); al nombramiento de líderes religiosos y su persecución (véanse las comunicaciones CUB 1/2020 y AL SAU 5/2020 del ACNUDH); a la celebración de festividades y ceremonias (véase Comunicación en la que el International Panel of Parliamentarians for Freedom of Religion or Belief y Mine Yildirim denuncian que los musulmanes en Serbia tienen que obtener el permiso de su empleador para poder practicar su religión en el lugar de trabajo); a la enseñanza de religiones o creencias (véase la comunicación OL BRA 4/2017 del ACNUDH); y al uso de material relacionado con las tradiciones ligadas a determinadas creencias (véanse www.uscirf.gov/sites/default/files/Tier1_RUSSIA_2019.pdf, pág. 3; y AL RUS 2/2017).

¹³⁵⁷ A este respecto, el Relator Especial señala que «en los informes que ha recibido (...), se constata que algunos Estados están tomando medidas para introducir sistemas más restrictivos de la identidad jurídica, dificultando cada vez más el acceso de los miembros de ciertos grupos religiosos o de creyentes a la documentación legal o limitando la condición de determinados colectivos o individuos. En consecuencia, en todo el mundo se deniega a las personas que declaran pertenecer a minorías religiosas o de creyentes el acceso a servicios, derechos y prestaciones públicas fundamentales, como la educación, el derecho de voto,

Con respecto a los mencionados objetivos y la libertad religiosa, el Relator Especial propone modificar los indicadores estructurales, de proceso y de resultado en el sentido siguiente:

- i) los indicadores estructurales permiten valorar en qué medida las estructuras de poder del Estado (sus marcos jurídicos e institucionales) incorporan las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y pueden resultar discriminatorias¹³⁵⁸;
- ii) los indicadores de proceso deberían servir para verificar las medidas, en forma de políticas, procedimientos y prácticas, adoptadas por un Estado con el fin de cumplir sus compromisos de derechos humanos¹³⁵⁹, y
- iii) los indicadores de resultado pueden servir para medir las carencias en el disfrute de un derecho determinado. También deberían emplearse para examinar cuánto se ha avanzado en la práctica en el disfrute de los derechos humanos, y en igualdad de condiciones con distintos grupos de población. De conformidad con el enfoque de derechos humanos, los indicadores de resultado deberían basarse en las normas internacionales y adaptarse al mismo tiempo a cada contexto y atender puntualmente a las necesidades que tengan en cada momento las diferentes comunidades¹³⁶⁰.

H) OCTAVO EJE DE INTERVENCIÓN: FINANCIACIÓN

- Los planes nacionales deben prever fondos para que las entidades gubernamentales y no gubernamentales los ejecuten y promover las alianzas público-privadas, cuando proceda;
- Invertir en prevención es mucho más eficaz en función de los costos que asignar recursos a mitigar las consecuencias.

Por lo tanto, recomiendo que se considere:

- a) Reorientar los fondos dedicados actualmente a la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento para abordar también los factores que impulsan ese extremismo, y de ese modo, en última instancia, utilizar los recursos disponibles de manera más eficaz; y

la cobertura sanitaria, las pensiones, los servicios de banca y crédito, los títulos de propiedad o los derechos de sucesión, lo cual podría empeorar los resultados en materia de desarrollo, sobre todo entre las poblaciones vulnerables. Puede haber comunidades enteras que, por carecer de acceso a esta documentación, sean invisibles desde el punto de vista jurídico y político» (párrafo 25).

¹³⁵⁸ A este respecto, el Relator Especial señala que «la discriminación puede ser directa, como sucede cuando se prohíben categóricamente ciertas religiones o creencias, o todas ellas. Otras formas de discriminación son indirectas, como es el caso de las leyes o políticas que, sin discriminar explícitamente por uno de los motivos prohibidos, tienen un efecto desproporcionado que está correlacionado con alguno de esos motivos. Por ejemplo, las leyes que prohíben el uso del velo en lugares públicos, aunque puedan parecer neutras, impedirá que las musulmanas que llevan el hijab trabajen en el sector público. El efecto de la prohibición del velo en las mujeres musulmanas puede poner de manifiesto las disparidades en el acceso al empleo, la educación, la salud y la vida cultural» (párrafo 65).

¹³⁵⁹ Con relación a este indicador, el Relator añade que «para proteger la libertad de religión o de creencias y poner fin a la discriminación en la práctica, tal vez deban adoptarse medidas especiales al diseñar los programas y las actividades de desarrollo de la capacidad a fin de atender a los problemas y necesidades concretos de las personas y los grupos marginados, como son las minorías religiosas o de creyentes» (párrafo 66).

¹³⁶⁰ Respecto de este indicador, el Relator precisa lo siguiente: «Calcular valores agregados, como el promedio de lugares de culto existentes en una región determinada, no permite conocer las oportunidades de que disponen las distintas comunidades religiosas y de creyentes par a ejercer su libertad de culto y acceder a esos lugares. Los casos más sonados de persecución religiosa «son solo la famosa punta del iceberg», pues muchas formas de discriminación o coacción estatal de baja intensidad siguen pasando desapercibidas a nivel nacional o internacional. Al recopilar y analizar los datos referidos a las disparidades existentes entre diferentes grupos, los datos desglosados pueden servir para distinguir mejor a las personas que han quedado más rezagadas y pueden no haberse contabilizado al calcular los promedios» (párrafo 68).

- b) Hallar otras fuentes de financiación en los distintos sectores y estudiar la forma en que los gobiernos¹³⁶¹ y las instituciones regionales¹³⁶² e internacionales podrían

¹³⁶¹ En el Informe de la ONU sobre *Lugares de culto y terrorismo* se recogen los casos siguientes:

Canadá: Programa de Infraestructura de Seguridad (SIP).- SIP está disponible para entidades privadas y sin fines de lucro que corren el riesgo de ser víctimas de delitos motivados por el odio. Los proyectos aprobados pueden recibir hasta el 50 por ciento de los costos totales del proyecto, y los solicitantes deben demostrar que pueden proporcionar al menos la otra mitad del costo total. Los costes subvencionables suelen incluir evaluaciones de seguridad, renovaciones directamente relacionadas con la mejora de la seguridad del edificio, equipos de seguridad y costes de hardware (por ejemplo, sistemas de alarma, vallas, puertas, iluminación), sistemas de circuito cerrado de televisión (CCTV). La lista de gastos se ha ampliado recientemente para abarcar la capacitación básica del personal para responder a un incidente motivado por el odio. Esto podría incluir la contratación de un profesional de seguridad certificado para proporcionar capacitación al personal (incluidos los voluntarios) de organizaciones religiosas.

Francia: Fondo Interministerial para la Prevención de la Delincuencia.- En 2018, el Ministerio del Interior francés informó de que, a través del Fondo, se concedió una subvención de 297 euros a 17 proyectos presentados por diferentes asociaciones cristianas, de los cuales nueve operaciones de videoprotección en ocho operaciones destinadas a asegurar edificios. Entre 2015 y 2018, las subvenciones concedidas para la seguridad de los lugares religiosos cristianos han ascendido a aproximadamente 2,9 millones de euros para 95 proyectos.

Reino Unido: Esquema de financiación de la seguridad protectora de los lugares de culto.- El plan es un mecanismo financiero destinado a apoyar a los lugares de culto que son considerados vulnerables a los delitos de odio. En 2019, el Plan se amplió para abarcar también los «centros comunitarios de fe asociados». Los solicitantes tienen derecho a presentar ofertas para hasta tres medidas de seguridad de protección, excluidas las medidas generales de mejora de edificios, y las instituciones religiosas deben contribuir con el 20% de los costos totales proyectados. El proceso de selección de varias etapas incluye una evaluación del sitio realizada por expertos certificados a nivel nacional en prevención del delito y diseños ambientales («Designing Out Crime Officers»). El Ministerio del Interior toma decisiones por recomendación de un grupo consultivo independiente compuesto por representantes de las comunidades sij, hindú, musulmana y cristiana con experiencia en cuestiones de seguridad en relación con sus edificios religiosos. El panel incluye un representante de las unidades de prevención del delito de la policía. Una vez finalizado el proyecto, el Ministerio del Interior realiza comprobaciones puntuales de auditoría para garantizar que las actualizaciones de seguridad se ajusten a su descripción en la aplicación.

Estados Unidos: «Non-Profit Security Grant Programme».- Si bien el Programa, dirigido por el Departamento de Seguridad Del Hogar de los Estados Unidos, no solo cubre organizaciones religiosas, sino que también puede calificar como entidades elegibles. Hay fondos disponibles para actividades relacionadas con la planificación de la seguridad (por ejemplo, planes de gestión de riesgos de seguridad), la compra de equipo (por ejemplo, equipo de control de acceso, equipo de vigilancia, medidas de protección física), capacitación (por ejemplo, capacitación de tiradores activos, capacitación en seguridad para empleados o miembros / congregaciones) o ejercicios de seguridad. Para calificar, las organizaciones sin fines de lucro deben demostrar que corren un alto riesgo de un ataque terrorista. El documento de orientación de la solicitud proporciona ejemplos de formas en que se pueden proporcionar pruebas de dicho riesgo, por ejemplo, informando de las amenazas o incidentes recibidos ocurridos en las instalaciones del solicitante u otras instalaciones que promueven una misión similar. Los solicitantes también pueden justificar sus solicitudes transmitiendo información sobre el entorno de amenaza actual proporcionado por las autoridades policiales locales, las oficinas de gestión de emergencias, etc.

Al evaluar las solicitudes, las agencias administrativas competentes priorizan aquellas presentadas por organizaciones – como la organización religiosa – que están en riesgo debido a su ideología, creencias o misión. Las decisiones finales para el financiamiento son tomadas por el Secretario de Seguridad Nacional de los Estados Unidos siguiendo las recomendaciones de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA).

(Consultar en línea: www.gov.uk/guidance/places-of-worship-security-funding-scheme#security-training-fundy-consulta; www.fema.gov/media-collection/nonprofit-security-grant-program-noticesoportunidad_de_financiación; www.publicsafety.gc.ca/cnt/cntrng-crm/crm-prvntn/fndng-prgrms/scrnfrstrctr-prgrm-en.aspx; www.lagazettedescommunes.com/628363/quelles-actions-pour-luttercontre-actos-maliciosos-contra-lugares-de-culto/). (visitado por última vez el 16 de octubre de 2021).

¹³⁶² El programa «Fortalecimiento de la seguridad y la resiliencia de los lugares religiosos y comunidades en situación de riesgo» (SOAR) tiene por objeto promover la protección y la salvaguardia de los lugares de culto. Está financiado y apoyado por la Comisión Europea y ejecutado por *Enhancing Faith Institutions* (EFI), la Red de Pacificadores y Arquitectos Religiosos y Tradicionales del Consejo de Europa. La Alianza de Civilizaciones de las Naciones Unidas presidirá una junta asesora para proporcionar asesoramiento y apoyo estratégicos. Sobre la base de la investigación primaria, el programa tiene como objetivo identificar la amenaza de ataque terrorista en lugares de culto y el riesgo de que las comu-

adaptar la provisión fondos para dirigirlos a la adopción de medidas seguridad de los lugares de culto.

A este respecto, cabe traer a colación el caso de Escocia donde el gobierno ha creado un fondo para ayudar a los lugares de culto a establecer medidas de seguridad (cámaras, alarmas, etc.) para hacer frente a los delitos de odio. Este fondo recibe el nombre de «Fondo de Seguridad contra los delitos de odio» y está dotado con 500.000 libras (más de 700.000 euros). Se concederán subvenciones individuales de hasta 20.000 libras para un máximo de tres medidas de seguridad destinadas a mitigar el riesgo de los delitos de odio.

«Escocia es una nación inclusiva y tolerante, pero nuestra sociedad no es inmune a la amenaza de los prejuicios y el odio. Los lugares de culto deben ser lugares de paz y santuario, y nuestras comunidades religiosas deben sentirse seguras cuando los visitan», declaró Shona Robinson, Secretaria de Justicia Social de Escocia. *«El Fondo de Seguridad contra los Delitos de Odio contribuirá a garantizar que las comunidades religiosas de Escocia más vulnerables a los delitos de odio reciban apoyo para celebrar su culto en condiciones de seguridad».*

I) NOVENO EJE DE INTERVENCIÓN: MECANISMOS DE COLABORACIÓN, SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN

Para ser del todo eficaz, el proceso implicará conocer perfectamente a su destinatario y entender qué recepción va a tener dicho programa en las comunidades en las que se aplique (a fin de evitar sentimientos de estigmatización). La comunicación en torno al programa será asimismo esencial.

El establecimiento de mecanismos eficaces de supervisión y evaluación de esos planes resultan esenciales para asegurar que las políticas públicas que se adopten tengan el efecto deseado, así como conocer si el programa o la medida ha cumplido o no sus objetivos.

La supervisión y evaluación de los distintos ejes propuestos contribuiría a:

- Demostrar resultados como parte del proceso de rendición de cuentas a beneficiarios y donantes;
- Poner en marcha los mecanismos adecuados para aplicar enfoques basados en principios y datos empíricos;
- Detectar posibles lagunas y mejorar la elaboración de programas de reintegración a través del aprendizaje basado en datos empíricos;
- Proporcionar datos empíricos sobre las dificultades y las oportunidades relacionadas con la salvaguarda de los lugares y sitios religiosos;

nidades religiosas sean víctimas de crímenes de odio. Un componente clave del programa se centrará en la promoción del concepto de «seguridad desde el diseño» para la protección de las instituciones religiosas. Se impartirá capacitación nacional, regional y local, incluso para 1.100 líderes religiosos y oficiales de seguridad, y capacitación *in situ* con más de 1.500 dirigentes, oficiales de seguridad, mujeres y jóvenes. En particular, el proyecto tiene como objetivo realizar una encuesta para comprender mejor las necesidades y perspectivas de las mujeres y los jóvenes, en términos de su compromiso con las comunidades locales y cómo mejorar la seguridad de las comunidades locales. La visión de aquellos que tuvieron experiencia de primera mano de la amenaza o los ataques terroristas reales y los crímenes de odio se comprometerá a mejorar el diálogo político a nivel regional. El programa se implementará durante 2021-2023 en siete Estados miembros piloto de la Unión Europea.

(Consultar en línea: <https://soarproject.eu/>) (visitado por última vez el 16 de octubre de 2021).

- Garantizar la disponibilidad de datos fiables con fines de análisis e investigación.

Por último, convocar diálogos regionales y nacionales con agentes diversos sobre la prevención de la intolerancia, el fanatismo y extremismo violento, incluida la participación de los jóvenes, la igualdad de género, la inclusión de los grupos marginados, el papel de los municipios y los mensajes positivos a través de los medios sociales y otras plataformas virtuales.

CAPÍTULO 7°.

CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

Después de todo lo expuesto, estamos en condiciones de realizar un conjunto de consideraciones finales, así como proponer un conjunto de recomendaciones relacionadas con el objeto del presente trabajo.

1. CONSIDERACIONES FINALES

Por lo que respecta a las **consideraciones finales**, cabe proponer las siguientes:

En primer lugar, y desde el plano de la fundamentación, se puede concluir que por lo que se refiere al reconocimiento, contenido y tutela de los lugares de culto, los mismos cabe situarlos en el Derecho de los derechos humanos en general, y en el de libertad de pensamiento, conciencia y religión en particular. Encontrando en el Derecho internacional humanitario, así como en el Derecho a la cultura, sendos ámbitos de protección reforzada y especial por cuanto los mismos no afectan a todos los lugares de culto, sino a tipos concretos de lugares, determinados éstos por el carácter o naturaleza del bien (histórica, patrimonio, etc.) o por las circunstancias: encontrándose dentro de un conflicto armado.

En segundo lugar –y detrás de determinados acontecimientos actuales, tales como la destrucción de edificios religiosos, sean iglesias, mezquitas o sinagogas, es decir, fuere la creencia o convicción que fuere–, cabe señalar la existencia de una clara voluntad de destruir a un grupo determinado por el hecho de mantener una posición ideológicamente determinada: la intención de aniquilar la hombre a través de lo que le puede ser vital, tal y como se pone de manifiesto en alguno de los casos habidos en la ex Yugoslavia o en especial en el caso *Mahdi* del Tribunal Penal Internacional. Asistimos, pues, a nuevos actos que quedan con una débil calificación como los casos *Mahdi* y *Akeyesu*, donde de los hechos expuestos en la sentencia y declarados como probados: la intención de destruir cualquier rastro de determinada creencia a través de la destrucción de edificios religiosos, hay detrás realmente una intención de destruir las señas de un grupo, la identidad de determinadas comunidades.

Una tercera consideración tiene que ver cuando esa destrucción o ese ataque no va dirigido a destruir la identidad de un grupo, sino a destruir espacios públicos vulnerables como edificios o lugares de culto. En estos casos, dichos ataques tienen como objetivo explotar las vulnerabilidades intrínsecas de dichos espacios públicos abiertos para causar un gran número de víctimas, sembrar el miedo y perturbar la vida diaria y las actividades socioeconómicas bien de las ciudades, bien de los Estados.

El desafío, entonces, para los Estados es que existen innumerables áreas de objetivos vulnerables. Si bien los gobiernos, incluso a nivel local, tienen la responsabilidad principal de proteger estos espacios públicos contra ataques terroristas, los propietarios privados y/u operadores (en este caso, las confesiones y comunidades religiosas) de esos sitios (en este caso, los lugares de culto) también deben tomar medidas para abordar las necesidades de seguridad relacionadas y reducir sus vulnerabilidades.

En este sentido, es fundamental que los Estados –y esta constituiría la cuarta de las consideraciones– dispongan de medidas para prevenir, proteger, mitigar, investigar, responder y recuperarse de los daños de los ataques terroristas contra estos objetivos vulnerables. La respuesta inmediata a un ataque es crucial para mitigar el impacto y, en este sentido, los líderes locales, las comunidades religiosas y los actores de la sociedad civil, incluidos los líderes religiosos y ministros de culto, juegan un papel clave.

En quinto y último lugar, cabe afirmar que es de suma importancia que los gobiernos centrales y locales, los líderes comunitarios, los actores religiosos y los actores del sector privado cooperen para identificar formas de mitigar los riesgos y amenazas relacionados y, en última instancia, prevenir que ocurran tales ataques. La protección efectiva de tales objetivos requiere no solo la implementación de medidas de protección física, sino también el desarrollo de comunidades fuertes y resilientes, así como un compromiso cercano con la sociedad civil y el liderazgo local, incluidas las confesiones y comunidades religiosas, así como los líderes religiosos y ministros de culto¹³⁶³.

2. RECOMENDACIONES

En el ámbito de las **RECOMENDACIONES** podemos formular las siguientes, a saber:

Desde el plano de los órganos y sujetos participantes, se debe señalar que para una cuestión como ésta serán precisas una pluralidad de sujetos y una coordinación entre ellos. Así, y desde

¹³⁶³ En este sentido, desde el Foro Europeo para la Seguridad Urbana (EFUS) se han promovido distintas iniciativas para fomentar la cooperación entre actores locales, públicos y privados, para prevenir amenazas provocadas por el terrorismo. Estos son los casos, entre otros, de los proyectos *PROTECT*, el cual tiene como objetivo fortalecer las capacidades de las autoridades locales en la protección de espacios públicos; *BRIDGE*, el cual tiene por objetivo reducir la polarización y el extremismo; *LOUD*, cuyo objetivo es fortalecer las capacidades de las autoridades locales y de los jóvenes para producir narrativas alternativas a la de los terroristas o grupos violentos; o *PREPARE*, que tiene como objetivo fortalecer las capacidades de las autoridades locales en la protección de espacios públicos mediante la implementación de un concepto general donde las herramientas, la tecnología, la capacitación y las demostraciones de campo conducirán a una conciencia situacional y mejorarán las respuestas directas a lugares públicos seguros antes, durante y después de una amenaza terrorista.

Si quieres conocer más sobre este y otros programas, véase la página web de FEPSU: <http://fepsu.es/> (visitado por última vez el 22 de diciembre de 2021).

la perspectiva institucional, una posición central debe corresponder –a nuestro juicio– a la Fundación Pluralismo y Convivencia, en colaboración directa tanto con la Subdirección General para la Libertad de Conciencia del Ministerio de la Presidencia y la Memoria Histórica como del Observatorio del Pluralismo Religioso en España. En este sentido, a la Fundación Pluralismo y Convivencia, y junto al fin primero (ahora único) de promoción de la libertad religiosa (Art. 1 de sus Estatutos), se le debería añadir un segundo fin relativo a la prevención de la intolerancia y los discursos de odio por motivos religiosos o convicción, dentro del cual se incluirían las actividades propias relacionadas con el Plan nacional sobre la protección de los lugares de culto.

Este nuevo objeto debería contar con un presupuesto propio y autónomo, dirigido a una triple línea de acción. La primera de las líneas tendría por objeto el apoyo financiero a actividades desarrolladas tanto por las propias confesiones religiosas o sus asociaciones o entidades menores, como por asociaciones o agrupaciones del tercer sector, dirigidas a la lucha contra la discriminación, la intolerancia y los discursos de odio que tengan su origen en la religión o las convicciones. Mientras que la segunda línea estaría dirigida a que las comunidades religiosas locales pudieran mejorar las condiciones de sus lugares de culto en general, y para una mejor seguridad en particular. Ello, sin embargo, no nos debe llevar a olvidar que el fin de dichos lugares es la práctica religiosa. Por último, la tercera de las líneas tendría que ver con una propuesta que se contiene en el Plan de acción de las Naciones Unidas¹³⁶⁴ –y que ya se puso en marcha por parte del Observatorio del Pluralismo Religioso en España– como es la relativa al mapeo de los lugares de culto¹³⁶⁵. Ambas iniciativas podrían fácilmente confluír y complementarse¹³⁶⁶.

Junto a ellos, tampoco se puede omitir la necesaria participación de otros organismos institucionales como, entre otros, los Ministerios de Educación, de Interior, de Asuntos Sociales, de Exteriores, etc., y las actividades desarrolladas, muchas de las cuales han sido puestas de manifiesto a lo largo del presente trabajo, o que puedan ser llevados a cabo por éstos en el futuro. La coordinación a este respecto resulta imprescindible y necesaria por lo que la misma debería estar asignada –a nuestro juicio– a la Fundación Pluralismo y Convivencia, ya que su propia naturaleza jurídica la dota de la agilidad necesaria para poder llevar a cabo la interrelación de todos los sujetos intervinientes.

En esta misma línea se debe hacer mención tanto de las Comunidades Autónomas como de los entes locales, y en concreto el desarrollo de una iniciativa llevada a cabo en el seno de la citada Fundación como es el de las «Ciudades por la Tolerancia». A este respecto, una propuesta razonablemente viable es que la FPyC, en colaboración con UNICEF y su programa de «Ciudades Amigas de la Infancia», pusieran en marcha de manera conjunta actividades relacionadas con

¹³⁶⁴ En concreto, la realización de «un mapeo de todos los lugares de culto en el mundo para demostrar dónde están cada uno de ellos e identificar los posibles ataques y amenazas» (consultar en línea: <https://www.aciprensa.com/noticias/onu-publica-plan-de-accion-para-proteger-lugares-religiosos-en-el-mundo-86474> (visitado por última vez el 22 de febrero de 2022)).

¹³⁶⁵ En concreto, la puesta en marcha en 2010 de un *Directorio de lugares de culto en España* (consultar en línea: <https://www.observatorioreligion.es/directorio-lugares-culto/> (visitado por última vez el 23 de febrero de 2022)).

¹³⁶⁶ En la Argentina hay casi 30 mil lugares para practicar el culto entre templos, sinagogas y mezquitas. Próximamente, cualquier persona podrá ubicarlos con solo acceder a una app en su celular. Así, por ejemplo, un católico, un evangélico, un judío, un musulmán o un budista que viaje o esté en cualquier punto del país podrá saber dónde está su templo o espacio religioso más cercano. También los miembros de los pueblos originarios podrán ubicar sus santuarios. Y, en fin, los estudiosos de las religiones y el propio Estado contarán con una valiosa herramienta de localización (consultar en línea: https://www.clarin.com/sociedad/lanzan-app-localizar-templos-sinagogas-mezquitas-pais_0_QPqaHhVn.html; visitado por última vez el 24 de febrero de 2022).

la tolerancia y la convivencia entre los jóvenes en el marco de un Estado social y democrático como es el español. Y, en esta misma línea, la articulación y adopción de medidas y actividades en colaboración con la FEMP resultará no sólo imprescindible, sino también necesaria.

A ello se debe añadir asimismo la colaboración con todas las confesiones religiosas. Las confesiones religiosas se convierten, pues, en sujetos necesarios tanto para llevar a cabo las medidas de protección, como las relacionadas con la prevención de los lugares de culto. Y con ellas se debe mencionar, asimismo, a los ministros de culto y al personal religioso, en tanto que sujetos instrumentales y necesarios para aplicar las medidas de prevención y superar los discursos de odio con un contraargumentario adecuado y creíble. En este sentido, puede resultar de interés fomentar la creación de una plataforma de diálogo y debate intra e interreligiosa mediante la cual promover la tolerancia y la comprensión entre las confesiones, y puedan expresar de una manera conjunta su rechazo de las doctrinas violentas poniendo de relieve los valores pacifistas y humanitarios inherentes a sus teologías.

Desde el plano del contenido, se debe mencionar la temática de los propios lugares de culto, y en concreto la cuestión relacionada con qué se entiende por tal. En España no existe una normativa ad hoc y para ello las soluciones resultan múltiples y diversas. Así, y por lo que respecta a los lugares de culto católicos, se produce una remisión a la normativa canónica, mientras que respecto de los lugares de culto evangélicos, judíos y musulmanes su concepto aparece establecido en las normas pacticias celebradas respectivamente con cada una de las Federaciones que las representan (FEREDE, FCIE y CIE). Sólo en la Comunidad Autónoma de Cataluña existe una norma específica al respecto, la Ley 16/2009, de 22 de julio, de centro de culto, en la que se establece una noción de centro de culto: art. 3¹³⁶⁷. La presente situación supone, por tanto, un elemento de inseguridad jurídica que lejos de favorecer el ejercicio del derecho de libertad religiosa puede suponer, y de hecho supone, un factor de incertidumbre que dificulta o puede dificultar el desarrollo de dicho derecho. Por todo ello, entendemos que la elaboración y desarrollo de una norma jurídica, con rango de ley, relativa a los lugares de culto, con carácter estatal, sería una adecuada solución para resolver algunas de las cuestiones suscitadas. Entre ellas, entendemos que dicha norma debería incorporar una definición o concepto de lugar de culto de carácter general, lo cual no puede entenderse ni una injerencia en los asuntos propios de las confesiones religiosas, ni tampoco en las competencias propias de las Comunidades autónomas, ya que el mismo puede y debe entenderse como un elemento integrante del contenido esencial del derecho a la libertad religiosa (Art. 53.1 CE), así como del principio de igualdad (Art. 149.1.1 CE).

Dos contextos adquieren en este ámbito una trascendencia especial. Estos dos ámbitos son el educativo y los medios de comunicación. Por lo que se refiere al ámbito educativo, cabe formular las propuestas siguientes:

- Integrar en los currículos el conocimiento de las distintas creencias y convicciones existentes en el mundo debe formar parte del currículo de las enseñanzas, tanto de Primaria como de Secundaria Obligatoria y Bachillerato.
- Incluir la enseñanza del respeto de los derechos humanos y la diversidad, el fomento del pensamiento crítico, la alfabetización digital y el desarrollo de aptitudes socioemocionales y

¹³⁶⁷ Art. 3: «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».

del comportamiento que puedan contribuir a la coexistencia pacífica y la tolerancia.

- Tomar medidas adecuadas contra todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las creencias, en particular en los planes de estudios de las instituciones de enseñanza académica y no académica, los libros de texto y los métodos de enseñanza.
- Aplicar programas educativos que promuevan la «ciudadanía mundial», las aptitudes interpersonales, el pensamiento crítico y la alfabetización digital, y exploren los medios de introducir la educación cívica en los planes de estudios escolares, los libros de texto y los materiales didácticos. Desarrollen la capacidad de los maestros y educadores para apoyar este programa.

Por su parte, los medios de comunicación deben examinar sus noticias para verificar su exactitud y alcance cuando den cobertura relacionadas con esta materia¹³⁶⁸. Se insta a los medios de comunicación a emprender iniciativas de selección y formación de periodistas que reflejen mejor la diversidad tanto en España como en el mundo. Mientras que respecto de las campañas de sensibilización, éstas deben ir dirigidas a contenidos relacionados con el diálogo interreligioso y la labor asistencial que las confesiones realizan, rompiendo estereotipos y prejuicios sociales, así como combatir los mensajes manipuladores de los extremistas violentos en los medios de comunicación y en las redes sociales, especialmente a mujeres y hombres jóvenes, a través de mensajes que capten su imaginación y les presente la perspectiva de un cambio tangible. No se puede olvidar tampoco otros posibles ámbitos que pueden resultar bien necesarios bien de interés en la prevención contra la intolerancia, el odio y la violencia. Este es el caso, por ejemplo, de las redes sociales.

Para el buen resultado de un previsible plan nacional resulta igualmente imprescindible el establecimiento de mecanismos eficaces de supervisión y evaluación de las medidas emprendidas, con el fin de que las políticas públicas que se adopten tengan el efecto deseado. A este respecto, y además de una adecuada verificación de los resultados obtenidos, resultaría necesaria una transferencia y puesta en común tanto de los resultados obtenidos, como de las buenas prácticas realizadas, tanto a nivel nacional como en otros países de nuestro entorno.

Con todo ello lo que se busca conseguir es que la pluralidad presente en las sociedades abiertas no se convierta en un factor de conflicto y disputas, sino muy al contrario sea visto y observado como un factor de convivencia y cohesión social. Los lugares de culto representan a este respecto un lugar de encuentro e identidad, pero también deben de representar un punto de fraternidad, un lugar abierto para el diálogo y el entendimiento mutuo. Amén de no olvidar el valor cultural e histórico que muchos de estos lugares tienen para las sociedades en general, y para la sociedad española en particular.

¹³⁶⁸ Moratino ha subrayado que el Plan de acción comienza su aplicación con un «plan global de comunicación para reforzar la sensibilización» (consultar en línea: <https://www.aciprensa.com/noticias/onu-publica-plan-de-accion-para-protoger-lugares-religiosos-en-el-mundo-86474>; visitado por última vez el 22 de febrero de 2022).

REFERENCIAS:

- Naciones Unidas: *Estrategia Global de Lucha contra el Terrorismo de las Naciones Unidas*, adoptada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2006.
- Naciones Unidas: *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 (consultar en línea: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/RapporteursDigestFreedomReligionBelief.pdf>).
- Naciones Unidas: *Programa mundial de Protección de objetivos vulnerables*.
- Naciones Unidas: *Proceso de Estambul* (consultar en línea: <https://www.cries.org/?p=1128>).
- Naciones Unidas: *Plan de Acción de Rabat*, Doc. A/HRC/22/17/Add.4, apéndice (consultar en inglés o en francés, respectivamente, en línea: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf, y https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome_FR.pdf).
- Naciones Unidas: *Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento* (Doc. A/70/674), presentado por el Secretario General el 24 de diciembre de 2015 (consultar en línea: <https://undocs.org/en/A/70/674>).
- Naciones Unidas: *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 2017 (consultar en línea: https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/UN%20Plan%20of%20Action_ES.pdf).
- Naciones Unidas: *The protection of critical infrastructure against terrorist attacks: Compendium of good practices*, Nueva York 2018 (consultar en línea: https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/06/Compendium-CIP-final-version-120618_new_fonts_18_june_2018_optimized.pdf).
- Naciones Unidas: *Plan de acción para la protección de los Lugares Religiosos: en unión y solidaridad por un culto seguro y pacífico*, Nueva York 2019 (consultar en línea: <https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/12-09-2019-UNAOC-PoA-Religious-Sites.pdf>).
- Naciones Unidas: *Estrategia y plan de acción para la lucha contra el discurso de odio*, Nueva York 2019 (consultar en línea: https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-and-mobilizing/Action_plan_on_hate_speech_ES.pdf).
- Naciones Unidas: *Protecting religious sites from terrorist attacks. Good practices guide. Specialized module*, Nueva York 2022 (consultar en línea: https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/2118451e-vt-mod4-religious_sites_final-web.pdf).
- Unión Europea: *Decisión-Marco 2002/475/JAI, de 13 de junio de 2002 (DOUE núm. L 164, de 22 de junio de 2002), sobre la lucha contra el terrorismo*, modificada por la de 2008/919/JAI, de 28 de noviembre de 2008 DOUE núm. L 330, de 9 de diciembre de 2008).
- Unión Europea: *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)*, igualmente 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: *Estrategia de Lucha contra el Terrorismo*, adoptada en 2005 ((consultar en línea: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2014469%202005%20REV%204/ES/pdf>)).

Unión Europea: *Directiva contra el Terrorismo*, aprobada en 2017 (consultar en línea: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-53-2016-INIT/es/pdf>).

OSCE: *Informe sobre la libertad de religión o de creencias y seguridad. Manual de orientaciones*, OSCE-ODIHR, Varsovia 2020 (consultar en internet: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/f/471369.pdf>).

España: 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) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-7630>).

España: Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional (*BOE* núm. 233, de 29 de septiembre de 2015) (consultar en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-10389>).

España: *Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España*, Ministerio del Interior, Madrid 2020 (consultar en línea: https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas/informe-sobre-la-violencia-contra-la-mujer/Informe_evolucion_delitos_odio_España_2020_126200207.pdf).

ISBN: 978-84-7471-174-5



9 788474 711745



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES
Y MEMORIA DEMOCRÁTICA