

Contreras Mazarío, José María: *Libertad religiosa e intolerancia: los ataques a los lugares de culto,*
Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, 2022,
416 páginas

Óscar Celador Angón
Catedrático de Universidad
Universidad Carlos III de Madrid

Los lugares que las confesiones religiosas utilizan para la práctica del culto religioso están protegidos por las mismas garantías que protegen el ejercicio del derecho de libertad religiosa, ya que son determinantes para el adecuado ejercicio del derecho fundamental. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa señala que la libertad religiosa y de culto que garantiza el texto constitucional: «comprende el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos» (artículo 2.2). Por su parte, el Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas, establece que «las entidades inscritas en el Registro de Entidades Religiosas podrán solicitar la anotación de sus lugares de culto» (art. 17). La anotación referida no conferirá personalidad jurídica propia y es discrecional por parte de las confesiones religiosas, pero presenta la ventaja de que traslada a la Administración la información sobre los lugares habilitados por las confesiones religiosas para la práctica del culto.

El papel de los poderes públicos en lo que se refiere a la protección de lugares de culto es determinante, especialmente en el caso de las minorías religiosas que son objeto de persecución formal o informal e intolerancia religiosa. Esta es, en mi opinión, una de las principales virtudes de la monografía, ya que plantea de forma sobresaliente el objeto de su estudio y a continuación lo aborda con una sistemática brillante. La responsabilidad de los poderes públicos, como explica el profesor Contreras, debe matizarse atendiendo al papel cultural y/o

religioso del lugar de culto, ya que en ocasiones el lugar de culto tiene la configuración de patrimonio histórico debido a una serie de connotaciones históricas, artísticas y culturales, que le confieren un plus de protección. En este sentido, es importante tener en cuenta que, desde la perspectiva de la protección de los lugares de culto, es irrelevante quien sea el titular de los inmuebles, ya que el elemento determinante en este terreno es su configuración como bienes instrumentales para ejercer el derecho a la libertad religiosa y, atendiendo a su potencial carácter histórico o artístico, los denominados derechos culturales.

De acuerdo con este planteamiento, el autor se propone responder a 6 cuestiones: ¿por qué y para qué hay que proteger los lugares de culto?, ¿qué hay que proteger?, ¿qué hay que proteger?, ¿para quién y quién los tiene que proteger? Y ¿cómo hay que proteger» (p. 19). Se trata de un planteamiento muy dinámico, que impregna la totalidad de la obra, y que traslada al lector de forma rigurosa las respuestas a los interrogantes planteados.

La primera parte de la monografía (Cap. I) estudia la fundamentación jurídica de la protección de los lugares de culto, tanto en el Derecho Internacional Humanitario como en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y en especial en lo que se refiere a la Carta de Derechos humanos de Naciones Unidas, y la protección de los lugares de culto en la Unión Europea, el Consejo de Europa y en el contexto de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. En esta parte del trabajo también se analiza la protección de los lugares de culto de los ataques de origen terrorista, así como el papel que juegan las organizaciones internacionales en este ámbito (Naciones Unidas, Unión Europea, Consejo de Europa y OSCE). Aquí el autor pone de manifiesto en qué medida los atentados del 11 de septiembre del 2001 han supuesto una auténtica revolución en lo que se refiere al aspecto normativo.

La protección de los lugares de culto en su potencial configuración como patrimonio cultural se estudia en la parte I del trabajo, desde las perspectivas universal y europea. En este sentido, es llamativo que no exista una definición precisa de lo que debe entenderse como patrimonio cultural y lugares de culto, pese a lo cual las instituciones euro-

peas han aprobado numerosa regulación a este respecto, por lo que cabe hablar de un elevado nivel de protección de los lugares de culto en cuanto patrimonio cultural. De forma complementaria al riguroso análisis normativo que realiza el autor, se ofrece una lectura muy interesante y práctica de las decisiones de los tribunales internacionales, y especialmente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

De acuerdo con un orden lógico y sistemático, el capítulo primero finaliza con un epígrafe dedicado a la configuración del derecho a la libertad religiosa, y en este contexto de los lugares de culto, en el ordenamiento jurídico español. En este ámbito confluyen, por una parte, el derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto; por la otra, el derecho a acceder a la cultura y la obligación de los poderes públicos de conservar y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico; y, por último, los límites a los que se someten los derechos mencionados.

El capítulo II se dedica a la naturaleza jurídica de los lugares de culto, teniendo en cuenta la doble naturaleza (religiosa y cultural) que puede tener este patrimonio. Se trata de una dualidad en ocasiones difícil de explicar o de disociar, ya que requiere conocer e interpretar adecuadamente el ordenamiento jurídico confesional, así como integrar el mismo en el ordenamiento jurídico estatal.

Los lugares de culto en ocasiones están protegidos por tratarse de inmuebles necesarios para el ejercicio del derecho de libertad religiosa, así como debido a su potencial configuración como patrimonio histórico, artístico y cultural. Se trata de realidades complementarias, que en ocasiones pueden colisionar cuando la conservación de un bien mueble o inmueble tiene consecuencias en la práctica del culto religioso. Asimismo, es necesario atender a la relevancia individual o colectiva que pueden tener los lugares de culto, debido a que, además de para servir para que los individuos practiquen el culto, habitualmente son lugares de reunión que atienden, entre otras, a una doble finalidad. Por una parte, como hemos señalado anteriormente, los lugares de culto son instrumentales (y en ocasiones imprescindibles) para ejercer el derecho individual a la libertad religiosa; pero, por otra parte, esos lugares sirven de cauce para el ejercicio colectivo del derecho fundamental, toda vez que, atendiendo a las especificidades de los diferentes dog-

mas o principios religiosos, los lugares de culto pueden desempeñar un papel nuclear en las prácticas religiosas.

Un último aspecto a tener en cuenta en este terreno, y que se analiza en la última parte de este capítulo es el análisis de los lugares de culto como objeto de protección o seguridad pública, tanto por su relevancia como infraestructuras estratégicas, como por el papel que estos espacios desempeñan en cuanto manifestaciones individuales y/o colectivas del derecho de libertad religiosa.

El capítulo III analiza las causas y los motivos de los ataques a los lugares de culto, bien como objetivos de los conflictos armados, bien como objetivos de los ataques terroristas. El autor ofrece numerosa información cuantitativa y cualitativa que ilustran de forma brillante los datos y análisis que ofrece al lector; asimismo, el profesor Contreras nos ofrece una lista de ataques a lugares de culto o a sus oradores, que si bien aclara que no es exhaustiva pues esta podría ascender a más de 5.000 casos, permite concretar los escenarios y modalidades de ataques contra sitios religiosos.

Entre las conclusiones del autor en esta parte de su trabajo, en mi opinión, destaca la que señala 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 significativa, 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 adversario. 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 países» (p. 156). En otras palabras, no se trata solamente de atacar al enemigo religioso o de eliminar los pilares culturales de una sociedad,

sino de socavar los ingresos económicos generados por el denominado turismo religioso y cultural.

Los lugares de culto también pueden ser objeto del denominado hate speech o de los delitos (discursos) de odio, tal y como el profesor Contreras explica en este apartado del capítulo III de su extensa y completa monografía. En este contexto se estudia las consecuencias de la tipificación penal de las actividades que promuevan o inciten «al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo, una parte del mismo o contra una persona determinada por razón de su pertenencia a aquel, por motivos racistas, antisemitas, antigitanos u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, aporofobia, enfermedad o discapacidad» (Vid. artículo 510 Código penal). En este apartado, el autor analiza datos e información muy relevantes sobre la evolución de los delitos de odio en España, la nacionalidad de las víctimas, y los delitos de odio conocidos.

El capítulo finaliza con un epígrafe dedicado a la libertad de conciencia, los lugares de culto y el ciberespacio. Se trata de una temática de enorme actualidad, pues una porción muy elevada de los ataques a las creencias y convicciones y los delitos de odio se producen en el ciberespacio, lo cual amplifica de forma notable los ataques a los lugares de culto y a la libertad religiosa, y complica tanto la persecución como la erradicación de esta forma de violencia.

Los capítulos IV y V estudian los ámbitos subjetivo y material de los lugares de culto, para lo cual el autor analiza los principios sobre los que bascula nuestro modelo constitucional de relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas. En esta parte de la monografía, el profesor Contreras estudia cómo se conceptualizan los lugares de culto en su doble vertiente, bien como una manifestación del derecho de libre acceso y a la reunión pacífica en los lugares de culto, bien, en su dimensión colectiva, desde la perspectiva del derecho de las confesiones a establecer lugares de culto, bien valorando cuál debe ser su protección como manifestación de los derechos a la cultura y a la libertad religiosa en los conflictos armados.

En su análisis del ámbito material de los lugares de culto el profesor Contreras pone de manifiesto las dificultades inherentes a la delimitación de las titularidades activa y pasiva, debido a que, como expone el autor, «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 derecho. 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 cuestión. 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 culto» (p. 258).

El capítulo VI se dedica a los mecanismos e instrumentos para la gestión y, en mi opinión, es uno de las partes más interesantes del estudio del profesor Contreras, ya que tiene un fuerte componente práctico y explica de forma sobresaliente cuál debe ser el papel de los poderes públicos en la gestión de la diversidad religiosa, en este caso conectada con los lugares habilitados para la práctica del culto religioso. La gestión del pluralismo religioso implantado en Europa después de la Segunda Guerra mundial, y en nuestro país gracias a la Constitución de 1978, es el epicentro del último capítulo de la monografía del profesor Contreras. Se trata de una realidad dinámica, y en constante evolución en paralelo a los flujos migratorios, por lo que, de forma complementaria al diseño de políticas migratorias, es necesario acometer programas rigurosos que permitan la integración sociocultural de este colectivo, dado que, tal y como indican las estadísticas, no se trata de una población que esté de paso, sino de un colectivo con vocación de permanencia y arraigo en nuestra sociedad.

El capítulo finaliza con un epígrafe, denominado «Recomendaciones y plan de trabajo», donde el profesor Contreras propone una serie de acciones dirigidas a evitar ataques terroristas o episodios de radicalización violenta, que ordena en torno a los siguientes ejes: Derechos Hu-

manos y Estado de derecho; diálogo y promoción de la cultura de paz; educación y sensibilización social; empoderamiento de jóvenes y mujeres; colaboración instituciones y comunidades religiosas; seguridad, actuación policial y planes de protección de los lugares sagrados; sostenibilidad y desarrollo; mecanismos de colaboración, supervisión y evaluación; y mecanismos de financiación para que las entidades gubernamentales y no gubernamentales puedan ejecutar y promover las medidas señaladas.

La monografía finaliza con último capítulo donde el autor traslada de forma brillante las conclusiones de su extenso y completo estudio. El capítulo dedicado a conclusiones se divide en consideraciones y recomendaciones finales, de forma que el autor, primero, traslada al lector su opinión sobre los principales temas tratados en la monografía, y a continuación realiza una serie de recomendaciones de enorme interés sobre cada una de las temáticas analizadas, que le permiten ofrecer soluciones a los problemas previamente detectados.

Entre las consideraciones finales, destaca la que señala en el contexto de la configuración de los lugares de culto como objetivos vulnerables que «si bien los gobiernos, incluso a nivel local, tienen la responsabilidad principal de proteger estos espacios públicos contra ataques terroristas, los propietarios privados y/o 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» (p. 406). Ahora bien, como clara el profesor Contreras, para que la protección sea factible es necesario un elevado grado de cooperación entre los poderes públicos y las confesiones religiosas, los líderes religiosos y los actores de la sociedad civil. La cooperación referida se refiere tanto a la identificación de los mecanismos que permitan mitigar los riesgos y amenazas, o incluso prevenir o proteger de los ataques o atentados contra los lugares de culto, como a la adopción de medidas que, en palabras del autor, permitan el desarrollo de comunidades fuertes y resilientes en torno a los principios señalados, así como la salvaguarda de los intereses de todas las partes implicadas.

Las recomendaciones que propone el autor son una consecuencia directa de la excelente investigación realizada por el profesor Contreras, así como de su capacidad para detectar las principales lagunas del sis-

tema, y basculan en tono a la necesidad de que todas las partes implicadas se coordinen y cooperen conjuntamente. En clave nacional, el autor destaca el papel preponderante que deben desempeñar la Fundación Pluralismo y Convivencia, la Subdirección General para la Libertad de Conciencia del Ministerio de la Presidencia y la Memoria Histórica, y el Observatorio del Pluralismo Religioso en España, y de forma complementaria otros organismos institucionales de especial relevancia, como los Ministerios de Educación, de Interior, de Asuntos Sociales y de Exteriores. Para que la Fundación Pluralismo y Convivencia pueda desempeñar el rol señalado, el profesor Contreras propone modificar sus estatutos para añadir un segundo fin relativo a la prevención de la intolerancia y los discursos de odio por motivos religiosos, de forma que en este contexto se incluirían las actividades propias relacionadas con el Plan nacional sobre la protección de los lugares de culto (p. 407).

Otro aspecto de especial interés en el apartado de las recomendaciones, es el referido a la ausencia de una definición expresa en nuestro ordenamiento jurídico de lo que debe entenderse por lugar de culto. La dificultad para definir lo que debe entenderse como lugar de culto se debe a que el derecho de libertad religiosa, siempre que se respeten el orden público y los principios constitucionales, habilita a las confesiones religiosas a tomar esta decisión de forma autónoma e independiente. A este factor es necesario añadir los diferentes intereses y demandas de las confesiones religiosas en este terreno, aquí radica la dificultad para definir de forma satisfactoria para los poderes públicos y las confesiones religiosas lo que debe entenderse por lugar de culto.

Por lo tanto, y dado que solamente en la Comunidad Autónoma de Cataluña existe una norma específica al respecto, Contreras señala que «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)» (p. 408).

A partir de este planteamiento, el autor propone una serie de ingredientes que compondrían un valioso plan nacional, teniendo presente en todo momento que el pluralismo religioso presente en nuestra sociedad es un factor positivo y enriquecedor, que debe contribuir a la cohesión social de forma determinante, así como el papel capital que en este contexto desempeña la adecuada protección de los lugares de culto.

Para finalizar, me gustaría señalar que se trata de una monografía muy bien escrita, que transmite al lector los resultados de una investigación seria y rigurosa soportada en el análisis y estudio de la legislación, jurisprudencia y doctrina, que agota la materia. Asimismo, el autor complementa su rigurosa investigación con numerosas tablas donde ofrece información, principalmente de carácter estadístico, de elevado interés para el lector, ya que le permite contrastar y comprender la respuesta política y jurídica en función del dato sociológico.

En resumen, la investigación del profesor Contreras analiza con rigor una temática de enorme actualidad e interés para los estudiosos de los derechos fundamentales y de las libertades públicas con carácter general, y en especial del derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión. Por todo ello, felicitamos al autor y recomendamos la lectura de la obra.