

# LAS FRONTERAS ENTRE LA LIBERTAD RELIGIOSA Y LA LIBERTAD IDEOLÓGICA

M.<sup>a</sup> TERESA ARECES PIÑOL  
Universidad de Lérica

## SUMARIO

1. *Introducción.*
2. *Antecedentes históricos.*
  - 2.1. *Derecho Comparado.*
  - 2.2. *Precedentes constitucionales españoles.*
3. *Génesis del artículo 16, 1, de la Constitución Española.*
  - 3.1. *Anteproyecto de la Constitución.*
  - 3.2. *Trabajos parlamentarios en el Congreso de los Diputados.*
    - 3.2.1. *Votos particulares presentados al Anteproyecto.*
    - 3.2.2. *Enmiendas presentadas al Anteproyecto.*
    - 3.2.3. *Informe de la Ponencia designada para estudiar las enmiendas presentadas al Anteproyecto de la Constitución.*
    - 3.2.4. *Debate en Comisión y en el Pleno del Congreso de los Diputados.*
  - 3.3. *Trabajos parlamentarios en el Senado.*
    - 3.3.1. *Enmiendas presentadas al Texto del Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados.*
    - 3.3.2. *Debate en Comisión. Dictamen. Debate en el Pleno. Comisión Mixta. Aprobación definitiva de la Constitución.*
4. *Las libertades reconocidas en el artículo 16, 1, de la C.E.*
5. *Libertad ideológica o libertad de pensamiento.*
6. *Libertad religiosa.*
7. *Libertad de creencias, libertad de conciencia.*
8. *Protección jurídica de la libertad ideológica y de la libertad religiosa.*
9. *Límites de la libertad ideológica y de la libertad religiosa.*
10. *Sujetos titulares de la libertad ideológica y de la libertad religiosa.*
11. *Analogías y diferencias entre libertad ideológica y libertad religiosa.*
12. *Tratamiento jurisprudencial de la libertad ideológica y de la libertad religiosa.*



## 1. INTRODUCCIÓN

El reconocimiento de las libertades que se garantizan en el artículo 16 de la Constitución Española (C.E.), constituyen un pilar fundamental de todo el edificio de derechos y libertades fundamentales.

El modelo de Estado que se perfila en nuestra constitución viene definido en el artículo 1, 1, de la C.E., y propugna como uno de los valores fundamentales «la libertad», que con la justicia, igualdad y pluralismo político lo configuran como un Estado democrático.

Estos valores fundamentales proyectados en todas sus dimensiones y en concreto sobre el ser humano como persona provoca que el Estado carezca de capacidad suficiente (como hipotético sustituto de la persona de cada ciudadano). Precisamente ésta es la frontera entre el Estado totalitario, que prefigura ciudadanos-súbditos en todo, incluso en su ámbito más personal y el Estado democrático de ciudadanos-libres o con libertad fundamental en el ámbito de su racionalidad y su conciencia <sup>1</sup>.

## 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

### 2.1. *Derecho Comparado*

En el Derecho Comparado muchos son los textos que han servido de referencia a la actual redacción del artículo 16, 1, de nuestra constitución. No está en nuestro ánimo hacer un exhaustivo repaso de todos ellos, pero sin dejar constancia de algunos de los más importantes, que seguramente directa o indirectamente han influido en la definitiva redacción del artículo 16, 1.

El primer documento donde se contempla una concepción universal de la libertad de religión es el «Act on Tolerance» fechada en Maryland

---

<sup>1</sup> VILADRICH, P. J., «Ateísmo y libertad religiosa en la Constitución Española de 1978», en *Revista de Derecho Público*, núm. 90, 1983, págs. 81-82.

el 21 de abril de 1649. Es en este documento donde los «Pilgrim Fathers», emigrantes principalmente por motivos de libertad religiosa, consolidan un sentido más universal de los diferentes intentos de tolerancia habidos en el continente europeo a partir de las luchas de religión.

Más tarde en 1776 en la Declaración de Derechos de Virginia en su artículo 16 se establece:

«Que la religión o el deber que tenemos para nuestro Creador y la forma de cumplirlo sólo puede estar dirigido por la razón y la conciencia y no por la fuerza o la violencia y, por consiguiente, todos los hombres están igualmente autorizados al libre ejercicio de la religión de acuerdo con los dictados de su conciencia; y que es deber nuestro de todos practicar la benevolencia cristiana, el amor y la caridad de unos para con los otros.»

En la Declaración de Derechos del hombre y del Ciudadano de 1789 en su artículo 10 no sólo se hace referencia a la libertad religiosa, sino que se amplía el reconocimiento del derecho a la libertad de opinión y por primera vez se establece el «orden público», como límite al reconocimiento de ambos derechos. Así,

«Nadie debe ser inquietado por sus opiniones, incluso religiosas, siempre que su manifestación no perturbe el orden público establecido por la ley.»

En otros textos internacionales más recientes nos encontramos que el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 establece:

«Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o creencia individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.»

El artículo 9 de la Convención de Salvaguarda de los Derechos del Hombre y las libertades fundamentales de 1950, establece:

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 creencias, así como la libertad de manifestar su religión o creencia individual o colectivamente, en público o en privado mediante el culto, la enseñanza, las prácticas y el cumplimiento de los ritos.

2. La libertad de manifestar la propia religión o creencias no puede ser objeto de otras restricciones sino aquellas que previstas

por la ley constituyen medidas necesarias dentro de una sociedad democrática para la seguridad pública, la protección del orden, la salud, o la moral pública o la protección de los derechos y libertades de otro.»

Y el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, establece:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o adoptar la 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 adoptar la religión o las creencias de su elección.

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

4. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar...»

En todos ellos se utiliza por primera vez la fórmula que podríamos llamar «triada de libertades»: Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; creemos que estos textos de ámbito internacional han servido de clara referencia, a la hora de redactar el contenido del artículo 16, 1 de la C.E.

Haciendo un breve repaso de algunos textos constitucionales podemos ver como el reconocimiento de estos derechos y libertades también queda patente. Así,

En la Constitución de Estados Unidos de 1787, artículo 1.: «El Congreso no aprobará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado o se prohíba practicarla libremente...»

En el constitucionalismo posterior a la confrontación bélica europea, en el preámbulo de la Constitución de la República Francesa de 1946, se reafirma solemnemente los derechos y libertades del hombre y del ciudadano consagrados por la Declaración de Derechos de 1789 y los principios fundamentales reconocidos por la ley de la República.

Es, por tanto, una clara remisión a lo estipulado en el artículo 10 de la Declaración de Derechos de 1789 y, por tanto, asume absolutamente como propio lo establecido en dicho texto internacional.

En la Constitución de la República Italiana de 1947, en su artículo 8: «Todas las confesiones religiosas gozan de igual libertad ante la

ley...». Artículo 19: «Todos tienen derecho a profesar libremente su propia fe religiosa...»

En la Ley Fundamental de Bonn de 1949, en su artículo 4: 1. La libertad de creencia y de conciencia y la libertad de profesión religiosa e ideológica son inviolables. 2. El libre ejercicio de culto está garantizado.»

La Ley Fundamental de la U.R.S.S. de 1977, en su artículo 52: «A los ciudadanos de la U.R.S.S. se les garantiza la libertad de conciencia, es decir, derecho a profesar cualquier religión o a no profesar ninguna, a practicar el culto religioso o a hacer propaganda atea. Se prohíbe escitar la hostilidad y el odio en relación con las creencias religiosas.»

En la U.R.S.S. la Iglesia está separada del Estado y la escuela de la Iglesia.»

De este modo podríamos seguir citando, por ejemplo, el artículo 14 y 15 de la Constitución belga, artículo 19 de la Constitución de Luxemburgo, artículo 1, 6 y artículo 2 del capítulo 2 de la Constitución sueca; artículo 13 de la Constitución griega; artículo 41 de la Constitución portuguesa...; este breve repaso, lejano a cualquier tratado exhaustivo es suficiente para observar como la libertad religiosa, la libertad ideológica y la libertad de conciencia son tratadas en los diferentes textos constitucionales e internacionales.

## 2.2. Precedentes constitucionales españoles

Tras la Declaración de Virginia y la Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano en el ámbito internacional, en España las cosas fueron bien diferentes.

Así la Carta de Bayona de 6 de julio de 1808, que como es sabido no llegó a tener vigencia, establecía en el único artículo de su Título I, «La religión Católica, apostólica y Romana en España y en todas las posesiones españolas será la religión del Rey y de la Nación y no se permitirá ninguna otra».

Del mismo modo la primera de nuestras constituciones la de 1812, basándose en nuestra tradición reafirma con cierto eufemismo o exageración, la confesionalidad estatal y preceptúa en su artículo 12 «que la religión católica sería *perpetuamente* la de la Nación Española», obligándose ésta a protegerla por «leyes justas y sabias» quedando prohibido el ejercicio de cualquier otra.

La Constitución de 1837, declaraba en la misma línea en su artículo 11 que, «La Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la religión católica, que profesan los españoles». Es conveniente señalar aquí dos cuestiones: la primera hace referencia a la manifestación sociológica que se trasluce al indicar «... la religión católica que profesan los espa-

ños»; y la segunda el hecho que desaparezca la prohibición de los cultos no católicos.

En este mismo sentido se manifiesta el artículo 11 de la Constitución de 1845.

En la Constitución de 1856 en cuyo artículo 14 se afirma «La Nación se obliga a mantener y proteger el culto y los ministros de la religión católica se obliga a mantener y proteger el culto y los ministros de la religión católica, que profesan los españoles; pero ningún español ni extranjero podrá ser perseguido por sus opiniones o creencias religiosas, mientras no los manifieste por actos públicos contrarios a la religión». Y en la Constitución de 1876 cuyo artículo 11 afirma «La religión católica, apostólica y romana es la del Estado. La Nación se obliga a mantener el culto y sus ministros. Nadie será molestado en territorio español por sus opiniones religiosas, ni por el ejercicio de su respectivo culto, salvo el respeto debido a la moral cristiana. No se permitirán sin embargo, otras ceremonias, ni manifestaciones públicas que las de la religión del Estado», empieza a implantarse el mantenimiento de la confesionalidad del Estado con tolerancia exclusivamente privada para otras confesiones, sobre la base de integrar la moral cristiana como principio de orden público.

En la historia del constitucionalismo español del siglo XIX hay un solo y breve paréntesis de una no confesionalidad del Estado formal pero no material, donde la libertad religiosa intenta salir a la luz, pero según nuestra opinión está lejos de conseguirlo. Este paréntesis se abre con la Constitución de 1869 y se cierra con la fallida I República de 1873.

Así el artículo 21 de la Constitución de 1869 establecía: «La Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la religión católica. El ejercicio público o privado de cualquier otro queda garantizado a todos los extranjeros residentes en España, sin más limitaciones que las reglas universales de la moral y del derecho. Si algunos españoles profesaran otra religión que la católica es aplicable a los mismos todo lo dispuesto en el párrafo anterior.»

Es en este momento donde por primera vez en nuestra historia constitucional se contempla un atisbo del reconocimiento del ejercicio de la libertad religiosa, aunque es de señalar que la presión sociológica del catolicismo sigue pesando en la redacción del texto constitucional.

Un análisis no exhaustivo del contenido de este texto constitucional nos lleva a poder afirmar que no puede haber plena libertad religiosa, como algún sector de la doctrina opina, cuando el Estado se obliga a mantener el culto y los ministros de una sola confesión religiosa, que en este caso es la religión católica. No es menos cierto que a continuación se garantiza el ejercicio público y privado de cualquier otra confesión religiosa distinta de la católica, tanto para los españoles como para los ex-

tranjeros; pero todo ello con las limitaciones que establezcan las reglas universales de la moral y el derecho.

Pero no podemos dejar de preguntarnos ¿a qué reglas universales de la moral se está refiriendo? Evidentemente a nuestro modo de entender a la «moral católica», pues es la única que los constitucionalistas del siglo XIX habían conocido y, por tanto, es la que iban a aplicar.

Un ejemplo de «las reglas universales de la moral» de aquella época lo constituye la llamada Ley Provisional de Matrimonio civil de 1870.

No hay ni que decir, que la postura tradicional católica trató siempre de descalificar el procedimiento de promulgación de la Ley de 1870.

La naturaleza del Matrimonio civil implantado en 1870 en pocas palabras podemos decir que respondía a un matrimonio presentado como perpetuo e indisoluble por su naturaleza (art. 1), y que además consagraba por primera vez en nuestra historia el principio de matrimonio civil obligatorio (art. 2)<sup>2</sup>.

Todo el esfuerzo del legislador se centró en la tentativa de evitar la posibilidad de conflicto entre la legislación matrimonial canónica y la civil y así delimitó un matrimonio civil muy parecido al canónico. Se trataba en otras palabras de posibilitar que la práctica totalidad del pueblo español que venía contrayendo canónicamente no tuviera inconveniente en contraer un matrimonio civil en todo igual al canónico, salvo la forma secularizada de la celebración<sup>3</sup>.

No sucede lo mismo en el Proyecto de la Constitución de la I República donde se abandona el camino iniciado anteriormente para dar paso a la concepción de la separación Iglesia-Estado. Así, mientras el artículo 34, «El ejercicio de todos los cultos es libre en España», y el artículo 35 «Queda separada la Iglesia del Estado», establecen el principio de no confesionalidad, el artículo 36 «Queda prohibido a la Nación o al Estado federal, a los Estados regionales y a los municipios subvencionar directa, ni indirectamente ningún culto», cierra la posibilidad de dar entrada al principio de cooperación.

Es también en el Proyecto de la Constitución de la I República donde

---

<sup>2</sup> La exposición de motivos de la Ley reflejaba la dialéctica histórica entre competencia eclesiástica-competencia civil en materia matrimonial, para concluir que reconocida por la revolución de 1868 la «libertad política de conciencia», al Estado no le quedaba otro camino que separar la legislación civil matrimonial de la canónica. Y para ello se ofrecía dos sistemas:

a) Reconocer como legítimos los matrimonios que se celebrasen según los ritos de cualquier religión positiva que no violase las reglas universales de la moral y del Derecho.

b) Organizar el matrimonio como una institución civil.

No hay que olvidar que aunque el legislador no ignoraba que el primer sistema contaba también con partidarios en el Derecho Comparado de la época, la Ley de 1870 se inclinó por el segundo sistema, fundamentalmente por entender que era el único que no violaba el principio de igualdad ante la Ley.

<sup>3</sup> La Ley de matrimonio civil de 1870 constituyó un verdadero fracaso práctico, pues la gran mayoría de los españoles continuó contrayendo canónicamente.

el Estado por primera vez se declara ideológicamente neutral, es decir, pasa a adoptar una posición neutra frente a la religión. Lo que se protege, es no sólo la libertad religiosa, sino la libertad de no profesar ninguna religión y es así como en el artículo 2 del Título Preliminar con total independencia de los artículos dedicados a la libertad religiosa se afirma «El libre ejercicio de su conciencia», y en este mismo sentido el artículo 3 reconoce «el derecho a la difusión de sus ideas por medio de la enseñanza».

El proceso hacia un camino secular, no religioso de libertad de conciencia es consumado por la Constitución de la II República. Así junto a la declaración de no confesionalidad del Estado (art. 3), y el reconocimiento de la libertad de pensamiento y de expresión en sus distintas formas (art. 34), y concretamente la libertad de conciencia y la libertad religiosa para todas las confesiones e ideologías (arts. 25 y 27), se incluyen en el texto constitucional las conflictivas medidas del artículo 26, provocando el enfrentamiento con la Iglesia Católica.

El aludido artículo 26 fue aprobado tras una dramática discusión parlamentaria y fue objeto de una ley especial también gestada entre calurosas discusiones. En este artículo, la República adoptaba una actitud de resuelta hostilidad contra las Confesiones religiosas y en concreto contra la Iglesia Católica y contra las órdenes y congregaciones religiosas, a una de las cuales, la Compañía de Jesús, la Constitución declaraba sin más disuelta siendo perseguidos sus seguidores<sup>4</sup>.

A todo esto hay que unir que el artículo 43 de la Constitución admitía el divorcio «por mutuo acuerdo o a petición de cualquiera de los cónyuges, con alegación en este caso de una justa causa» plasmado de

---

<sup>4</sup> Art. 26: «Todas las Confesiones religiosas serán consideradas como Asociaciones sometidas a una ley especial.

El Estado, las Regiones, las Provincias y los Municipios no mantendrán, favorecerán ni auxiliarán económicamente a las Iglesias, Asociaciones e Instituciones religiosas.

Una ley especial regulará la total extinción en un plazo máximo de dos años del presupuesto del clero.

Quedan disueltas aquellas Ordenes religiosas que estatutariamente impongan, además de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a Autoridad distinta de la legítima del Estado. Sus bienes serán nacionalizados y afectados a fines benéficos y docentes.

Las demás Ordenes religiosas se someterán a un ley votada por estas Cortes Constituyentes y ajustada a las siguientes bases:

1. Disolución de las que, por sus actividades, constituyan un peligro para la seguridad del Estado.

2. Inscripción de las que deban subsistir, en un registro especial dependiente del Ministerio de Justicia.

3. Incapacidad de adquirir y conservar, por sí o por persona interpuesta, más bienes que los que, previa justificación, se destinen a su vivienda o al cumplimiento directo de sus fines privativos.

4. Prohibición de ejercer la industria, el comercio o la enseñanza.

5. Sumisión a todas las leyes tributarias del país.

6. Obligación de rendir anualmente cuentas al Estado de la inversión de sus bienes en relación con los fines de la Asociación.

Los bienes de las Ordenes religiosas podrán ser nacionalizados.»

esta forma en la Constitución los problemas seculares de la España republicana; y que en el artículo 48 no se reconocían a las confesiones otros derechos en materia docente que el de enseñar «sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos» quedando además su ejercicio «sujeto a inspección del Estado».

No negamos que en algunos sectores existiera un ánimo verdaderamente no confesional inspirado en la libertad religiosa, sin embargo, el resultado final de la Constitución de la II República creemos que fue introducir elementos no pacificadores que dieron lugar a la guerra civil española sin que existiera una plena libertad religiosa.

La II República española no se limitó a eliminar la tradicional confesionalidad para pasar a un sistema de separación entre la Iglesia y el Estado; sino que además impulsó un Derecho especial en materia religiosa, basado en una actitud abiertamente hostil con respecto a las confesiones religiosas, especialmente en lo que se refiere a la Iglesia Católica, que era la única confesión que tenía una presencia importante en la sociedad española y la exclusiva destinataria de muchas de las disposiciones restrictivas<sup>5</sup>.

Después de la guerra civil española y durante la dictadura del General Franco se vuelve a un confesionalismo exarcebado a través del artículo 6 del Fuero de los Españoles: «La profesión y práctica de la religión católica que es la del Estado español, gozará de la protección oficial. No se permitirán otras ceremonias ni manifestaciones externas que las de la religión católica.»

En este mismo sentido el Principio II de la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento de 1958 «... el acatamiento a la ley de Dios, según la doctrina de la Santa Iglesia Católica, Apostólica y Romana única y verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional que inspirará su legislación».

Y por último, la Ley Orgánica de Libertad religiosa de 1967: «La profesión y práctica de la religión católica que es la del Estado Español gozará de la protección oficial. El Estado asumirá la protección de la libertad religiosa que será garantizada por una eficaz tutela jurídica que a la vez salvaguarde la moral y el orden público.» Deja tímidamente paso a la tolerancia, como resultado de las presiones internacionales y sobre todo de la doctrina emanada del Concilio Vaticano II sobre la libertad religiosa.

Como hemos visto la llamada históricamente en el constitucionalismo español «cuestión religiosa» junto con la libertad ideológica y la libertad de conciencia han sufrido algunos vaivenes predominando casi siempre

---

<sup>5</sup> LOMBARDÍA, P., «Precedentes del Derecho eclesiástico Español», en *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, VV.AA (Pamplona 1980), pág. 158.

el confesionalismo estatal, salvo breves momentos históricos, hasta la Constitución de 1978.

### 3. GÉNESIS DEL ARTÍCULO 16, 1, DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

El estudio de la génesis del artículo 16 de la C.E. y en concreto su elaboración y aprobación en sede constitucional nos deja entrever como los diferentes grupos parlamentarios, la Iglesia, la doctrina y todo tipo de fuerzas sociales manifestaron y defendieron sus respectivas aspiraciones haciendo especial hincapié en puntos que parecieron cruciales<sup>6</sup>.

No vamos a transcribir aquí la evolución parlamentaria a que se vio sometido el texto de todo el artículo 16 del Anteproyecto constitucional hasta su definitiva aprobación, sino que nos a limitar al párrafo 1, del mismo, que es el origen y objeto de nuestro trabajo. Evidentemente, en ocasiones tendremos que interrelacionarlo con el apartado 2 y 3 del citado artículo, porque no en vano estos dos son consecuencia directa del primero.

Para cometer esta tarea, partiremos del Anteproyecto de la Constitución, de los trabajos parlamentarios en el Congreso de los Diputados, analizando cuáles fueron los votos particulares y las enmiendas presentadas al Anteproyecto seguido del informe de la Ponencia, y el texto propuesto para su estudio en la Comisión y en el Pleno del Congreso de los Diputados.

También nos detendremos, en analizar las enmiendas presentadas en el senado al Texto del Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de Diputados, seguido del debate en Comisión, con su correspondiente dictamen y su posterior debate en el Pleno del Senado; para terminar con el dictamen de la Comisión Mixta y a la aprobación definitiva del texto constitucional.

#### 3.1. *Anteproyecto de la Constitución*

El texto del artículo 16 del Anteproyecto de la Constitución de 1978 que fue sometido a debate en el Congreso de los Diputados establecía<sup>7</sup>.

«1. Se garantiza la libertad religiosa y de cultos de los individuos y de las comunidades, así como de la profesión filosófica o

---

<sup>6</sup> Para un completo estudio de la garantía de este artículo, vid. AMORÓS AZPILICUE-  
TA, J. J., *La libertad religiosa en la Constitución de 1978* (Madrid 1984), págs. 120-153.

<sup>7</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 44, de 5 de enero de 1978, pág. 672.

ideológica con la única limitación del orden público protegido por las leyes.

2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre sus creencias religiosas.

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.»

Antes de pasar a ver cuál fue la evolución que sufrió la redacción del apartado 1.º de este artículo constitucional, creemos oportuno señalar dos de las cuestiones más controvertidas en los trabajos parlamentarios: por una parte la «limitación del orden público», que ya aparece en el texto del Anteproyecto y por otra la «mención específica de la Iglesia Católica», que no aparece en el citado texto, pero que se incorporó con posterioridad, tras dilatados debates parlamentarios.

### 3.2. *Trabajos parlamentarios en el Congreso de los Diputados*

#### 3.2.1. *Votos particulares presentados al Anteproyecto*

De los votos particulares presentados al Anteproyecto sólo hay uno del grupo parlamentario Socialista del Congreso que incide en el apartado primero del artículo 16 y era de éste tenor<sup>8</sup>:

«Número 1: Voto particular de modificación de la frase "... con la única limitación del orden público protegido por las leyes..." por "... con la única limitación del respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución..."»

Como hemos señalado anteriormente, éste fue uno de los puntos de conflicto en la elaboración del primer apartado del artículo 16 de la C.E. y los motivos aducidos tendremos ocasión de conocerlos en las justificaciones a las enmiendas presentadas por los diferentes grupos parlamentarios.

#### 3.2.2. *Enmiendas presentadas al Anteproyecto*

La enmienda número 468 presentada por el Grupo Parlamentario Mixto y defendida por el Sr. RAL MORODO<sup>9</sup>, proponía la alteración de los números, introduciendo modificaciones y suprimiendo algunos párrafos, quedando así redactada la enmienda:

<sup>8</sup> En Constitución Española. Trabajos parlamentarios. *Publicaciones de las Cortes Generales* (Madrid 1980), pág. 51.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pág. 320.

- «1. Ninguna confesión tendrá carácter estatal.
2. El Estado respetará todas las creencias. Se garantiza la libertad religiosa y de culto, así como cualquier concepción filosófica o ideológica, con la única limitación del respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.
3. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre sus creencias.»

La justificación aducida por el Grupo Mixto iba encaminada a ordenar los temas, suprimiendo el párrafo final del apartado 3.º del Anteproyecto, por introducir según su criterio elementos innecesarios de confusión. Por otra parte, introducen el término «creencias» por considerar que expresa con carácter de generalidad la intencionalidad del artículo. Y por otra parte, suprimen la referencia al orden público porque entendían que la limitación a los derechos deben estar sólo en el marco de la Constitución.

La enmienda número 691 presentada por el señor Laureano López Rodó, del Grupo parlamentario de Alianza Popular<sup>10</sup> propone suprimir el inciso «así como el de la profesión filosófica o ideológica», por creer que es un concepto demasiado ambiguo y que en todo caso nada tiene que ver con la libertad religiosa, que según él es el tema a que se refiere el artículo 16 de la C.E.

Es de señalar que aquí nos encontramos ante una postura que manifiesta a través de una enmienda parlamentaria que la libertad religiosa, no tiene nada que ver con la libertad ideológica o filosófica; hubiera sido interesante que el enmendante hubiera explicado el porqué de esta afirmación.

La enmienda número 693 presentada por el Grupo parlamentario Comunista y defendida por el señor Tamames<sup>11</sup> proponía sustituir la frase «... con la única limitación del orden público protegido por las leyes», por otra que dijese, «con la única limitación del respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la constitución».

La motivación de la misma iba encaminada a dar un sentido más preciso al precepto limitativo, en garantía de los derechos que hubieran de limitarse y para una óptima adecuación al contenido del texto constitucional.

En la defensa de dicha enmienda, se apuntaron, entre otros motivos, «que el orden público que se invoca en la redacción del informe de la ponencia, es un concepto muy estrecho y que además puede ser interpretado de forma muy distinta según los casos. Las leyes de orden público no tienen por así decirlo, rango constitucional y difícilmente podría ser invocado para conseguir el recurso de amparo ante el Tribunal Constitu-

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, pág. 396.

<sup>11</sup> *Ibidem*, pág. 415.

cional a que se refiere nuestro Anteproyecto de la Constitución»<sup>12</sup>. Defensa que fue rebatida por otros miembros de la Comisión entre ellos el señor Fraga y el señor Alzaga.

También el grupo parlamentario comunista presentó una segunda enmienda, pero en este caso afecta al apartado 2.º del artículo 16, y que traemos a colación por su relación con el objeto de este trabajo.

La enmienda proponía añadir en el párrafo 2.º «... y concepciones ideológicas...», por entender según consta en la defensa de dicha enmienda<sup>13</sup> que la concepción ideológica es algo muy especial y en cambio se puede comprender que hay ideologías acuñadas y que cada sujeto tiene su propia concepción ideológica.

La enmienda número 736 presentada por el señor Ortí Bordás en nombre del grupo parlamentario de Unión de Centro Democrático<sup>14</sup> propone: «1. Segarantiza la libertad religiosa de los individuos y de las comunidades con la única limitación del orden público protegido por las leyes»; por entender que el concepto de libertad religiosa engloba tanto la libertad de profesar una religión, como a la de culto. En consecuencia, basta con referirse, tan sólo a la citada libertad.

Por otra parte, entiende este grupo parlamentario que la libertad de profesión filosófica o ideológica, no tiene encaje adecuado en este artículo, pretendiendo con ello que este artículo 16 se dedique sólo a la libertad religiosa y en otro distinto reconocer y garantizar la libertad filosófica e ideológica.

Nos encontramos aquí nuevamente con una enmienda, que pretende separar la libertad ideológica y la libertad religiosa, por entender que no tienen nada que ver. También hubiera sido interesante que el enmendante hubiera motivado el porqué de dicha propuesta, ya que en la justificación de la enmienda no queda expuesto de una forma clara.

La enmienda número 779 presentada por el grupo parlamentario Unión de Centro Democrático<sup>15</sup>, propone la supresión del inciso «así como la profesión filosófica e ideológica».

En la motivación de dicha enmienda se introduce un elemento nuevo «la libertad de conciencia» al manifestar que «la profesión filosófica e ideológica expresión de la libertad de conciencia debe ser objeto de un tratamiento especial», y añade «dicha libertad, en cuanto no se hace expresión se encuentra al margen del derecho y su exteriorización individual o institucional está ya tutelada por el párrafo 1.º del artículo 20 (que regula la libertad de expresión), y a nivel institucional por el párrafo 1.º del artículo 21 (que regula el derecho de asociación).

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, pág. 1012.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pág. 1014.

<sup>14</sup> *Ibidem*, pág. 454.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pág. 485.

### 3.2.3. *Informe de la Ponencia designada para estudiar las enmiendas presentadas al Anteproyecto de la Constitución*

La Ponencia a la luz de las enmiendas presentadas por los diferentes grupos parlamentarios que modifican la redacción del artículo 16, no aceptó aquellas que proponían la supresión de la profesión filosófica o ideológica, enmiendas número 691 del señor López Rodó; número 736 del señor Ortí Bordás y número 779 del grupo Unión de Centro Democrático. Tampoco aceptó la sustitución propuesta por la enmienda número 693 del señor Tamames Gómez. En cuanto a la enmienda número 468 del Grupo Mixto, la Ponencia entendió que se recogía en parte en la nueva redacción del apartado 1.º, que ahora se corresponde con el nuevo artículo 15, con el siguiente contenido:

«1. Se garantiza la libertad religiosa y de cultos de los individuos y de las comunidades, así como la de profesar cualquier creencia o ideología con la única limitación en sus manifestaciones externas, del orden público, protegido por las leyes.»

### 3.2.4. *Debate en Comisión y en el Pleno del Congreso de los Diputados*

Este texto se sometió a debate en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y libertades públicas. El resultado del debate efectuado en el seno de dicha Comisión el 18 de mayo de 1978<sup>16</sup> fue el siguiente: la enmienda número 468 del Grupo Mixto fue rechazada, así como también la enmienda número 691 del señor López Rodó y la número 693 del señor Tamames; la enmienda número 736 del señor Ortí Bordás y la número 779 del Grupo Unión de Centro Democrático fueron retiradas.

Este mismo texto del apartado 1.º del nuevo artículo 15, fue posteriormente sometido a debate en el Pleno del Congreso de los Diputados, sin que se presentara enmienda alguna, siendo aprobado por el mismo el 21 de julio de 1978. Texto de Proyecto de Constitución que fue remitido al Senado para su estudio y debate.

---

<sup>16</sup> Para un seguimiento completo del debate, *ibidem*, págs. 1009-1030.

### 3.3. Trabajos parlamentarios en el Senado

#### 3.3.1. Enmiendas presentadas al Texto del Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados

Las enmiendas presentadas en el Senado al apartado 1.º del artículo 15 del Proyecto de Constitución, fueron cuatro. Así la enmienda número 17 presentada por el Grupo Progresistas y Socialistas independientes proponía mejorar la redacción del apartado 1.º y 2.º y a su vez añadir un 4.º apartado que hacía referencia a la objeción de conciencia, por entender que de esta forma la objeción de conciencia acupaba sistemáticamente el lugar que le correspondía<sup>17</sup>.

La enmienda número 143 presentada por el señor Camilo José Cela Trulok, de la Agrupación Independiente, en cuanto al primer párrafo se refiere, es la enmienda que posteriormente ha pasado a ser el redactado definitivo del artículo 16 de la C.E.<sup>18</sup>, algunas matizaciones gramaticales y era del siguiente tenor:

«1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culta de las personas y las comunidades, sin más limitaciones en sus manifestaciones que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.»

A lo largo de los diferentes debates en el Congreso y en el Senado es la primera vez que se introduce el término «libertad ideológica» junto con la libertad religiosa. Fue una lástima que el señor Cela en la defensa de dicha enmienda no explicara el porqué de la misma, limitándose solamente a señalar que en lugar de «culta» debería decir «culto» y en lugar de «personas», «individuos».

La enmienda número 452 presentada por el señor Lluís Xirinacs del Grupo Mixto proponía<sup>19</sup>:

«1. Se garantiza la libertad religiosa y de cultos, de los individuos y de las comunidades, así como la de profesar cualquier

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, pág. 2676. El texto completo de la enmienda núm. 17, presentada por el Sr. Xirinacs, fue: «1. Queda garantizada la libertad religiosa y de cultos de las personas y de las Comunidades, así como la de profesar cualquier creencia o ideología. Las manifestaciones externas de estas libertades tendrán como límite exclusivo el orden público protegido por las leyes. 2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su religión, creencias o ideologías. 3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos podrán establecer convenios con las Iglesias o Confesiones religiosas, para regular sus recíprocas relaciones y para establecer, en su caso, el régimen de cooperación que proceda. 4. Queda garantizado el derecho a la objeción de conciencia, que se ejercerá en cada caso, con arreglo a lo que disponga la Ley.»

<sup>18</sup> *Ibidem*, pág. 2721.

<sup>19</sup> *Ibidem*, pág. 2854.

creencia o ideología, con la única limitación en sus manifestaciones externas del respeto a la Constitución Confederal.»

El señor Xirinacs con su enmienda volvía a someter a debate los límites de la libertad religiosa, y a su vez también introducía un nuevo elemento al calificar a la Constitución con el término «Confederal».

La última enmienda presentada, al apartado 1.º del artículo 15 del Proyecto de Constitución la constituye la número 581, presentada por el señor Azcárate de la Agrupación de Independientes<sup>20</sup>: «1. Los poderes públicos garantizan la libertad religiosa y de cultos de los individuos y de las comunidades, así como la de profesar cualquier creencia o ideología, con la única limitación en sus manifestaciones externas de la que establezcan las leyes para proteger el orden público.» Esta enmienda no introdujo ningún elemento nuevo, sino simplemente una modificación en su redacción.

### 3.3.2. *Debate en Comisión. Dictamen. Debate en el Pleno. Comisión Mixta. Aprobación definitiva de la Constitución*

El debate del artículo 15 del Proyecto de Constitución en la Comisión del Senado en su sesión de 24 de agosto de 1978, tuvo como resultado que la enmienda número 17 del Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes tras ser defendida, fue rechazada por la Comisión y no mantenida para su discusión en el Pleno del Senado.

La enmienda número 143 del señor Cela, tras rectificar algunas cuestiones gramaticales y terminológicas, como hemos señalado anteriormente, fue aprobada por la mayoría absoluta, siendo además el texto definitivo que el Senado propuso a la Comisión Mixta Congreso-Senado, para su discusión.

La enmienda número 452 del señor Xirinacs fue rechazada y la número 581 del señor Azcárate fue retirada.

En consecuencia, tras el debate en la Comisión del Senado, el dictamen de la misma propuso de nuevo que el contenido de este artículo correspondiera al artículo 16 y no al 15 como había hecho el Congreso de los Diputados, en su Proyecto, siendo el mismo del siguiente tenor:

«Artículo 16, 1: Se garantiza la libertad ideológica, la libertad 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 las leyes»<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, pág. 2910.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pág. 4198.

Texto que en el debate del Pleno del Senado del Proyecto de Constitución, fue aprobado sin que hubiera ningún voto particular al mismo, constiuyendo así una modificación propuesta por el Pleno del Senado al Texto del Proyecto de Constitución aprobado por el Congreso de los Diputados.

La Comisión Mixta Congreso-Senado una vez examinadas las discrepancias entre los textos propuestos por ambas cámaras emitió un dictamen ratificando el texto del apartado 1.º del artículo 16, que fue remitido por el Senado.

El Congreso y el Senado el 31 de octubre de 1978, en sesión plenaria aprobaron el texto definitivo de la Constitución española de acuerdo con el dictamen elaborado por la Comisión Mixta.

#### 4. LAS LIBERTADES RECONOCIDAS EN EL ARTÍCULO 16, 1, DE LA C.E.

El artículo 16, 1, de la Constitución Española establece: «Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y de las comunidades, sin más limitaciones en sus manifestaciones que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido.»

Como es bien sabido, este artículo de la C.E., está entroncado en el Título I, que hace referencia a los derechos y deberes fundamentales y, por consiguiente, para su interpretación se tendrá que poner en relación con la Declaración Universal de Derechos Humanos y otras Convenciones y Tratados internacionales atendiendo al valor interpretativo que les otorga el artículo 10, 2, de la Constitución<sup>22</sup>.

El artículo 16, 1, de la Constitución española reconoce conjuntamente una triada de libertades, la libertad ideológica, la religiosa y de culto, lo que nos permite preguntarnos, si se trata de tres libertades distintas o por el contrario se trata de una sola libertad con diferentes dimensiones.

En primer lugar diremos que la distinción entre libertad religiosa y libertad de culto, a nuestro entender carece de relevancia jurídica.

La libertad de culto se define como «el derecho a la práctica de las

---

<sup>22</sup> El artículo 10,2 de la C.E. establece: «Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y Acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.» En este sentido, a pesar de que los términos utilizados en el artículo 16,1 de la C.E. y los Textos internacionales ratificados por España no son absolutamente coincidentes, nos encontramos con parecidas fórmulas en el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; en el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y en el ámbito europeo en el artículo 9 de la Convención de Salvaguarda de los Derechos del hombre y libertades fundamentales de Roma de 1950.

ceremonias y ritos de la confesión tanto en público como el privado<sup>23</sup>. Este derecho, está comprendido entre los principios del derecho de libertad religiosa<sup>24</sup>.

La libertad de culto no es pues una libertad autónoma y distinta de la libertad religiosa, sino la única manifestación externa que puede distinguir la libertad religiosa de la libertad ideológica, en cuanto constituye una manifestación exclusiva y singularísima de la religiosa<sup>25</sup>.

En este orden de cosas, a nuestro modo de ver más interesante resulta en cambio la distinción entre libertad ideológica y libertad religiosa.

Cabe señalar, sin embargo, que la fórmula utilizada en el artículo 16, 1, de la C.E. «libertad ideológica, religiosa y de culto», no coincide con las expresiones utilizadas en los diferentes textos internacionales que le han servido de referencia, en los cuales aparece la fórmula «libertad de pensamiento, de religión y de conciencia».

Así una conclusión precipitada consistiría en entender que «la libertad de pensamiento» definida en la doctrina francesa podría constituir una especie de título genérico<sup>26</sup>, bajo el cual cabrían todas las atribuciones que confieren al individuo la libertad ideológica, la libertad religiosa, la libertad de conciencia o creencias, de opinión o de convicciones.

El pretender como hace la doctrina francesa englobar dentro de la «libertad de pensamiento» todas las atribuciones que configuran al individuo o por el contrario como pretende parte de la doctrina española englobar dentro de la «libertad de conciencia» la libertad ideológica y religiosa, en cualquier caso ambas posturas nos parecen una concepción empobrecida de las diferentes libertades que están reconocidas en el artículo 16 de la C.E. y en el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 9 de la Convención Europea de los Derechos del Hombre y libertades fundamentales.

En todos estos textos normativos, se separa expresamente los términos «ideología y religión» por una parte, y «pensamiento, religión y conciencia» por otra, dejando clara la no identidad entre ellos.

Como muy bien señala VILADRICH<sup>27</sup>, «según un elemental sentido de la interpretación jurídica, si ideología, religión y creencias fuesen exactamente lo mismo, la Constitución no las habría individualizado terminológicamente y suponer que un texto legal de la solemnidad y rango de la Constitución se ha permitido el lujo de una triple redundancia para aludir

---

<sup>23</sup> SOUTO PAZ, J. A., *Derecho Eclesiástico del Estado: el derecho de la libertad de ideas y creencias* (Madrid 1992), pág. 83.

<sup>24</sup> En este sentido, vid. artículo 2,1, b), de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980.

<sup>25</sup> SOUTO PAZ, J. A., *ob. cit.*, pág. 83.

<sup>26</sup> RIVERO, *Les libertés publiques*, II, P.V.F. (Paris 1977), pág. 120.

<sup>27</sup> VILADRICH, *ob. cit.*, pág. 120.

a lo mismo, sería lo mismo que confundir la Constitución con un diccionario de sinónimos».

## 5. LIBERTAD IDEOLÓGICA O LIBERTAD DE PENSAMIENTO

Los autores que han escrito que la doctrina individualista y liberal de la Declaración de los Derechos del hombre de 1789, tenía su origen en el Contrato Social de J. J. ROUSEAU, ciertamente no han tenido en cuenta el párrafo siguiente: «hay una profesión de fe puramente civil; pertenece al soberano establecer los artículos, no precisamente como dogmas de religión, pero sí como sentimientos de sociabilidad, sin los cuales, es imposible, ser un buen ciudadano, ni una persona fiel. Sin poder obligar a las personas a creer, él puede desterrar del Estado a cualquiera que no crea, los puede desterrar no como impíos, pero sí como insociables, como incapaces de querer sinceramente la ley, la justicia; de inmolar su vida y su deber. Si alguien después de haber reconocido públicamente estos dogmas, se comporta como si no los creyera, que sea castigado con la muerte; ha cometido el más grande de los crímenes; él ha mentido delante de las leyes»<sup>28</sup>.

Es la afirmación clara que el Estado puede imponer una doctrina a los ciudadanos bajo la pena de destierro o muerte; es el ideal del jacobismo, es la antípoda misma del principio de la libertad de opinión, formulada en la Declaración de Derechos de 1789<sup>29</sup>.

La libertad de opinión o de pensamiento, no comprende solamente el derecho intangible que cada uno tiene de pensar o de creer interiormente todo lo que él quiere, sino también el derecho de expresar anteriormente y públicamente por medio de la palabra o por escrito aquello que él piensa o aquello que él cree. El legislador no puede establecer un credo laico, como quería ROUSEAU y subordinar la posibilidad de manifestar una opinión a la conformidad de esta opinión a este credo.

El pensamiento debe ser independiente de toda regla establecida por el Estado; cada uno puede pensar y creer lo que estime oportuno, y la libertad de creer debe tener la misma extensión y ámbito como la libertad de no creer, y cada sujeto de un ordenamiento jurídico debe poder expresar libremente sin autorización previa, todo lo que piensa, todo aquello que crea. Esta libertad no tiene más que un límite, siempre el mismo: el respeto a la libertad del otro. Las manifestaciones de las opiniones, pensamiento o ideas deben ser limitadas: «si ellas transtornan el orden público establecido por la ley» (Declaración de 1789, art. 10). Trastornando

---

<sup>28</sup> Traducido del *Traité de Droit Constitutionnel*, vol. V, de DUGUIT, L. (Bordeaux 1925), pág. 328.

<sup>29</sup> *Ibidem*, ob. cit., pág. 328.

el orden público establecido por la ley, perjudica la libertad y la seguridad de todos.

Aunque parezca mentira, el legislador, como de todos es sabido, en determinadas épocas no ha dudado en penetrar el dominio intangible de la íntima conciencia, para castigar con rigor, no sólo las manifestaciones de opinión o pensamiento contrarios al orden público preestablecido, sino también las opiniones políticas, filosóficas o religiosas, atribuidas por vía de sospecha y de manera indiscriminada a cualquier sujeto del ordenamiento jurídico<sup>30</sup>.

La «libertad ideológica» reconocida en el artículo 16 de la C.E., concreta la libertad de pensamiento, «como la posibilidad que tiene el hombre de escoger o elaborar por sí mismo las respuestas que considere acertadas a todas las preguntas que le planteará su vida, personal y social, de adoptar a estas respuestas su comportamiento y de comunicar a los otros lo que considere verdadero»<sup>31</sup>.

En este sentido la libertad de pensamiento «tiene por objeto el conjunto de ideas, conceptos y juicios que el hombre tiene sobre las distintas realidades del mundo y de la vida; más específicamente «pensamiento» quiere decir aquí, la concepción sobre las cosas, el hombre y la sociedad (pensamiento filosófico, cultural, científico, político, artístico, etc...), que cada persona humana posee<sup>32</sup>.

Partiendo de esta equiparación entre libertad ideológica y libertad de pensamiento como principio inspirador del Estado democrático, viene a significar que el Estado se manifiesta incompetente para obligar o imponer una concepción determinada sobre la vida, el hombre y el mundo, teniendo por otra parte como única misión la de regular el ejercicio de este derecho y libertad reconocida en la C.E., y también en los Tratados y Convenios internacionales ratificados por España.

La función que realiza un Estado democrático, en este ámbito, es una misión de servicio, no sustitutoria, ni coactiva, misión que se traduce en una actitud jurídica reguladora del ejercicio social de tal derecho y que en definitiva garantiza las condiciones sociales objetivas para que este derecho quede no sólo reconocido, sino también protegido en su desarrollo autónomo<sup>33</sup>.

La libertad de pensamiento o ideológica, consecuencia inmediata de la autonomía de la persona humana, implica el derecho de expresar libremente y sin autorización las opiniones políticas, filosóficas, científicas o

---

<sup>30</sup> Un ejemplo de la usurpación de la conciencia individual lo constituye el artículo 14 de la Ley de 1 de junio de 1901, que prohibía la enseñanza a toda persona que perteneciera a una Congregación religiosa no autorizada.

<sup>31</sup> RIVERO, *ob. cit.*, pág. 120.

<sup>32</sup> HERVADA, J.-ZUMAQUERO, J. M.: *Textos internacionales de Derechos humanos* (Pamplona 1978), pág. 146.

<sup>33</sup> BENEYTO, J. M., Comentario al artículo 16 de la C.E. de la obra *Comentarios a las leyes políticas. Constitución Española de 1978*, dirigida por OSCAR ALZAGA, pág. 346.

religiosas sea mediante la palabra o por escrito —en la medida en que esta manifestación no perjudique el orden público establecido por la ley o la libertad de los otros. Ello comprende, la libertad de reunión, la libertad de enseñanza, la libertad de prensa y la libertad de petición.

El modo a través de la cual nuestra Constitución contempla las vías de expresión del ejercicio de esta libertad se concreta en su artículo 20: la palabra, el escrito, cualquier forma de reproducción y creación literaria, artística, científica y técnica, la libertad de cátedra, etc...». Las limitaciones al ejercicio de las manifestaciones de la libertad ideológica vienen establecidas en el propio artículo 20, apartado cuarto, el respeto a los derechos reconocidos en este título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollan y especialmente en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia».

## 6. LIBERTAD RELIGIOSA

La libertad religiosa implica el derecho que tiene todo individuo para manifestar, sus creencias hacia una fuerza sobrenatural y también para practicar públicamente el culto correspondiente. En definitiva es una libertad de pensamiento; pero es mucho más que esto<sup>34</sup>.

No ha existido ninguna libertad que haya sido más solemnemente reafirmada y que a la vez haya sido más profundamente violada y contestada. No existe casi ninguna constitución democrática que no proclame solemnemente el principio de la libertad religiosa, después de la Declaración de los Derechos del hombre de 1789, en su artículo 10.

En este orden de cosas, cabría preguntarnos, ¿Porqué estas declaraciones especiales concernientes a la libertad religiosa?, ¿Porqué en 1789 existe la necesidad de decir, «Nadie puede ser inquietado por sus opiniones, incluso religiosas»? ¿Porqué la libertad religiosa a pesar de ello es a menudo desconocida?, ¿No es simplemente una consecuencia de la libertad de pensamiento, de opinión o ideológica?, ¿Por qué no ha seguido la suerte de ésta?, ¿Por qué se la trata de forma diferente?

En efecto, la libertad religiosa no es sólo libertad de opinión o de pensamiento, como hemos señalado anteriormente, es otra cosa; aún siendo libertad de opinión o de pensamiento, ella aparece con determinadas condiciones y características particulares, propias de las creencias religiosas. La libertad de pensamiento y la libertad religiosa son cosas distintas y la libertad religiosa se presenta con condiciones especiales ante el legislador, el sociólogo y el jurista.

El hecho religioso, es exactamente el mismo en las grandes religiones monoteístas, el judaísmo, el cristianismo, el islamismo. Cualquiera de las

<sup>34</sup> DUGUIT, L., *Traité de Droit...*, ob. cit., pág. 451.

mencionadas religiones creen en un alma única del mundo visible, en un poder invisible, trascendente; doctrinas y creencias con fuerza pragmática muy diferente, pero que a pesar de ello tienen en común: que admiten la existencia de un alma invisible que anima el mundo visible<sup>35</sup>.

Sin embargo, estas creencias no constituyen por sí mismas un hecho religioso. Una creencia espiritualista no es una creencia religiosa. La creencia no constituye por sí misma el hecho religioso. Hace falta otro elemento: el rito o el culto. Entendemos con la doctrina que no existe religión, sin culto. Si no existe un culto correspondiente a una creencia, cabe hablar de una doctrina política, filosófica, ideológica, pero no una religión.

Todo culto reposa sobre una creencia y permite que con determinadas prácticas el hombre entre en relación con la fuerza invisible, con el espíritu, con el alma del mundo, con lo que él cree.

En resumen, toda religión es una creencia en la existencia de una fuerza sobrenatural, y la práctica de ritos es para entrar en comunicación con esta fuerza. La libertad religiosa es la libertad de manifestar estas creencias en una fuerza sobrenatural y poder practicar públicamente el culto, que corresponde; que es una libertad de pensamiento o de opinión, es evidente, pero además es mucho más que esto<sup>36</sup>.

Toda religión es un poderoso elemento de formación social, así podemos observar como los fieles de una misma creencia que practican un mismo rito, de forma natural terminan por buscarse, por reconocerse los unos a los otros y de esta forma constituyen espontáneamente un grupo coherente y fuerte que acaba imponiendo el reconocimiento y el respeto del Estado.

En este sentido la libertad religiosa es también la libertad para el individuo de formar parte de una Iglesia y la libertad para las Iglesias de constituirse, de poseer, de actuar de acuerdo con sus propias leyes. La libertad religiosa, es una limitación a los poderes del Estado. El Estado no puede hacer nada que entorpezca las manifestaciones de las creencias, el ejercicio público del culto, la formación y funcionamiento de una Iglesia y la posibilidad para los fieles de reunirse para celebrar su culto.

La libertad de asociación y de reunión, son comunes con la libertad ideológica y de pensamiento, pero tienen la particularidad de que en la libertad religiosa las reuniones públicas tienen lugar no para discutir cuestiones filosóficas, políticas o ideológicas, sino para realizar determinadas prácticas que a los ojos de los creyentes, les relaciona con un poder sobrenatural.

Para que la libertad religiosa exista, el Estado debe respetar en sus leyes, las creencias de cada individuo, así como el ejercicio del culto individual y colectivo. Por otra parte, el Estado tiene el poder y el deber de

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, ob. cit., pág. 456.

<sup>36</sup> *Ibidem*, ob. cit., pág. 458.

establecer restricciones a la libertad de cada uno, pero solamente en la medida en que ello sea necesario para proteger la libertad de todos.

Como señala GONZÁLEZ DEL VALLE<sup>37</sup>, «el fundamento del derecho de libertad religiosa hay que situarlo tal y como ha hecho la Declaración «Dignitatis Humane», del Concilio Vaticano II, en la dignidad de la persona humana». Que el derecho de libertad religiosa, sea un derecho del hombre hace referencia a que su titular es toda persona humana, por el mero hecho de serlo, y evidentemente es previa al Estado; Estado que puede regularlo o no, reconocerlo o no, garantizarlo o no, pero que en ningún caso puede crearlo, «ex novo».

Nuestra Constitución, como hemos señalado anteriormente, regula la libertad religiosa en el artículo 16, 1, y como consecuencia de ello es también un derecho constitucional con las garantías propias para su protección y desarrollo. Pero, ¿qué debe entenderse por libertad religiosa?

La libertad religiosa es un derecho reconocido, regulado y protegido por el Estado en virtud del cual todo ciudadano tiene la facultad de exigir frente a los demás ciudadanos y comunidades y frente al propio Estado, inmunidad de coacción para actuar privada o públicamente sólo o junto a otros según su conciencia en todo lo que afecta a materia religiosa<sup>38</sup>.

El reconocimiento del derecho a la libertad religiosa implica que el Estado reconoce y garantiza jurídicamente una plena inmunidad de coacción en materia religiosa en favor de los ciudadanos y las confesiones frente a los demás y al propio Estado. Es decir, el Estado se prohíbe a sí mismo coaccionar, pero también sustituir a los ciudadanos en su búsqueda y compromiso con lo trascendente.

El derecho de libertad religiosa tiene por objeto, la fe como acto y la fe como contenido de dicho acto; junto a la práctica de la religión en todas sus manifestaciones, sean estas individuales, asociadas o institucionales, públicas o privadas incluyendo la libertad para su enseñanza, predicación, culto, observancia y cambio de religión y de profesión de la misma. En este sentido el objeto del derecho de libertad religiosa posee una calidad más por encima del contenido de los derechos de libertad ideológica y de conciencia<sup>39</sup>.

La libertad religiosa a nuestro modo de ver hay que entenderla en su sentido más amplio, es decir, que abarca tanto las posturas opcionalmente confesionales como también el hecho de no profesar una determinada religión, así como también todas las posibles posiciones subjetivas ante el hecho religioso (ateísmo, agnosticismo o incluso la mera indiferencia).

---

<sup>37</sup> GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M., «La regulación legal de la libertad religiosa», en *Derecho Eclesiástico del Estado* (Pamplona 1983), pág. 265.

<sup>38</sup> PÉREZ LLANTADA, J., *La libertad religiosa en España y el Vaticano II*, I.E.P. (Madrid 1974), pág. 85.

<sup>39</sup> BENEXTO, J. M., *Comentarios al artículo 16 de la C.E....*, ob. cit., pág. 347.

En este orden de cosas la libertad religiosa hace referencia al acto de fe que se materializa en la relación del hombre con Dios.

Si se quisiera limitar el objeto de la libertad religiosa a sus contenidos ideológicos o morales no haría más que eliminar la posibilidad de trascender del ser humano reduciendo el acto de fe y el contenido del acto de fe a simples contenidos de conciencia<sup>40</sup>.

La libertad religiosa así entendida tiene una doble acepción: libertad positiva y libertad negativa. Por libertad positiva debe entenderse el conjunto de prestaciones que debería hacer el Estado para que esa libertad religiosa sea real y efectiva<sup>41</sup>. En definitiva se está pensando en la promoción que el Estado y todos los poderes públicos deben llevar a cabo para que la libertad religiosa no consista en una mera declaración programática.

Por libertad negativa debe entenderse que el Estado, se abstenga de interferir en el área de propia decisión.

La primera acepción, la positiva, será desarrollada a través del principio de cooperación respecto a las confesiones religiosas y a través de facilitar, posibilitar, poner los medios necesarios para que cada uno de los ciudadanos puedan si así lo desean ejercitar la libertad religiosa en todas sus múltiples manifestaciones.

Un ejemplo lo constituye el artículo 2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa 7/1980, de 5 de julio, donde la libertad religiosa reconocida en el artículo 16, 1, de la Constitución española se desarrolla y pormenoriza y en concreto el artículo 2, 3, establece:

«2,3. 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.»

La libertad religiosa en su acepción negativa, es según se mire más fácil de incidir en ella, pues para su realización basta con que los poderes públicos se abstengan de intervenir, es decir, como hemos señalado, se declaren incompetentes en materia religiosa.

Pero, ¿la incompetencia del Estado y de los poderes públicos en general, en materia religiosa es una autolimitación del Estado o viene determinada por una inherente limitación de la soberanía en materia religiosa? Tal como está configurado el derecho de libertad religiosa, significa que la comunidad política no tiene poder de coacción, porque no tienen potestad de regulación de la materia religiosa en sí. Por tanto, no se trata de una autolimitación de la soberanía, sino de una soberanía que

<sup>40</sup> *Ibidem*, ob. cit., pág. 348.

<sup>41</sup> TIRAPU MARTÍNEZ, D., «Interpretación de la Constitución y libertad religiosa», en *Anuario de Derecho Eclesiástico*, vol. V, 1989, pág. 118.

tiene una inherente limitación. Esta limitación proviene de la naturaleza misma de la comunidad política, a la que no pertenece el fenómeno religioso en sí; tan sólo pertenece, como hemos dicho la proyección civil de lo religioso <sup>42</sup>.

## 7. LIBERTAD DE CREENCIAS, LIBERTAD DE CONCIENCIA

El término «creencias» del artículo 16, 2, de la Constitución española tiene un sentido que puede parecer equivalente a la libertad ideológica, pero acentúa más el aspecto de la posición individual sobre la relación con la trascendencia y lo más profundo del ser en la dimensión menos racional <sup>43</sup>. Una prueba de ello, es que el artículo 16, 2, separa expresamente los términos ideología, religión y creencias dejando así clara la no identificación entre ellos.

El motivo por el cual el párrafo segundo del artículo 16 añade el término «creencias», cuando no se haya recogido en el párrafo primero se puede interpretar como una expresión de la voluntad de amparar las creencias o respuestas no fideístas a la pregunta religiosa, es decir, el ateísmo, agnosticismo o la mera indiferencia, que si en algún aspecto podían quedar amparados por la «libertad religiosa», como hemos señalado anteriormente no podían quedar englobados en el término «religión» del párrafo segundo, ya que éste se refiere a la respuesta afirmativa sobre la fe. Esta es además la interpretación que se desprende del artículo 18 de la Declaración Internacional de Derechos Humanos y del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos de 1966, que hablan siempre de «religión o creencias» <sup>44</sup>.

La libertad de creencias se refiere a las convicciones que los individuos tienen sobre la posición del hombre en el mundo y su relación con los poderes supremos y lo más profundo de su ser y entraña la prohibición de que el Estado influya sobre la formación y existencia de aquellas convicciones <sup>45</sup>.

La libertad de creencias es en opinión de SERRANO ALBERCA <sup>46</sup>, una forma de manifestación de la libertad de pensamiento que incluye no sólo las respuestas de carácter religioso que el hombre pueda darse, sino tam-

---

<sup>42</sup> HERVADA, J., «Bases críticas para la construcción de la ciencia del Derecho Eclesiástico», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. III, 1987, pág. 35.

<sup>43</sup> SERRANO ALBERCA, J. M., en el comentario del artículo 16 de la obra *Comentarios a la Constitución*, dirigida por GARRIDO FALLA (Madrid 1980), pág. 194.

<sup>44</sup> BELLINI, P., «El pluralismo de opciones sobre el hecho religioso y el objeto del derecho de libertad religiosa», en *Revista de Derecho Público*, núm. 90, 1983, págs. 24-25. En el mismo sentido, vid. VILADRICH, *ob. cit.*, pág. 83.

<sup>45</sup> STEIN, E., *Derecho Político* (Madrid 1973), pág. 210.

<sup>46</sup> SERRANO ALBERCA, J. M., en la obra *Comentarios a la Constitución, artículo 16...*, *ob. cit.*, pág. 194.

bién las respuestas no religiosas. La libertad de creencias comprende tanto la libertad religiosa, como la libertad ideológica, cuyo contenido puede ser cualquier concepción del mundo independiente de su relación con una religión determinada.

Los aspectos más destacables en el reconocimiento constitucional de la libertad de creencias son:

— Su reconocimiento junto con la libertad religiosa, que quiere destacar precisamente el de cualquier creencia o concepción del mundo y no sólo de la religiosa, comprendiendo las creencias contrarias a la fe.

— La no discriminación por razón de creencias u opiniones reconocidas en el artículo 14 de la C.E.

— El reconocimiento del aspecto negativo de la llamada libertad de confesión religiosa o ideológica.

— Por último el reconocimiento de la objeción de conciencia al servicio militar.

El concepto de libertad de conciencia recogida en los preceptos jurídico-internacionales no aparece claramente regulado en el artículo 16, 1, de la Constitución española. Según la Academia de la Lengua define la conciencia como «el conocimiento interior del bien que hemos de hacer y del mal que hemos de evitar».

La libertad de conciencia se especifica, por tanto, como una cosa diferente de la libertad religiosa, así como también de la libertad de pensamiento o ideológica. La libertad de conciencia aporta contenidos y dimensiones diferentes: Por una parte, incorpora un componente ético fundamental acentuando las convicciones de cada individuo sobre la conducta moralmente debida. Pero por otra parte, tiene además unas resonancias en la actuación exterior del sujeto como proyección de aquella conciencia ética. Así mientras la libertad de creencias protegería especialmente la vida interior del hombre, la libertad de conciencia protege las convicciones de los individuos de las consecuencias de un comportamiento de acuerdo con estas convicciones o creencias. Entendida de este modo la libertad de conciencia tiene un componente de fidelidad a la propia ideología, religión o creencias y, por tanto, otorga una protección a la dimensión exterior de las otras libertades garantizadas por el artículo 16 de la C.E.<sup>47</sup>

La libertad de conciencia garantiza aquel ámbito de la racionalidad de la persona que hace referencia al juicio moral sobre las propias acciones y a la actuación en conformidad con aquél. Alude, pues, al elemento ético o de compromiso de la actuación personal con las propias convicciones,

---

<sup>47</sup> TAMARIT SUMALLA, J. M., *La libertad ideológica en el Derecho Penal* (Barcelona 1989), pág. 41.

es la traducción del sistema ideológico o de pensamiento en pautas coherentes de comportamiento<sup>48</sup>.

En este orden de cosas, la libertad de conciencia, por tanto, protege la libertad fundamental de todo ciudadano como persona, en la búsqueda del bien de poseer su propio juicio moral, como acto personal de la conciencia y en adecuar su comportamiento y realizar su vida según el personal juicio de moralidad<sup>49</sup>.

Partiendo de esta premisa podríamos decir, que la libertad de conciencia presupone una «traslación del ámbito de las ideas o creencias del pensamiento al nivel práctico, al campo del operar humano»<sup>50</sup>.

Aunque es cierto que la libertad de conciencia, como hemos señalado no figura expresamente reconocida en la Constitución española, no es menos cierto, que aquélla está íntimamente unida con la libertad ideológica y la libertad religiosa, aun teniendo cada una de ellas contenidos distintos.

En este sentido la libertad ideológica y la libertad religiosa, suelen llevar a adoptar unos comportamientos conforme a unas pautas morales o éticas. Este imperativo de carácter social o religioso, es lo que en opinión de GOTI, constituye la libertad de conciencia. La protección de este derecho aparece como una prioridad en nuestra constitución ya provenga de principios ideológicos, o de principios religiosos y comprendiendo esta protección tanto a la libertad para oponerse, cuando se es forzado a adoptar unas pautas, como a no ser obligado a actuar contra lo que uno siente como imperativo de su conciencia<sup>51</sup>.

Una muestra significativa de esto, es el reconocimiento de la objeción de conciencia al servicio militar en el artículo 30, 2, de la C.E. Consecuencia lógica de este reconocimiento es a su vez el previo reconocimiento de la libertad de conciencia, aunque no expresamente de una forma clara en nuestra constitución; porque difícilmente se puede objetar algo que no esté reconocido expresa o implícitamente.

La libertad de conciencia queda constitucionalizada implícitamente en el párrafo primero del artículo 16, de la C.E., en la medida en que el concepto «libertad ideológica» ha de interpretarse y llenarse de contenido con los Convenios sobre Derechos humanos por la vía del artículo 10, 2, de la C.E., los cuales haciendo referencia a la libertad de pensamiento y de conciencia amplían el contenido de la libertad ideológica<sup>52</sup>.

En este orden de cosas, no será correcto, como apunta VILADRICH,

---

<sup>48</sup> BENEYTO, J. M., «Comentarios al artículo 16 de la C.E.», en la obra *Comentarios a las leyes políticas. Constitución...*, ob. cit., pág. 347.

<sup>49</sup> VILADRICH, P. J., *Ateísmo y libertad en la Constitución...*, ob. cit., pág. 84.

<sup>50</sup> SOUTO PAZ, J. A., *Derecho Eclesiástico del Estado. El derecho de la libertad de ideas y creencias* (Madrid 1992), pág. 113.

<sup>51</sup> GOTI ORDEÑANA, J., *Sistema de Derecho Eclesiástico del Estado* (Donostia 1991), página 231.

<sup>52</sup> TAMARIT SUMALLA, J. M., *La libertad ideológica...*, ob. cit., pág. 41.

recurrir a la interpretación del término «creencias» que aparece en el párrafo segundo del artículo 16, como integrador del más comúnmente llamado derecho de libertad de creencias<sup>53</sup>, puesto que este segundo párrafo delimita un ámbito de protección más específico y, por tanto parcial de las libertades garantizadas en el párrafo primero y, por otra parte, no es ésta la interpretación correcta del término «creencias», como ya se ha visto anteriormente<sup>54</sup>.

Algunos autores hacen coincidir el contenido de la libertad de conciencia con el contenido propio de la libertad ideológica o religiosa y de sus diferentes manifestaciones<sup>55</sup>.

Así, LLAMAZARES, al definir qué se entiende por Derecho Eclesiástico del Estado establece, que «es el conjunto de normas jurídicas de naturaleza estatal, sean de origen unilateral o bilateral, que tiene por objeto la protección y promoción de los derechos de igualdad y libertad ideológica y religiosa, en definitiva de la libertad de conciencia»<sup>56</sup>.

A nuestro modo de entender, no es correcto el pretender poner en un mismo «cajón de sastre» la libertad ideológica, la libertad religiosa y la libertad de conciencia porque a pesar de que pueden tener una raíz común y que es cierto que estas libertades están racionalmente unidas, no es menos cierto que cada una de ellas tiene un contenido diferente, siendo la libertad de conciencia en ocasiones consecuencia de la libertad ideológica, y en otras de la libertad religiosa. Y ello es así porque el derecho de libertad de conciencia viene a ser un derecho básico del sistema democrático y pluralista de un Estado de Derecho.

Como consecuencia de ello, la persona es libre de actuar de acuerdo con sus convicciones y esta libertad está protegida por el derecho y el Estado y todos los poderes públicos en general una vez más deben declararse incompetentes para coaccionar, forzar u obligar a que el ciudadano tenga pautas de comportamiento determinadas; al igual que sucede como hemos tenido ocasión de ver, con la libertad religiosa y la libertad ideológica.

En definitiva, cuando se habla de libertad de conciencia se está haciendo referencia a tres cosas diferentes, aunque intensamente unidas entre sí<sup>57</sup>:

1) Libertad para creer o no creer, para tener unas u otras convicciones y derecho a formar libremente la propia conciencia y el propio pensamiento.

<sup>53</sup> VILADRICH, P. J., *Ateísmo y libertad religioso...*, ob. cit., pág. 85.

<sup>54</sup> En este sentido, vid. ALONSO DE ANTONIO, J. A., «El derecho a la libertad religiosa en la Constitución Española de 1978: artículo 16», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, pág. 247.

<sup>55</sup> SOUTO PAZ, J. A., *Derecho Eclesiástico del Estado...*, ob. cit., págs. 114-115.

<sup>56</sup> LLAMAZARES, D., *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia* (Madrid 1989), pág. 18.

<sup>57</sup> *Ibidem*, ob. cit., págs. 15 y 16.

2) Libertad para expresar y manifestar esas creencias o convicciones así como hacer partícipes de ellas a otros.

3) Libertad para comportarse de acuerdo con esas creencias y convicciones así como para no ser obligado a comportarse en contra de las mismas.

## 8. PROTECCIÓN JURÍDICA DE LA LIBERTAD IDEOLÓGICA Y DE LA LIBERTAD RELIGIOSA

La existencia de un Estado de Derecho conlleva como requisito mínimo y necesario la exigencia de unas efectivas garantías de los derechos y libertades fundamentales. En este sentido, el que los derechos y libertades sean estables y firmes se materializa precisamente a través de que exista la posibilidad de que en caso de lesión o incumplimiento de los mismos puedan ser exigidos y defendidos ante los órganos jurisdiccionales.

Como es bien sabido la libertad ideológica así como la libertad religiosa son dos derechos fundamentales que están reconocidos en nuestra constitución como tales y por ello partiendo de esta premisa son exigibles y vinculantes para todos, incluso para el propio Estado.

Las garantías institucionales o protección jurídica que gozan tanto la libertad ideológica como la libertad religiosa proviene precisamente de que ambas libertades constituyen derechos fundamentales y como tales gozarán del mismo régimen común que todos los restantes derechos fundamentales.

1) Al ser derechos fundamentales que vinculan a todos los poderes públicos y concretamente al poder legislativo si éste, a tenor del artículo 53 de la C.E. no respeta sus contenidos esenciales cabe interponer el recurso de inconstitucionalidad que sólo lo podrá interponer los legitimados que se mencionan en el artículo 162, 1, de la Constitución.

2) A tenor del artículo 81 de la C.E. se establece una reserva de ley orgánica respecto a los derechos fundamentales. En el caso de la libertad religiosa se llevó a cabo esta reserva a través de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 5 de julio de 1980; no ha sucedido así en cambio, por lo que se refiere a la libertad ideológica.

3) A título personal de acuerdo con lo que establece el artículo 53, 2, de la C.E., «cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos».

El procedimiento señalado en este artículo de la constitución fue desarrollado por Ley 62/1978, de 26 de diciembre, llamada de Protección Jurisdiccional de los Derechos fundamentales de la persona.

4) En virtud del Convenio de Roma de 4 de noviembre de 1950, para la protección de los Derechos Humanos y libertades fundamentales,

firmado por España el 24 de noviembre de 1977, agotados los recursos del ordenamiento jurídico de un país, cabe efectuar una demanda ante la Comisión Europea de Derechos Humanos. Dicha Comisión intenta encontrar una solución amistosa entre las partes en conflicto. Caso de no conseguirse y tras un informe del Comité de Ministros del Consejo de Europa, el Tribunal de Derechos Humanos, decide sobre la cuestión.

5) Finalmente, cabe reseñar la atención prestada por la doctrina a la «tutela penal». El Código Penal, todavía vigente, en sus artículos 205 a 213, tipifica en una específica sección una serie de infracciones bajo la rúbrica «Delitos contra la libertad de conciencia», que a su vez quedan encuadrados dentro de otro epígrafe más amplio, «Delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos de las personas reconocidas por las leyes».

La rúbrica «Delitos contra la libertad de conciencia», no es plenamente congruente con los delitos que bajo tal rúbrica se contemplan<sup>58</sup>. Los distintos tipos delictivos que en estos artículos se regulan más que tender a la protección de la libertad religiosa, ideológica o de conciencia, lo que hacen es proteger los sentimientos religiosos de los ciudadanos, bien internos, bien en sus manifestaciones como consecuencia del ejercicio concreto de esa libertad. Concretamente la práctica totalidad de los delitos contemplados más que a la libertad de conciencia propiamente dicha, hacen referencia a la protección de las actividades de culto<sup>59</sup>.

De ahí que se basen en conceptos tales como «ministros de culto», «actos de culto», «ceremonias», «templo», lugar de culto» ..., etc.

En este orden de cosas, cabe distinguir los siguientes delitos<sup>60</sup>:

- 1) Impedir la práctica de una confesión religiosa (art. 205, 1).
- 2) Proselitismo ilegal (art. 205, 2).
- 3) Perturbaciones de actos religiosos entre los que se enumeran:
  - a) La interrupción de ceremonias religiosas (art. 207).
  - b) Ofensas con palabras o ademanes a un ministro de una confesión religiosa cuando se hallare cumpliendo los oficios de su ministerio o con ocasión del mismo (art. 210).
- 4) Profanación:
  - a) Ejecución de actos de profanación en ofensa de los sentimientos religiosos legalmente tutelados (art. 208, 1).
  - b) Realizar los hechos antes descritos en un templo o en ceremo-

<sup>58</sup> GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M., *Derecho Eclesiástico Español* (Madrid 1991), pág. 316; ALVAREZ CORTINA, A.-C., *El Derecho eclesiástico español en la jurisprudencia postconstitucional 1978-1990* (Madrid 1991), pág. 39; FERNÁNDEZ CORONADO, A., «La tutela penal de la libertad religiosa», en *Anuario Eclesiástico*, vol. II, 1986, págs. 17-57.

<sup>59</sup> TAMARIT SUMALLA, J. M., *La libertad ideológica en...*, ob. cit., págs. 265-270.

<sup>60</sup> SOUTO PAZ, J. A., *Derecho Eclesiástico del Estado. El derecho de la libertad...*, ob. cit., pág. 94.

nias del mismo, oficialmente autorizadas siempre que este requisito fuera necesario.

5) Cuando los derechos antes descritos revistieran suma gravedad o relevante trascendencia (art. 208, 3).

6) Escarnio: Al que de palabra o escrito hiciera escarnio de una confesión religiosa o ultrajase públicamente sus dogmas, ritos o ceremonias.

7) Otras ofensas:

a) Los actos que sin estar comprendidos en ninguno de los artículos anteriores, ofendiesen el sentimiento de los concurrentes (art. 211).

b) Los que realizasen los delitos antes descritos con motivo o con ocasión de su condición de enseñantes.

Como bien muy señala, FERNÁNDEZ CORONADO<sup>61</sup>, creemos que la protección dada en todos estos artículos del Código Penal, resulta redundante, ya que todos ellos quedan implícitos en la protección formulada en el artículo 205.

## 9. LÍMITES DE LA LIBERTAD IDEOLÓGICA Y DE LA LIBERTAD RELIGIOSA

El artículo 16, 1, de la C.E., tras garantizar la libertad ideológica, religiosa y de culto, establece como única limitación en las manifestaciones de las citadas libertades que «la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley».

Como ya señalábamos al estudiar los debates parlamentarios, la utilización de la tradicional cláusula «orden público», como criterio limitador de estas libertades, no fue unánimemente aceptada, sino que por el contrario, fue la única cuestión de fondo que fue debatida por nuestros constituyentes.

De las enmiendas presentadas a este respecto, destacaremos la presentada por el Grupo Parlamentario Comunista, y que fue defendida por el señor Tamames, que proponía la sustitución, «... con la única limitación en sus manifestaciones externas del orden público protegido por las leyes», por «con la única limitación del respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución».

En el debate de dicha enmienda al Texto propuesto por la Ponencia, y que transcribimos por su interés, el señor Tamames argumentaba<sup>62</sup>:

<sup>61</sup> FERNÁNDEZ CORONADO, A., *La tutela penal de la libertad...*, ob. cit., pág. 34.

<sup>62</sup> *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios...*, ob. cit., págs. 1011 y ss. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 18 de mayo de 1978, núm. 69.

«... Nuestra preocupación con la enmienda que defiendo en este momento se centra, sobre todo en los temas relativos a las cuestiones de la concepción ideológica, del pensamiento filosófico y de creencias políticas.

Pensamos que es aquí, donde precisamente pueden venir los mayores peligros en nuestro tiempo contra la democracia. La discriminación en base a las ideológicas ha sido y sigue siendo muy peligrosa para la democracia; e incluso en países donde se supone que la democracia está perfectamente consolidada, hay discriminación en este carácter.

... Entendemos que no solamente son manifestaciones externas sino también hay que abarcar otras manifestaciones de fondo en relación con la libertad religiosa, de culto y sobre todo de creencias o ideológica.

Por otra parte, el orden público que se invoca en la redacción del actual informe de la Ponencia es un concepto muy estrecho y que además puede ser interpretado de forma muy distinta según los casos. Las leyes de orden público (una tercera característica) no tienen por así decirlo, rango constitucional y difícilmente podrían ser invocadas para conseguir el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional a que se refiere nuestro anteproyecto de Constitución.

... En definitiva, y con esto término, lo que el Grupo Parlamentario comunista aspira a conseguir con esta enmienda, es que basándose simplemente, en el orden constitucional todos los que vean violados sus derechos a tener una concepción ideológica, acceder a cargos públicos, no obstante esta concepción ideológica puedan invocar sus derechos ante el Tribunal Constitucional y puedan tener, por tanto, garantizado el ejercicio de este derecho que le concede la Constitución.»

Lo que subyace en el fondo de esta enmienda es el temor a que pueda existir discriminaciones por razón de ideologías; de ahí que la enmienda pretendiera introducir un criterio limitador más preciso que protegiera no sólo las manifestaciones externas de la libertad religiosa, sino también otras de carácter distinto que ampara las opciones ideológicas<sup>63</sup>.

Un primer turno en contra, a la defensa de esta enmienda fue consumido por el señor Fraga, que en el uso de la palabra argumentó:

«... Es decir, el orden público como elemento consustancial de libertad. Pero como dijimos ayer, hay una libertad y hay un orden público distinto del cual funciona. Ese orden público no es un concepto ambiguo, ni se refiere directa ni exclusivamente al concepto

---

<sup>63</sup> AMORÓS AZPILICUETA, J. J., *La libertad religiosa en la Constitución Española: Artículo 16* (Madrid 1983), pág. 242.

estricto de las legislaciones de orden público, entendido como orden de las calles. El orden público desde las numerosas tradiciones que se remontan al siglo XVIII, define esa forma de vida que está dentro del conjunto de la Constitución y de las leyes y que es el que una sociedad considera aceptable básicamente como conducta. Esto, por ejemplo, pone límite a una religión, por más practicada que sea dentro de la fe, que impusiera el suicidio de las viudas o el sacrificio humano u otros semejantes.

El orden público ... es lo que llamamos los juristas un concepto jurídico indeterminado, en el sentido que tiene lugar al margen de aplicación por el juez del mismo modo que lo tiene la diligencia de un buen padre de familia y tantos otros que utilizamos en nuestra jerga, que es una jerga venerable.»

El segundo turno en contra fue consumido por el señor Alzaga, que en el uso de la palabra señaló:

«... Es verdad que hay una acepción estricta a la que aquí no se hace referencia, que es la tarea de acción de la policía a la que se refiere una parcela del Derecho Administrativo. Hay una acepción amplia, que se llega a confundir con el orden jurídico o la condición de desarrollo armónico de todas las energías humanas, en el seno del Estado y es una acepción que tiene acuñada en concreto el Derecho Político, a estos efectos y que comparte con otras parcelas del derecho, como, por ejemplo, el Derecho Internacional Privado...»

«... En consecuencia nosotros entendemos que el concepto es plenamente aplicable; que no da lugar a los riesgos o peligros que se nos señala y que en última instancia no será el Gobierno, sino el Tribunal Constitucional el que tendrá que deslindar el concepto. Porque el concepto si es cambiante y estamos dispuestos a reconocerlo. Hay una obra muy conocida en nuestra bibliografía la de Esteban Martín Retortillo cuyo título es «orden público y libertad religiosa», a través del cual se puede ver cómo ha ido evolucionando el concepto respecto a los principios de moral social. El mismo Código Civil habla de «moral y orden público» en esta línea a la que nos venimos refiriéndonos.»

Como se desprende del tenor del artículo 16, 1, de la C.E., la inquietud manifestada por el señor Tamames no fue compartida en sede constitucional, sin embargo no puede decirse que cayera en el vacío, ya que en la Ley de Libertad Religiosa de 1980 al desarrollar en el artículo 3 los límites de este derecho introduce como criterio restrictivo el respeto a los derechos y libertades de los demás. En concreto dicho precepto dice: «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 ejer-

cicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguarda 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.»

Esta última afirmación que se hace en este artículo, como señala GONZÁLEZ DEL VALLE<sup>64</sup> «resulta discutible y tergiversa el artículo 9, 2, del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y libertades fundamentales, ratificado por España en 1979, en el que el citado artículo de la Ley de Libertad Religiosa está inspirado. El Convenio no entra a definir cuáles son los elementos del orden público protegido por la ley en el ámbito de una sociedad democrática; y señala como límite de la libertad religiosa además de los derechos de los demás, el ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, la seguridad, la salud y la moralidad pública; la protección del orden. Tal estructura no podía conservarse porque la constitución dice que «el mantenimiento del orden público es el único límite». Y lo que la Ley de Libertad Religiosa hace es señalar los otros límites como contenido del orden público. En resumen, sigue señalando el citado autor, «se pretende ocultar que la constitución señala un límite menor que la Convención y en la Ley de Libertad Religiosa, se señalan como límites los de la Convención que son más amplios que los de la Constitución».

Como muy bien dice ECHEVARRÍA<sup>65</sup> «vidriosa era la cuestión de los límites de la libertad religiosa. Como es sabido el mismo Concilio Vaticano II tropezó con serias dificultades para su formulación». El Concilio optó por la fórmula técnica usada en otras ramas del derecho, que es la del orden público, cláusula a la que se acoge la nueva Constitución. Sin embargo, sigue diciendo, mientras en el proyecto se hablaba del orden público protegido por la ley, con un claro sentido jurídico de adecuación a los principios que se inspira la legislación española, en el texto promulgado se habla de «mantenimiento del orden público» expresión que da pie a pensar más que en principios inspiradores del ordenamiento, en el orden de la calle, es decir, en un orden público de tipo clásico policial.

Sin embargo, creemos que esta afirmación no es la más adecuada, teniendo en cuenta que el diputado señor Fraga en su intervención en el informe de la Ponencia, como hemos señalado, dejó claro el concepto de orden público empleado en el precepto constitucional. Para él, «el orden público define esa forma de vida que está dentro del concepto de la Constitución y de las leyes y que es la que una sociedad considera aceptable básicamente como conducta».

---

<sup>64</sup> GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M.: *Lecciones de Derecho Eclesiástico Español...*, ob. cit., página 320.

<sup>65</sup> ECHEVARRÍA, L., «La nueva Constitución ante el hecho religioso», en *El hecho religioso en la nueva Constitución Española* (Salamanca 1979), pág. 63.

Como indica el profesor CALVO, al estudiar esta cuestión<sup>66</sup> «la transformación del ordenamiento jurídico originada por la Constitución confirma y concreta la necesaria actualización de la noción de orden público. Contando pues con la vigente constitución española pueden entresacarse los siguientes aspectos principales de la nueva noción de orden público:

1) Entre los principios que integran la noción destacan, los de justicia y libertad.

2) El nuevo orden público, está apoyado en el reconocimiento de la dignidad de la persona orientada a su servicio.

3) No es posible un real reconocimiento de la dignidad de la persona y un desconocimiento práctico (legal o administrativo), de los derechos que le son inherentes.

4) Los derechos no son absolutos, han de ejercerse dentro del respeto a los derechos de los demás y de la sociedad misma.

5) El nuevo orden público no es nacionalista, sino abierto, en cuanto a la efectiva protección de los derechos humanos en la sociedad española.

6) Está orientado no sólo el reconocimiento, sino el pleno desarrollo de esos derechos humanos.

7) El orden público es garantía jurídica del recto orden social, más que del orden estatal en cuanto tal.

Como podemos observar, la noción de «orden público» utilizada en el artículo 16, 1, de la C.E., no es una cuestión fácil de resolver. Así el Tribunal Constitucional ha insistido en que no existen derechos ilimitados (S.T.C. 29-1-1982), pero al margen de una genérica invocación de los demás derechos y valores constitucionalmente protegidos no suele suministrar una regla segura de carácter general. Por el contrario cuando el conflicto se plantea entre los mismos derechos fundamentales o entre éstos y valores o bienes también tutelados, como puede ser la cláusula del orden público del artículo 16, 1, serán los jueces quienes en último término habrán de decidir, en cada caso el que resulta sacrificado<sup>67</sup>.

En este orden de cosas, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, con ocasión de pronunciarse en torno al principio de libertad ideológica y religiosa y su correlativo derecho, no ha dejado de hacer referencia, la mayoría de las veces escueta, a los límites del ejercicio de este derecho y en concreto la mención expresa al «orden público protegido por la ley»<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> CALVO ALVAREZ, J., *Orden público y factor religioso en la Constitución Española* (Pamplona 1993), pág. 280. Este autor dedica esta monografía al análisis y estudio del concepto de «orden público».

<sup>67</sup> IBAN C. IVÁN, *Lecciones de Derecho Eclesiástico* (Madrid 1985), pág. 146.

<sup>68</sup> En este sentido, vid. S.T.C. 165/1987, de 27 de octubre (R.T. Cont. 165); S.T.C. 159/1986, de 12 de diciembre (R.T. Cont. 159); también la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 8 de julio de 1986 (Caso Lingens), en orden a los requisitos que han de reunir las limitaciones que al derecho a la libertad de expresión establece en

Sin embargo, ha sido la Sentencia del Tribunal Constitucional 20/1990, de 15 de febrero, la que teniendo en cuenta el ejercicio de la libertad ideológica, en relación con otro derecho fundamental, como es el de la libertad de expresión, recogido en el artículo 20 de nuestra Constitución, la que ha desarrollado una doctrina más amplia y explícita en torno a esos límites. Así podemos ver como en el F.J. 3.º, párrafo segundo, establece:

«... Pues bien, aunque es cierto que como ha declarado este Tribunal en numerosas sentencias y recuerda el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, no hay derechos absolutos o ilimitados, también lo es que la libertad ideológica, invocada por el recurrente, por ser esencial, como hemos visto, para la efectividad de los valores superiores y especialmente del pluralismo político, hace necesario que el ámbito de este derecho no se recorte ni tenga “más limitación (en singular utiliza esta palabra el art. 16, 1, de la C.E.), en sus manifestaciones que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley”. La limitación por la singularidad y necesidad con que se precisa en el propio precepto que la determina, no puede hacerse coincidente en términos absolutos pese a lo afirmado por el Ministerio Fiscal, con los límites que a los derechos de libertad de expresión y de información reconocidos por el artículo 20 de la Constitución apartados *a)* y *d)*, impone el número 4 de esta norma. La equiparación entre una y otras limitaciones, requiere en todo caso que como ocurre en este supuesto, cuando el hecho imputado a un ciudadano afecte principalmente a su derecho a la libertad ideológica, su enjuiciamiento ha de ponderar y analizar también principalmente de qué manera a través de su manifestación externa se ha vulnerado “el orden público protegido por la ley”.»

El último párrafo de este mismo F.J. 3.º sigue precisando:

«No se trata, naturalmente, de que la libertad ideológica en su manifestación externa a través de un artículo periodístico, pueda ser utilizada para eludir los límites que a la libertad de expresión impone el artículo 20, 4, de la Constitución, pero la visión globalizada de ambos derechos o de las limitaciones con que han de ser ejercidos, no puede servir solamente “de interés para graduar el alcance de la faceta injuriosa del escrito o individualizar la pena”, como afirma la sentencia recurrida, sino que han de servir también y principalmente para determinar si la “faceta injuriosa”, por no ser ésta la

---

su núm. 2 del artículo 10 del Convenio de Roma para la Protección de Derechos Humanos y de las libertades fundamentales (R. 1979, 2421 y Ap. 1975-85, 3627), todas ellas citadas por el Ministerio Fiscal en sus alegaciones en la S.T.C. 20/1990, de 15 de febrero (R.T. Cont. 20).

finalidad del artículo —como claramente resulta de la total lectura del mismo— puede o debe desaparecer ante la protección a la libertad ideológica del autor, que consagra el artículo 16, 1, de la Constitución. Hay, pues, que partir de este derecho fundamental y no entenderlo simplemente absorbido por las libertades de expresión e información del artículo 20.»

Y en el último párrafo del F.J. 5.º establece:

«... La libertad ideológica indisolublemente unida al pluralismo político que como valor esencial de nuestro ordenamiento jurídico propugna la Constitución, exige la máxima amplitud en el ejercicio de aquélla y, naturalmente, no sólo en la coincidente con la Constitución y con el resto del ordenamiento jurídico, sino también en lo que resulte contrapuesto a los valores y bienes que en ellos se consagran, excluida siempre la violencia para imponer los propios criterios, pero permitiendo la libre exposición de los mismos en los términos que impone una democracia avanzada. De ahí la indispensable interpretación restrictiva de las limitaciones a la libertad ideológica y del derecho a expresarla, sin el cual carecería aquélla de toda efectividad.»

#### 10. SUJETOS TITULARES DE LA LIBERTAD IDEOLÓGICA Y DE LA LIBERTAD RELIGIOSA

Los sujetos titulares de los derechos fundamentales de libertad ideológica y libertad religiosa son tanto los individuos como las comunidades tal y como se establece en el artículo 16 de la Constitución española.

En este sentido podemos afirmar que existe una dualidad de sujetos tanto en la libertad ideológica como en la libertad religiosa: el sujeto individual y el sujeto colectivo o comunitario.

Al sujeto individual de acuerdo con los modernos pronunciamientos tanto de organismos internacionales de carácter civil, como de carácter confesional se le reconoce plena libertad. Siendo considerado como un derecho público subjetivo y comprendiendo la libertad ideológica, de conciencia y la libertad religiosa, pues aunque en el texto constitucional el reconocimiento se hace expresamente de la libertad religiosa y de culto, sin embargo estimamos que hay que referirlo a la totalidad de las libertades a las que se refiere el artículo.

El Tribunal Constitucional concibe la libertad ideológica y religiosa como unos derechos subjetivos que configuran un ámbito en que las personas pueden actuar sin que quepa coacción del Estado o de otros grupos sociales.

Así respecto a la libertad religiosa lo señala la S.T.C. de 24/1982, de 13 de mayo: «La libertad religiosa, entendida como un derecho subjetivo de carácter fundamental, se concreta en el reconocimiento de un ámbito de libertad y de una esfera de «agere licere» del individuo...; reconoce el derecho de los ciudadanos a actuar en este campo con plena inmunidad de coacción del Estado y de cualquiera grupos sociales de manera que el Estado se prohíbe a sí mismo cualquier concurrencia junto a los ciudadanos en calidad de sujetos de actos o de actitudes de sujeto religioso»<sup>69</sup>.

En cuanto a la capacidad jurídica de las personas naturales es patente que no se plantea problema especial. En todo caso cabe mencionar que el artículo 16, desde el punto de vista de la subjetividad de los diferentes niveles de libertades que recoge es un «derecho humano», no limitado, por tanto, únicamente a los ciudadanos españoles. Ello se deduce, en primer lugar del propio texto legal en sus apartados primero (al referirse genéricamente a «individuos y comunidades» sin especificar ciudadanía), y segundo (al utilizar el indefinido «nadie»), y en segundo término del artículo 13, 1, en donde se efectúa una remoción explícita para el ejercicio de los derechos fundamentales del Título I a lo «que establezcan los Tratados y la ley»<sup>70</sup>.

La cuestión de la legitimación de las comunidades, es decir, la dimensión colectiva de las libertades reguladas en el artículo 16, hay que ponerlas en relación con la pregunta de ¿en qué medida los derechos garantizados en dicho artículo pueden según su naturaleza resultar aplicables a las comunidades?

Es preciso recordar, en opinión de LLAMAZARES<sup>71</sup>, una diferencia importante. Los individuos son titulares originarios, los grupos lo son derivadamente. Si se reconoce a esos grupos esa titularidad la razón no es otra que para hacer reales y efectivas la igualdad y la libertad del individuo. En su diálogo con el Estado los grupos ideológicos y religiosos no pueden hablar sin más de sus derechos, sino sólo de esos derechos en función de los que corresponden a sus miembros en tanto que ciudadanos.

En parecidos términos se expresa IVAN C. IBAN<sup>72</sup> «mi primera propuesta con respecto a la actuación del Estado en materia de libertad religiosa, no sería otra que la de que éste reconozca que el sujeto del derecho fundamental de libertad religiosa es el individuo y no el grupo confesional. No se mal interprete mis palabras que en un análisis precipitado po-

---

<sup>69</sup> F.J. 1. En este mismo sentido se pronuncia el A.T.C. 359/85, de 29 de mayo; F.J. 2, conectando sobre la materia contenidos en convenios internacionales.

<sup>70</sup> BENEYTO, J. M., *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Español de 1978. Artículo 16...*, ob. cit., pág. 362.

<sup>71</sup> LLAMAZARES, D., *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de libertad...*, ob. cit., página 653.

<sup>72</sup> IBAN, I. C., «La libertad religiosa como derecho fundamental», en *Anuario de Derechos Humanos*, 3, Universidad Complutense, Facultad de Derecho (Madrid 1985), pág. 167.

drían aparecer como un intento de oponerse a esa idea pretendidamente progresista de la titularidad colectiva de los derechos fundamentales; no pretendo negar que los grupos puedan ser titulares de derechos, lo único que pretendo sostener es que tales derechos de los grupos son dignos de protección porque los grupos están integrados por individuos, y porque en ellos está la raíz de todo derecho...», «en un Estado democrático los derechos lo son de los individuos y de los grupos por ellos formados, pero precisamente por eso, porque están formados por individuos».

En nuestra opinión, aunque es evidente que tanto la libertad ideológica y la libertad religiosa se manifiestan de forma diferente, cuando la titularidad recae en una persona natural, que cuando recae en una persona jurídica, no hay nada que impida considerar, bien a las asociaciones religiosas o bien a las asociaciones ideológicas como sujetos capaces de ejercer el derecho a manifestar sus creencias u opiniones y a actuar conforme a ellas.

Y ello fundamentalmente, porque no sería coherente con el sistema de los artículos 16 y 22 en relación con el artículo 162, 1, b, de la C.E., pues nos podríamos encontrar con que la protección otorgada a la Iglesia Católica y otras confesiones y a los grupos ideológicos sería menor de la que se concede a simples asociaciones que como personas jurídicas se hallan legitimadas para interponer el recurso de amparo.

Ni aun el que en ocasiones puedan coincidir los intereses individuales protegidos con los intereses del grupo religioso o ideológico en cuestión, parece que haya de ser una objeción de peso al reconocimiento de la plena autonomía de los grupos en el ejercicio de sus derechos<sup>73</sup>.

Expresión de la dimensión colectiva de la libertad religiosa son las confesiones, las Iglesias y comunidades religiosas utilizando palabras de la L.O.L.R.

En este orden de cosas el artículo 2 de la L.O.L.R., diferencia claramente entre un grupo religioso y un grupo ideológico<sup>74</sup>.

Los elementos integrantes que caracteriza un grupo religioso son: un credo, una organización ministerial y un culto<sup>75</sup>.

En cuanto a la dimensión colectiva de la libertad ideológica su expresión son los grupos ideológicos. La Constitución en ocasiones los configura como instituciones básicas del sistema democrático como ocurre con los partidos políticos (art. 6 C.e.) y con los sindicatos (art. 7 C.e.); otra les reconoce la titularidad y protege el ejercicio de un derecho fun-

<sup>73</sup> BENEYTO, J. M., *Comentarios a las Leyes Políticas...*, ob. cit. pág. 365.

<sup>74</sup> El artículo 3.2 de la L.O.L.R. se refiere a los grupos afines a los religiosos para excluirlos del ámbito de aplicación de la Ley: «quedan fuera del ámbito de protección de la presente Ley de las actividades, finalidades y entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parasicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas u otros fines análogos ajeno a los religiosos».

<sup>75</sup> LLAMAZARES, D., *Derecho Eclesiásticos del Estado. Derecho de libertad...*, ob. cit., págs. 654 y ss. En él hace una explicación detallada de cada uno de estos elementos.

damental al servicio del mismo sistema, como ocurre con la libertad de información de las empresas periodísticas (art. 20 C.e.), o con los centros docentes de ideario propio (art. 27 C.e.)<sup>76</sup>.

En este orden de cosas resulta interesante destacar que los sujetos colectivos de la libertad ideológica y de la libertad religiosa gozan a su vez de diferencias y de analogías<sup>77</sup>.

En cuanto a las diferencias la primera de ellas hace referencia a que los grupos ideológicos institucionalizados y reconocidos en la Constitución se les exige una organización y funcionamiento democrático. No se da esta exigencia en cambio en los grupos religiosos (art. 6, 1, L.O.L.R.), siempre que se trate de confesiones inscritas en el Registro especial del Ministerio de Justicia.

Una segunda diferencia se refiere al grado de autonomía. Mientras que la capacidad auto-normativa de los grupos ideológicos no pasa de ser estatutaria teniendo como límite el Derecho Común al que no pueden contradecir y que al mismo ese derecho funciona como supletorio; cosa bien distinta sucede con los grupos religiosos cuya autonomía se dice «plena» y que sólo se subordina a la Constitución, especialmente en la exigencia del respeto a los derechos fundamentales y a las leyes penales que no pueden contradecir. Los ordenamientos confesionales sólo funcionan como estatutarios (derivados) en cuano sus normas o las situaciones y negocios jurídicos nacidos a su amparo tengan eficacia civil.

Por lo que respecta a las analogías, la primera la encontramos en la adquisición de la personalidad jurídica. Tanto el registro de los partidos políticos (art. 2, 1, de la Ley de partidos políticos, L.P.P.), como el procedimiento analógico previsto para los sindicatos (art. 4, 1, y 7, de la Ley Orgánica de libertad sindical, L.O.L.S.), tienen valor constitutivo: la personalidad jurídica se adquiere a partir del vigésimo primer día del depósito de los estatutos. Y lo mismo hay que decir respecto de los grupos religiosos que «gozarán» de personalidad jurídica una vez inscritos en el correspondiente registro» (art. 5, 1, L.O.L.R.).

En este orden de cosas podríamos preguntarnos ¿qué sucede con los grupos que sin estar constituidos en personas jurídicas desempeñan una actividad en el tráfico jurídico?

La existencia de estos grupos no es nueva en el derecho, tampoco constituye una novedad la solución que a este tema dado la doctrina tanto nacional, como extranjera canalizando este fenómeno por la vía de las asociaciones sin personalidad y las asociaciones no reconocidas<sup>78</sup>. Obviamente al no gozar de personalidad jurídica no pueden ser titulares de

<sup>76</sup> *Ibidem*, ob. cit., pág. 655.

<sup>77</sup> Para un estudio más detallado de las diferencias y analogías entre los grupos ideológicos y los grupos religiosos. Vid. *ibidem*, ob. cit., págs. 656 y 657.

<sup>78</sup> CASTÁN TOBEÑAS, J., *Derecho Civil Español Común y Foral*, t. I, vol. II (Madrid 1971), págs. 428-430; BACCARI, R., *La associazioni cattoliche non riconocinte nel diritto italiano* (Milano 1960).

derechos y obligaciones como tal persona jurídica por lo que son sus miembros los que asumen las prerrogativas y los riesgos.

La segunda analogía hace referencia a la disolución y suspensión de sus actividades. Así nos encontramos que el artículo 22, 4, de la C.E. establece «las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada», disposición que se repite tanto para los grupos ideológicos (art. 5, 1, de la L.P.P.), como para los grupos religiosos (art. 5, 3, de la L.O.L.R.).

Otro tema que interesa analizar es el sujeto pasivo del derecho de libertad ideológica y de la libertad religiosa, es decir, frente a quienes se dirige la protección constitucional del artículo 16. Es evidente que de acuerdo con lo que establece el artículo 9, 1, de la C.E. la protección se dirige frente a los poderes públicos, es decir, contra cualquier órgano estatal, de las comunidades autónomas, entidades locales, etc.

Cabría preguntarnos sin embargo ¿qué sucede cuando una persona individual que pertenece a un grupo ideológico o religioso no se le respeta en el seno de estos grupos su libertad ideológica o religiosa?

Como es evidente tanto los grupos ideológicos como los religiosos están obligados a respetar los derechos garantizados por el artículo 16, cuando son ejercidos por personas extrañas a ellos, por sujetos que no son miembros de dichas colectividades.

No sucede lo mismo con los individuos que pertenecen a los mismos. No parece que el artículo 16 pueda tener eficacia en el ámbito interno de las comunidades religiosas o ideológicas, en donde se presume un «*minimum*» de lealtad y cohesión en las creencias. En todo caso en las situaciones límites que puedan llegar a plantearse siempre podrán quedar tutelados los derechos de la persona por medio del artículo 10, 1<sup>79</sup>.

## 11. ANALOGÍAS Y DIFERENCIAS ENTRE LA LIBERTAD IDEOLÓGICA Y LA LIBERTAD RELIGIOSA

Ciertamente es unánime la doctrina en señalar las dificultades de precisión diferenciadora acerca de los conceptos de lo religioso y lo ideológico, así como las posibles relaciones entre ambos conceptos.

El denominador común entre la libertad ideológica y la libertad religiosa se puede establecer en que ambas pertenecen a la dignidad y naturaleza propia del ser humano.

Como consecuencia de este denominador común o raíz es frecuente que en ocasiones se confundan ambas libertades considerándose la fe religiosa como un ejemplo más de «ideología».

Es verdad que la fe religiosa en la mayoría de los casos comporta una

---

<sup>79</sup> BENEYTO, J. M., *Comentarios a las Leyes Políticas...*, ob. cit., pág. 365.

concepción global del hombre del mundo y de la vida y un sistema ético o moral. De ahí la facilidad con que podemos acabar pensando que la religión no es más que una manera de ejercer la libertad ideológica o de pensamiento, lo que conlleva la imposibilidad de distinguir entre la libertad ideológica y la libertad religiosa<sup>80</sup>.

Sin embargo, hay que señalar en aras al rigor conceptual, que la fe como acto personal y sobre todo como religión es en sí misma algo más que la ética o la concepción antropológica y cosmológica que de la fe religiosa se desprende. De esta forma una ética o una concepción global derivadas de una fe religiosa son objeto de reconocimiento y protección de igual manera que otras éticas y otras concepciones no derivadas de ninguna fe religiosa.

La religión y la ideología son dos modos distintos de atenerse a uno mismo. Pueden coincidir en la respuesta a las relaciones de los hombres entre sí o en la toma de posición sobre cuestiones de moral social. Pero divergen en el punto de referencia: en un caso es Dios, y en el otro es el hombre mismo. Y el descubrimiento de Dios lleva al hombre a rendirle culto y el culto es la dimensión jurídica del hecho religioso. Por eso no tendría sentido decir que la libertad ideológica es libertad para practicar la religión<sup>81</sup>.

El tema de Dios puede implicar una posición de la persona sobre la verdad, el bien y la belleza al margen o con independencia de la fe religiosa. El tema de Dios es el objeto del derecho de libertad religiosa en el sentido del acto de fe y la profesión de la religión a través de todas sus manifestaciones. Mientras que el tema de la actitud de la persona ante la verdad, el bien y la belleza se derive o no de una previa postura religiosa posee autonomía propia y es objeto de la libertad de pensamiento, de la libertad ideológica<sup>82</sup>.

En consecuencia, coincidimos con VILADRICH en señalar que no es la atención sobre el denominador común de la libertad ideológica y religiosa lo que manifiesta sus diferencias, sino por el contrario la atención a los objetos específicos de cada uno de estos derechos, es el punto donde arrancan las diferencias y con ellos la autonomía de cada derecho<sup>83</sup>.

La libertad religiosa tiene su manifestación en el mundo del Derecho fundamentalmente a través del reconocimiento de la inmunidad de los individuos en tal materia y a través de las religiones como conjuntos sociales bien identificables, aunque no todas tengan una organización en sentido estricto. La libertad ideológica tiene su propio asiento (con no

---

<sup>80</sup> VILADRICH, P. J., «Los principios informadores del Derecho Eclesiástico...», en *Derecho Eclesiástico del Estado Español...*, ob. cit., pág. 268.

<sup>81</sup> AMORÓS, J. J., «La libertad religiosa y libertad ideológica. Religión e ideología como necesidades del hombre», en *Libertad y Derecho fundamental de libertad religiosa*, VV.AA. (Madrid 1989), pág. 77.

<sup>82</sup> VILADRICH, P. J., *Los principios informadores del...*, ob. cit., pág. 269.

<sup>83</sup> *Ibidem*, ob. cit., pág. 269.

menos dificultades en sus garantías reales que la libertad religiosa), en las legislaciones sin que en sus contenidos de carácter individual o asociado sean equiparables o analógicas<sup>84</sup>.

Algunos autores<sup>85</sup> afirman que la libertad religiosa es una subespecie de la libertad ideológica argumentando que el Derecho Eclesiástico del Estado no es otra cosa que el estudio y ordenación sistemática de las normas estatales reguladores del derecho de libertad de conciencia como derecho fundamental de los ciudadanos. Porque, libertad de conciencia (si-guen argumentando) significa tanto libertad ideológica, como libertad religiosa. Libertad ideológica y libertad religiosa no son dos especies de un mismo género: libertad de conciencia; ya que la una es subespecie de la otra. En última instancia, la religión es una ideología fideísta. De ahí que en ella se den todos los elementos tipificadores de la libertad ideológica<sup>86</sup>.

- 1) Comprensión global del universo.
- 2) Convicción que se traduce en unas exigencias éticas de comportamiento frente al universo y frente a los otros.
- 3) Dimensión individual y colectiva de ambas: comprensión y exigencias éticas.

Pero en el caso de la libertad religiosa, existe un elemento más: la fe en la existencia de un ser trascendente con el que es posible la comunicación del hombre (a través del culto).

A nuestro modo de entender, no podemos estar de acuerdo que la libertad religiosa sea una subespecie de la libertad ideológica; es precisamente este elemento de más: la fe, lo que hace que la libertad religiosa no pueda ser una subespecie de la libertad ideológica.

Admitir esta afirmación sería, negar la plena autonomía de la libertad religiosa frente a la libertad ideológica y confundir pensamiento religioso y libertad religiosa.

Una cosa es la ideología que puede ser religiosa o no religiosa y otra cosa distinta, la libertad religiosa que incluye un comprometerse a través del acto de fe que hace el creyente. El ejercicio de la libertad religiosa no es el tener una ideología religiosa, que la puede tener cualquier estudioso de esta materia, sino el realizar el acto de fe en cuanto comprometerse hacia la trascendencia que ha conocido ideológicamente. Realmente precede alguna ideología religiosa, pero la libertad religiosa, no es esa ideología, sino cuando pasando de esa ideología se entra en un com-

---

<sup>84</sup> CALVO, J., «Reflexión crítica acerca de la libertad religiosa e ideológica en la Constitución Española de 1978», en *Libertad y Derecho fundamental de libertad religiosa...*, ob. cit., pág. 127.

<sup>85</sup> LLAMAZARES, D., *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia*, ob. cit., pág. 662.

<sup>86</sup> *Ibidem*, ob. cit., pág. 662.

promiso con el ser trascendente, sea cual sea el modo de concebir esa trascendencia<sup>87</sup>.

Ya en epígrafes anteriores afirmábamos que si bien es cierto que la libertad religiosa es una libertad de pensamiento, a continuación añadíamos que era mucho más que esto y este «algo más» es precisamente el acto de fe que permite que el objeto de la libertad religiosa sea la fe como acto y la fe como contenido de dicho acto. En este sentido el objeto del derecho de la libertad religiosa posee una cualidad más por encima del contenido de los derechos de la libertad ideológica y de conciencia.

Como hemos señalado anteriormente la libertad ideológica y la libertad religiosa gozan de una raíz común que hace que se interrelacionen una con otra, pero ello no significa de ningún modo que guarde subordinación alguna. Por ello entran en diálogo necesario en los actuales sistemas de democracia pluralista, pero sin que se subordine la una a la otra. Aun siendo cierto que la libertad ideológica tenga una mayor amplitud espacial, ello no significa que ocupe el espacio destinado para la libertad religiosa pues se trata de dos derechos distintos esencialmente, por lo que no puede hablarse de género y especie<sup>88</sup>.

Ciertamente es un error querer incluir la libertad ideológica en la libertad religiosa, como se hizo en algún tiempo, pero igualmente lo es la postura contraria.

En este orden de cosas, cabe señalar que en el Derecho español la principal diferencia que existen entre el tratamiento jurídico del derecho de libertad religiosa y el derecho de libertad ideológica es que los poderes públicos se comprometen a mantener con los sujetos colectivos de la libertad religiosa relaciones de cooperación; compromiso que no existe por el contrario desde los poderes públicos respecto a los sujetos colectivos de la libertad ideológica.

La libertad religiosa y la libertad ideológica son dos libertades con plena autonomía, que se interrelacionan, pues no en vano poseen una raíz común, lo que provoca que sea conveniente regularlas conjuntamente para evitar posibles tratamientos discriminatorios.

## 12. TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL DE LA LIBERTAD IDEOLÓGICA Y DE LA LIBERTAD RELIGIOSA

La jurisprudencia es el medio a través del cual es posible la adecuación del Derecho a la realidad social, en otras palabras la decisión judicial nos ofrece unos horizontes al conocimiento de la realidad jurídica» cuya integración en la perspectiva del conocimiento del científico permite una comprensión del significado último del valor real de las normas genera-

<sup>87</sup> GOTI ORTEÑANA, J., *Sistema de Derecho Eclesiástico del Estado...*, ob. cit., pág. 229.

<sup>88</sup> *Ibidem*, ob. cit., pág. 231.

les»<sup>89</sup>, mostrándonos como una forma de comprensión del Derecho en la realidad del mismo y manifestando el acomodo del Derecho a la sociedad<sup>90</sup>.

Sin querer entrar en la polémica cuestión de si la jurisprudencia es o no verdadera fuente del Derecho en el ordenamiento español, sí señaláremos que el valor de la jurisprudencia no reside en su posible condición de fuente del Derecho, sino en algo distinto que las fuentes formales nunca pueden alcanzar por su natural condición: realizar el Derecho. En las fuentes formales nunca pueden alcanzar por su natural condición: realizar el Derecho. En las fuentes, como dice LALAGUNA el Derecho se declara; en la jurisprudencia el Derecho se realiza<sup>91</sup>.

En ocasiones, puede darse el caso de que se produzca una discordancia entre la sentencia y la norma legal por entender que la norma es anticuada y no debe aplicarse a nuevas situaciones produciéndose así un enfrentamiento entre la jurisprudencia y las normas legales<sup>92</sup>. Y a sensu contrario, puede suceder que como consecuencia de ello, al tener que modificar la norma legal anticuada, se tenga en cuenta la jurisprudencia emanada al respecto.

De esta forma la jurisprudencia adquiere una mayor vitalidad conectando la norma abstracta con la realidad social cotidiana: la vida.

No está en nuestro ánimo efectuar un análisis exhaustivo de toda la jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional respecto de la libertad ideológica y de la libertad religiosa, sino que nuestro objetivo en este apartado es traer a colación algunas sentencias del Tribunal Constitucional que de forma directa o indirecta tratan la libertad ideológica y la libertad religiosa, basándonos, no en los fallos de dichas sentencias, sino en las «motivaciones» como elemento de conexión entre la norma y la realidad.

En este orden de cosas, respecto a la objeción de conciencia al servicio militar, alegando motivos personales y éticos la S.T.C. 15/1982, de 23 de abril<sup>93</sup>, en su F.J. 6 pone en conexión la libertad de conciencia y la libertad ideológica aduciendo que la primera es una concreción de la segunda:

«... por otra parte, tanto la doctrina como el derecho comparado afirman la conexión entre la objeción de conciencia y la libertad

---

<sup>89</sup> LALAGUNA, E., *Jurisprudencia y fuentes del Derecho* (Pamplona 1969), pág. 103.

<sup>90</sup> DOMÍNGUEZ RODRIGO, L. M., *Significado normativo de la jurisprudencia: ¿Ciencia del Derecho o decisión judicial?*, vol. I (Madrid 1984), págs. 21 y ss.; PUGIATTI, «La giurisprudenza come scienza pratica», en *Rivista italiana per la scienza giuridica*, 87, 1950, páginas 49-86.

<sup>91</sup> LALAGUNA, E., «Jurisprudencia», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, t. XIV, pág. 613.

<sup>92</sup> ALVAREZ VIGARAZ, *Las mutuas influencias entre la legislación y la jurisprudencia*, en el Libro Homenaje a Ramón M.<sup>a</sup> Roca Sastre, vol. I (Madrid 1976), págs. 825 y ss.

<sup>93</sup> S.T.C. 15/1982, de 23 de abril (Sala Primera). Recurso de amparo núm. 205/81. Ponente: D.<sup>a</sup> Gloria Begué Cantón (B.O.E. de 18 de mayo de 1982).

de conciencia. Para la doctrina, la objeción de conciencia constituye una especificación de la libertad de conciencia, la cual supone no sólo el derecho a formar libremente la propia conciencia sino también, a obrar de modo conforme a los imperativos de la misma. En la Ley Fundamental de Bonn, el derecho a la objeción de conciencia se reconoce, en el mismo artículo que la libertad de conciencia y asimismo en la Resolución 337, de 1967 de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa se afirma de manera expresa que el reconocimiento de la objeción deriva lógicamente de los derechos fundamentales del individuo garantizados en el artículo 9 de la Convención Europea de Derechos Humanos (R. 1979, 2421), que obliga a los Estados miembros a respetar las libertades, individuales de conciencia y religión.

Y, puesto que la libertad de conciencia es una concreción de la libertad ideológica, que nuestra Constitución reconoce en el artículo 16, puede afirmarse que la objeción de conciencia es un derecho reconocido explícitamente e implícitamente en la ordenación constitucional española, sin que contra la argumentación expuesta tenga valor, alguno el hecho de que el artículo 30, 2, emplee la expresión «la ley regulará», la cual no significa otra cosa que la necesidad de la «interpositio legislatoris», no para reconocer sino como las propias palabras indican para «regular» el derecho en términos que permitan su plena aplicabilidad y eficacia.»

Referente a la prestación del juramento o promesa de acatamiento a la Constitución de diferentes cargos públicos la S.T.C. 101/1983, de 18 de noviembre<sup>94</sup>, y la S.T.C. 119/1990, de 21 de junio<sup>95</sup> contemplan dos recursos de amparo interpuestos por los Diputados de la Agrupación electoral Herri Batasuna aduciendo entre otros la vulneración de la libertad ideológica del artículo 16 de la C.E.

Es de señalar que aunque los dos recursos de amparo tienen la misma parte actora y el mismo objeto, éste tiene un matiz importante que lo hace diferente no sólo en los argumentos utilizados por la parte actora, sino que también tiene su reflejo en las sentencias dictadas por el Alto Tribunal, siendo en la S.T.C. 101/1983 desestimado el recurso de amparo por no haberse personado los Diputados de Herri Batasuna para efectuar la prestación de juramento o promesa de acatamiento a la Constitución; y en la S.T.C. 119/1990 se otorga el amparo declarando que han adquirido la condición de Diputados mediante la prestación de la

---

<sup>94</sup> S.T.C. 101/1983, de 18 de noviembre (Sala Primera). Recurso de amparo núm. 164/83. Ponente: D. Rafael Gómez-Ferrer Morant (B.O.E. de 14 de diciembre de 1983).

<sup>95</sup> S.T.C. 119/1990, de 21 de junio (Pleno). Recurso de amparo núm. 507/1990. Ponente: D. Francisco Rubio Llorente (B.O.E. de 5 de julio de 1990, rectificado en el B.O.E. número 266, de 6 de noviembre de 1990, suplemento).

promesa de acatamiento a la Constitución, con el empleo de la fórmula por ellos utilizada, que fue «por imperativo legal».

Tanto en una sentencia como en la otra son varios los argumentos utilizados por la parte actora y varios también los fundamentos jurídicos aducidos por el Tribunal, siendo interesante destacar los siguientes:

En la S.T.C. 101/1983 respecto a la libertad ideológica reconocida en el artículo 16 de la C.E., la parte actora aduce:

«... El artículo 16 de la Constitución se estima también violado por los recurrentes en su número 1, que garantiza «la libertad ideológica... 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», garantía que es consecuencia inmediata de la no discriminación por razón de opinión, debiendo señalarse que la libertad de pensamiento no es libertad moral, sino sólo inmunidad de coacción civil por no ser competencia del Estado imponer coactivamente una determinada concepción del mundo a los ciudadanos. En el presente caso, prosigue la demanda, se trata de imponer un determinado pensamiento político o dicho de otra manera, silenciar el propio, pues la manifestación de éste implica automáticamente la no adquisición de una condición —la de Diputados— por lo que se viola la libertad de pensamiento, que no es sólo la de los recurrentes, sino la de la comunidad de electores en virtud de cuyos votos fueron proclamados electos sin que pueda pensarse que sea contrario al “mantenimiento del orden público protegido por la ley” la utilización de la libertad de pensamiento por los que rechazaron en su día la Constitución para seguir expresando el mantenimiento de esta opinión y una actitud crítica y discrepante frente a aquel texto, pues eso llevaría a la eliminación o reducción del pluralismo positivo y penalizar y crimir simple opiniones...»

Estos argumentos encuentran su respuesta en el F.J. 5 que establece:

«Por último, los recurrentes alegan como vulnerada la libertad ideológica que garantiza el artículo 16, 1, de la Constitución sin más limitación en sus manifestaciones que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.

La Sala tampoco estima que este precepto haya sido vulnerado. La interpretación sistemática de la constitución, antes efectuada, lleva a la conclusión de que las manifestaciones de la libertad ideológica de los titulares de los poderes públicos —sin la cual no sería posible ni el pluralismo ni el desarrollo del régimen democrático— ha de armonizarse en su ejercicio con el necesario cumplimiento del deber positivo inherente al cargo público de respetar y actuar en su ejercicio con sujeción a la Constitución, y por ello, si se pretendiera mo-

dificarla, de acuerdo con los cauces establecidos por la misma. En definitiva, cuando la libertad ideológica se manifiesta en el ejercicio de un cargo público, ha de hacerse con observancia de deberes inherentes a tal titularidad, que atribuye a una posición distinta a la correspondiente a cualquier ciudadano.»

En la S.T.C. 119/1990, también la parte actora utiliza argumentos que hacen referencia a la libertad ideológica:

«Los recurrentes entienden que la exigencia sin más condicionamientos, bajo la concreta fórmula de jurar, o prometer el acatamiento de la Constitución supone entrar en el ámbito de las «reservas mentales», lo que significaría una auténtica persecución del pensamiento.»

Argumentación que el propio Tribunal considera insólitas e inexacta y que más tarde en el F.J. 16 establece:

«La fórmula de juramento o promesa que la Resolución presidencial impone, es en efecto, por así decir, ideológicamente neutral y no cabe reprocharle, en consecuencia, discriminación alguna basada en razones ideológicas.»

Un supuesto de hecho parecido se contempla en la S.T.C. 122/1983<sup>96</sup> refiriéndose en este caso a Diputados del Parlamento de Galicia, aduciendo también aquí la vulneración del artículo 16 de la C.E. y en concreto al derecho de libertad ideológica.

Así el F.J. 1 establece la delimitación del objeto del recurso cuando dice:

«Una primera observación a hacer es que el citado artículo 7, 1, del Reglamento del Parlamento coincide en parte, pero no totalmente con el artículo 20 del Reglamento del Congreso de los Diputados, cuya aplicación a determinados diputados electos suscitó el recurso de amparo número 164/1983 resuelto por esta Sala por sentencia de 18 de noviembre de 1983 (T. Cons. 101). Las diferencias entre ambos preceptos son que en el Reglamento del Congreso el juramento o promesa tiene como objeto “acatar la Constitución” mientras que en el del Parlamento gallego consiste como se ha dicho en “acatar y guardar fidelidad a la Constitución y al Estatuto de Galicia”.»

---

<sup>96</sup> S.T.C. 122/1983, de 16 de diciembre (Sala Primera). Recurso de amparo núm. 25/83. Ponente: D. Angel Latorre Segura (B.O.E. de 11 de enero de 1984).

Respecto a la posible violación del artículo 16 y 23 de la Constitución el F.J. 4 establece:

«B) Tampoco resulta infringido por la imposición del juramento o promesa, siempre en lo que se refiere al acatamiento, el artículo 16, puesto que las manifestaciones de la libertad ideológica que consagra dicho precepto constitucional han de armonizarse en su ejercicio con el necesario cumplimiento del deber positivo inherente al cargo público de actuar en el marco constitucional, incluyendo por supuesto la posibilidad de promover su reforma por los cauces que en la Constitución se establecen.»

Siguiendo con la libertad ideológica la S.T.C. 47/1985, de 27 de marzo<sup>97</sup> establece cuando un profesor debe respetar un ideario de un centro docente privado, entrando en juego una vez más la posible violación de la libertad ideológica.

Así, en su F.J. 3 establece:

«... es incuestionable que en los centros docentes privados donde estén establecidos los profesores están obligados a respetar el ideario propio del centro y en consecuencia la libertad del profesor no faculta, por tanto, para dirigir ataques abiertos o solapados contra este ideario (S.T.C. 5/1981). Pero por otro lado, no es menos cierto que el derecho a establecer un ideario educativo no es ilimitado ni lo consagra como tal el artículo 34, 1, de la L.O.E.C.E., sino que por el contrario "este artículo sitúa sus límites con respeto de los principios y declaraciones de la Constitución".»

Estableciendo en el F.J. 4 cuando un despido es lícito por motivos de carácter ideológico.

«... Para que el despido por motivos ideológicos fuese lícito habrá que demostrar que hubo no sólo disconformidad, sino fricciones contra los criterios del Centro, consistentes en actos concretos de la profesora y su actividad contraria (o al menos no ajustada) al ideario. Dicho de otro modo corresponde al empresario que alegue el específico incumplimiento del deber respeto al ideario del centro la prueba de los hechos que de hecho justifican su decisión de despedir.»

Respecto a las diferentes manifestaciones de la libertad ideológica recogidas en el artículo 20 de la C.E., tres son las S.T.C. que traemos a colación.

---

<sup>97</sup> S.T.C. 47/1985, de 27 de marzo (Sala Segunda). Recurso de amparo núm. 811/1983. Ponente: D. Francisco Tomás y Valiente (B.O.E. de 14 de abril de 1985).

En primer lugar, la S.T.C. 12/1982, de 31 de marzo<sup>98</sup>, expone cuál debe ser el contenido de la libertad de expresión e información en los medios de comunicación.

Así, en su F.J. 3 establece:

«... La libertad de expresión que proclama el artículo 20 en su apartado primero es ante todo un derecho fundamental del que gozan por igual todos los ciudadanos y que les protege frente a cualquier injerencia de los poderes públicos que no esté apoyada en la Ley e incluso frente a la propia ley si ésta intentara fijar otros límites distintos de los que la Constitución admite. De este modo, el derecho a comunicar y recibir comunicación veraz y el derecho a comunicar y recibir ideas y opiniones son derechos de libertad frente al poder que hay que considerar comunes a todos los ciudadanos. En cuanto derecho de los ciudadanos se concreta en ... expresar y difundir pensamientos, ideas y opiniones por cualquier medio de reproducción. No hay inconveniente en entender que el derecho de difundir las ideas y opiniones comprende en principio el derecho de crear los medios materiales a través de los cuales la difusión se hace posible.»

En este mismo sentido la S.T.C. 6/1988, de 21 de enero<sup>99</sup>, en su F.J. 5 se refiere al objeto de la libertad de expresión:

«... En el artículo 20 de la Constitución la libertad de expresión tiene por objeto pensamientos, ideas y opiniones, concepto amplio dentro del que deben incluirse también las creencias y los juicios de valor. El derecho a comunicar y recibir libremente información veraz, en cambio, sobre hechos o tal vez más restringidamente sobre aquellos hechos que pueden considerarse noticiables ... La comunicación informativa a que se refiere el apartado d) del artículo 20, 1, de la Constitución versa sobre hechos (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso Ligens, sentencia de 8 de julio de 1976) y sobre hechos específicamente «que pueden encerrar trascendencia pública», a efectos de que sea «real la participación de los ciudadanos en la vida colectiva» de tal forma que de la libertad de información y del correlativo derecho a recibirla, «es sujeto primario la colectividad y cada uno de sus miembros, cuyo interés es el soporte final de este Derecho» [sentencia 105 de 1983, de 23 de noviembre, fundamento jurídico 11 (R.T. Cons. 105).]

---

<sup>98</sup> S.T.C. 12/1982, de 31 de marzo (Pleno). Recurso de amparo núm. 227/81. Ponente: D. Luis Díez-Picazo (B.O.E. de 21 de abril de 1982).

<sup>99</sup> S.T.C. 6/1988, de 21 de enero (Sala Primera). Recurso de amparo núm. 1221/1986. Ponente: D. Luis Díez-Picazo y Ponce de León (B.O.E. de 5 de febrero de 1988).

En este mismo orden de cosas, la S.T.C. 107/1988, de 8 de junio<sup>100</sup>, en su F.J. 2 establece:

«Esta distinción entre pensamientos, ideas y opiniones, de un lado y comunicación informativa, por el otro cuya dificultad de realización destaca la S.T.C. 6/1988, tiene decisiva importancia a la hora de determinar la legitimidad de ejercicio de esas libertades, pues mientras los hechos, por su materialidad, son susceptibles de prueba los pensamientos, ideas, opiniones o juicios de valor, no se prestan por su naturaleza abstracta, a una demostración de su exactitud y ello hace que al que ejercita la libertad de expresión, no le sea exigible la prueba de la verdad o diligencia en su averiguación, que condiciona, independientemente de la parte a quien incumba su carga, la legitimidad constitucional del derecho a informar, según los términos del artículo 20, 1, d), de la Constitución y, por tanto, la libertad de expresión es más amplia que la libertad de información por no operar, en el ejercicio de aquélla, el límite interno de veracidad que es aplicable a ésta, lo cual conduce a la consecuencia de que aparecerán desprovistas de valor de causa de justificación las frases formalmente injuriosas o aquellas que carezcan de interés público y, por tanto, resulten innecesarias a la esencia del pensamiento, idea u opinión que se expresa.»

Las S.S.T.C. 120/1990, de 27 de junio<sup>101</sup>, y 137/1990, de 19 de julio<sup>102</sup>, deniegan el amparo por no haberse vulnerado la libertad ideológica de varios reclusos y la libertad personal y a la seguridad y el derecho fundamental a la vida.

Así, el F.J. 10 de la S.T.C. 120/1990, y el F. J. 8 de la S.T.C. 137/1990, establecen:

«Tampoco puede apreciarse vulneración de la libertad ideológica que garantiza el artículo 16, 1, de la Constitución.

Ciertamente, la libertad ideológica, como así viene a latir en el planteamiento de los recurrentes, no se agota en una dimensión interna del derecho a adoptar una determinada posición intelectual ante la vida y cuanto le concierne y a representar o enjuiciar la realidad según personales convicciones. Comprende, además una dimensión externa de agere licere, con arreglo a las propias ideas sin

---

<sup>100</sup> S.T.C. 107/1988, de 8 de junio (Sala Primera). Recurso de amparo núm. 57/1987. Ponente: D. Eugenio Díaz Eimil (B.O.E. de 25 de junio de 1988).

<sup>101</sup> S.T.C. 120/1990, de 27 de junio (Pleno). Recurso de amparo núm. 443/1990. Ponentes: D. Fernando García-Mon y González-Regueral, D. Eugenio Díaz Eimil y D. José Vicente Gimeno Sendra (B.O.E. de 30 de julio de 1990).

<sup>102</sup> S.T.C. 137/1990, de 19 de julio (Pleno). Recurso de amparo núm. 397/1990. Ponentes: D. Jesús Leguina Villa, D. José Luis de los Mozos y de los Mozos y D. Vicente Gimeno Sendra (B.O.E. de 30 de julio de 1990).

sufrir por ello sanción o demérito ni padecer la compulsión o la injerencia de los poderes públicos.

El artículo 16, 1, de la C.E. garantiza la libertad ideológica sin más limitaciones en sus manifestaciones que las necesarias para el mantenimiento del orden público protegido por la ley ... A la libertad ideológica que consagra el artículo 16, 1, de la C.E. le corresponde el correlativo derecho a expresarla que garantiza el artículo 20, 1, a) (S.T.C. 20/1990, fundamento jurídico 5.º) aun cuando ello no signifique que toda expresión de ideológica quede vinculada del ámbito de protección del artículo 16, 1, pues el derecho que éste reconoce no puede entenderse «simplemente absorbido» por las libertades del artículo 20 (S.T.C. 20/1990, fundamento jurídico 3.º), o que toda expresión libremente emitida al amparo del artículo 20 sea, manifestación de la libertad ideológica del artículo 16, 1.

Ahora bien, para que los actos de los poderes públicos puedan ser anulados por violaciones de la libertad ideológica reconocida en el artículo 16, 1, de la C.E., es cuando menos preciso, de una parte, que aquéllos perturben o impidan de algún modo la adopción o el mantenimiento en libertad de una determinada ideología o pensamiento y no simplemente que se incida en la expresión de determinados criterios —por más que ello pueda tener relevancia ex, artículo 20, 1, de la C.E.—. De otra parte, se exige que entre el contenido y sostenimiento de éstos y lo dispuesto en los actos que se combatan quepa apreciar una relación de causalidad suficiente para articular la imputación del ilícito constitucional.

... aun reconociendo el trasfondo ideológico que late en la huelga de hambre de los recurrentes, es innegable que la asistencia médica obligatoria a los presos en huelga que se encuentren en peligro de perder la vida no tiene por objeto impedir o poner obstáculos a la realización y mantenimiento de la huelga..., sino que va encaminada exclusivamente a defender la vida de los reclusos en huelga, al margen de todo propósito de impedir que éstos continúen en su actitud reivindicativa.»

Respecto a la libertad religiosa, sólo tres sentencias traeremos a colación. La S.T.C. 19/1985, de 13 de febrero<sup>103</sup>, centra el problema entre una alegada incompatibilidad entre la práctica religiosa y el cumplimiento de las obligaciones laborales.

El F.J. 1 sitúa en sus precisos términos la cuestión, estableciendo:

«... aunque es evidente que el respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas garantizadas por la Constitución es un

---

<sup>103</sup> S.T.C. 19/1985, de 13 de febrero (Sala Segunda). Recurso de amparo núm. 98/1994. Ponente: D. Jerónimo Arozamena Sierra (B.O.E. de 5 de marzo de 1985).

componente esencial del orden público y que, en consecuencia, han de tenerse por nulas las estipulaciones contractuales incompatibles con este respeto, no se sigue de ahí, en modo alguno que la invocación de estos derechos o libertades puede ser utilizada por una de las partes contratantes para imponer a la otra las modificaciones de la relación contractual que considere oportunas...»

Para seguir en el F.J. 2 diciendo:

«... el derecho fundamental recogido en el artículo 16 de la Constitución, comprende, junto a las modalidades de la libertad de conciencia y la de pensamiento, íntimas y también exteriorizadas, una libertad de acción respecto de las cuales el artículo 16, 2, establece un acotamiento negativo en cuanto dispone que nadie podrá ser obligado a declarar sobre su conciencia, religión o creencias "...". Podrá existir una incompatibilidad entre los deberes religiosos, en cuanto impongan la inactividad laboral y la ejecución del trabajo o el cumplimiento de obligaciones laborales, pero no una coercibilidad contraria al principio de neutralidad que debe presidir en la materia, la conducta del empresario. "...". Y es que el artículo 14, al proclamar la igualdad ante la ley de todas las personas y prohibir cualquier discriminación por razón de "religión", está mostrando un núcleo de conexiones de los artículos 16 y 14.»

En otro orden de cosas la S.T.C. 62/1982, de 15 de octubre<sup>104</sup>, trata de la moral como límite del ejercicio de un derecho fundamental: la libertad religiosa. El F.J. 2 B) establece al respecto:

«A juicio de este Tribunal resulta claro que toda resolución que limite o restrinja el ejercicio de un derecho fundamental ha de estar motivada, de forma tal que la razón determinante de la decisión pueda ser conocida por el afectado. De otro modo se infringe el derecho a la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de los derechos (art. 24, 1, de la Constitución), ya que se afectaría al ejercicio del derecho a un proceso público por una resolución no fundada en derecho, dificultando con ello gravemente las posibilidades de defensa en la vía ordinaria, en su caso y en último extremo por la vía del recurso de amparo.»

Llegando a la conclusión en el F.J. 3 A), de que el concepto de moral sí puede ser utilizado por el legislador como límite de las libertades y derechos reconocidos en la Constitución.

---

<sup>104</sup> S.T.C. 62/1982, de 15 de octubre (Sala Primera). Recursos de amparo núms. 185/80 y 402/81. Ponente: D. Rafael Gómez-Ferer Mornt (B.O.E. de 17 de noviembre de 1982).

«... nos lleva así a la conclusión de que el concepto de moral puede ser utilizado por el legislador como límite de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 21 de la Constitución.»

«... el concepto de moral puede ser utilizado por el legislador y aplicado por los Tribunales como límite del ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas, como así lo ha hecho el legislador postconstitucional al regular en la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, la libertad religiosa (art. 3, 1), y señalar como límite de su ejercicio “la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la Seguridad, de la salud y de la moral pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la ley en el ámbito de una sociedad democrática”.»

Por último, la S.T.C. 24/1982, de 13 de marzo <sup>105</sup>, hace referencia a la asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas. Más que una impugnación frontal a la asistencia religiosa se ataca en el recurso la fórmula empleada en la ley, la de entender incluido y regulado en la misma el sistema de ascensos del Cuerpo Eclesiástico del Ejército y la existencia de este propio Cuerpo.

El Tribunal Constitucional haciendo un razonamiento escalonado para llegar a dictar una sentencia desestimatoria del recurso sienta en el F.J. 1 una interpretación en torno al entendimiento del principio de libertad religiosa al decir:

«El artículo 16, 3, de la Constitución proclama que “ninguna confesión tendrá carácter estatal” e impide por ende, como dicen los recurrentes, que los valores o intereses religiosos se erijan en parámetros para medir la legitimidad o justicia de las normas y actos de los poderes públicos. Al mismo tiempo, el citado precepto constitucional veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y funciones estatales.»

Tras esta proclamación en el mismo fundamento jurídico pasa a estudiar la relación entre los principios de igualdad y de libertad religiosa para a continuación fijar el contenido de ésta tanto desde el punto de vista positivo como negativo:

«Es así mismo cierto que hay dos principios básicos en nuestro sistema político que determinan la actitud del Estado hacia los fenómenos religiosos y el conjunto de relaciones entre el Estado y las Iglesias y Confesiones: el primero de ellos es la libertad religiosa, entendida como un derecho subjetivo de carácter fundamental que se

---

<sup>105</sup> S.T.C. 24/1982, de 13 de mayo (Pleno). Recurso de inconstitucionalidad núm. 68/82. Ponente: D. Luis Díez-Picazo (B.O.E. de 9 de junio de 1982).

concreta en el reconocimiento de un ámbito de libertad y de una esfera de "agere licere" del individuo; el segundo es el de igualdad proclamado por los artículos 9 y 14 del que se deduce que no es posible establecer ningún tipo de discriminación o de trato jurídico diverso de los ciudadanos en función de sus ideologías o sus creencias y que debe existir un igual disfrute de la libertad religiosa por todos los ciudadanos. Dicho de otro modo, el principio de libertad religiosa reconoce el derecho de los ciudadanos a actuar en este campo con plena inmunidad de coacción del Estado y de cualquiera grupos sociales, de manera que el Estado se prohíbe a sí mismo cualquier incurrancia, junto a los ciudadanos, en calidad de sujeto de actos o de actitudes de signo religioso, y el principio de igualdad, que es consecuencia del principio de libertad en esta materia, significa que las actitudes religiosas de los sujetos de derecho no pueden justificar diferencias de trato jurídico.»

Sentada esta interpretación, pasa a analizar en el F.J. 4, la pretendida violación de la igualdad y libertad, rechazándola al proclamar:

«El hecho de que el Estado preste asistencia religiosa católica a los individuos de las Fuerzas Armadas no sólo no determina lesión constitucional, sino que ofrece, por el contrario la posibilidad de hacer efectivo el derecho al culto de los individuos y comunidades. No padece el derecho a la libertad religiosa o de culto, toda vez que los ciudadanos miembros de las susodichas Fuerzas Armadas son libres para aceptar o rechazar la prestación que se les ofrece; y hay que entender asimismo que tampoco se lesiona el derecho a la igualdad, pues por el mero hecho de la prestación en favor de los católicos no queda excluida la asistencia religiosa a los miembros de otras confesiones, en la medida y proporción adecuadas, que éstos puedan reclamar fundamentalmente, de suerte que el Estado que desoyera los requerimientos en tal sentido hechos incidiría en la eventual violación analizada.»

A la vista de esta jurisprudencia, la libertad ideológica y la libertad religiosa se encuentran en una zona fronteriza donde señalar cuando termina una y cuando empieza la otra, nos sitúa en el campo de la prudenca jurídica.

Como hemos señalado anteriormente, es un error querer incluir la libertad ideológica en la libertad religiosa, como se hizo en algún tiempo, pero igualmente lo es la postura contraria.

La libertad religiosa y la libertad ideológica son dos libertades con plena autonomía, que se interrelacionan, pues no en vano poseen una raíz común, lo que provoca que sea conveniente regularlas conjuntamente para evitar posibles tratamientos discriminatorios.