

# La libertad religiosa en tiempo de pandemia.

I.Introducción. II. COVID-19 y libertad religiosa. III. Libertad religiosa: principio y derecho. IV. Breve referencia a la libertad de culto. V. Límites a la libertad religiosa. Del orden público a la salud pública. Conclusiones. Bibliografía.

**Resumen.** Este artículo tiene por fin realizar un estudio sobre la normativa nacida por la declaración del estado de alarma decretado por la pandemia ocasionada por la COVID19 y las distintas restricciones impuestas. Es necesario ver como estas limitaciones han afectado al ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa y en particular a su manifestación externa por medio de los actos de culto. En un momento de grave situación sanitaria, no podemos ignorar la dimensión espiritual de la persona y, por tanto, es relevante estudiar los límites impuestos al ejercicio de este derecho fundamental en particular.

Palabras clave: COVID-19, libertad religiosa, actos de culto, orden público, salud pública.

**Abstract.** This brief work aims to carry out a study on the regulations born by the declaration of the state of alarm decreed by the pandemic caused by the COVID19 and the various restrictions imposed. It is necessary to see how these limitations have affected the exercise of the fundamental right to religious freedom and, in particular, its external manifestation through acts of worship. At a time of serious health situation, we cannot ignore the spiritual dimension of the person and it is therefore important to study the limits imposed on the exercise of this particular fundamental right.

Keywords: COVID-19, religious freedom, acts of worship, limits, public order, public health.

## I. Introducción.

La grave situación sanitaria provocada por la pandemia ocasionada por la COVID-19, ha obligado a adoptar una serie de medidas extraordinarias y que, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, han tomado cuerpo mediante la declaración del denominado estado de alarma. El desarrollo de los distintos acontecimientos, ha mostrado como la libertad religiosa ha resultado ser uno de los aspectos más controvertidos durante la vigencia del estado de alarma y las diversas restricciones sufridas como consecuencia de su normativa.

Situamos el estudio de la libertad religiosa como elemento que permite mostrar la dimensión espiritual de la persona en sociedad, siendo factor esencial de cohesión social y convivencia pacífica. Desde ese ámbito, encontramos una doble vertiente en el contenido material de la libertad religiosa, por un lado, como principio configurador y

por otro, como derecho de la persona. En este sentido, estructurar la libertad religiosa, permite concebirla como principio de organización, según el cual se fijan los límites y establece la esencia e identidad última del Estado ante la fe y la práctica religiosa, marcando un principio de origen social y político que contiene una idea de definición de aquel ante el factor religioso<sup>1</sup>.

La Declaración conciliar *Dignitatis Humanae*<sup>2</sup> proclama el derecho a la libertad religiosa fundado en la dignidad de las personas, derecho que habrá de ser reconocido en el ordenamiento jurídico. Siendo la libertad religiosa considerada como la primera de las libertades según Jellinek, además es origen de otras libertades o derechos fundamentales<sup>3</sup>, tanto es así, que “sin la libertad religiosa consagrada en el art. 16 de la Constitución, no serían posibles los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico que se propugnan en el art. 1.1 de la misma para constituir el Estado social y democrático de Derecho que en sigo precepto se instaura” (Fundamento Jurídico 3, en adelante FJ)<sup>4</sup>. Desde este extremo, el art. 10.1CE declara “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que les son inherentes, (...), son fundamento del orden político y de la paz social”.

La Constitución Española (en adelante CE) en su Título I “De los derechos y de deberes fundamentales, “garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y comunidades sin más limitaciones en sus manifestaciones que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley” (art.16.1). Desde esta perspectiva de su estudio, es necesario aludir a los límites a los que está sujeto el ejercicio del derecho a la libertad religiosa. El contenido material de la libertad religiosa nos ha permitido enfocar el estudio de la libertad de culto, como forma en la que se

---

<sup>1</sup> Viladrich, P.J. y Ferrer Ortiz, J., *Principios informadores del Derecho eclesiástico español*, en Derecho Eclesiástico del Estado, 3ª ed. Pamplona, 1993, pág.194.

<sup>2</sup> “(...) Esta libertad consiste en que todos los hombres han de estar inmunes de coacción, tanto por parte de individuos como de grupos sociales y de cualquier potestad humana, y esto de tal manera que, en materia religiosa, ni se obligue a nadie a obrar contra su conciencia, ni se le impida que actúe conforme a ella en privado y en público, sólo o asociado con otros, dentro de los límites debidos. Declara, además, que el derecho a la libertad religiosa está realmente fundado en la dignidad misma de la persona humana, tal como se la conoce por la palabra revelada de Dios y por la misma razón natural. Este derecho de la persona humana a la libertad religiosa ha de ser reconocido en el ordenamiento jurídico de la sociedad, de tal manera que llegue a convertirse en un derecho civil”. El texto fue publicado el 7 de diciembre de 1965 en la celebración del Concilio Vaticano II.

[http://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_decl\\_19651207\\_dignitatis-humanae\\_sp.html](http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651207_dignitatis-humanae_sp.html)

<sup>3</sup> Mantecón Sancho, J., *El derecho fundamental de libertad religiosa; textos, comentarios y bibliografía*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, Euns, 1996, pág. 81-82.

<sup>4</sup> STC 20/1990, de 15 de febrero, BOE núm. 52, de 1 de marzo de 1990.

exterioriza el ejercicio de la libertad religiosa. De esta forma, hemos puesto de manifiesto como han sido esos actos de culto, las ceremonias y asistencia religiosa, restringidas por la normativa derivada del estado de alarma.

## **II. COVID-19 y libertad religiosa.**

En aplicación de lo dispuesto en el art. 116.1CE para regular mediante Ley Orgánica los estados de alarma, excepción y sitio, se dicta la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio<sup>5</sup>. El Ejecutivo conforme a la misma, podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzcan alteraciones graves de la normalidad debido a crisis sanitarias, tales como las derivadas de epidemias (art. 4.b). Declarada la pandemia por la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) el 11 de marzo de 2020, se produce la aprobación del Real Decreto (en adelante RD) 463/2000, de 14 de marzo, declarando el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>6</sup>.

Veamos pues, la forma y el contenido de las restricciones desde la perspectiva de la libertad religiosa. El citado RD señalaba en el art. 7<sup>7</sup>, la principal restricción sustentada principalmente, en las limitaciones impuestas a la libertad de circulación de las personas. En este sentido, se enumeraban las excepciones bajo las cuales se libraban las limitaciones de movilidad, entre las cuales, no encontramos la asistencia a los lugares de culto y/o servicios religiosos, si bien, el art. 11<sup>8</sup> formula las denominadas “medidas de contención en relación a los lugares de culto y ceremonias civiles y

---

<sup>5</sup> BOE, núm. 134, de 5 de junio de 1981.

<sup>6</sup> BOE, núm. 67, de 14 de marzo de 2020.

<sup>7</sup> Art. 7. Limitación de la libertad de circulación de las personas. 1. Durante la vigencia del estado de alarma, las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para la realización de las siguientes actividades, que deberán realizarse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores, mayores, o por otra causa justificada: a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad, así como adquisición de otros productos y prestación de servicios de acuerdo con lo establecido en el artículo 10. b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios. c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial. d) Retorno al lugar de residencia habitual. e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables. f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros. g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad. h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza.

<sup>8</sup> Art.11. Medidas de contención en relación con los lugares de culto y con las ceremonias civiles y religiosas. La asistencia a los lugares de culto y a las ceremonias civiles y religiosas, incluidas las fúnebres, se condicionan a la adopción de medidas organizativas consistentes en evitar aglomeraciones de personas, en función de las dimensiones y características de los lugares, de tal manera que se garantice a los asistentes la posibilidad de respetar la distancia entre ellos de, al menos, un metro.

religiosas”. Desde esta perspectiva, comprobamos que no ha existido una expresa limitación a la celebración de las ceremonias religiosas, todo lo contrario, el citado precepto señalaba que “la asistencia a los lugares de culto y a las ceremonias civiles y religiosas, incluidas las fúnebres, se condicionaban a la adopción de medidas organizativas consistentes en evitar aglomeraciones de personas (...)”. Ahora bien, esta autorización se veía desactivada por cuanto que el art. 7 citado con anterioridad, no incluyó la asistencia a los lugares de culto y la celebración de ceremonias religiosas entre los servicios esenciales permitidos bajo las condiciones establecidas. Desde nuestro punto de vista podría haberse interpretado que el desplazamiento para asistir a un lugar o acto de culto habría quedado comprendido dentro de la letra h) del art. 7.1 RD 463/2020, esto es, bajo la excepción “cualquier otra actividad de naturaleza análoga”. No obstante, esto tampoco fue aceptado por las autoridades, pues finalmente, hemos comprobado como *de facto* ha habido una prohibición en el ejercicio de la libertad religiosa.

Uno de los aspectos más dolorosos de esta situación ha sido la despedida de los seres queridos, todo ello, condicionado por las limitaciones y restricciones anteriormente señaladas. Podemos ensalzar como una de las manifestaciones fundamentales en las que se materializa el derecho fundamental de libertad religiosa, es el derecho a recibir digna sepultura, pero también y en paralelo, el derecho que asiste a los familiares para poder despedir en la fe a sus seres queridos. En materia específica<sup>9</sup>, se publica la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecían medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres<sup>10</sup>. Prohibía “los velatorios en todo tipo de instalaciones, públicas o privadas, así como en los domicilios particulares” (art.3) y admitía una ceremonia de “enterramiento o despedida para la cremación de la persona fallecida”, restringiendo la participación en la misma “a un máximo de tres familiares o allegados, además, en su caso, del ministro de culto o persona asimilada de la confesión respectiva para la práctica de los ritos funerarios de despedida del difunto”, y exigiendo el respeto de “la distancia de uno a dos metros entre ellos” (art. 5).

---

<sup>9</sup> En este sentido, la OMS publicó el documento titulado “Cuestiones prácticas y recomendaciones para los líderes religiosos y las comunidades confesionales en el marco del COVID-19” reconociendo “la función especial de los líderes religiosos, las organizaciones confesionales y los grupos religiosos en la educación, la preparación y la respuesta a la pandemia” y dando particular relevancia a las inhumaciones respetando la cultura y ritos religiosos evitando riesgos.

<sup>10</sup> BOE, núm. 88, de 30 de marzo de 2020.

Los RD 476/2020, de 27 de marzo y 487/2020, de 10 de abril, modificaron el RD 463/2020, de 14 de marzo, limitándose establecer la prórroga y duración del estado de alarma, no conteniendo nuevas disposiciones sobre el derecho a la libertad religiosa, dejando vigente las limitaciones establecidas en el art. 11 antedicho. En el mismo sentido y para implementar nuevas medidas en la limitación de la movilidad, se dictó el RD-Ley 10/2020, de 29 de marzo<sup>11</sup>. Esta nueva norma pretendía reducir al máximo la movilidad derivada de la actividad laboral y profesional, para ello, introdujo una fórmula específica salvando de las restricciones a los denominados servicios esenciales, entre los cuales, no se encontraban los desplazamientos de los ministros de culto de las confesiones religiosas para prestar la asistencia religiosa debida.

La mejoría de los datos epidemiológicos hizo que se pudieran ir flexibilizando las restricciones, las diversas Órdenes Ministeriales recogieron las formalidades establecidas para tornar a la normalidad. En primer lugar, la SND/386/2020, de 3 de mayo<sup>12</sup>, introdujo también medidas respecto a los actos cúltricos. El art. 5.1 para los velatorios disponía que “se autorizaban en todo tipo de instalaciones, públicas o privadas, con un límite máximo de quince personas en espacios al aire libre y diez personas en espacios cerrados. Por su parte, para los entierros, “La participación en la comitiva para el enterramiento o despedida para cremación de la persona fallecida se restringe a un máximo de quince personas, entre familiares y allegados, (...)” (art. 5.2). Con respecto a la asistencia a los lugares de culto, se permitía “la asistencia a lugares de culto siempre que no se supere un tercio de su aforo y que se cumplan las medidas generales de higiene y distancia física establecidas por las autoridades sanitarias” (art.6).

Una modificación posterior en orden a establecer nuevos levantamientos a las restricciones iniciales, concluyó la nueva Orden SND/399/2020, de 9 de mayo<sup>13</sup>. En este caso, no se modificaba el aforo o porcentaje de asistencia en los lugares de culto

---

<sup>11</sup> Real Decreto-Ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19. BOE, núm. 87, de 29 de marzo de 2020.

<sup>12</sup> Orden SND/386/2020, de 3 de mayo, se flexibilizan determinadas restricciones sociales y se determinan las condiciones de desarrollo de la actividad de comercio minorista y de prestación de servicios, así como de las actividades de hostelería y restauración en los territorios menos afectados por la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19. BOE, núm.123, de 3 de mayo de 2020.

<sup>13</sup> Orden SND/399/2020, de 9 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional, establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 1 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad. BOE, núm.130, de 9 de mayo de 2020.

(art.9.1), sino que se trataba de clarificar de forma farragosa como debía hacerse cuando el aforo no estaba determinado debidamente (art.9.2)<sup>14</sup>. Del mismo modo, y ensalzando las características propias de cada confesión religiosa, se les efectuaba una serie de recomendaciones en forma de requisitos (art. 9.3)<sup>15</sup> en relación a las distintas medidas de seguridad que debían irse adoptando. Finalmente, adaptando las preceptivas y requeridas medidas de seguridad de la Orden anteriormente citada, la nueva Orden SND/414/2020, de 16 de mayo<sup>16</sup>, permitía la asistencia a los lugares de culto con un aforo del cincuenta por ciento (art. 9.1).

Este desarrollo normativo llevado a cabo durante la vigencia del estado de alarma y habiendo enfocado su estudio desde la perspectiva de la libertad religiosa, nos invita a hacernos una pregunta, ¿pueden ser las libertades religiosa y de culto consideradas como servicios esenciales? Para su respuesta, pasamos a analizar el derecho a la libertad religiosa, la libertad de cultos y los límites a que se encuentran sometidos en su ejercicio.

---

<sup>14</sup> Art.9.2. Si el aforo máximo no estuviera claramente determinado se podrán utilizar los siguientes estándares para su cálculo: a) Espacios con asientos individuales: una persona por asiento, debiendo respetarse, en todo caso, la distancia mínima de un metro; b) Espacios con bancos: una persona por cada metro lineal de banco; c) Espacios sin asientos: una persona por metro cuadrado de superficie reservada para los asistentes; d) Para dicho cómputo se tendrá en cuenta el espacio reservado para los asistentes excluyendo pasillos, vestíbulos, lugar de la presidencia y colaterales, patios y, si los hubiera, sanitarios. Determinado el tercio del aforo disponible, se mantendrá la distancia de seguridad de, al menos, un metro entre las personas. El aforo máximo deberá publicarse en lugar visible del espacio destinado al culto. No se podrá utilizar el exterior de los edificios ni la vía pública para la celebración de actos de culto.

<sup>15</sup> Art. 9.3. Sin perjuicio de las recomendaciones de cada confesión en las que se tengan en cuenta las condiciones del ejercicio del culto propias de cada una de ellas, con carácter general se deberán observar las siguientes recomendaciones: a) Uso de mascarilla con carácter general; b) Antes de cada reunión o celebración, se deberán realizar tareas de desinfección de los espacios utilizados o que se vayan a utilizar, y durante el desarrollo de las actividades, se reiterará la desinfección de los objetos que se tocan con mayor frecuencia; c) Se organizarán las entradas y salidas para evitar agrupaciones de personas en los accesos e inmediaciones de los lugares de culto; d) Se pondrá a disposición del público dispensadores de geles hidroalcohólicos o desinfectantes con actividad virucida autorizados y registrados por el Ministerio de Sanidad, en todo caso en la entrada del lugar de culto, que deberán estar siempre en condiciones de uso; e) No se permitirá el uso de agua bendecida y las abluciones rituales deberán realizarse en casa; f) Se facilitará en el interior de los lugares de culto la distribución de los asistentes, señalizando si fuese necesario los asientos o zonas utilizables en función del aforo permitido en cada momento; g) En los casos en los que los asistentes se sitúen directamente en el suelo y se descalcen antes de entrar en el lugar de culto, se usarán alfombras personales y se ubicará el calzado en los lugares estipulados, embolsado y separado; h) Se limitará al menor tiempo posible la duración de los encuentros o celebraciones; i) Durante el desarrollo de las reuniones o celebraciones, se evitará: 1.º El contacto personal, manteniendo en todo momento la distancia de seguridad. 2.º La distribución de cualquier tipo de objeto, libros o folletos. 3.º Tocar o besar objetos de devoción u otros objetos que habitualmente se manejen. 4.º La actuación de coros”.

<sup>16</sup> Orden SND/399/2020, de 9 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional, establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 2 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad. BOE, núm.138, de 16 de mayo de 2020.

### III. La libertad religiosa: principio y derecho.

En el contenido del art. 16.3 CE queda configurada la libertad religiosa como principio rector de las relaciones de cooperación entre Estado y las confesiones religiosas. Desde esta perspectiva, aquel se compromete a cooperar con aquellos aspectos de la realidad social que se entienden vinculados al desarrollo de la persona humana<sup>17</sup>, en este caso, el factor religioso. En consecuencia, la construcción constitucional del hecho religioso en torno al principio de libertad religiosa supone un importante avance que conlleva una valoración positiva del factor religioso y la especial protección del ejercicio de los derechos inherentes, instrumentalizado a través de las garantías que establece un doble mandato a los poderes públicos de promoción de la libertad e igualdad y aseguramiento en el ejercicio de estos derechos fundamentales<sup>18</sup>. Si bien, el resto de principios informadores<sup>19</sup> en la materia, sustentan la posición del Estado en relación al fenómeno religioso, por tanto, junto con el principio de libertad religiosa, encontramos los principios de igualdad, neutralidad o aconfesionalidad y el de cooperación, resultando esenciales a la hora de destacar el papel reconocido a los poderes públicos, ostentando la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar el reconocimiento real y efectivo del derecho (art. 9.2 CE).

El Tribunal Constitucional (en adelante TC), en una de las sentencias corales en la materia, señaló que “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 cualesquiera grupos sociales, de manera que el Estado se prohíbe a sí mismo cualquier concurrencia, 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” (FJ1)<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Amorós Azpilicueta, J.J., *La libertad religiosa en la Constitución española de 1978*, Madrid, 1984, págs. 175.

<sup>18</sup> Hernández, A., “Fundación “pluralismo y convivencia”: Un análisis crítico (y II). La fundación frente a los principios constitucionales informadores del Derecho Eclesiástico del Estado”, en *Anuario de la Facultad de Derecho*, vol. XXV, 2007, pág. 49.

<sup>19</sup> Por su parte, Prieto Sanchís incluye el de pluralismo que debe entenderse también como ideológico y religioso”, en Prieto Sanchís, L., “El derecho eclesiástico de la década constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 66, 1989, p. 99. De la misma forma, se cita como principio relacionado con la libertad religiosa en la STC 5/1981, de 13 de febrero, (FJ9).

<sup>20</sup> STC 24/1982, de 13 de mayo, BOE núm.137, de 9 de junio de 1982.

Esta dimensión prestacional ha sido definida en palabras del TC como “laicidad positiva”, “en su dimensión objetiva la libertad religiosa comparte una doble exigencia, a la que se refiere el art. 16.3 CE, por un lado, la de neutralidad de los poderes públicos, ínsita en la aconfesionalidad del Estado y por otro, el mantenimiento de las relaciones de cooperación de estos poderes públicos con las diversas Iglesias. (...) La declaración de neutralidad, considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener “las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y demás confesiones”, vedando cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y estatales” (FJ6)<sup>21</sup>.

Desde la perspectiva de la libertad religiosa como derecho, tomamos como punto de partida la piedra angular en el desarrollo de los derechos humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante DUDH), al encontrar la esencia de los derechos fundamentales en la dignidad y valor de la persona humana, proclama la libertad de pensamiento, conciencia y religión (art.18)<sup>22</sup>. En términos similares se pronuncia el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante CEDU) y reconoce la libertad de manifestar dichas convicciones de forma individual o colectivamente, en público o en privado (art.9)<sup>23</sup>.

En nuestro ámbito interno, la Constitución de 1978 configura un Estado garante de los derechos y libertades, y con respecto al fenómeno religioso, renuncia a asumir una ideología concreta reconociendo la libertad ideológica y religiosa al tiempo que garantizar el pluralismo. Esta razón origina la letra del apartado primero del art. 16 CE, “se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y comunidades sin más limitaciones en sus manifestaciones que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley”. La esencia de este precepto ampara simultáneamente la libertad religiosa e ideológica<sup>24</sup>, situando a la libertad como principio rector para la completa interpretación del art. 16 que debe formularse a la luz

---

<sup>21</sup> STC 154/2002, de 18 de julio, BOE núm. 88, de 7 de agosto de 2002.

<sup>22</sup> Art.18 DUDH “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”.

<sup>23</sup> Art.9 CEDH “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, por medio del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos”.

<sup>24</sup> Corral Salvador, C., “La Ley Orgánica de Libertad Religiosa”, en *Revista española de Derecho Canónico*, vol. 37, nº. 106-109, 1981, pág. 96.



del art. 1.1, esto es, la libertad como valor superior del ordenamiento jurídico y como un derecho fundamental en el ámbito ideológico y religioso<sup>25</sup>. Comprende, por tanto, el derecho de libertad religiosa como el derecho de la persona a profesar las creencias que tengan por conveniente, así como a manifestarlas individual o colectivamente, en público o en privado, mediante el culto, la enseñanza y las prácticas, cuya manifestación es posible visualizarla tanto en una proyección individual como en una proyección social<sup>26</sup>.

Su desarrollo posterior en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (en adelante LOLR) identifica, por un lado y desde el punto de vista objetivo, “el derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto” (art. 1.1 LOLR) y por otro, dentro del aspecto subjetivo, se reconoce a la libertad religiosa un extenso contenido desde una doble vertiente, individual (art.2.1) y colectiva (art. 2.2). Al respecto se ha pronunciado el TC, “El derecho a la libertad religiosa del art. 16.1 CE garantiza la existencia de un claustro íntimo de creencias y, por tanto, un espacio de autodeterminación intelectual ante el fenómeno religioso, vinculado a la propia personalidad y dignidad individual. Pero junto a esta dimensión interna, esta libertad, al igual que la ideológica del propio art. 16.1 CE, incluye también una dimensión externa de “*agere licere*” que faculta a los ciudadanos para actuar con arreglo a sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros” (FJ2)<sup>27</sup>.

En este sentido, el significado de la libertad individual garantizada en el texto constitucional, no puede limitarse ni identificarse únicamente al derecho de libertad religiosa, sino que, en términos generales trasciende y se refiere a la libre autodeterminación del individuo en la elección de vida<sup>28</sup>. Por tanto, encontramos dos momentos inescindibles, el primero en el que el individuo realiza su opción en materia religiosa; el denominado acto de fe y el segundo, compuesto por el conjunto de actuaciones que se derivan de este acto de fe<sup>29</sup>. De este modo, el primero se corresponde

---

<sup>25</sup> Souto Paz, J.A., “Libertad ideológica y religiosa en la Jurisprudencia constitucional”, en *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del Prof. Pedro Lombardía*, Edersa, 1989, pág. 14.

<sup>26</sup> 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*, nº extra 2, 1979 (ejemplar dedicado a los derechos humanos y la Constitución de 1978), págs. 226.

<sup>27</sup> STC 19/1985, de 13 de febrero. BOE, núm. 55, de 5 de marzo de 1985.

<sup>28</sup> Souto Paz, J.A., *Comunidad política y libertad de creencias. Introducción a las Libertades públicas en el Derecho Comparado*, Marcial Pons, 1999, pág. 257.

<sup>29</sup> Ibán, I.C., “Libertad religiosa y libertad de culto en la Constitución española”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Vol. XXVI, 2010, pág. 169.

con la llamada religión en su dimensión individual y en cuanto derecho subjetivo, son dos los componentes implícitos como hemos visto, los ámbitos interno y externo<sup>30</sup>. El segundo componente, se corresponde con las actuaciones específicamente religiosas y cuya relación jurídica por trascender la esfera individual, son tangibles para el Derecho<sup>31</sup>,

En lo que respecta a la dimensión colectiva, la LOLR tomando en consideración lo dispuesto en la CE para la libertad religiosa y de culto, reconoce “el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, a designar y formar a sus ministros, a divulgar y propagar su propio credo, y a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero” (art. 2.2). En su interpretación, las confesiones religiosas podrán establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de personal, de salvaguarda de su propia identidad y del debido respeto a sus creencias, se garantiza así mismo, el libre y público ejercicio de las actividades que le son propias y en especial las de culto, jurisdicción y magisterio, enmarcados estos extremos en las denominadas autonomía institucional y normativa<sup>32</sup>, cuya base se sustenta en el reconocimiento del principio de libertad religiosa y de aconfesionalidad estatal en cuanto que preserva la separación entre religión y Estado<sup>33</sup>. En este sentido, la intervención del Estado en orden a satisfacer las necesidades religiosas de los ciudadanos, permite entender la actitud de los poderes públicos respecto al hecho religioso llevada a cabo a través de la cooperación con los grupos religiosos.

---

<sup>30</sup> Para Molano, nuestra Constitución considera a la religión ante todo como objeto de libertad, y se preocupa también de dejar claro quiénes son los sujetos de esta libertad religiosa. Quedan explicitados así tanto el sujeto individual como el sujeto colectivo de la libertad religiosa. Molano, E., “El Derecho eclesiástico en la Constitución española”, en AA.VV., *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del Prof. Pedro Lombardía*, Madrid, 1989, pág. 29.

<sup>31</sup> Domínguez Bartolomé, R., “El grupo religioso: una manifestación del derecho de asociación”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Vol. X, 1994, pág. 133.

<sup>32</sup> Otaduy, J., “Las cláusulas de salvaguarda de la identidad de las instituciones religiosas. Doctrina y Jurisprudencia”, en *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del Prof. Pedro Lombardía*, Edersa, 1989. pág. 366.

<sup>33</sup> Álvarez Cortina, A.C., “La autonomía de las confesiones religiosas”, *La libertad religiosa en España. XXV años de vigencia de la LOLR 7/1980, de 5 de Julio (comentarios a su articulado)*, (coord.) Álvarez Cortina, A.C., Rodríguez Blanco, M., Granda, 2006, págs. 177-206, pág. 179.

#### IV. Breve referencia a la libertad de culto.

Reconocida la libertad de culto como dimensión externa de la libertad religiosa en los arts. 16.1 CE y 1.1 LOLR, su concreción efectiva se lleva a cabo en el art. 2.1.b, “Practicar los actos de culto y recibir asistencia religiosa de su propia confesión; conmemorar sus festividades; celebrar sus ritos matrimoniales; recibir sepultura digna, sin discriminación por motivos religiosos, y no ser obligado a practicar actos de culto o a recibir asistencia religiosa contraria a sus convicciones personales”. Debe inferirse que “ningún culto puede consistir en algo que no sea, en efecto, la práctica de actos de culto, como ninguna libertad religiosa puede consistir en solamente un derecho a pensar, sino que su expresión jurídica ha de consistir necesariamente en el derecho a practicar”<sup>34</sup>.

Desde esta perspectiva, resulta necesario introducir el concepto de culto, siendo un aspecto determinante del hecho religioso y que como externalización de las creencias incide directamente en las relaciones sociales<sup>35</sup>, puede definirse como “el conjunto de actos y ceremonias con los que el hombre tributa homenaje al Ser Supremo, o a personas o cosas tenidas por sagradas en una determinada religión”<sup>36</sup>, esto es, “los actos rituales y ceremoniales con los que se manifiestan directamente las creencias, así como a las diversas prácticas que los integran”<sup>37</sup>. En este sentido, se consideran dentro de los actos de culto, el derecho de reunirse y manifestarse con fines religiosos según lo recogido en el art. 2.1.b LOLR, también puede ser considerado contenido del acto de culto.

Esta presentación sobre la dimensión de los actos de culto y en relación a las restricciones sufridas por la legalidad vigente durante el estado de alarma, nos permiten realizar una apreciación extensiva sobre su alcance, entendiendo que no estamos ante actos de culto *stricto sensu* sino de actividades de culto. De este modo, se daría cabida a la libre manifestación de la religión o creencias, la celebración de ritos, así como las diversas prácticas que integran los actos de culto antedichos, entre ellos, “la

<sup>34</sup> Ciaurriz, M<sup>a</sup>.J., “El art. 1 de la LOLR de 1980” en *Conciencia y Libertad. Revista de la Asociación para la defensa de la Libertad religiosa*. Año 2005, nº16. Págs. 46-58, pág. 55

<sup>35</sup> Bueno Salinas, S., “Confesiones y Entes Confesionales en el Derecho español”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, IV (1988), págs. 111-113; Domínguez Bartolomé, R., “El grupo religioso: una manifestación...”, *Op.Cit.*, págs. 134-136.

<sup>36</sup> Prieto Sanchís, L., “El derecho fundamental de libertad religiosa”, en *VVAA Curso de Derecho Eclesiástico*. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1991, pág. 317.

<sup>37</sup> Ciaurriz, M<sup>a</sup>.J., “La libertad religiosa en el “Comentario General del Comité de Derechos humanos” de las Naciones Unidas de 20 de julio de 1993”, *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, (coord.) Martínez-Torrón, J., Granada, 1998, págs.425-437.

construcción de lugares de culto, el empleo de fórmulas y objetos rituales, la exhibición de símbolos y la observancia de las fiestas religiosas y los días de asueto. Además, la práctica y la enseñanza de la religión o de las creencias incluyen actos que son parte integrante de la forma en que los grupos religiosos llevan a cabo sus actividades fundamentales, como ocurre con la libertad de escoger a sus dirigentes religiosos, sacerdotes y maestros, la libertad de establecer seminarios o escuelas religiosas y la libertad de preparar y distribuir textos o publicaciones religiosos”<sup>38</sup>.

## **V. Límites a la libertad religiosa. Del orden público a la salud pública.**

El reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales en general y del derecho de libertad religiosa en particular, hace que nos planteemos la necesidad de ver qué límites han sido previstos para el desarrollo de su ejercicio. En términos generales, el ejercicio de todos los derechos fundamentales y libertades públicas hace que no debamos olvidar la letra del art. 10.1 cuyo límite se encuentra en “el respeto a los derechos de los demás” como “fundamento del orden público y de la paz social”. La doctrina del TC considera que los derechos fundamentales tienen límites derivados de su propia naturaleza<sup>39</sup>, por ello, estimamos oportuno, profundizar en los límites específicos del derecho a la libertad religiosa, en tanto en cuanto su delimitación conforma parte del contenido efectivo del mismo<sup>40</sup>.

La protección de la salud pública ha sido el motivo para la restricción de la libertad religiosa durante el estado de alarma. En este sentido, tenemos que traer a colación la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, para su protección, las autoridades sanitarias podrán adoptar las medidas previstas en la Ley cuando medien razones sanitarias de urgencia o necesidad (Art.1).

---

<sup>38</sup> Como indica el Comité de Derechos Humanos, puede decirse que forma parte de nuestro Patrimonio Cultural Inmaterial, como forma indiscutiblemente de manifestar una religión o creencia a través del culto. Comentario General No. 22, artículo 18 (48º periodo de sesiones 1993) U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 179 (1993).

<sup>39</sup> Entre otras, la STC 5/1981, de 13 de febrero, señala hasta cuatro clases de límites; los límites por propia naturaleza, los que puedan establecer el legislador; los derivados de su articulación con otros derechos; los principios constitucionales; y los derechos de los demás. Distingue igualmente, entre límites esenciales y no esenciales. El máximo intérprete de la Constitución ha aplicado el principio de proporcionalidad, de ello se infiere que, “tanto la regulación legal como la práctica de mismas ha de limitarse a las que se hallen dirigidas a un fin constitucionalmente legítimo que pueda justificarlas y que se expliquen sólo en la medida en que supongan un sacrificio del derecho fundamental estrictamente necesario para conseguirlo y resulten proporcionadas a ese sacrificio” (FJ3).

<sup>40</sup> Fernández Farreres, G., *Asociaciones y Constitución*, Madrid, 1987, pág. 44.

La CE garantiza las manifestaciones de la libertad ideológica, religiosa y de culto, sin más limitación que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la Ley (art. 16.1). Desde esta perspectiva, la LOLR, tomando en consideración lo dispuesto en los distintos textos internacionales de derechos<sup>41</sup>, establece que “el ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la ley en el ámbito de una sociedad democrática” (art. 3.1).

La doctrina ha invertido sus esfuerzos en tratar de dar contenido al concepto de orden público. Sin ser pacífica la doctrina y dadas las limitaciones de este estudio que nos hemos propuesto, podemos hacer alusión al mismo en términos más genéricos, dejando un estudio pormenorizado para futuras ocasiones, analizando eso sí, los elementos que lo componen y ayudan a delimitarlo.

De las distintas opiniones doctrinales se deriva la necesidad de poner en relación el concepto de orden público con lo establecido por el art.10.1 de la Constitución, esto conlleva que, el orden público debe entenderse como una institución dirigida a la protección de la persona y al libre desarrollo de la personalidad y no simplemente a limitar el ejercicio de los derechos<sup>42</sup>. La ausencia de un concepto de orden público no obsta a que éste se haya desarrollado por medio de los elementos que lo componen como ha señalado el art. 3.1LOLR, a saber, la protección de los derechos ajenos, la moral pública, la salud y la seguridad. Debido al estudio aquí presentado, nos centramos brevemente en el estudio de la salud pública.

Es necesario preguntarnos qué entendemos por salud pública para poder analizar la concordancia entre las normas nacidas de la situación epidemiológica y las restricciones al ejercicio de la libertad religiosa y de culto. La doctrina en base a la

---

<sup>41</sup> El orden público es en el contexto de las normas internacionales, uno más de los elementos susceptibles de servir de límite al ejercicio de esta libertad (...) y no un mero concepto integrante de todos los demás aspectos a los que aluden las propias cláusulas limitadoras de la libertad de creencia, en este sentido, cabría dar acogida a una serie de límites no expresamente previstos en la CE. Polo Sabau, J.R., “*Libertad de creencias y orden público en la Constitución española; claves de interpretación*”, Foro, Nueva Época, vol. 15, nº 2, 2012, [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_FORO.2012.v15.n2.41492](http://dx.doi.org/10.5209/rev_FORO.2012.v15.n2.41492), pág. 215.

<sup>42</sup> Martín Sánchez, I., “El derecho de libertad religiosa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español”, en *Ius Canonicum*, Vol. LXV, 1993, págs. 61-96. El mismo autor en “La libertad ideológica y religiosa”, *Ponencia del Curso de verano Derecho y Conciencia, 6-10 de Julio de 2009*, Aranjuez, Univ. Rey Juan Carlos.

interpretación de las distintas resoluciones judiciales, trata de discernir el ámbito específico aludido a la hora de enfocar la salud pública como elemento constitutivo del orden público y por tanto como límite legítimo al ejercicio de la libertad religiosa y de culto. En este sentido, es preciso identificar que, dentro del contenido de la salud pública, encontramos, por un lado, la denominada salud persona o privada y de otro, como identifica el TC, la salud pública, epicentro del literal del art. 3.1LOLR, “(...) los textos internacionales, que sirven de pauta para la interpretación de nuestras normas (art. 10.2 CE), se refieren en los preceptos citados a la salud pública, entendida con referencia a los riesgos para la salud en general” (FJ13)<sup>43</sup>. Por ello, entendemos que las medidas restrictivas deberían haber sido ponderadas, pues aún estando siendo esencial la protección de la salud pública en general, no deben vulnerarse derechos fundamentales en particular.

### **Conclusiones.**

En términos generales y a la vista del estudio realizado, podemos afirmar la necesidad de defender el ejercicio de libertad religiosa, los actos de culto y la asistencia religiosa, como derecho fundamental en cuya esencia se encuentra aspectos de la dignidad humana, vinculados al desarrollo personal. Hemos expuesto como las medidas restrictivas adoptadas por los poderes públicos para la contención de la COVID-19, han resultado esencialmente ofensivas y limitativas con el ejercicio de la libertad de culto. Nos hicimos una pregunta que ahora podemos responder, hablar de libertad religiosa nos permite afirmar que estamos en presencia de una actividad esencial para el ser humano. Han sido momentos de complejidad suprema en donde los actos de culto, la asistencia religiosa y el poder despedir a los seres queridos como es debido, habrían sido actos de extrema necesidad, todo ello, en aras de la protección del ejercicio del derecho a la libertad religiosa y de culto. Los poderes públicos deberían haber previsto mecanismos encaminados a no limitar el ejercicio de la libertad religiosa, siendo en este caso, elementos necesarios, las distintas confesiones religiosas.

---

<sup>43</sup> Sentencia 154/2002, de 18 de julio, BOE núm. 188, de 7 de agosto de 2002.

## Bibliografía.

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*, nº extra 2, 1979 (ejemplar dedicado a los derechos humanos y la Constitución de 1978),

Álvarez Cortina, A.-C., “La autonomía de las confesiones religiosas”, *La libertad religiosa en España. XXV años de vigencia de la LOLR 7/1980, de 5 de Julio (comentarios a su articulado)*, (coord.) Álvarez Cortina, A.C., Rodríguez Blanco, M., Granda, 2006.

Amorós Azpilicueta, J.J., *La libertad religiosa en la Constitución española de 1978*, Madrid, 1984.

Bueno Salinas, S., “Confesiones y Entes Confesionales en el Derecho español”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, IV (1988),

Ciaurriz, M.J., “El art. 1 de la LOLR de 1980” en *Conciencia y Libertad. Revista de la Asociación para la defensa de la Libertad religiosa*. Año 2005, nº16.

- “La libertad religiosa en el “Comentario General del Comité de Derechos humanos” de las Naciones Unidas de 20 de julio de 1993”, *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, (coord.) Martínez-Torrón, J., Granada, 1998

Corral Salvador, C., “La Ley Orgánica de Libertad Religiosa”, en *Revista española de Derecho Canónico*, vol. 37, nº 106-109, 1981,

Domínguez Bartolomé, R., “El grupo religioso: una manifestación del derecho de asociación”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Vol. X, 1994,

Fernández Farreres, G., *Asociaciones y Constitución*, Madrid, 1987,

Hernández, A., “Fundación “pluralismo y convivencia”: Un análisis crítico (y II). La fundación frente a los principios constitucionales informadores del Derecho Eclesiástico del Estado”, en *Anuario de la Facultad de Derecho*, vol. XXV, 2007,

Ibán, I.C., “Libertad religiosa y libertad de culto en la Constitución española”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Vol. XXVI, 2010, pág. 169.

Mantecón Sancho, J., *El derecho fundamental de libertad religiosa; textos, comentarios y bibliografía*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, Euns, 1996.

Martín Sánchez, I., “El derecho de libertad religiosa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español”, en *Ius Canonicum*, Vol. LXV, 1993, págs. 61-96.

Molano, E., “El Derecho eclesiástico en la Constitución española”, en AA.VV., *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del Prof. Pedro Lombardía*, Madrid, 1989.

Otaúy, J., “Las cláusulas de salvaguarda de la identidad de las instituciones religiosas. Doctrina y Jurisprudencia”, en *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del Prof. Pedro Lombardía*, Edersa, 1989.

Polo Sabau, J.R., “*Libertad de creencias y orden público en la Constitución española; claves de interpretación*”, Foro, Nueva Época, vol. 15, nº. 2, 2012,

Prieto Sanchís, L., “El derecho eclesiástico de la década constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 66, 1989.

- “El derecho fundamental de libertad religiosa”, en *VVAA Curso de Derecho Eclesiástico*. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1991.

Souto Paz, J.A., *Comunidad política y libertad de creencias. Introducción a las Libertades públicas en el Derecho Comparado*, Marcial Pons, 1999,

- Souto Paz, J.A., “Libertad ideológica y religiosa en la Jurisprudencia constitucional”, en *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del Prof. Pedro Lombardía*, Edersa, 1989,

Viladrich, P.J. y Ferrer Ortiz, J., *Principios informadores del Derecho eclesiástico español*, en *Derecho Eclesiástico del Estado*, 3ª ed. Pamplona, 1993.