

EL SIGNIFICADO CONSTITUCIONAL DE LA LIBERTAD RELIGIOSA

José Ramón Polo Sabau

Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad de Málaga

Resumen:

En este trabajo se estudia el significado de la referencia a la libertad religiosa que se realiza en el artículo 16 de la Constitución española, en la búsqueda del contenido constitucionalmente declarado de ese precepto a la luz de lo dispuesto en el canon hermenéutico del artículo 10.2 CE. Se analiza, así, el sentido que a ese derecho confieren los textos internacionales suscritos por España en la materia, especialmente los textos de Naciones Unidas y el Convenio Europeo de Derechos Humanos, y se llega a la conclusión de que, en ellos, prevalece la noción amplia y unitaria de la libertad de creencias, frente a la concepción especial de la libertad religiosa que se ha impuesto en nuestro Derecho y ha sido objeto de un desarrollo normativo particular.

Abstract:

This paper deals with the study of the proper meaning and scope of the religious freedom clause in article 16 of the Spanish Constitution, in search of its constitutionally declared content that comes from the meaning that particular clause presents in the international human rights law, as it is determined by article 10.2 of Spain's Constitution. Special consideration is so given to the United Nations and European human rights law with regard to the religious freedom legal status, coming finally to the conclusion that, in this international context, we do not find an autonomous meaning for the freedom of religion clause but a much wider concept of freedom of thought, conscience and religion, providing the same protection for religious and non-religious convictions.

Palabras clave:

Libertad religiosa; libertad de creencias; relaciones Iglesia-Estado

Key words:

Religious freedom; freedom of thought, conscience and religion; Church and State Law.

Sumario:

1. Introducción: la opción legislativa por la especialidad del régimen de la libertad religiosa. 2. El contenido constitucionalmente declarado del artículo 16 CE. 3. La concepción dogmática del significado constitucional de la libertad religiosa en la doctrina científica española. 4. Conclusiones: el estatuto constitucional de la libertad de creencias frente al desarrollo normativo de la libertad religiosa

1. Introducción: la opción legislativa por la especialidad del régimen de la libertad religiosa

En el ordenamiento jurídico español, la libertad religiosa, como es notorio, ha sido objeto de un desarrollo normativo especial a través de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (en adelante LOLR).

En esta norma se contemplan una serie de facultades integrantes del contenido del derecho fundamental y, por lo que hace a aquellas cuya titularidad corresponde al sujeto individual y cuyo ejercicio, asimismo, es de orden individual, cabe apreciar su carácter ostensiblemente reiterativo y, por tanto, innecesario, respecto del conjunto de facultades que forman ya parte del régimen común de derechos fundamentales y libertades públicas en nuestro ordenamiento constitucional, como se ha encargado de subrayar buena parte de la doctrina científica.

Y así, en efecto, por sólo citar un ejemplo particularmente ilustrativo de lo que acabo de mencionar, el derecho a manifestar libremente las propias creencias religiosas o la ausencia de las mismas, enunciado en el art. 2.1.a) de la LOLR, se encuentra ya debidamente tutelado en nuestro ordenamiento jurídico, al margen de lo estipulado en este último precepto, merced al reconocimiento de la libertad de expresión en el art. 20 de la Constitución que es directa e inmediatamente aplicable, sin necesidad de que se produzca la interposición del legislador, como bien se sabe, a este o a cualquier otro ámbito de la libre manifestación de las convicciones individuales, independientemente de su eventual naturaleza política, ideológica, religiosa, etc. Y otro tanto cabe decir del conjunto de facultades, mencionadas en el art. 2.2 LOLR (derecho de las confesiones a establecer sus lugares de culto o reunión, a formar a sus ministros, a divulgar su propio credo, etc.), cuya titularidad se atribuye directamente al sujeto colectivo pero que, en atención a la vigencia en nuestro ordenamiento del principio personalista, se encuentran instrumentalmente garantizadas al servicio de la realización efectiva de la libertad religiosa del sujeto individual; su carácter redundante respecto del régimen común de derechos y libertades en la legislación general es, asimismo, manifiesto.

Ahora bien, en el terreno de las facultades de titularidad individual pero de ejercicio colectivo que se enumeran en la ley orgánica como parte del contenido esencial del derecho regulado, la cuestión adquiere un cariz bien distinto, y es precisamente en este ámbito en el que cabe nítidamente percibir un tratamiento jurídico que se aparta de la legislación general y en el que, consecuentemente, cabe cifrar el fundamento en el que más sólidamente se apoya la propia concepción de esta ley como una ley especial o, dicho de un modo acaso más pertinente, como una ley en la que se realiza un desarrollo de la libertad religiosa concebida como una libertad especial, de objeto y contenido propios y distintos de los que corresponderían, en nuestro ordenamiento, a la libertad ideológica.

En este sentido, el art. 2.1.d) de la LOLR se expresa en términos que, en una inicial aproximación, pudieran parecer igualmente redundantes en el contexto de la legislación general, en cierta similitud con lo que se acaba de señalar respecto de las facultades de ejercicio individual, pues aquella norma reconoce el derecho a reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y a asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas, conductas ambas que ya se encuentran tuteladas con carácter general, respectivamente, en los arts. 21 y 22 de la ley fundamental.

En ninguno de los dos casos, el estatuto constitucional de estos derechos excluye de su ámbito de amparo a las reuniones y manifestaciones realizadas con finalidad religiosa o a las asociaciones creadas con igual propósito, lo que se ve confirmado en la jurisprudencia constitucional recaída en torno al significado y alcance de ambos derechos fundamentales.

En el supuesto del art. 21 CE ello no ofrece la menor duda. La conexión causal entre la genética libertad ideológica y religiosa y el derecho de reunión ha sido puesta de relieve por el Tribunal Constitucional, al proclamar que “el derecho de reunión es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria, [...] que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas”

(STC 85/1988, de 28 de abril. FJ 2º)¹. En este sentido, la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, desarrolla directamente este derecho fundamental regulando, como se afirma en su Exposición de Motivos, su núcleo esencial conforme a los preceptos constitucionales, y proclamando asimismo, también en esa parte preliminar de la ley, que “se mantiene la vigencia de las normas de carácter especial, en tanto no recojan preceptos contrarios a la Constitución, definiéndose esta Ley como general y supletoria respecto a los regímenes especiales que se mantengan en vigor dentro de la Constitución”, lo que supone la admisión en nuestro ordenamiento de regímenes especiales, previstos por la ley para determinados tipos de reuniones celebradas al amparo de este derecho fundamental, siempre que esa normativa especial respete el contenido constitucional básico del art. 21 que no puede ser obviado en ningún caso².

La ley de libertad religiosa se limita, en este aspecto, a reconocer el derecho de reunión y manifestación con fines religiosos que se ejercerá, dice esta norma, con arreglo al ordenamiento jurídico general y a lo establecido en ella especialmente (art. 2.1.d) LOLR); pero a diferencia de lo que ocurre, como a continuación se verá, respecto del derecho de asociación religiosa, en esta ocasión esa última referencia no tiene ninguna trascendencia jurídica puesto que la LOLR no establece particularidad alguna para el ejercicio del derecho de reunión en materia religiosa, y, consecuentemente, dicho ejercicio habrá de hacerse efectivo por los cauces ordinarios previstos para el derecho de reunión en la ley de 1983.

Tampoco en el supuesto del derecho de asociación, constitucionalmente consagrado en el art. 22, quedan excluidas de su ámbito de amparo las asociaciones creadas con finalidad religiosa.

¹ Sabido es además, en confirmación de la existencia de esa relación de fundamento entre los arts. 16 y 21, que también la libertad de expresión constituye una de esas libertades especializadas de contenido intelectual que son manifestación de la libertad ideológica y religiosa (cfr. STC 20/1990. FJ 4º).

² Cuestión distinta es, como se sabe, la de la exclusión de determinados tipos de reuniones del ámbito de aplicación de la ley del derecho de reunión que se verifica en su art. 2, por tratarse de conductas que pueden realizarse libremente y están protegidas en el contexto del sistema de derechos y libertades, pero que no se llevan a cabo en ejercicio de este concreto derecho fundamental.

Cabe extraer esta conclusión a la luz de la jurisprudencia constitucional sobre la garantía común asociativa del art. 22 y su relación con el régimen de las llamadas asociaciones de relevancia constitucional. Así por ejemplo, en referencia a los partidos políticos, se ha declarado que estos no son sino una forma particular de asociación y que, paralelamente, el art. 22 CE no excluye de su ámbito de aplicación a las asociaciones con finalidad política (cfr. STC 3/1981), por lo que puede afirmarse que este último precepto constituye el núcleo básico del régimen constitucional de los partidos políticos (cfr. STC 85/1986); aplicando este mismo razonamiento a cualquier otra manifestación del fenómeno asociativo, y concretamente ahora a las confesiones religiosas —que son asociaciones de relevancia constitucional, como algunos venimos sosteniendo desde hace tiempo y ha confirmado al fin el legislador del derecho de asociación³—, habría que concluir, en pura lógica, que puesto que el art. 22 tampoco excluye de su ámbito a las asociaciones con finalidad religiosa, la garantía común asociativa que se consagra en este precepto resulta también aplicable a las confesiones y constituye, de hecho, el núcleo básico de su régimen constitucional⁴.

Pese a las distorsiones a que dan pie tanto la regulación de la Ley Orgánica del Derecho de Asociación sobre este punto como, asimismo, lo declarado en la sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de febrero de 2001, lo cierto es que, en mi criterio, una

³ Aunque no está de más señalar que la Ley Orgánica del Derecho de Asociación, por sí sola, no permite ser concluyente respecto a la premisa indicada, puesto que, si bien parte, en su Exposición de Motivos, de la expresa concepción de las confesiones como asociaciones de relevancia constitucional, y por tanto implícitamente las incluye bajo el manto protector del art. 22 CE, ulteriormente, en su texto articulado, incorpora tanto algunas previsiones que paradójicamente parecen desmentir esa concepción como otras que, por el contrario, la confirman, estableciendo así una regulación que en ciertos aspectos resulta claramente antinómica y dificultando la adecuada comprensión de todo este sector normativo (*Vid.* J. R. POLO, “Notas sobre el estatuto de las confesiones religiosas en la Ley Orgánica del Derecho de Asociación”, en *Revista Española de Derecho Constitucional* (En prensa).

⁴ Si bien, en esta ocasión, es la STC 46/2001, de 15 de febrero, contradiciendo con ello la doctrina precedente del Tribunal Constitucional sobre el significado y alcance del art. 22, la que parece abogar, aun de manera confusa y también internamente contradictoria, por la exclusión de las confesiones religiosas del ámbito de amparo del derecho de asociación (*Vid.* más ampliamente J. R. POLO, *La naturaleza jurídica de las confesiones religiosas en el Derecho Constitucional español*, Málaga, 2008).

interpretación constitucionalmente adecuada de las disposiciones que integran este sector normativo permite concluir que los arts. 21 y 22 de la Constitución constituyen, respectivamente, el núcleo constitucional básico de las reuniones, manifestaciones y asociaciones con finalidad religiosa⁵. Y ello puede afirmarse sin dejar de reconocer que ambos derechos fundamentales son, a su vez, manifestaciones especiales de la libertad ideológica y religiosa, genéricamente constitucionalizada en el art. 16 como una auténtica libertad matriz que sirve de fundamento último, tanto a estos derechos, como a las restantes libertades públicas especializadas de contenido intelectual (libertades espirituales, si nos atenemos a la denominación propia de la dogmática francesa).

Pero, siendo todo ello así, a diferencia, como advertía, de lo que se percibe en el tratamiento del derecho de reunión con fines religiosos en la LOLR, tratándose, ahora, del derecho de asociación religiosa, la remisión a “lo establecido en la presente Ley Orgánica” sí ha tenido consecuencias jurídicas, y muy notables, al sentar las bases de lo que va a constituir, en esa norma, un estatuto propio para las confesiones religiosas, distinto del que la legislación general contempla para las restantes manifestaciones ordinarias del fenómeno asociativo. Ese estatuto especial gira en torno a la creación del Registro de Entidades Religiosas (cfr. art. 5 LOLR) y este, a su vez, parece ser el eje central de la concepción de la libertad religiosa como

⁵ Para el caso de la libertad de asociación, concluye categórico G. Fernández Farreres que “también las comunidades y confesiones religiosas a las que alude el artículo 16 del texto constitucional deben considerarse, en mi opinión, como modalidades asociativas que, sin perjuicio de sus especialidades [...] son susceptibles de reconducirse al artículo 22 del mismo texto constitucional. [...] Ninguna duda debe haber, en definitiva, de que el artículo 22 de la Constitución, como derecho común de las asociaciones, alcanza también a este singular supuesto de las «asociaciones religiosas»” (G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Asociaciones y Constitución (Estudio específico del artículo 22 de la Constitución)*, Madrid, 1987, págs. 179-80). Y de ahí que A Torres del Moral, por ejemplo, sostenga que lo que se consigna en la LOLR es “el derecho individual de asociación con fines religiosos y el derecho de las comunidades religiosas a: 1) constituirse como asociaciones, aunque la ley no las llama nunca así” (A. TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho Constitucional español, I. Sistema de fuentes. Sistema de los derechos*, Madrid, 2010, pág. 430). Mi coincidencia con este planteamiento es plena.

una libertad especial, autónoma y diferenciada de la libertad ideológica.

Sea como fuere, aun cuando la concepción especial de la libertad religiosa que está en el origen de la promulgación de la LOLR sólo se manifieste, al cabo, en la vertiente de ejercicio colectivo del derecho, concretamente en el estatuto de las confesiones religiosas que aparecen reguladas en esta norma como una realidad jurídica supuestamente distinta, en esencia, de las restantes asociaciones ideológicas que se someten a la legislación general asociativa (a excepción, claro está, de las que desempeñan algún papel institucional en nuestro ordenamiento y que gozan de un estatuto propio y diferenciado de aquel que gira en torno al Registro General de Asociaciones – v. gr. los partidos políticos-, lo que no es el caso de las confesiones), el hecho cierto es que esa concepción especial de la libertad religiosa es un dato normativo insoslayable y representa en sí misma una opción, adoptada por el legislador de desarrollo, cuya adecuación al significado del art. 16 de la Constitución resulta, en mi opinión, particularmente discutible.

Este es el terreno en el que van a desenvolverse las reflexiones que a continuación pretendo exponer a propósito del significado constitucional de la libertad religiosa, a la que alude expresamente el constituyente en esa norma y cuyo sentido, como aspiro a argumentar de un modo que resulte convincente, no se compadece con la solución adoptada por el legislador orgánico en lo que, a mi juicio, cabe ya anticipar, constituye un desarrollo parcial y constitucionalmente inadecuado del contenido normativo del art. 16 de la ley fundamental.

2. El contenido constitucionalmente declarado del artículo 16 CE

Desentrañar el significado que encierra el enunciado del art. 16.1 de la Constitución es una tarea que pasa, en primera instancia y a la luz de lo dispuesto en el art. 10.2 CE, por atender al sentido que a la libertad ideológica y religiosa conceden los textos internacionales en la materia ratificados por España, pues en dicho sentido encontraremos, como se sabe, el *contenido constitucionalmente declarado* de ese derecho (cfr. STC 36/1991, FJ 5º). Se trata, en consecuencia, de un canon hermenéutico cuya importancia, por lo que hace al objeto de este trabajo, resulta muy difícil de sobrestimar.

Y, como puede ya inferirse de lo hasta ahora dicho, la pregunta a la que ha de darse una respuesta compatible con ese contenido constitucionalmente declarado de nuestro art. 16 CE, a tenor de lo estipulado en esos textos internacionales, no es otra que la de si estamos aquí en presencia de un solo derecho, la libertad ideológica y religiosa, o de dos derechos distintos, de objeto y contenido propios cada uno de ellos, conclusión esta última que avalaría, desde la perspectiva constitucional, la opción legislativa por la especialidad del régimen de la libertad religiosa.

Confrontados con este interrogante es preciso destacar, antes de entrar en otro tipo de consideraciones, que los argumentos de corte formalista, como el que atiende primordialmente a la particular nomenclatura utilizada para designar al derecho en uno u otro texto normativo, resultan de muy escasa utilidad, pues es notorio que en los distintos tratados internacionales, tanto en los de ámbito universal como en los relativos al marco regional europeo, se utilizan denominaciones diferentes para aludir a este derecho sin que de su comparación quepa extraer la conclusión, en el plano sustantivo, de que las diversas fórmulas normativas utilizadas responden a significados supuestamente diferentes del derecho en cada uno de los textos examinados.

Así por ejemplo, el art. 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se refiere a la *libertad de pensamiento, de conciencia y de religión*, y al enunciar las facultades que integran su contenido alude, entre otras, a la libertad de manifestar *su religión o su creencia*; y previamente, en el Preámbulo de la Declaración, se hace mención a la *libertad de creencias*, cuya adecuada tutela es concebida como una de las aspiraciones más elevadas del hombre. Idéntica fórmula de reconocimiento adopta el art. 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, aunque al describir el contenido del derecho, apartándose mínimamente del texto de la Declaración Universal, menciona la libertad de tener o adoptar *la religión o las creencias de su elección*. Ulteriormente, en el Preámbulo de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, de 25 de noviembre de 1981, se hace mención tanto a la *libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de convicciones*

como, más condensadamente, a la *libertad de religión o de convicciones*, e igualmente se refiere el art. 1 de esta Declaración, como una de las facultades que integran el contenido de ese derecho, a la libertad de tener *una religión o cualesquiera convicciones de su elección*.

En el contexto europeo, la manifiesta inspiración en los textos de Naciones Unidas del Convenio Europeo de Derechos Humanos hace que este no se aparte, en su art. 9, de los términos empleados tanto en el Pacto de 1966 como en la Declaración de 1981, aludiéndose, así, tanto a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión como a la libertad de manifestar la religión o las convicciones. Y otro tanto cabe decir de lo establecido en el art. 10 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Parece indiscutible que el recurso en todos estos textos a fórmulas normativas distintas no puede entenderse en el sentido de que se esté aludiendo en ellos a derechos diferentes. Prueba evidente de que esto es así la constituye un dato altamente revelador y que, pese a que en ocasiones haya pasado un tanto desapercibido en sede doctrinal, resulta, a estos efectos, francamente definitivo: las versiones oficiales en lengua inglesa y francesa del art. 9 del CEDH emplean expresiones formalmente diferentes en referencia al derecho reconocido en este precepto, libertad de religión o creencia (*to manifest his religion or belief*) en la primera y libertad de religión o convicción (*liberté de manifester sa religion ou sa conviction*) en la segunda, sin que de ello quepa deducir, lo que es sencillamente una obviedad, que se están reconociendo derechos distintos en cada una de las versiones oficiales.

Así pues, al margen de las diferencias que se observan respecto a la particular fórmula empleada en cada texto internacional para enunciar el derecho fundamental, lo verdaderamente relevante aquí no es sino el significado material que en cada uno de esos textos se atribuye a los preceptos en los que ese derecho se ve reconocido, pues ese significado material será el que se integre en la hermenéutica de nuestra ley fundamental y se identifique con el contenido constitucionalmente declarado del art. 16 CE.

A estos efectos, resulta particularmente esclarecedora la Observación general del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas al artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 20 de julio de 1993. Tanto la doctrina científica como la jurisprudencia constitucional suelen prestar una mayor atención al sistema europeo de derechos humanos y, particularmente, a las determinaciones emanadas de la Corte de Estrasburgo, seguramente a causa de que el mencionado Comité de Naciones Unidas carece del carácter netamente jurisdiccional que sí tiene, por el contrario, el TEDH en su labor de aplicación del Convenio Europeo; pero no es menos cierto, como oportunamente ha hecho notar A. Saiz Arnaiz, que esta frecuente desatención a lo dictaminado por ese Comité no está en absoluto justificada a la luz de lo estipulado en el art. 10.2 CE y debería ser corregida, especialmente por lo que hace a nuestra jurisprudencia constitucional, concediendo en esta sede un papel más relevante a las observaciones del Comité, igualmente vinculantes para el Tribunal Constitucional en su búsqueda de una interpretación internacionalmente adecuada del estatuto de los derechos fundamentales⁶.

Desde el punto de vista del significado material del derecho reconocido, la precitada Observación general deja escaso margen a la duda al adoptar como premisa la de que “el Derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (que incluye la libertad de tener creencias) en el párrafo 1 del art. 18, es profundo y de largo alcance; abarca la libertad de pensamiento sobre todas las cuestiones, las convicciones personales y el compromiso con la religión o las creencias, ya se manifiesten a título individual o en comunidad con otras personas. El Comité señala a la atención de los Estados Partes el hecho de que la libertad de pensamiento y la libertad de conciencia se protegen de igual modo que la libertad de religión y de creencias”. A mayor abundamiento, añade el Comité que “el art. 18 protege las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia. Los términos creencias y religión deben entenderse en sentido amplio. El art. 18 no se limita en su aplicación a

⁶ Cfr. A. SAIZ ARNAIZ, *La apertura constitucional al Derecho internacional y europeo de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución española*, Madrid, 1999, págs. 116-34.

las religiones tradicionales, o a las religiones y creencias con características o prácticas institucionales análogas a las de las religiones tradicionales”. Y más adelante este organismo se refiere, en su análisis del contenido de esta norma, a “la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o creencias, y la libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias”, así como a “la libertad de tener la religión o las creencias de la propia elección”.

La noción de este derecho asumida en el Pacto Internacional de 1966 es, consecuentemente, muy amplia y alusiva al establecimiento de una tutela jurídica común para la libre manifestación de las convicciones, sea cual fuere su naturaleza; es la misma noción, por otra parte, que se percibe en el art. 18 de la Declaración Universal en el que se inspira aquel Pacto y, de hecho, acaso la denominación que mejor se acomoda a esa concepción global y omnicomprendiva del derecho proclamado sea la que se menciona en el Preámbulo de la Declaración Universal, esto es, la de la libertad de creencias⁷.

Particularmente significativo a estos efectos resulta el dato de que, en el proceso de elaboración de la Declaración Universal, la introducción del término religión como objeto de protección en el art. 18 es tardía y obedece, básicamente, a las presiones ejercidas por una determinada organización religiosa hebrea que pretendía con ello cerrar el paso, de manera inequívoca, a cualquier posible interpretación de la norma que excluyese de su ámbito de tutela a la libre manifestación de las convicciones de esa naturaleza⁸. Y lo que

⁷ R. Cassin se refirió al art. 18 de la Declaración Universal como garante de una amplia “liberté de conscience, de pensée, de croyance”, al frente de un conjunto de derechos y facultades de orden espiritual (cfr. R. CASSIN, “La Déclaration Universelle et la mise en oeuvre des droits de l’homme”, en *Recueil des Cours. Académie de Droit International*, 79 (1951, II), pág. 278.

⁸ Como ha hecho notar J. A. Souto, “tampoco resultó tarea fácil la inclusión del término libertad religiosa, pues se consideró que la libertad de pensamiento abarcaba los diferentes supuestos de concepción de la vida, incluido el religioso. Sin embargo, la presión de los *lobby* judíos, en concreto de la organización judía Agudas de Israel, consiguió que fuera incluida esta expresión por considerar que este texto se prestaba a una dedicación especial a la libertad del hombre en materia religiosa” (J. A. SOUTO, *Comunidad política y libertad de creencias. Introducción a las libertades públicas en el Derecho comparado*, Madrid, 2007, pág. 170. La cursiva es del autor citado); en la misma orientación, concluye por su parte N. Lerner, citando a su vez un clásico trabajo de N. Robinson: “the freedom of thought included two other freedoms:

resulta ciertamente ilustrativo es que finalmente se accedió a esa pretensión, por esas mismas razones prácticas, pero habiéndose objetado, inicialmente, que ello era innecesario puesto que bajo la fórmula genérica de la libertad de pensamiento quedaban ya protegidas, sin distinción, esas creencias o convicciones religiosas.

La misma conclusión cabe extraer del contenido de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, de 25 de noviembre de 1981, que no sólo proclama significativamente, en su Preámbulo, el objetivo de garantizar la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión *o de cualesquiera convicciones*, sino que toda ella está medularmente atravesada por esta idea del establecimiento de un régimen común de tutela para las convicciones religiosas y no religiosas⁹, una idea que, como se ha subrayado, fue ya asumida claramente desde la fase inicial de los trabajos preparatorios de la Declaración¹⁰ y que, como igualmente se ha hecho notar, está en el origen de la inclusión, a lo largo de todo el texto, del término creencia junto al de religión, con la que se trató de remarcar el dato de que

freedom of conscience and freedom of religion, which were explicitly mentioned “in order to leave no doubts” in the minds of the peoples of the world, as it may be deduced from the *travaux préparatoires*” (N. LERNER, *Religion, Secular Beliefs and Human Rights. 25 Years After the 1981 Declaration*, Leiden, 2006, pág. 14. La cursiva es suya).

⁹ Como ha señalado J. M. Contreras, la praxis de los órganos de Naciones Unidas en relación con esta Declaración nos revela que en ella “la libertad religiosa no se configura como un derecho aislado e independiente, sino en íntima conexión con la libertad de pensamiento, conciencia y religión, formando estas tres libertades un único derecho fundamental de la persona. Así, pues, la libertad religiosa se estudia y aplica dentro del marco más amplio de la libertad de pensamiento” (J. M. CONTRERAS, “La libertad religiosa y la no discriminación por motivos religiosos en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, V (1989), págs. 28-29); *vid.* más ampliamente E. SOUTO GALVÁN, *El reconocimiento de la libertad religiosa en Naciones Unidas*, Madrid, 2000.

¹⁰ Cfr. M. N. SHAW, “Freedom of Thought, Conscience and Religion”, en R. S. J. MACDONALD, F. MATSCHER y H. PETZOLD (Eds.), *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht, 1993, pág. 448.

también las convicciones de naturaleza no religiosa estaban siendo aquí protegidas en plano de igualdad¹¹.

De hecho, como ha puesto de relieve N. Lerner, si bien inicialmente, en el caso del art. 18 de la Declaración Universal, la inclusión del término creencia apareció como un modo de extender la protección básicamente a las conductas ligadas a las convicciones que pudiéramos llamar antirreligiosas o a las también denominadas manifestaciones negativas de religiosidad (ateísmo o agnosticismo)¹², en la Declaración de 1981 se verifica, en cierto modo, una ampliación del concepto, al introducirse deliberadamente el término creencia para satisfacer las posiciones de aquellos que demandaban una tutela de los derechos de los no creyentes tales como los racionalistas, librepensadores, ateos, agnósticos o seguidores de otras concepciones filosóficas de la vida¹³.

En suma, puede decirse que, en el ámbito de los textos de Naciones Unidas, se asume una concepción genérica y global de la libertad de pensamiento que, en el plano sustantivo, no se compadece con la concepción autónoma de la libertad religiosa como un derecho especial y portador de un régimen de tutela propio y diferenciado¹⁴.

Por su parte, en el marco regional europeo, las normas internacionales más relevantes en la materia no se alejan de esta premisa del régimen común de protección para las convicciones religiosas y las que no lo son, lo que no ha de extrañar dada la conocida inspiración de estas normas europeas en el contenido de los textos de Naciones Unidas.

¹¹ Cfr. N. LERNER, *Group Rights and Discrimination in International Law*, Dordrecht, 1991, págs. 79-81.

¹² *Idem*, *Religion, Secular Beliefs and Human Rights...*, *op. cit.*, pág. 14.

¹³ *Ibidem*, pág. 31.

¹⁴ Con razón se ha dicho lo que sigue: “freedom of «thought» and «conscience», closely connected with freedom of «religion», are read as supporting the latter rather than as separate concepts worthy of independent analysis and development. Since freedom of thought is a very broad concept which actually includes freedom of conscience as well as freedom of religion, [...] it would seem that most commentators have been viewing art. 18 from the wrong end of the telescope” (R. B. LILLICH, “Civil Rights”, en T. MERON (Ed.), *Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues*, Oxford, 1985, pág. 159).

Tal es el caso del art. 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos en el que, como quedó antes apuntado, se alude a la libertad de religión *o de convicciones* al enunciar las facultades que forman parte del que aparece en este precepto reconocido formalmente como derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. De hecho, ya en el proceso de elaboración del Convenio se encuentra reflejado ese significado omnicomprendivo del derecho, y así, por ejemplo, a propósito de la estrecha relación existente entre los arts. 9 y 10 (este último garante de la libertad de expresión), la Comisión para Asuntos Jurídicos y Administrativos del Consejo de Europa, en su Informe de 5 de septiembre de 1949, proclamó que con ambos preceptos se pretende “garantizar no sólo la libertad para expresar las convicciones, sino también el pensamiento, conciencia, religión y opinión”¹⁵.

Esa concepción global y unitaria de la libertad de creencias está implícitamente presente en la jurisprudencia de Estrasburgo, y así, por ejemplo, se ha hecho notar que “tal y como la garantiza el artículo 9 la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión representa uno de los fundamentos de una “sociedad democrática” en términos del Convenio. Figura, en su dimensión religiosa, entre los elementos esenciales de la identidad de los creyentes y de su concepción de la vida, pero ésta es también un bienpreciado por los ateos, los agnósticos, los escépticos o los indiferentes” (STEDH de 25 de mayo de 1993. Caso *Kokkinakis* contra Grecia). Como se ha advertido, en este pasaje se sitúa en un mismo plano de protección a la amplia diversidad de creencias, convicciones y cosmovisiones presentes en la sociedad, haciendo del pluralismo en materia ideológica y religiosa un bien social digno de tutela jurídica¹⁶.

Este Tribunal, en efecto, ha considerado que el derecho a manifestar la religión o las convicciones amparado por el art. 9 del Convenio responde a una noción muy amplia en la que, junto a las

¹⁵ Cit. por J. E. S. FAWCETT, *The application of the European Convention on Human Rights*, Oxford, 1987, pág. 238.

¹⁶ Cfr. J. RINGELHEIM, “Rights, religion and the public sphere: the European Court of Human Rights in search of a theory?”, en L. ZUCCA y C. UNGUREANU (Eds.), *Law, State and Religion in the New Europe: Debates and Dilemmas*, Cambridge, 2012, pág. 286.

creencias religiosas, se ven también incluidas las convicciones propias de otras cosmovisiones o concepciones ideológicas como, por ejemplo, el pacifismo, el comunismo o la oposición a la caza por razones éticas¹⁷; más allá de que, en la doctrina del TEDH, se observen algunas inconsistencias puntuales, en el sentido de que en algún caso se han entendido excluidas del ámbito del art. 9 las convicciones políticas al estimarse que estas debían reconducirse más bien a la esfera de protección del art. 10 (libertad de expresión), globalmente el criterio de la noción amplia del término creencias prevalece en la jurisprudencia de Estrasburgo¹⁸.

En este sentido, algún autor se ha referido textualmente a la *libre manifestación de las creencias* como el objeto sobre el que proyecta el art. 9 del Convenio su régimen de amparo¹⁹, y esa es la idea generalmente admitida entre la doctrina científica, que ve en ese precepto una norma protectora de la libre manifestación de las ideas y convicciones de cualquier naturaleza, política, filosófica, religiosa, etc.²⁰.

En resumen, siguiendo a F. Sudre, puede afirmarse que, tanto en los textos de Naciones Unidas como en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, lo que se reconoce es un único derecho que tiene por objeto la protección común del ámbito de las convicciones personales y de las creencias religiosas y que supone, por tanto, la garantía frente al poder político de la diversidad de convicciones del

¹⁷ Vid., entre otros, D. SARMIENTO, L. J. MIERES y M. PRESNO, “Estudio preliminar”, en *Idem*, *Las sentencias básicas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Cizur Menor, 2007, pág. 74; A. GARCÍA URETA, “Artículo 9. Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión”, en I. LASAGABASTER (Dir.), *Convenio Europeo de Derechos Humanos. Comentario sistemático*, Cizur Menor, 2009, págs. 396-97.

¹⁸ Cfr. S. KNIGHTS, *Freedom of Religion, Minorities, and the Law*, Oxford, 2007, págs. 40-41.

¹⁹ Cfr. A. H. ROBERTSON y J. G. MERRILLS, *Human Rights in Europe. A study of the European Convention on Human Rights*, Manchester, 1993, pág. 147.

²⁰ Así por ejemplo, entre otros muchos, D. J. HARRIS, M. O’BOYLE y C. WARBRICK, *Law of the European Convention on Human Rights*, London, 1995, pág. 357; P. VAN DIJK y G. J. H. VAN HOOFF, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Deventer, 1990, págs. 397-98; R. GHEVONTIAN, “La liberté de pensée, de conscience et de religion”, en L. FAVOREAU (Coord.), *Droit des libertés fondamentales*, Paris, 2002, pág. 376.

individuo y, consiguientemente, de su independencia espiritual frente al Estado²¹. Como también se ha dicho, lo que en definitiva es objeto aquí de protección es el *pluralismo de convicciones*²².

Este es, en consecuencia, el que cabe identificar con el contenido constitucionalmente declarado del art. 16 de nuestra Constitución, y por ello se ha podido concluir, tras analizar particularmente el significado del art. 9 del Convenio Europeo, que “la libertad de creencias, sea cual sea su naturaleza, religiosa o secular, representa el reconocimiento de un ámbito de actuación constitucionalmente inmune a la coacción estatal garantizado por el art. 16 CE”²³.

3. La concepción dogmática del significado constitucional de la libertad religiosa en la doctrina científica española

En línea de principio, si nos atenemos a la interpretación internacionalmente adecuada que es obligada en materia de derechos

²¹ Cfr. F. SUDRE, *Droit international et européen des droits de l'homme*, Paris, 1995, págs. 216-17; es muy reveladora, en este sentido, la lectura del libro de P. M. Taylor sobre la libertad religiosa en el Derecho internacional de los derechos humanos (P. M. TAYLOR, *Freedom of Religion. UN and European Human Rights Law and Practice*, Cambridge, 2005), por lo demás muy recomendable, pues el aparente propósito de estudiar sólo esa libertad topa con la concepción unitaria de la libertad de creencias y con la inevitable continua referencia a la libertad de religión o creencia, lo que sugiere que el estudio del régimen de protección de las creencias religiosas en ese ámbito sólo puede llevarse a cabo, sin traicionar el significado jurídico de los textos normativos aplicables, si la manifestación de esas creencias religiosas se concibe como una de las dimensiones que forman el objeto de tutela del más amplio derecho a la libertad de convicciones; paralelamente N. Lerner, en su no menos recomendable estudio sobre los derechos humanos en materia religiosa en las Naciones Unidas, concluye reconociendo lo que sigue: “It is, however, indisputable that, in United Nations law and in modern human rights law, the term *religion*, usually followed by the word *belief*, means theistic convictions, involving a transcendental view of the universe and a normative code of behaviour, as well as atheistic, agnostic, rationalistic, and other views in which both elements may be absent” (N. LERNER, *Religion, Secular Beliefs and Human Rights...*, *op. cit.*, pág. 50. La cursiva es suya).

²² Cfr. M. LONG, “Dignité de la personne humaine, respect des croyances et laïcité”, en M. BALADO y J. A. GARCÍA REGUEIRO (Dirs.), *La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 50 aniversario*, Barcelona, 1998, pág. 481.

²³ M. J. AGUDO, *El Tribunal Constitucional y el Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Córdoba, 2001, pág. 107.

fundamentales, el significado que cabe atribuir al enunciado del art. 16.1 de la Constitución no debería diferir de aquel que acaba de ser destacado en el marco de los textos internacionales ratificados por España, esto es, el que concede a esa disposición el sentido propio de un régimen común de protección para la libre manifestación de las convicciones, cualquiera que sea su naturaleza.

Para reflejar el significado material de esa noción pueden legítimamente emplearse distintas denominaciones, como de hecho sucede en el contexto iusinternacional: libertad ideológica y religiosa, libertad de ideas y creencias, libertad de creencias, libertad de pensamiento, libertad de conciencia, etc. Pero el denominador común a todas ellas, si se pretende ser fiel al contenido constitucionalmente declarado del art. 16, no puede ser otro, a mi juicio, que el de la concepción unitaria del derecho y de su régimen común de tutela aplicable a todas las manifestaciones de su plural objeto, la libre exteriorización de las ideas y convicciones.

La concepción dogmática entre nosotros del significado del art. 16, sin embargo, se ha venido caracterizando por el dato de que, junto a aquellos autores que se han hecho eco de esa noción global y omnicomprendiva de la libertad ideológica y religiosa (empleando a estos efectos una u otra denominación), otros muchos adoptan como premisa la de que la libertad religiosa mencionada en esa norma constitucional constituye en ella un derecho especial, autónomo respecto de la libertad ideológica y dotado en consecuencia de un objeto y un contenido propios y jurídicamente diferenciados.

De entre los cultivadores del Derecho Eclesiástico del Estado, tradicionalmente dedicados de manera primordial al estudio de estas cuestiones, cabe ahora destacar, por lo que hace a la primera de las orientaciones señaladas, el planteamiento de J. A. Souto sobre este asunto y al que, puedo ya adelantar, particularmente me adhiero sin reserva alguna pues se trata, a mi juicio, del que tiene un más sólido fundamento bajo el prisma de lo demandado por el canon hermenéutico del art. 10.2 CE. La noción unitaria de la libertad ideológica y religiosa está presente y condiciona toda su producción científica sobre esta temática, pero bien podría resumirse en la idea de que, a la luz de lo dispuesto en los textos internacionales, el significado “de la libertad individual, garantizado en el art. 16 de la

Constitución, no puede limitarse ni identificarse con el derecho de libertad religiosa, sino que se refiere –en una interpretación integral de su contenido- a la libre autodeterminación del individuo en la elección de su propio concepto de la vida o de su propia cosmovisión”²⁴. De ahí que este autor se decante, preferentemente, por el uso de algunas denominaciones como la de la libertad de ideas y creencias o la de la libertad de creencias, pues se trata de fórmulas que reflejan esa concepción unitaria y especialmente la segunda tiene el valor añadido de ser la que emplea la Declaración Universal –el texto internacional paradigmático en materia de derechos humanos- en su Preámbulo.

Sin embargo, como es notorio, esta particular perspectiva metodológica tiene un carácter muy minoritario en el contexto de la doctrina eclesialista que, por lo común y al igual que ha hecho el propio legislador de desarrollo, ha optado por un entendimiento de la libertad religiosa constitucionalmente concebida como un derecho especial y autónomo.

El eje vertebral de esta otra tan extendida interpretación del estatuto constitucional de la libertad religiosa lo constituye la idea, condensada por ejemplo en la tesis propuesta por P.-J. Viladrich y J. Ferrer, de que la libertad de pensamiento o ideológica protege el derecho de toda persona a tener su propia cosmovisión, mientras que la libertad religiosa “tiene por objeto la fe como acto, y la fe como contenido de dicho acto, así como la religión en todas sus manifestaciones”²⁵. En palabras de A. Martínez Blanco, la libertad

²⁴ J. A. SOUTO, *Comunidad política y libertad de creencias...*, op. cit. pág. 220; similarmente, sostiene J. M. González del Valle que “la libertad ideológica y religiosa enunciada en el artículo 16 de la Constitución trata de determinadas concepciones del hombre y del mundo respecto a las cuales no se entra a juzgar si son religiosas o más bien le corresponde el calificativo de ideológicas”, y lo hace a partir de la premisa de que “es cierto que en los documentos internacionales se protegen tanto las convicciones religiosas como no religiosas, y se pone gran cuidado en hacer notar que ambos tipos de convicciones merecen igual protección. Pero precisamente por ello no constituyen dos derechos, sino el único derecho –a determinados comportamientos- exigible tanto a partir de convicciones religiosas, como no religiosas” (J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, *Derecho Eclesiástico español*, Cizur Menor, 2005, pág. 133).

²⁵ P.-J. VILADRICH y J. FERRER, “Los principios informadores del Derecho Eclesiástico español”, en J. FERER (Coord.), *Derecho Eclesiástico del Estado español*, Pamplona, 2007, pág. 93.

religiosa vendría a ser una especificación de las libertades ideológica y de conciencia, pues cuando estas “se proyectan sobre la idea de Dios surge una cosmovisión religiosa y una conducta moral religiosa. De este modo la libertad religiosa se diferencia de la libertad ideológica y de conciencia por su específico objeto”²⁶. La libertad religiosa, se ha concluido a este respecto, “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”²⁷.

Incidentalmente, tal vez sea pertinente mencionar que, además, de esta concepción especial de la libertad religiosa en la Constitución parece depender, en buena medida, la justificación de la propia autonomía científica del Derecho Eclesiástico del Estado como disciplina jurídica, y, en este sentido, la constatación del carácter reiterativo en la LOLR de la dimensión individual de esa libertad podría explicar la tendencia, cada vez más acusada, a relacionar dicha autonomía científica con el particular estatuto de las confesiones religiosas en nuestro Derecho²⁸.

²⁶ A. MARTÍNEZ BLANCO, *Derecho Eclesiástico del Estado*, II, Madrid, 1993, pág. 78.

²⁷ M. T. ARECES, “Las fronteras entre la libertad religiosa y la libertad ideológica”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, X (1994), pág. 34; en el mismo sentido, M. J. CIÁURRIZ, “La recepción en el artículo 1 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa del derecho fundamental de libertad religiosa y de culto garantizado en el artículo 16 de la Constitución”, en A. C. ÁLVAREZ CORTINA y M. RODRÍGUEZ BLANCO (Coords.), *La libertad religiosa en España. XXV años de vigencia de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio (Comentarios a su articulado)*, Granada, 2006, págs. 25 y sigs.

²⁸ Como oportunamente se ha hecho notar, “la tutela de la libertad religiosa, si no existieran los colectivos religiosos, no presentaría ninguna especialidad respecto a la tutela jurídica de otras libertades individuales que hubiese justificado la formación de una disciplina autónoma para su estudio. Ha sido la «peculiar» actuación en la sociedad de esos «peculiares» grupos que son las confesiones, lo que ha llevado a articular una disciplina en torno a su tratamiento jurídico estatal” (Z. COMBALÍA, “Contribución relativa al conjunto de las ponencias”, en J. OTADUY (Ed.), *Diálogo sobre el futuro de la ciencia del Derecho Eclesiástico en España*, Pamplona, 2001, págs. 234-35); vid. más ampliamente J. R. POLO, *¿Derecho Eclesiástico del Estado o Libertades Públicas? Notas para una interpretación sistemática del artículo 16 de la Constitución*, Málaga, 2002, págs. 191 y sigs.

En cualquier caso, lo cierto es que la mayor parte de los autores que se adscriben formalmente a este ámbito disciplinar asumen una tal concepción especial de aquella libertad y, a partir de ella, desarrollan sus planteamientos dogmáticos dando por buena, en consecuencia, la opción que efectivamente llevó a cabo en 1980 el legislador postconstitucional.

Quienes adoptan este enfoque a menudo entienden que la libertad religiosa se encuentra reconocida como un derecho especial ya en el propio terreno de los textos internacionales, lo que suele postularse desde una óptica eminentemente formalista o nominalista pues, como se ha visto, el significado material de la libertad de creencias en ese entorno iusinternacional no avala, sino al contrario, semejante interpretación.

Vuelve aquí a ser particularmente útil para ejemplificar esta posición el planteamiento de P.-J. Viladrich y J. Ferrer, para los que “la Constitución consagra la respectiva autonomía de los tres derechos [...] el art. 16.1 emplea términos distintos para garantizar la libertad ideológica y la libertad religiosa y de cultos; y lo mismo hace el art. 16.2 cuando alude al objeto de cada uno de ellos: ideología, religión o creencias. Por lo demás, ésta es la interpretación común de los tres derechos, como realidades autónomas, en el contexto democrático al que nos remite el art. 10.2”²⁹.

Desde otros sectores de la doctrina publicista esta cuestión ha sido resuelta, también, de manera distinta en unos u otros casos, e

²⁹ P.-J. VILADRICH y J. FERRER, “Los principios informadores del Derecho Eclesiástico español”, *loc. cit.*, pág. 106; similarmente, I. MARTÍN SÁNCHEZ, “El derecho fundamental de libertad religiosa”, en *Idem (Coord.), Curso de Derecho Eclesiástico del Estado*, Valencia, 1997, págs. 102-03; algo distinta es, en este punto, la postura de D. García-Pardo quien, pese a ser consciente de que en los primeros borradores de la Declaración Universal “no figuraba el término religión, siendo así que se reconocían únicamente las libertades de pensamiento y conciencia, al entenderse que ambas libertades implicaban necesariamente la libertad religiosa”, sostiene a continuación que en ese texto internacional se reconocen finalmente tres libertades distintas, cada una de ellas con un ámbito propio de tutela (D. GARCÍA-PARDO, *La protección internacional de la libertad religiosa*, Madrid, 2000, pág. 21), una conclusión que resulta, en mi criterio, contradictoria con aquella constatación, en los términos que han quedado ya expuestos.

igualmente se aprecian, en lo esencial, las dos posiciones diferenciadas que sumariamente acaban de resumirse.

Y así, para algunos autores, el significado del enunciado del art. 16.1 de la Constitución, en conformidad con su interpretación internacionalmente adecuada, se corresponde con la concepción unitaria de la libertad ideológica y religiosa, a la que no obstante se alude empleando diversas denominaciones.

Es el caso, por ejemplo, de J. de Esteban y P. J. González-Trevijano, quienes, bajo el epígrafe *las libertades de creencias*, aluden al precepto constitucional en cuestión como garante de *la libertad de creencias ideológicas o religiosas*³⁰, en el sentido de que “el artículo 16 de nuestra Constitución garantiza conjuntamente la libertad religiosa y la de ideologías, aunque ambas puedan englobarse con la expresión «libertad de creencias»”³¹. Similarmente O. Alzaga se refiere a *la libertad de creencia y de pensamiento* y afirma que, en la norma constitucional, “se protege la libertad de creencias, que incluye las de carácter religioso y las respuestas no religiosas dadas a las grandes cuestiones que se plantea el hombre sobre la concepción del mundo o sobre otras cuestiones que afrontan las diversas ideologías”³². L. M. Díez-Picazo, por su parte, al estudiar el contenido del art. 16 CE prefiere emplear la expresión libertad ideológica y religiosa, pero sin apartarse de esa concepción unitaria del derecho fundamental, cuyo contenido vincula este autor a las distintas modalidades de expresión de *las ideas y creencias* a partir de la

³⁰ Cfr. J. DE ESTEBAN y P. J. GONZÁLEZ-TREVIJANO, *Tratado de Derecho Constitucional*, II. Madrid, 2004, pág. 61.

³¹ *Ibidem*, pág. 60; en similar sentido, R. NARANJO, “Derechos fundamentales”, en VVAA, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, 2011, pág. 471; emplea la misma expresión J. Jaría en alusión a la vertiente colectiva del art. 16, al señalar que “la libertad de creencias ampara tanto a las confesiones religiosas como a aquellas agrupaciones de individuos cuya actividad no tiene una dimensión religiosa específica pero expresan convicciones colectivas de otra naturaleza –así por ejemplo, la masonería, las asociaciones de ateos, agnósticos o librepensadores, o cualquier otro tipo de asociaciones de carácter filosófico” (J. JARÍA “Los derechos de la persona en sociedad”, en M. A. APARICIO (Dir.), *Manual de Derecho Constitucional*, Barcelona, 2009, pág. 722).

³² O. ALZAGA, “Derechos y libertades individuales”, en O. ALZAGA, I. GUTIÉRREZ y J. RODRÍGUEZ ZAPATA, *Derecho político español según la Constitución de 1978, II. Derechos fundamentales y órganos del Estado (1)*, Madrid, 2002, pág. 78.

premisa según la cual, en esa norma, “el valor o bien jurídico protegido por la libertad ideológica y religiosa es el rechazo de toda forma de coerción por razón de creencias, religiosas o no religiosas. Esto no es sino un medio para proteger la libertad de pensamiento y de conciencia de los seres humanos”³³.

Desde otras posiciones, sin embargo, la libertad religiosa es concebida en la norma constitucional como un derecho especial, de objeto y contenido propios y diferenciados.

Así por ejemplo, para E. Álvarez Conde, “el art. 16 de nuestra Norma Fundamental constitucionaliza dos derechos fundamentales de ámbito personal, íntimamente relacionados entre sí, pero con sustantividad propia”³⁴. En la misma orientación, afirma G. Cámara que esa norma “literalmente parece estar refiriéndose en singular a una libertad y a una garantía, pero en realidad reconoce y garantiza conjuntamente dos libertades fundamentales de ámbito personal, la ideológica y la religiosa, que tienen sustantividad propia aunque estén íntimamente relacionadas entre sí [...] ambas libertades son expresión de una genérica libertad de pensamiento o de conciencia”³⁵. De modo parecido, sostiene M. V. García-Atance que esa disposición constitucional contempla, en rigor, dos libertades distintas cuyo contenido es de naturaleza diferente en la medida en la que, en el caso de la libertad religiosa, este se configura en función exclusivamente de la libre profesión de las creencias religiosas³⁶. También R. Soriano estima que la libertad religiosa es “una libertad diferenciada; es la libertad respecto a la fe, y, como tal, independiente de la libertad de

³³ L. M. Díez-Picazo, *Sistema de derechos fundamentales*, Madrid, 2005, pág. 238; se alude también a la *libertad de ideas y creencias* en A. López Castillo, “Algunas consideraciones en torno a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE”, en *Revista de Estudios Políticos*, 113 (2001), pág. 54.

³⁴ E. Álvarez Conde, *Curso de Derecho Constitucional, I. El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades*, Madrid, 2009, pág. 404.

³⁵ G. Cámara, “Los derechos individuales”, en F. Balaguer (Coord.), *Introducción al Derecho Constitucional*, Madrid, 2011, págs. 395-96.

³⁶ Cfr. M. V. García-Atance, “Derechos individuales (II). Libertad ideológica, religiosa y de culto. Libertad de residencia y circulación”, en VVAA, *Derecho Constitucional (III). Derechos y libertades*, Madrid, 2003, págs. 150-51.

pensamiento y la libertad de creencias”³⁷. Y algo similar postula D. Espín al señalar que la libertad ideológica y la religiosa constituyen dos libertades diferenciadas, aunque la Constitución las contemple conjuntamente y les conceda en gran parte el mismo tratamiento y pese a que, asimismo, subraya también este autor, exista entre ellas una evidente analogía desde la perspectiva material y garantista y ambas puedan considerarse como manifestación de una genérica libertad de pensamiento³⁸.

4. Conclusiones: el estatuto constitucional de la libertad de creencias frente al desarrollo normativo de la libertad religiosa

La interpretación internacionalmente adecuada del enunciado normativo que se contiene en el art. 16.1 de la Constitución, aquella que se compadece con el sentido que cabe conferir a esa disposición bajo el prisma que impone el canon hermenéutico del art. 10.2 CE, apunta inequívocamente, en mi criterio, hacia la idea de que aquel precepto reconoce un solo derecho fundamental, que puede ser designado empleando distintas denominaciones (libertad ideológica y religiosa, libertad de creencias, libertad de pensamiento, etc.) y que comporta, en todo caso, un régimen común de protección constitucional para la libre manifestación social de las convicciones individuales, cualquiera que sea su naturaleza.

Desde una óptica sistemática, además, la existencia de este régimen común de tutela no parece ser sino una consecuencia natural de la vigencia del principio de igualdad y no discriminación que, por definición, impide —o habría de impedir— la concesión de un tratamiento jurídico diferente para las convicciones religiosas respecto de las que no lo son.

De este modo, la libertad ideológica y religiosa se configura constitucionalmente como una libertad tanto genérica como genética, valga la expresión, en tanto que representa el fundamento de otras libertades públicas especializadas de contenido intelectual, con las que

³⁷ R. SORIANO, *Las libertades públicas. Significado, fundamentos y estatuto jurídico*, Madrid, 1990, pág. 65.

³⁸ Cfr. D. ESPÍN, “Los derechos de la esfera personal”, en VVAA, *Derecho Constitucional, I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*, Valencia, 2010, pág. 191.

el constituyente concretó los especiales regímenes de amparo concernientes a los diversos cauces de manifestación social de las convicciones individuales (libertad de expresión, libertades educativas, derecho de reunión y manifestación, libertad de asociación, etc.).

La relación que se establece jurídicamente entre la libertad ideológica y religiosa y las restantes libertades públicas intelectuales es una relación de género-especie, tal y como queda de manifiesto en la jurisprudencia constitucional sobre el estatuto de esas libertades especializadas, pero no puede decirse lo mismo, en absoluto, de la relación que algunos autores perciben entre la libertad ideológica, de un lado, y la libertad religiosa, de otro, concebidas como dos libertades supuestamente diferenciadas en el plano iusfundamental.

La idea de que la libertad religiosa constituye una especie dentro del género de la libertad ideológica o libertad de pensamiento y de que aquella, por tanto, está dotada de un objeto y un contenido propios y jurídicamente diferentes a los de esta, aun estando ambas libertades íntimamente relacionadas y compartiendo un sustrato axiológico común, no sólo no se atiene al sentido que atribuyen a la libertad de creencias los textos internacionales, como se ha visto, sino que tampoco encuentra un sólido apoyo en la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en torno al significado y alcance de las diversas libertades públicas en las que se manifiesta la libertad ideológica y religiosa.

A este respecto y partiendo de esa premisa, a cuyo tenor la libertad religiosa y la libertad ideológica se reputan constitucionalmente dos libertades distintas encarnando aquella una manifestación particularizada de esta, sostiene por ejemplo J. Pérez Royo que la libertad ideológica es “una libertad exclusiva o casi exclusivamente negativa, en la medida en que su exteriorización tiene que hacerse a través del ejercicio de cualquier otro derecho o libertad. La libertad religiosa, por el contrario, tiene una vertiente negativa, pero también otra positiva, que aunque entra en contacto con el ejercicio de otros derechos y libertades no se confunde con ellos, sino que se mantiene como tal libertad religiosa. Cuando los ciudadanos acuden a misa los domingos, no cabe duda de que se están reuniendo, pero no es el derecho de reunión, sino el de libertad religiosa y de

culto el que están ejerciendo. Cuando acuden masivamente a recibir al Papa, no es el derecho de manifestación o de reunión en lugar de tránsito público el que está en juego, sino el de libertad religiosa”³⁹.

Los ejemplos a los que recurre aquí este autor, paradójicamente, no hacen sino evidenciar aún más, si cabe, la inexactitud de la premisa de la que parte, pues, como ya quedó anticipado, para mí resulta obvio que el derecho fundamental de reunión y manifestación consagrado en la Constitución no excluye de su ámbito de tutela a las reuniones y manifestaciones celebradas con finalidad religiosa, ni existe base para deducir del art. 21 CE semejante exclusión, y de hecho la ley de libertad religiosa se remite, respecto del ejercicio del derecho de reunión en materia religiosa, a lo dispuesto en la legislación general. Nada hay en dicha ley de libertad religiosa que modifique lo establecido en la normativa general del derecho de reunión para el caso de que esa conducta se lleve a cabo con fines religiosos, de manera que las reuniones religiosas se someten, en sus condiciones de ejercicio, a lo dispuesto en el régimen común del derecho de reunión con arreglo a la ley de 1983.

Y todo ello responde a una lógica jurídica perfectamente comprensible y que es la que preside la relación entre la genética libertad ideológica y religiosa y el derecho de reunión y manifestación, relación que lo es, en este caso sí, de género-especie, siendo el género la libre manifestación de las convicciones individuales de cualquier naturaleza (*de cualesquiera convicciones*, por emplear una fórmula acuñada en el contexto iusinternacional) y siendo la especie, en este caso, la conducta que representa la reunión o manifestación como particular cauce de exteriorización de esas convicciones.

El carácter, tanto genérico como genético, de la libertad de creencias en la Constitución hace que la aplicabilidad de los regimenes propios de otros derechos y libertades a determinadas conductas no excluya, sino al contrario, su consideración asimismo bajo el amparo de lo dispuesto en el art. 16, de manera que, pongamos por caso, la expresión verbal de las convicciones religiosas (que la

³⁹ J. PÉREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, 2007, pág. 295.

LOLR contempla como parte del contenido de este derecho) se encuentra indudablemente protegida por el art. 20 de la Constitución sin dejar de estarlo también por lo dispuesto en el art. 16 del texto fundamental que le sirve de fundamento (cfr. STC 20/1990. FJ 4º). Y lo mismo cabe decir del estatuto de las confesiones religiosas que, en tanto que asociaciones de relevancia constitucional y pese a lo que frecuentemente se afirma en sede doctrinal, se encuentran sometidas a la garantía común asociativa del art. 22 CE sin por ello dejar de estarlo también a lo dispuesto en el art. 16 que es, igualmente, el fundamento del derecho de asociación en la ley de leyes⁴⁰.

Esa lógica jurídica, predicable de la relación entre la libertad de creencias y cualquier otra libertad especializada de contenido intelectual, no es, sin embargo, la que rige entre la libertad ideológica y la religiosa, por la sencilla razón de que no se trata de dos libertades jurídicamente diferenciadas. Su objeto podrá ser percibido como distinto en el terreno sociológico, antropológico, filosófico, etc., pero no en el plano estrictamente jurídico. La religión, el elemento o factor religioso, podrán ser, sin duda, objeto de estudio diferenciado por otras disciplinas en el campo de las ciencias sociales, pero para el Derecho, si hemos de atenernos al contenido constitucionalmente declarado del art. 16.1 CE, su tratamiento no difiere del que la Constitución dispensa a libre manifestación de las ideas y convicciones no religiosas.

De ahí que los intentos del legislador de acotar un ámbito objetivo al que conferir una naturaleza religiosa, a los efectos de deslindar un objeto propio para la libertad religiosa dentro de las distintas finalidades a que obedece la actuación del hombre en sociedad, acaben inevitablemente dando la sensación de que se ha entrado en un terreno extrajurídico, más bien sociológico o antropológico, que desde la perspectiva del Derecho y de sus exigencias de claridad y precisión resulta, cuando menos, vidrioso y resbaladizo. La definición que, por vía negativa y a los efectos

⁴⁰ Vid. más ampliamente J. R. POLO, "De nuevo sobre la naturaleza jurídica de las confesiones religiosas y su discutida relación con la garantía común asociativa en el Derecho español", en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 21 (2009).

indicados, realiza la LOLR de *lo religioso* en su art. 3.2 difícilmente pudiera ser más ilustrativa de lo que se acaba de significar: “quedan fuera del ámbito de protección de la presente Ley las actividades, finalidades y Entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas u otros fines análogos ajenos a los religiosos”.

Y de ahí también que las tentativas que, por su parte, ha realizado la doctrina científica de definir jurídicamente un ámbito objetivo propio para la libertad religiosa hayan acabado, por lo general, incurriendo en ese mismo defecto y adentrándose en terrenos argumentativos cuya consistencia jurídica es, en mi opinión, más que discutible. Valga como ejemplo el planteamiento de G. Cámara para quien la libertad religiosa se relaciona con las ideas y convicciones del hombre sobre Dios o los dioses, sobre el origen y gobierno del universo y sobre el más allá, mientras que la libertad ideológica “podría ser definida como el derecho a adoptar, a mantener y a expresar libremente las ideas y convicciones de cualquier tipo sobre el hombre, el mundo, la sociedad y la comunidad política”⁴¹.

Dejando ahora aparte el dato de que, desde la perspectiva de la seguridad jurídica, en la fórmula legal antes señalada el recurso a la analogía resulta especialmente reprobable ante enunciados tan ostensiblemente ambiguos e imprecisos, lo cierto es que además se trata en ambos casos de argumentos que, al abandonar la certeza característica de los enunciados legales y penetrar en el campo de las consideraciones sociológicas, no hacen sino generar dudas e incertidumbres de muy difícil superación en el plano jurídico: ¿acaso

⁴¹ G. CÁMARA, “Los derechos individuales”, *loc. cit.*, pág. 396; en este mismo defecto incurre también, a mi juicio, A. Barrero, quien, para justificar que la libertad religiosa es constitucionalmente un derecho especial puesto que responde a un ámbito objetivo diferenciado en sede jurídica, entra en ese tipo de consideraciones y define a estos efectos el ámbito de lo religioso exclusivamente como aquél que se corresponde con la creencia en Dios o en un Ser Supremo, lo que dejaría, según su tesis, fuera del objeto de la libertad religiosa, por ejemplo, aquellas creencias propias de ciertas religiones como el budismo, algo que, por lo demás, no se ha visto confirmado en la práctica pues en el Registro de Entidades Religiosas se hallan inscritas entidades de esa filiación (Cfr. A. BARRERO, *La libertad religiosa en España*, Madrid, 2006, págs. 98 y sigs.).

no podremos hallar en buena parte de las religiones tradicionales la presencia de algo semejante a eso que la ley denomina valores humanísticos o espiritualistas?⁴² ¿Puede realmente decirse que en esas mismas religiones tradicionales no se encuentran ideas y convicciones sobre el hombre, el mundo o la sociedad?

Y lo que resulta más llamativo es que nada de todo esto era necesario en sede jurídica, pues la concepción constitucional unitaria de la libertad de creencias y su común régimen de protección para las ideas y convicciones religiosas y no religiosas le evita —o debería haberle evitado— al legislador la tarea de definir lo religioso, como ámbito social objeto presuntamente de protección especial y diferenciada. Por no mencionar lo que esa definición estatal de lo religioso supone en relación con el significado atribuido en nuestro ordenamiento al principio de aconfesionalidad, entendido como radical incompetencia del Estado en cuanto al acto de fe que implica, entre otros aspectos, una clara distinción y una prohibición de confundir las funciones estatales y las religiosas (cfr. STC 24/1982) dudosamente compatible, cuando menos, con el hecho de que los poderes públicos entren a definir qué es y qué no es la religión y las actividades y fines religiosos; esto es precisamente lo que hace el legislador de la libertad religiosa en el precitado art. 3.2 incurriendo, como ha hecho notar I. C. Ibán, en una forma de jurisdiccionalismo impropia de un ordenamiento que aspire a una adecuada tutela de los derechos y libertades⁴³.

Personalmente y en respuesta a lo que, como se vio, se ha postulado en sede doctrinal, no dudo de que la libertad religiosa pueda presentarse con condiciones especiales ante el sociólogo, pero no así

⁴² En este sentido, J. A. SOUTO, “Análisis crítico de la ley de libertad religiosa”, en *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, núm. 0 (2000), págs. 53-54.

⁴³ I. C. IBÁN, “El contenido de la libertad religiosa”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, I (1985), págs. 354-55; téngase en cuenta, a este respecto, que la Corte se Estrasburgo ha proclamado de manera inequívoca que el derecho a la libertad de religión tutelado en el Convenio excluye cualquier tipo de apreciación, por parte del Estado, sobre la legitimidad de las creencias religiosas o sobre las distintas modalidades de expresión de las mismas (cfr. STEDH de 26 de septiembre de 1996. Caso *Manoussakis* contra Grecia), y parece difícil ocultar que esto es, en alguna medida al menos, exactamente lo que está haciendo aquí nuestro legislador de la libertad religiosa.

ante el jurista o el legislador, pues en nuestro ordenamiento constitucional ese derecho carece de sustantividad propia.

Dicho en términos muy resumidos, no es que la libertad religiosa forme parte de un derecho más amplio o de más amplios objeto y contenido como podría ser la libertad ideológica o de pensamiento, sino que la libertad religiosa, como tal derecho especial, simplemente no existe en nuestro ordenamiento constitucional: lo que realmente existe y tiene sustantividad propia en el plano iusfundamental, con arreglo al contenido constitucionalmente declarado del art. 16, es la libertad ideológica y religiosa. Esta última constituye un derecho fundamental que traduce jurídicamente una de las facetas del valor superior de la libertad en nuestro ordenamiento, concretamente la faceta concerniente a la libertad de manifestar las ideas y convicciones o libertad intelectual, lo que la distingue de otras vertientes de aquel valor superior como, por ejemplo, la libertad física o libertad de ir y venir, que es la gráfica expresión que suele utilizar aquí la doctrina francesa de las libertades públicas.

Por lo tanto, resultan, a mi juicio, particularmente cuestionables aquellas posiciones doctrinales que, partiendo de la constatación de la noción unitaria de la libertad de creencias en los textos internacionales e incidiendo en la proyección que aquí tiene el principio de igualdad, en vez de asumir con todas sus consecuencias la presencia en nuestro Derecho de dicha concepción unitaria, se resisten, por unas u otras razones, a renunciar a la especificidad de la libertad religiosa y proponen un peculiar entendimiento de esta caracterizado por la extensión de su ámbito de tutela también a la manifestación de otras convicciones no religiosas.

El esquema de razonamiento que se aprecia en estas posiciones vendría a ser el siguiente: los textos internacionales proponen una noción unitaria de la libertad de creencias y un régimen de protección común para las convicciones religiosas y no religiosas, pero el modo en el que se produce esa propuesta en algunos de esos textos, condicionado por la consagración explícita de la libertad de religión por las razones coyunturales antes apuntadas, da pie a que algunos autores interpreten que, cuando se reconoce normativamente la libre manifestación de las convicciones religiosas para después añadir que todas las restantes convicciones merecen idéntica protección, lo que

ello significa es que la libertad religiosa, concebida como un derecho autónomo, extiende su ámbito de tutela especial también a las convicciones no religiosas.

Es decir, en lugar de extraer la conclusión de que los textos internacionales reconocen el derecho a la libertad de creencias, sin distinción, se afirma que la libertad religiosa en esos textos –y por tanto también en nuestra Constitución– aparece proclamada como una libertad especial pero no circunscrita, como cabría pensar, a la protección de la libre manifestación de las convicciones religiosas, sino garante por igual de la libre exteriorización de las ideas y convicciones de otra naturaleza, ideológica, política, filosófica, etc. Llegados a este punto, el lector no familiarizado con esta materia quizás se esté preguntando ahora cuál es entonces el ámbito que estos autores reservan a la libertad ideológica, dado que aparentemente esa extendida concepción de la libertad religiosa ha entrado abiertamente en él, dejando teóricamente vacío de contenido el terreno propio de la que en ese entorno normativo internacional se denomina libertad de pensamiento. La respuesta parece inevitable si se quiere mantener, pese a todo y como parece ser el caso, la concepción de las libertades ideológica y religiosa como dos libertades distintas: la libertad religiosa no extendería su ámbito de amparo a todas las convicciones no religiosas, sino sólo a aquellas a las que pueda atribuirse un papel semejante, en la conciencia del individuo, a aquel que en ella desempeñan las ideas y creencias de naturaleza religiosa, quedando las restantes convicciones al amparo de la libertad de pensamiento.

A este respecto, merecen ser destacadas dos posiciones doctrinales como aquellas que seguramente mejor ejemplifican este tipo de planteamientos, y a ellas me referiré a continuación de forma breve.

En primer lugar, del análisis del contenido del art. 9 del Convenio Europeo, a través de su aplicación jurisprudencial, extrae J. Martínez-Torrón la conclusión de que, si bien el uso conjunto en esta sede de los términos religión y creencias o de la propia expresión convicciones religiosas y filosóficas parecen ambos sugerir una intención de distinguir las convicciones religiosas de las que no lo son, lo cierto es que, “en cualquier caso, el objeto principal de protección parecen ser las *creencias o convicciones*, sean o no de carácter

religioso”⁴⁴. Pero esta última deducción, que comparto, no conduce aquí a la que parece debería ser naturalmente su principal consecuencia, esto es, la del reconocimiento en esa norma de la libertad de creencias y de su régimen común de amparo para cualesquiera convicciones, sino que, por las razones que fuere, este autor no se muestra dispuesto a renunciar a la concepción de la libertad religiosa como un derecho especial y, para ello, sostiene que la libertad religiosa en el Convenio Europeo protege especialmente la manifestación tanto de las convicciones netamente religiosas como de las que, no siéndolo, tienen una *intensidad axiológica equiparable* a estas y ocupan, por tanto, una posición similar en la conciencia del sujeto individual; en ambos casos, cabría hablar propiamente de elemento o factor religioso como objeto privativo de ese derecho especial⁴⁵. Las restantes convicciones no religiosas cuya presencia axiológica no alcanza el necesario grado de intensidad quedarían, según esto, protegidas por el derecho a la libertad ideológica o de pensamiento.

Desde una óptica parcialmente coincidente, D. Llamazares da la impresión inicial de hacer suya la concepción unitaria de la libertad de creencias poniendo un especial énfasis en las implicaciones que tiene en este tema el principio de igualdad, y adopta como premisa – formulada a modo de desiderátum– en cuanto a la relación entre las libertades ideológica y religiosa la de que “el Estado no se vea obligado a pronunciarse sobre esa cuestión [qué creencias son religiosas y cuáles no], porque el ordenamiento jurídico no distingue entre creencias religiosas y creencias no religiosas, protegiendo por igual a unas y otras. Debe desaparecer el Derecho especial. Todo debería ser Derecho común”⁴⁶. También este criterio se orienta, de manera aparentemente inevitable, hacia el cuestionamiento de la autonomía de la libertad religiosa concebida como un derecho

⁴⁴ J. MARTÍNEZ-TORRÓN, “El derecho de libertad religiosa en la jurisprudencia en torno al Convenio Europeo de Derechos Humanos”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, II (1986), pág. 422 (La cursiva es suya).

⁴⁵ Cfr. *Idem*, *Religión, Derecho y Sociedad. Antiguos y nuevos planteamientos en el Derecho Eclesiástico del Estado*, Granada, 1999, págs. 138-39.

⁴⁶ D. LLAMAZARES, *Derecho de la libertad de conciencia, II. Libertad de conciencia, identidad personal y derecho de asociación*, Madrid, 1999, pág. 361.

especial, y de hecho este autor, en otra sede, ha sugerido la conveniencia de sustituir la actual ley de libertad religiosa por una nueva Ley Orgánica de Libertad de Conciencia que, por lo que atañe a su vertiente de ejercicio colectivo, implicaría la instauración de un régimen común de protección para todas las organizaciones ideológicas, con independencia de la particular naturaleza en cada caso de esa ideología; sin embargo, a renglón seguido, este autor, de un modo que para mi resulta difícilmente explicable, se muestra igualmente refractario a llevar su premisa hasta sus últimas consecuencias y llega a contemplar, bajo esa misma ley general de libertad de conciencia, un régimen especial para las confesiones religiosas (propone incluso el mantenimiento en la nueva ley de un registro especial de entidades religiosas), lo que haría entonces necesaria, como ocurre bajo la ley vigente, una determinación legal de las “características confesionales de creencias o convicciones auténticas cuya concurrencia el ordenamiento considera necesaria para el sometimiento a ese Derecho especial”⁴⁷. Es decir, si nos atenemos a la premisa inicialmente adoptada por este autor, todo ello resulta un tanto desconcertante, pues, pese a lo establecido en dicha premisa, nos encontramos aquí, nuevamente, con el Estado teniendo que pronunciarse sobre la cuestión de qué creencias son religiosas y cuáles no lo son. Como colofón a todo este paradójico planteamiento Llamazares, consciente, sin duda, de que su tesis inicial del igual tratamiento que nuestro ordenamiento ha de dispensar a las creencias religiosas y a las no religiosas ha quedado un tanto desairada con el mantenimiento de un régimen especial para confesiones, da una nueva vuelta de tuerca a su propuesta y señala que, “en todo caso, el concepto de religión, utilizado como pieza de contraste debe ser un concepto amplio en el que quepan todas las creencias [...] es más a ese tipo de creencias deben equipararse las creencias no religiosas y consecuentemente las asociaciones nucleadas en torno a ellas que tienen en común con ellas una cosmovisión común sobre la base de la fe, determinante de sus normas de conducta (ética laica o autónoma) y

⁴⁷ D. LLAMAZARES, “LOLR: Las contradicciones del sistema”, en *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, 0 (2000), pág. 35.

que por ello mismo también esos grupos podrían justamente denominarse confesiones”⁴⁸.

Y así, ambas construcciones doctrinales terminan por converger, sintomáticamente, en una idea común y ciertamente singular: si en el primer caso, dentro del concepto *elemento religioso* hemos de entender incluidas, por ejemplo, aquellas convicciones políticas o filosóficas que en la conciencia del sujeto individual ocupan una posición similar a la de las convicciones religiosas, en el segundo, paralelamente, dentro del concepto *confesión religiosa* podemos considerar incluidos aquellos grupos políticos o ideológicos cohesionados en torno a una particular cosmovisión determinante de su identidad como grupo y de las reglas de conducta que de ella se derivan para sus miembros.

A mi juicio resulta algo forzado y artificioso considerar que una ideología política determinada, pongamos por caso el marxismo, deba ser concebida como integrante del llamado elemento religioso, por muy relevante que sea el papel que aquella desempeñe en la conciencia del sujeto individual como expresión de una concepción global del mundo y de un particular sistema de reglas de conducta ligadas a dicha concepción, tanto como considerar que una asociación marxista, por seguir con el mismo ejemplo, deba ser eventualmente etiquetada, bajo ciertas condiciones, como una confesión religiosa. De hecho, a propósito del argumento que podríamos llamar de la intensidad axiológica equiparable, al que antes se ha hecho referencia, se ha de hacer notar que el TEDH estableció los parámetros de coherencia, seriedad, cohesión e importancia como requisitos para que una determinada creencia o convicción fuese considerada bajo el amparo del art. 9 del Convenio (cfr. STEDH de 25 de febrero de 1982. Caso *Campbell and Cosans* contra el Reino Unido), pero no para que fuese etiquetada como una creencia *religiosa*, que es algo muy distinto en el contexto del significado que a esa norma concede la Corte de Estrasburgo.

Aunque realmente, más que artificioso todo ello resulta, en última instancia, innecesario bajo el prisma que impone la concepción

⁴⁸ *Ibidem*, págs. 35-36.

unitaria de la libertad de creencias que emana del contexto iusinternacional y, desde él, determina el sentido de nuestra ley fundamental.

Como he tenido ocasión de argumentar más pormenorizadamente en otra sede a propósito de este tipo de planteamientos, no es este el modo en el que se habría de verificar el desarrollo en nuestro ordenamiento jurídico de la concepción constitucional unitaria de la libertad de creencias, pues ese desarrollo normativo ajustado al contenido constitucionalmente declarado del art. 16 pasa, necesariamente a mi juicio, por la supresión del régimen especial de la libertad religiosa que, por definición, implicará siempre un tratamiento normativo desigual para las convicciones religiosas respecto de las que no lo son⁴⁹.

En definitiva, estimo que puede afirmarse fundadamente que nuestro legislador llevó a cabo, en 1980, un desarrollo parcial del art. 16 de la Constitución que no se compadece con el contenido constitucionalmente declarado de esta norma. La opción legislativa por la especialidad del régimen de la libertad religiosa se contrapone irremediabilmente a la concepción unitaria de la libertad de creencias que, a tenor de lo estipulado en los textos internacionales, debería

⁴⁹ Vid. J. R. POLO, *La naturaleza jurídica de las confesiones religiosas...*, *op. cit.* págs. 82 y sigs. En relación a una preocupación que en ocasiones se ha hecho explícita en sede doctrinal, he de decir que lo que esa reclamada supresión del régimen especial de la libertad religiosa pudiera eventualmente suponer para la subsistencia académica de una disciplina, el Derecho Eclesiástico del Estado, cuya autonomía científica parece depender directamente de la existencia de ese régimen especial o al menos del estatuto especial de las confesiones religiosas, es cuestión que, teniendo sin duda un cierto interés académico, resulta sin embargo por completo irrelevante desde el punto de vista científico. Sin que ello deba entenderse ahora como una referencia directa a las dos posiciones doctrinales que se acaban de destacar, con carácter general uno tiene a menudo la sensación de que la defensa de esos intereses meramente académicos está, conscientemente o no, en el trasfondo de ciertas posiciones que se muestran singularmente refractarias al entendimiento del art. 16 CE en el sentido de la concepción unitaria de la libertad de creencias, pese a que su contenido constitucionalmente declarado apunta precisamente en esa dirección, y aquella sensación se hace tanto más intensa cuanto más virulenta es la reacción frente a quienes postulamos que no es constitucionalmente adecuado percibir la libertad religiosa como un derecho autónomo y especial.

haber orientado la labor del legislador de desarrollo en esta materia en un sentido muy distinto.

Cuando en alguno de los textos internacionales se menciona la tutela de la libertad de religión para, a continuación, añadir que idéntica protección merecen las convicciones de naturaleza no religiosa, si se es consciente de que aquella mención obedeció, ya se ha comprobado, a razones puramente coyunturales no ligadas al significado sustantivo del derecho proclamado sino a la conveniencia de remarcar una de las dimensiones de su plural ámbito objetivo, se habrá de convenir en que lo que procede no es desarrollar normativamente el derecho de libertad religiosa como un derecho especial y extender después su régimen de tutela particular a las convicciones no religiosas –ni tan siquiera sólo a algunas de ellas–, por exigencias de esa igualdad de protección consagrada en el texto internacional. Dicho de otro modo, crear un registro especial de entidades religiosas y considerar después que, puesto que las convicciones no religiosas merecen idéntica protección, lo que se ha de hacer es permitir el acceso a ese registro también a las entidades no religiosas resulta, en mi opinión, tan equivocado como considerar que la libertad religiosa tutela especialmente el elemento religioso y, por la misma exigencia de igualdad de trato, deben entenderse incluidas en ese llamado elemento o factor religioso también las convicciones políticas, filosóficas, etc. Este tipo de planteamientos asumen que la libertad religiosa es, constitucionalmente, un derecho especial, pero se trata en mi criterio de una asunción infundada y por ello obliga a realizar construcciones dogmáticas tan forzadas e ilógicas como las que se acaban de referir⁵⁰.

⁵⁰ Todo ello evoca el recuerdo de la polémica suscitada en su día acerca de si cabía entender incluido o no el ateísmo bajo el ámbito de amparo de la libertad religiosa, una cuestión que suscitó vivas discusiones particularmente entre la doctrina eclesiasticista italiana y que también entre nosotros ha tenido una cierta repercusión y, aún hoy, la sigue teniendo aunque aparentemente de una manera más bien residual. Esa polémica, a mi modo de ver, sólo tiene algún sentido si se adopta una noción de la libertad religiosa como derecho especial que no casa con el significado perceptible en los textos internacionales, pues desde la óptica de la libertad de creencias y de su régimen común de protección para las convicciones religiosas y no religiosas, que es la que se desprende de dichos textos, la cuestión carece de relevancia alguna y quedó ya claramente resuelta en la antes mencionada Observación general del Comité de

La lógica de la concepción constitucional unitaria de la libertad de creencias apunta más bien hacia la existencia de un régimen común de protección para la libre manifestación de cualesquiera convicciones, un régimen común que, dicho sea de paso, no requeriría, en rigor, de la promulgación de una ley general de libertad ideológica y religiosa o de libertad de conciencia, pues la libre manifestación social de las convicciones individuales se encuentra ya adecuadamente protegida, en el marco del sistema constitucional de derechos fundamentales, particularmente por el régimen de tutela de las diversas libertades públicas especializadas de contenido intelectual.

Lo que sí resulta ser un obstáculo insalvable para el adecuado desarrollo normativo de la libertad de creencias y de ese régimen común de tutela es la existencia misma en nuestro Derecho de la ley de libertad religiosa. Y ello ha quedado de manifiesto de manera palpable, por ejemplo, cuando el Tribunal Constitucional, declaradamente condicionado en su exégesis del art. 16 por lo estipulado en los textos internacionales como no podría ser de otro modo, ha tratado de conferir un sentido a las previsiones de la LOLR acorde a lo establecido en ese contexto iusinternacional pero ostensiblemente distinto de aquel que se desprende de lo dispuesto en esta norma: “la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, de acuerdo con el citado precepto [se refiere al art. 16 CE] y con los textos internacionales [...] delimita el contenido de la libertad religiosa y de culto abarcando la libertad de profesar, cambiar y abandonar *la religión o creencia*, así como la libertad para manifestar *las creencias*, individual o colectivamente, tanto en público como en privado” (STC 166/1996, FJ 2º. La cursiva es mía).

El fenómeno que aquí se está produciendo es, si bien se mira, muy semejante al que se percibe en el marco de las dos posiciones doctrinales que acaban de ser sumariamente glosadas: de partida, el Alto Tribunal parece ser consciente de que, en el contexto internacional, se abre camino la concepción unitaria de la libertad de creencias con su correspondiente indistinción entre las creencias

Derechos Humanos de Naciones Unidas de 1993, que se pronuncia claramente en favor de la inclusión del ateísmo, así como de cualesquiera otro tipo de convicciones, bajo la esfera de protección de ese omnicompreensivo derecho.

religiosas y las que no lo son, a los efectos del establecimiento de su régimen de tutela jurídica (y de ahí que se refiera a la religión o *creencia*), pero ello no lleva a este órgano a cuestionar, siquiera sea dialécticamente, la existencia misma de un estatuto normativo especial para la libertad religiosa que por sí mismo se opone a esa concepción unitaria de aquel derecho sino que, de manera claramente forzada, propone un entendimiento de ese régimen especial en el sentido de que su ámbito objetivo de protección se ha de extender también a otro tipo de creencias no necesariamente religiosas (y de ahí también que se refiera genéricamente a la libertad para manifestar *las creencias*). Pero al operar de este modo queda todavía más al descubierto, paradójicamente, la inadecuación de la opción por la especialidad de régimen en la LOLR, pues es sencillamente obvio que esta ley acota su ámbito de protección en el art. 3.2 y lo restringe exclusivamente a la tutela de las conductas realizadas con fines religiosos, siendo así que, pese a lo que de manera, por tanto, puramente voluntarista afirma el Tribunal, muchas de las posibles creencias, concretamente todas aquellas eventualmente reconducibles al terreno que se delimita en esa cláusula de exclusión, quedarán fuera de la esfera de protección de esta ley especial.

Nuevamente, en consecuencia, la solución más adecuada a esta disyuntiva jurídico-constitucional no parece ser la de la extensión de la libertad religiosa también a la esfera de las convicciones no religiosas sino, de una manera menos alambicada y en mi opinión más lógica, la de la eliminación de un estatuto especial que responde a una concepción constitucionalmente inadecuada del contenido del art. 16 CE.

Con todo, en algún descargo de la argumentación adoptada aquí por nuestro Tribunal Constitucional, y acaso también de las dos posiciones doctrinales antes mencionadas, se ha de hacer notar que, pese a la presencia de la concepción unitaria de la libertad de creencias en los textos internacionales, el hecho de que se haya realizado en ellos una mención expresa a la religión o a las creencias religiosas, aun cuando sea por las razones coyunturales apuntadas, ha dado pie a que, en ocasiones, en el análisis de dichos textos se haya utilizado un lenguaje que formalmente pudiera dar la sensación de estar incurriendo en la misma errónea concepción especial de la

libertad religiosa cuyo objeto se extiende después a las creencias no religiosas.

Sirvan como ejemplo las palabras del propio vicepresidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al señalar que “el artículo 9, de manera general, protege todos aquellos actos íntimamente relacionados con la manifestación de las creencias religiosas que son inherentes a su práctica y enumera distintas formas que puede adoptar la profesión de una *religión o convicción*, tales como el culto o la devoción, la enseñanza y el cumplimiento de los ritos. No obstante, cuando se trata del ejercicio de las prácticas religiosas, el artículo 9 no garantiza siempre y en todas circunstancias el derecho de actuar o de comportarse en el espacio público de una determinada forma que pueda ser dictada o inspirada *por una religión o por una convicción*”⁵¹. Y un fenómeno similar es perceptible también en la jurisprudencia de Estrasburgo, en la que podemos hallar la afirmación de que “si la libertad religiosa emana en principio del foro interno, ésta “implica”, por tanto, especialmente, la de “manifestar su religión”. El testimonio, en palabras y en actos, se encuentra ligado a la existencia de convicciones religiosas. En términos del artículo 9, la libertad de manifestar su religión [...] además comporta el derecho de intentar convencer a su prójimo, por ejemplo, mediante la “enseñanza”, puesto que “la libertad de cambiar *de religión o de convicción*”, consagrada por el artículo 9, correría el riesgo de convertirse en letra muerta (STEDH de 25 de mayo de 1993. Caso *Kokkinakis* contra Grecia. La cursiva es mía).

Sin embargo, una adecuada comprensión del significado del art. 9 del Convenio en los términos que han quedado ya expuestos, induce a interpretar estas argumentaciones en el sentido de que simplemente se está subrayando en ellas el alcance de una de las dimensiones objetivas de la libertad de creencias, de esa genérica libertad de religión o convicción, y por tanto no se está poniendo en cuestión, en modo alguno, la concepción unitaria de este derecho, aunque también es cierto que en ambos casos, tanto en la redacción de la norma como en su posterior aplicación, hubiera sido sin duda más deseable una

⁵¹ J. CASADEVALL, *El Convenio Europeo de Derechos Humanos, El Tribunal de Estrasburgo y su jurisprudencia*, Valencia, 2012, pág. 354 (La cursiva es mía).

referencia genérica a la libertad de creencias o convicciones, sin distinción formal entre las religiosas y las que no lo son puesto que el régimen de tutela es común, y así se hubieran evitado posiblemente algunas de las interpretaciones, un tanto forzadas o confusas, como las que se han relatado, consecuencia precisamente de esa mención normativa especial a las creencias religiosas.

Por último y en cierto modo relacionado con lo que se acaba de señalar, el análisis que vengo realizando en estas páginas quedaría incompleto si no se hiciera en ellas referencia a un aspecto que, sin llegar a servir de justificación válida para el hecho de que, en nuestro ordenamiento, el desarrollo normativo de la libertad religiosa se haya verificado en disconformidad con la naturaleza constitucional del derecho regulado, sí al menos permite arrojar alguna luz sobre las razones que están en el origen de ese desarrollo postconstitucional inadecuado y de su refrendo en muchos casos en sede doctrinal.

Se trata del peculiar enunciado de que se acompaña el reconocimiento constitucional de la libertad ideológica y religiosa en el apartado 3º del art. 16, a cuyo tenor los poderes públicos, “tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”.

Como elocuentemente ha puesto de relieve J. A. Souto, más allá de argumentaciones de corte formalista, las verdaderas razones que explican la presencia de esta norma en nuestra Constitución son de orden puramente coyuntural, y se relacionan con la existencia previa de unos acuerdos ya negociados con la Santa Sede en paralelo al desarrollo del proceso constituyente, a los que se quiso dotar de un firme e inequívoco asidero constitucional en el nuevo régimen político como contrapartida al apoyo que la Iglesia prestó al proceso de cambio democrático, y ese asidero se hizo efectivo con la mención en esa norma de la Iglesia católica, cuyo arraigo sociológico entre nosotros quedaba ya, por lo tanto, constitucionalmente sancionado, dejando así teóricamente expedito el camino a la inserción, en el nuevo sistema jurídico, de los acuerdos que ya se habían elaborado y que representaban el compromiso político de mantener buena parte de los beneficios y privilegios de que gozaba la Iglesia bajo el Concordato franquista, pero que no entrarían en vigor hasta que fue

aprobado el texto constitucional⁵². Y de ahí que, como oportunamente ha señalado F. Rey, “el constituyente no fue totalmente libre en relación con la regulación de [...] la posición privilegiada de la Iglesia católica en nuestro ordenamiento a partir de los Acuerdos internacionales que entraron en vigor más tarde pero que fueron gestados de modo paralelo a la elaboración del propio texto constitucional. Esto ha determinado, en gran medida, que los Acuerdos no hayan sido interpretados a la luz de la Constitución, sino justo al revés”⁵³.

Sin embargo, buena parte de la doctrina científica, haciendo abstracción de lo que se acaba de señalar, ha interpretado que el enunciado del art. 16.3 CE constituye un ingrediente más del contenido del derecho a la libertad religiosa y, en consecuencia, le ha otorgado a esa norma un alcance netamente delimitador del significado y alcance de ese derecho en la ley fundamental. De ello se ha extraído a menudo la doble consecuencia de que, por un lado, la referencia a las creencias religiosas en esa disposición avala la noción de la libertad religiosa como un derecho especial y, por otro, la formulación aquí del mandato cooperador añade una tercera dimensión al derecho de libertad religiosa, junto a las vertientes de ejercicio individual y colectivo que son propias de los restantes derechos fundamentales, la llamada vertiente o dimensión institucional referida específicamente a las confesiones religiosas.

El esquema de razonamiento aquí vendría a ser el siguiente: si el constituyente obligó a los poderes públicos a tener en cuenta específicamente las creencias religiosas como presupuesto de la cooperación con las confesiones, ello significa que las convicciones que responden a esa naturaleza son merecedoras en nuestro Derecho de un tratamiento especial, son, en suma, objeto de un derecho

⁵² Cfr. J. A. SOUTO, “Cooperación del Estado con las confesiones religiosas”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 84 (1995), págs. 368 y sigs.

⁵³ F. REY, “La decisión del constituyente en materia de conciencia y religión”, en A. BARRERO y M. TEROL (Coords.), *La libertad religiosa en el Estado social*, Valencia, 2009, pág. 110.

especial como es la libertad religiosa⁵⁴; es más, si la norma constitucional insta a tener en cuenta, a esos efectos, las creencias religiosas y no hace lo propio en relación con las creencias políticas, filosóficas, etc., ello puede llegar a interpretarse incluso, pese a lo que se desprende del contenido del art. 14 CE, como una sobrevaloración constitucional de las convicciones religiosas respecto de las que no lo son, en la línea del recurrente tópico de la valoración positiva del factor religioso, que no se daría por igual respecto de otro tipo de factores sociales⁵⁵.

En mi opinión, este tipo de planteamientos responden a una perspectiva de análisis eminentemente formalista que no se corresponde, en absoluto, con el sentido material de las previsiones constitucionales aquí implicadas ni con la adecuada comprensión, en clave sistemática, de los principios y reglas por los que se rige nuestro sistema constitucional de derechos fundamentales y libertades públicas.

Son razones estrictamente coyunturales o, si se quiere, de mera prudencia política, las que aconsejaron al constituyente introducir ese tercer apartado en el art. 16 CE, de igual modo que fueron también, en alguna medida, esas mismas razones las que hicieron visible la conveniencia de hacer explícita, en el apartado segundo de ese precepto, la garantía de la vertiente inmunitaria de la libertad de creencias, frente a lo que sucede en el caso del estatuto de otros derechos fundamentales en los que esa vertiente inmunitaria se da por supuesta y no ha requerido de una expresa consagración constitucional.

⁵⁴ En este sentido, por ejemplo, J. M. PORRAS, *Libertad religiosa, laicidad y cooperación con las confesiones en el Estado democrático de Derecho*, Cizur Menor, 2006, pág. 15; esta es la razón, además, por la que se ha defendido la “articulación de un concepto jurídico (secularizado) de religión [*concepto laico de religión*, se añade más adelante], tanto más inexcusable cuanto más relevancia alcance en el ordenamiento de que se trate el principio de cooperación con las Iglesias y confesiones” (A. LÓPEZ CASTILLO, *La Libertad Religiosa en la Jurisprudencia Constitucional*, Cizur Menor, 2002, Pág. 42).

⁵⁵ *Vid.*, al respecto, las incisivas observaciones de L. PRIETO SANCHÍS, “El derecho fundamental de libertad religiosa”, en VVAA, *Manual de Derecho Eclesiástico*, Madrid, 2004, págs. 57-60.

Este último fenómeno no es, como se sabe, privativo del régimen de la libertad de creencias, pues en la Constitución se contemplan algunas previsiones que, siendo en rigor innecesarias por reiterativas, se entienden bajo el propósito del constituyente de remarcar determinados aspectos, muy característicos de un sistema de libertades pero notoriamente ausentes del precedente régimen autoritario: así, por ejemplo, la consagración del principio de igualdad intramatrimonial en el art. 32, proyección específica del principio general de igualdad; la proclamación del pluralismo político como uno de los valores superiores del ordenamiento, en buena medida innecesaria habida cuenta de la garantía de la libertad de creación de partidos políticos tutelada en el art. 6; y también, en efecto, en este mismo contexto, la garantía de la inmunidad de coacción respecto a la declaración de la ideología, religión o creencia que se establece en el art. 16.2, ya amparada, indudablemente, por la vertiente inmunitaria que forma implícitamente parte del régimen de la libertad de expresión en el art. 20, pero cuya ausencia en el régimen franquista había propiciado situaciones especialmente comprometidas como, por ejemplo, la de la necesidad de declarar la no profesión de la religión católica para tener franqueado el acceso al matrimonio civil, bajo el llamado sistema de matrimonio civil subsidiario.

Aparentemente consciente la doctrina científica del significado del fenómeno que se acaba de reseñar, por lo que ahora se me alcanza a nadie se le ha ocurrido postular que la Constitución concede un mayor valor al pluralismo político que al pluralismo religioso, pongamos por caso, pero no ocurre lo mismo en relación con el enunciado del art. 16.3 que, como se ha visto, ha dado pie a argumentar, en algunos casos, que las creencias religiosas no sólo son objeto de un derecho especial (alterando así el contenido constitucionalmente declarado de la libertad de creencias en el art. 16.1), sino que además son merecedoras de una sobrevaloración constitucional respecto de las creencias que no obedecen a esa naturaleza, lo que a mi modo de ver se opone irremediablemente a las consecuencias del principio constitucional de igualdad en este terreno.

En este aspecto, el formalismo en la hermenéutica constitucional alcanza cotas, en mi opinión, difícilmente superables⁵⁶.

A la vista del contenido del art. 16 CE, ha dicho A. Torres del Moral, en afortunada expresión, que este precepto está redactado “con la óptica de la libertad religiosa”⁵⁷. Algo parecido podría seguramente decirse de los textos internacionales en materia de derechos humanos, pues es evidente que en la Declaración Universal, por ejemplo, bien pudiera haberse reconocido en su art. 18 simplemente la libertad de creencias, a la que de hecho se alude en el Preámbulo, en vez de mencionar expresamente la religión y hacer también referencia explícita a algunas conductas por lo general socialmente identificadas con la praxis religiosa (la práctica, el culto o la observancia).

Tanto en uno como en otro caso, la razón de todo ello tiene poco que ver con el significado y alcance del derecho reconocido y responde más bien, como ha quedado de relieve, a los condicionantes históricos y políticos que determinaron el proceso de elaboración de estas normas: en el caso de los textos de Naciones Unidas, resultó decisiva la presión política de algunos grupos en su propósito de asegurar una futura interpretación que no admitiese dudas acerca de la efectiva inclusión de las convicciones religiosas y su libre expresión como objeto de protección jurídica, pues no en vano algunas de las mayores atrocidades cometidas en el conflicto mundial precedente tuvieron su origen en el odio y la persecución religiosos; en el supuesto de nuestra Constitución, fue igualmente determinante, a los efectos que nos ocupan, la necesidad de dar cobertura formal en el nuevo sistema a los acuerdos previamente negociados con la Iglesia

⁵⁶ *Vid.*, más ampliamente, en relación con esta y otras dimensiones del problema y, especialmente, con la que concierne al carácter sociológicamente proporcional de la cooperación constitucionalmente demandada en su confrontación con el principio de igualdad, J. R. POLO, “La concepción dogmática del art. 16.3 de la Constitución. Reflexiones sobre la pervivencia del formalismo en la hermenéutica constitucional”, en *Foro. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 1 (2005). También publicado en *Idem, Estudios sobre la Constitución y la libertad de creencias*, Málaga, 2006.

⁵⁷ A. TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho Constitucional español...*, *op. cit.*, pág. 429; similarmente, se ha dicho también que ese precepto “se inclina preferentemente hacia la regulación de los aspectos religiosos” (J. M. MORALES, “El lugar de la libertad ideológica en el catálogo de los derechos constitucionales”, en *Derechos y Libertades*, 2 (1994), pág. 281.

católica, que está en el origen del impulso político que condujo a la redacción del art. 16.3.

Con todo, a la vista de la interpretación realizada por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas del significado del art. 18 del Pacto de 1966 –extensible por tanto al mismo precepto de la Declaración Universal–, esa redacción de la norma internacional, también en cierto modo “con la óptica de la libertad religiosa”, ha resultado, a la postre, inocua, si se me permite la expresión, pues no ha interferido en el entendimiento de que esas disposiciones consagran un régimen común de protección para las convicciones religiosas y las que no lo son, bajo la óptica de la concepción unitaria de la libertad de creencias. La incorporación a estas normas internacionales de los antes mencionados términos que, en principio, pudieran vincularse socialmente más bien a las creencias religiosas ha sido interpretada en un sentido amplio, alusivo a cualesquiera convicciones no necesariamente religiosas⁵⁸, y así, se ha entendido, eventualmente, que la manifestación de las convicciones mediante *la práctica* concierne a cualquier religión o creencia, por ejemplo a las creencias o convicciones pacifistas⁵⁹; e incluso determinadas conductas como las representadas por los *actos de culto o devoción* han sido expresamente consideradas, ya en el marco del Convenio Europeo, como aspectos integrantes de la práctica de una religión o creencia, y consecuentemente vinculadas a la esfera de protección general de *las creencias personales y los credos religiosos*⁶⁰.

No puede decirse lo mismo, mucho me temo, de lo que ha sucedido entre nosotros a propósito del significado constitucional de la libertad religiosa, habida cuenta de que la más extendida concepción dogmática del enunciado del art. 16.3 lo tiene por uno de los elementos propiamente delimitadores del derecho regulado en el

⁵⁸ Cfr. M. D. EVANS, “The evolution of religious freedom in International Law: present state and perspectives”, en J.-F. FLAUSS (Ed.), *La Protection Internationale de la Liberté Religieuse*, Bruxelles, 2002, pág. 40.

⁵⁹ Cfr. P. SIEGHART, *The International Law of Human Rights*, Oxford, 1995, pág. 324.

⁶⁰ Cfr. D. GOMIEN, D. HARRIS y L. ZWAAK, *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, Strasbourg, 1996, pág. 266.

apartado primero de esa norma; de ello ha extraído buena parte de la doctrina científica toda una serie de conclusiones (concepción especial y autónoma de la libertad religiosa; dimensión institucional presente en el contenido de este derecho; sobrevaloración del factor religioso respecto de otros factores sociales, políticos o ideológicos, etc.) que, a mi modo de ver y por los motivos que he expuesto en estas páginas, confío en que de manera no del todo insatisfactoria, carecen de un fundamento constitucional atendible y resultan profundamente perturbadoras desde el punto de vista de la adecuada interpretación del derecho consagrado en el art. 16, que no es otro que la libertad de creencias o libertad ideológica y religiosa.

