

RESTRICCIONES DE LA LIBERTAD DE RELIGIÓN:
ESTADO DE ALARMA, LIBERTAD DE CULTO
Y AUTONOMÍA DE LAS CONFESIONES

*RESTRICTIONS ON FREEDOM OF RELIGION:
STATE OF ALARM, FREEDOM OF WORSHIP
AND AUTONOMY OF CONFESSIONS*

Fecha de recepción: 30 de marzo de 2021

Fecha de aceptación: 15 de mayo de 2021

RESUMEN

El ensayo analiza las restricciones de la libertad religiosa establecidas por el Gobierno español durante el primer estado de alarma con el objeto de contener la pandemia de COVID-19. Las obligaciones en materia de protección de derechos humanos que los tratados internacionales y la Constitución de 1978 imponen a los poderes públicos, así como la protección específica que el Derecho español concede a la libertad religiosa de los individuos y de las comunidades, constituyen las referencias básicas para valorar la licitud de tales limitaciones excepcionales, licitud que depende de cuatro factores: legalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación. La aplicación de estas medidas está sometida a una interpretación restrictiva y debe tener en cuenta la conexión existente entre la libertad de circulación, la libertad de reunión y la libertad religiosa.

Palabras clave: Estado de alarma. Facultades excepcionales. Derechos humanos. Libertad religiosa. Libertad de circulación. Libertad de reunión. Suspensión. Limitación.

ABSTRACT

The essay analyses the restrictions on religious freedom put in place by the Spanish government during the first state of emergency in order to contain the COVID-19 pandemic. The obligations that international treaties and the 1978 Constitution impose on public authorities, as well as the specific protection that Spanish law grants to the religious freedom of individuals and communities, constitute the basic references for

assessing the lawfulness of such exceptional limitations, a lawfulness that depends on four factors: legality, necessity, proportionality and non-discrimination. The application of these measures is subject to a restrictive interpretation and must take into account the connection between freedom of movement, freedom of assembly and freedom of religion.

Keywords: State of alarm. Exceptional powers. Human rights. Freedom of religion. Freedom of movement. Freedom of assembly. Suspension. Restriction.

INTRODUCCIÓN

El 14 de marzo de 2020 el Gobierno español declaró el estado de alarma y adoptó un paquete de medidas para contener la enfermedad provocada por el virus SARS-CoV2. Las restricciones confinaron a la población, porque limitaron severamente los desplazamientos y las reuniones, además de comprometer el ejercicio de la libertad de culto y la autonomía de las confesiones religiosas. Las disposiciones fueron sucesivamente matizadas con resoluciones que intentaban frenar más eficazmente la propagación de los contagios, a partir de los nuevos conocimientos y las consiguientes recomendaciones de las comunidades médica y científica, y que también pretendían subsanar, si es que esto era posible, las perplejidades e incertidumbres causadas durante su implementación. Las medidas restrictivas estuvieron en vigor hasta las 00:00 h del 21 de junio de 2020.

A pesar de criticar su legalidad, por entender que limitaban de manera indirecta, pero excesiva, la libertad religiosa, las confesiones y los fieles cumplieron las restricciones de manera ejemplar, igual que los demás ciudadanos. El miedo y el desconcierto ante lo desconocido, alimentados por una sobreabundancia de información cuya veracidad era imposible contrastar, fueron factores determinantes. La perplejidad, la precipitación y, en ciertos casos, el enojo, desvirtuaban la fuerza de convicción de alguno de los argumentos jurídicos esgrimidos en contra de la actuación del Poder ejecutivo. Afortunadamente, no faltaron análisis sosegados y muy certeros, en uno u otro sentido. Salvo contadas excepciones, no precipitaron en la activación de los mecanismos previstos por el Derecho español para hacer frente a las posibles extralimitaciones en el ejercicio de facultades extraordinarias, y a las violaciones de los derechos humanos.

Las líneas que siguen reflexionan sobre las medidas de contención de la epidemia impuestas a los lugares de culto, las ceremonias religiosas, los funerales y los ritos de enterramiento y despedida de difuntos, que fueron adoptadas el mes de marzo de 2020. Dejan a un lado, por tanto, las Órdenes

y resoluciones posteriores, porque estas decisiones quedaron fuera del recurso de inconstitucionalidad admitido a trámite hace ahora un año¹.

La perspectiva elegida es la de los artículos 16 y 116 de la Constitución española de 1978 (CE 78). Los primeros epígrafes analizan la naturaleza jurídica y la estructura de dos derechos comprendidos en la libertad de religión —la libertad de culto y la autonomía de las confesiones—, las condiciones en que pueden ser limitados y las garantías que ofrecen las normas de Derecho interno y de Derecho internacional para proteger su contenido esencial frente a interferencias ilegítimas (I-V). A continuación, se ofrece una visión de conjunto de los principios, instituciones, facultades y controles del Derecho excepcional español, con el objeto de valorar su operatividad en materia de derechos humanos (VI). El trabajo concluye con la crítica de las decisiones adoptadas las dos últimas semanas del mes de marzo de 2020 (VII y VIII).

I. UN DERECHO HUMANO

Desde la *Declaración Universal de Derechos del Hombre* (DUDH), los textos internacionales sobre derechos humanos consideran que el culto forma parte de la libertad de manifestar la religión o las creencias, libertad que, junto con la de cambiar de religión o de creencia, está incluida en la libertad de pensamiento, conciencia y religión, uno de los derechos fundamentales proclamados en 1948, esto es, uno de los derechos inalienables de los que son titulares todos los miembros de la familia humana por el hecho de serlo, y sin distinción de ningún tipo, porque su fundamento radica en la dignidad de la persona².

1 El lector interesado puede acudir a los estudios de RODRIGO LARA, B., La libertad religiosa en España durante la pandemia de COVID-19, in: MARTÍNEZ-TORRÓN, J.; RODRIGO LARA, B. (Coords.), COVID-19 y libertad religiosa, Madrid: Iustel, 2021, 119-144; y PAREJO GUZMÁN, M. J., Los estados de alarma en España durante la pandemia del COVID-19 en relación al derecho a la libertad religiosa, a la religiosidad y a las religiones, in: Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, 55 (2021) (RI §423425).

2 Las diversas concepciones sobre la «dignidad humana», en cuanto fuente de derechos, han sido descritas por PUPPINCK, G., Mi deseo es la ley. Los derechos del hombre sin naturaleza, [Colección Nuevo Ensayo 58] Madrid: Encuentro, 2020, 47-68. Su distinción entre las explicaciones basadas en «la dignidad de la persona humana» y aquellas otras cuyo fundamento es «la dignidad descarnada del individuo» ayuda a entender las razones de la «ambigüedad fundamental de los derechos humanos», cuya garantía, defensa, promoción y desarrollo son enarboladas por legisladores, gobernantes y jueces, en los ámbitos internacional y nacional, para adoptar soluciones radicalmente opuestas, pero que se expresan en el mismo vocabulario, gramática y sintaxis jurídicos. ¿Cómo es posible que el art. 3 DUDH, que consagra el derecho a la vida, sirva para defender y rechazar el aborto y la eutanasia? ¿Qué tipo de seguridad puede generar un sistema tan dúctil y maleable? ¿Qué tipo de amparo se puede recabar de unas instituciones dirigidas por individuos con concepciones que se contradicen?

La DUDH concibe y reconoce el culto como una manifestación de la religión, y protege su ejercicio individual o colectivo, tanto en público como en privado³. El *favor libertatis* reclama una interpretación no restrictiva de los vocablos «enseñanza», «práctica», «culto» y «observancia» —los cuatros cauces a través de los que se desarrolla la manifestación de la libertad de pensamiento, conciencia y religión—, lo que significa que, al menos en el ámbito de máximos de los principios y aspiraciones proclamados, el *ius gentium* garantiza y tutela como «culto» cualquier acto cuyo fin principal o último sea prestar homenaje, manifestar respeto o venerar a la divinidad, o a las personas u objetos especialmente relacionados con ella, formen o no parte esos actos de ceremonias o ritos religiosos, se celebren o no en lugares destinados exclusiva o principalmente a ceremonias y celebraciones religiosas, y estén o no dirigidos por oficiantes que actúan como ministros o representantes de una confesión.

En el ámbito de los derechos y obligaciones exigibles a Estados y particulares, los tratados internacionales de protección de derechos humanos reproducen esta concepción, en dos planos: libertad de pensamiento, conciencia y religión, por un lado; e, intrínsecamente unida, pero potencialmente distinguida, en la teoría y en la práctica, libertad de manifestar la religión o las creencias, por otro. Mientras el primero delimita la «sustantia» del derecho, el segundo, que es donde se localiza la libertad de culto, queda fuera de su núcleo esencial.

En el marco regional europeo, la construcción, con sus méritos y con sus insuficiencias, se reconoce en el art. 9.1 de la *Convención para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales* (CPDHLF), de 1950, que —al menos en la traducción española⁴—, en su pretensión de alcanzar un grado mayor de concreción de las «manifestaciones», introduce cierta confusión al hablar del «culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos»⁵.

En el marco internacional universal, el esquema se repite en el art. 18.1 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP), con una fórmula

3 El art. 18 de la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre*, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, constituye el patrón de referencia en la materia.

4 Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente, in: BOE, 243 (10 de octubre de 1979) 23564-70.

5 La distinción entre «culto» y «observancia de los ritos» podría dar lugar a la no consideración de otras formas de «observancia», manifestativas de la religión, pero que superan el contexto característico de los cultos o ritos: el uso de determinadas prendas de vestir o símbolos religiosos, las dietas alimenticias o los tratamientos médicos son, probablemente, los ejemplos más conocidos.

que no acaba de recuperar la claridad original⁶: «el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza» son ahora las manifestaciones de la libertad de religión, derecho que, aparentemente, no cabría expresar ya mediante la observancia. El recurso al art. 9 DUDH, en uno y otro caso, corrige las interpretaciones restrictivas que, en materia de derechos humanos, en especial de libertad de religión, derivarían de un apego escrupuloso a la letra de la ley⁷. La libertad de culto es un derecho humano, cuyo reconocimiento, protección y garantía vinculan a los Estados.

II. CONTENIDO DE LA LIBERTAD DE CULTO

La libertad de culto del art. 9.1 CPDHLF y del art. 18.1 PIDCP también se ha interpretado *in favorem libertatis*. La experiencia acumulada en la aplicación de ambos preceptos por los tribunales y organismos con responsabilidades en la garantía y promoción de los derechos humanos dependientes del Consejo de Europa y de la Organización de las Naciones Unidas se ha concretado en colecciones de sentencias, resoluciones y declaraciones, así como en informes y memorándums a partir de los cuales es posible dar contenido a esta manifestación de la libertad de pensamiento, conciencia y religión. La síntesis, sin embargo, no puede considerarse una relación de *numerus clausus*, porque el

6 Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, in: BOE, 103 (30 de abril de 1977) 9337-43. España ha asumido el máximo nivel de compromiso ante la comunidad internacional que ofrecen los tratados promovidos por el Consejo de Europa y la Organización de las Naciones Unidas, cuyas normas, conforme a los arts. 96 de la Constitución (CE 78) y 1.5 del Código civil (Cc), forman parte del «ordenamiento interno». La CPDHLF y el PIDCP se integran en el sistema de fuentes del Derecho español como auténticas leyes, cuya operatividad se rige por los principios enunciados en el art. 9.3 CE 78. Como consecuencia del modelo de Estado diseñado en 1978, Estado de Derecho (art. 1 CE 78), y del principio de legalidad garantizado por la Constitución (art. 9.3), sus preceptos vinculan a los poderes públicos (art. 9.1), también al Gobierno (art. 97 CE 78).

7 La CPDHLF, promovida por el Consejo de Europa, fue firmada por representantes de 12 países, el 4 de noviembre de 1950, y entró en vigor el 3 de septiembre de 1953. Por su parte, el PIDCP fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966; entró en vigor el 23 de marzo de 1976. El documento informativo *Preparatory Work on Article 9 of the European Convention of Human Rights*, elaborado por la Comisión de Derechos Humanos del Consejo de Europa el 16 de agosto de 1956 (DH [56] 14), clarifica, entre otros extremos, la relación entre ambos tratados, especialmente a partir del momento en el que Comité de expertos llamó la atención sobre la necesidad de tener en cuenta el borrador de la *International Covenant on Human Rights* aprobado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su reunión de mayo-junio de 1949: [https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/Travaux/ECHRTravaux-ART9-DH\(56\)14-EN1338892.pdf](https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/Travaux/ECHRTravaux-ART9-DH(56)14-EN1338892.pdf) (consulta 29.03.2021). Basta leer los Preámbulos de la CPDHLF y del PIDCP para confirmar la legitimidad del recurso a la DUDH para la interpretación de su contenido.

contenido de la libertad de culto permanece abierto a todas las expresiones que las normas contemplan sin nombrarlas: ante todo, todas las actividades o situaciones que, si fueran prohibidas, impedidas o estorbadas, anularían, o disminuirían significativamente, la libertad de rendir homenaje o venerar a la divinidad.

1. *El Consejo de Europa*

La guía sobre el art. 9 CPDHL, elaborada por el *Tribunal Europeo de Derechos Humanos* (TEDH) a partir de casi 350 casos que dieron lugar a decisiones o informes de la hoy desaparecida Comisión de Derechos Humanos, o a decisiones y sentencias de la Corte, sistematiza lo que puede considerarse el patrón europeo en la materia⁸.

En un apretado resumen, en cuanto manifestativos de la libertad de pensamiento, conciencia y religión más directamente relacionadas con el culto⁹, la práctica del Consejo de Europa sobre el art. 9 ha contemplado una amplia gama de situaciones, entre las que el TEDH ha reconocido como tutelables, al amparo de esa norma:

- a) las reuniones pacíficas de creyentes, conforme a las normas de su religión, dentro de los límites legítimos y razonables establecidos por las leyes o autoridades nacionales;
- b) los desplazamientos para asistir a ceremonias religiosas, o visitar lugares religiosos;
- c) la celebración de ceremonias religiosas en lugares de culto, o en espacios públicos o privados alquilados o cedidos por sus titulares con este propósito;
- d) las reuniones de oración o ceremonias religiosas realizadas por creyentes en un domicilio privado, aunque se trate de miembros de una religión no reconocida por el Estado;
- e) la participación en funerales religiosos, incluso los promovidos por partidos políticos;

⁸ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Guide on Article 9 of the Convention — Freedom of thought, conscience and religion (31 August 2020).

⁹ Al propósito del presente trabajo no interesa la discusión sobre si la «práctica» y la «observancia» pueden considerarse también actos de culto, pues también son homenaje a la divinidad. Se dejan a un lado, por tanto, los problemas que plantean la negativa a determinados tratamientos médicos, la dieta, el uso de vestimentas o símbolos religiosos, igual que otros comportamientos similares que obligaron a la Comisión o a la Corte precisar el contenido del art. 9.

- f) el enterramiento conforme a las ceremonias y ritos religiosos;
- g) el establecimiento, apertura y mantenimiento de lugares y edificios dedicados al culto, así como de cementerios; y, por último,
- h) la participación en la vida de la propia comunidad religiosas¹⁰.

En la medida que quedan cubiertas por el art. 9, estas actividades de culto podrían considerarse derechos incluidos en la libertad de manifestar la propia religión o creencias. Son derechos individuales, porque cualquier creyente puede ejercerlos a título personal. Pero como quiera que las dimensiones comunitaria e institucional del hecho religioso se concretan, por lo general, en la necesidad de disponer de espacios de reunión, reservados exclusiva o principalmente a la celebración de ritos y ceremonias prescritas por las normas de la propia confesión, o a la oración, estos derechos tienen que ver con el ejercicio colectivo de la libertad de religión, así como con la autonomía de las comunidades religiosas.

Aunque las confesiones y comunidades religiosas no son seres humanos y, por lo general, se reconducen al derecho de asociación (art. 11 CPDHL), el TEDH entiende que el artículo 9 CPDHL garantiza su autonomía, porque la no protección de su organización amenazaría la libertad individual de sus miembros: su estructura y normas internas son los medios a través de los cuales las comunidades religiosas expresan sus creencias y mantienen sus tradiciones religiosas¹¹. Además, el margen de apreciación del que disfrutaban los Estados a la hora de aplicar la CPDHL, no prejuzga que el Derecho interno conceda un estatuto especial a las comunidades religiosas. En uno y otro caso, la autonomía, entendida también como separación, implica la obligación del Estado de no interferir en los asuntos internos de la comunidad religiosas, entre los que destacan sus ritos, ceremonias y celebraciones, así como la posesión, organización y diseño de los espacios destinados al culto¹².

10 EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Guide on Article 9, n. 120, interpretado *a sensu contrario*; n. 124; n. 126; n. 201.

11 EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Guide on Article 9, n. 199.

12 La autonomía de la Iglesia católica en España, que, como la del resto de las Confesiones y Comunidades religiosas, es una consecuencia del principio de no confesionalidad del Estado (art. 9.3 CE 78), está garantizada por el art. I.1 del *Acuerdo de 3 de enero de 1979, entre el Estado español y la Santa Sede, sobre Asuntos jurídicos*: las libertades de culto y jurisdicción conceden la exclusividad al Derecho canónico para regular todo lo relativo a las celebraciones y ceremonias, los lugares de las celebraciones —del Bautismo (cc. 857, 859, 860 CIC 83), la Confirmación (cc. 881, 888 CIC 83), la Eucaristía (c. 932 CIC 83), la Penitencia (c. 964 CIC 83), las Ordenaciones (c. 1011), el Matrimonio (cc. 1115, 1118 CIC 83), los funerales (cc. 1177-1179 CIC 83), o la reserva de la Eucaristía (cc. 934, 936-938)—, y los lugares sagrados (cc. 1205 a 1243, con las disposiciones pertinentes a iglesias, oratorios y capillas privadas, santuarios, altares y cementerios). La plena autonomía de las Iglesias, Confesiones y

No hay interferencia ilegítima cuando, por ejemplo, la construcción de lugares de culto queda sometida a las normas de planificación, porque el objetivo de estas regulaciones es proteger el orden público —al prevenir el desarrollo descontrolado—, por lo que las comunidades religiosas no pueden eludir la legislación nacional sobre planeamiento urbanístico¹³. Aunque la legislación nacional conceda a los lugares de culto un estatuto especial, lo cual no es discriminatorio si se reconoce por igual a todos los que merezcan esta calificación, con independencia de la religión¹⁴, esto no significa exención de la normativa general de los Estados en materia de planeamiento, pero también en todo lo referente a la construcción, higiene y seguridad de los templos.

2. *La Organización de las Naciones Unidas*

El grado de comprensión sobre el contenido del artículo 9 alcanzado en el ámbito del Consejo de Europa puede completarse con la praxis de los organismos encargados de la aplicación y desarrollo de los tratados sobre protección de los derechos humanos promovidos por la Organización de las Naciones Unidas, en especial el PIDCP, praxis que se ha concretado en las normas y directrices del Derecho interno de la organización, en las resoluciones de sus órganos, en los informes del Relator Especial y en las recomendaciones a los Estados que presentan informes periódicos.

En 1981, la Asamblea General, proclamó la *Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o en las creencias* (DEFIDFRC)¹⁵. Practicar el culto; celebrar reuniones en relación con la religión; confeccionar, adquirir y utilizar en cantidad suficiente los artículos y materiales necesarios para los ritos y costumbres de una religión; capacitar, nombrar, elegir y designar los dirigentes según las necesidades y normas de cualquier religión o convicción; y observar días de descanso y celebrar festividades religiosas y ceremonias de conformidad con los preceptos de una religión; son las libertades más estrechamente relacionadas con la

Comunidades inscritas en el Registro de Entidades Religiosas en España está garantizada por el artículo 6 de la *Ley Orgánica de Libertad Religiosa* de 1980, lo que transforma sus «normas de organización, régimen interno y régimen de personal» en algo distinto a un estatuto de una asociación, al tiempo que garantiza su exclusividad en relación a todas las cuestiones vinculadas a la libertad de culto. El artículo 6 y los Acuerdos de cooperación concluidos con el Estado garantizan la autonomía de las Confesiones que han firmado un Acuerdo de cooperación (art. 7 LOLR).

13 EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Guide on Article 9, n. 130.

14 EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Guide on Article 9, n. 129.

15 A/RES/36/55 Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o en las creencias (73a. Sesión Plenaria. 25 de noviembre de 1981).

libertad de manifestar la propia religión o creencias en la relación de las que el artículo 6 DEFIDFRC considera comprendidas en la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión reconocidas en los artículos 18 DUDH y PIDCP.

La perspectiva dominante es, sin duda, la del individuo, que es el titular de los derechos humanos. La aclaración «según los preceptos de una religión» abre la puerta a la autonomía de las comunidades religiosas, y es un reconocimiento implícito de su papel como mediadores esenciales en materia de culto. Este reconocimiento podría considerarse implícito en la expresión «manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente» (arts. 18.1 DUDH y PIDCP). Por lo demás, la Asamblea General de las Naciones Unidas manifestó que, al aprobar la declaración, su intención no era, en ningún caso, la de restringir o derogar los derechos definidos en la DUDH o en el PIDCP (art. 8 DEFIDFRC).

El Comité de Derechos Humanos destacó en su día el carácter «fundamental», así como el «profundo» y «largo alcance» del artículo 18 PIDCP, que no puede ser suspendido en situaciones excepcionales, y que, en su opinión, abarca «el compromiso con la religión o las creencias, ya se manifiesten a título individual o en comunidad con otras personas»¹⁶. La «religión», además, debe interpretarse en sentido amplio, sin quedar limitado a sus manifestaciones tradicionales¹⁷, igual que el «culto», un concepto que comprende los «actos rituales y ceremoniales ...», así como a las diversas prácticas que son parte integrante de tales actos, comprendidos la construcción de los lugares de culto, el empleo de fórmulas y objetos rituales, la exhibición de símbolos y la observancia de las fiestas religiosas y los días de asueto»¹⁸.

La Observación del Comité solo considera los grupos religiosos de manera secundaria o quasi-instrumental, esto es, como instituciones al servicio de la libertad de religión de los individuos, si bien es cierto que de sus palabras se puede deducir el reconocimiento implícito de su entidad *qua tales*, incluida su autonomía, en especial cuando se afirma que disponen de la «libertad de escoger a sus dirigentes religiosos, sacerdotes y maestros, la libertad de establecer seminarios o escuelas religiosas»¹⁹. Este grupo de libertades solo tiene sentido si los grupos religiosos disfrutan, además, de la libertad de regular

16 COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Observación general 22 - Artículo 18 (48º período de sesiones, 1993) n. 1, in: Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por Órganos de Derechos Humanos creados en virtud de Tratados HRI/GEN/1/Rev. 1, de 29 de julio de 1994.

17 COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Observación general 22, n. 2.

18 COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Observación general 22, n. 4.

19 COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Observación general 22, n. 4.

sus ceremonias y ritos, así como de la libertad de construir lugares de culto. Estas libertades configuran un ámbito de autonomía que queda libre a las intervenciones de los Estados.

El *ius gentium* en materia de derechos humanos atribuye a los poderes públicos la facultad de limitar la libertad de culto y la autonomía de las confesiones mediante leyes, reglamentos, ordenanzas o resoluciones administrativas. No todas las interferencias con esas manifestaciones de la libertad de religión son, sin embargo, tolerables o legítimas. Tanto el CPDHLF como el PIDCP establecen las condiciones que acompañan el establecimiento, interpretación y consiguiente aplicación de las injerencias que, en principio, no constituyen una violación de este derecho humano: legalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Uno y otro pacto no permiten la destrucción, la supresión ni la suspensión de la libertad de pensamiento, conciencia y religión, tampoco la derogación de las obligaciones de los Estados relacionadas con su protección y garantía.

III. DEROGACIÓN DEL CPDHLH, DESTRUCCIÓN Y RESTRICCIÓN DE DERECHOS

El CPDHLH contempla y regula la derogación de las obligaciones asumidas por parte de un Estado al firmar el Convenio (art. 15), la destrucción de los derechos y libertades reconocidos (art. 17), así como las restricciones o limitaciones (arts. 18, y también arts. 8.2 injerencias en la vida privada y familiar, 9.2 libertad de pensamiento, conciencia o religión, 10.2 libertad de expresión, 11.2 libertad de reunión y asociación).

1. *Derogación*

Los Estados que han ratificado el Convenio tienen derecho a derogar sus disposiciones en caso de estado de excepción, situación prevista para los supuestos de «guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación» (art. 15.1). Uno y otro habilitan a los Estados para tomar medidas que supongan la derogación de las obligaciones previstas en el Convenio —salvo el artículo 2 (art. 15.2)—, siempre que esas medidas estén exigidas por la situación y no contradigan otras obligaciones internacionales. El Convenio impone la obligación de comunicar al Consejo de Europa las medidas adoptadas y los motivos que las justifican. Además, los Estados deben informar del momento de su finalización, y de la consiguiente reactivación de todas las obligaciones asumidas (art. 15.3).

Situaciones de emergencia pública que amenazan la vida de la nación son las que afectan al conjunto de la población, son reales e inminentes —en caso de medidas preventivas, se tiene en cuenta la situación existente en el momento de su adopción—, se prolonguen o no en el tiempo²⁰. Las autoridades nacionales tienen la facultad de apreciar la concurrencia de estas circunstancias, así como la naturaleza y el propósito de las derogaciones que sean necesarias para evitarlas, si bien es cierto que tal facultad no es ilimitada y puede, por tanto, ser revisada por el TEDH²¹.

La naturaleza de los derechos afectados por la derogación, las circunstancias que llevaron a la situación de emergencia y su duración son los criterios que se utilizan a la hora de ponderar si el Estado ha ido más allá de lo estrictamente requerido, lo cual implica considerar, entre otras, las siguientes condiciones:

- a) si la aplicación de las leyes ordinarias hubiera bastado para afrontar el peligro;
- b) si las medidas tomadas son una respuesta a una situación de emergencia;
- c) si las medidas fueron utilizadas para los fines para los que fueron adoptadas;
- d) si el alcance de la derogación es limitado;
- e) si la necesidad de la derogación estaba sometida a revisión;
- f) si la aplicación de las medidas estaba sometida al control de los tribunales;
- g) si las medidas eran proporcionadas; y, por último,
- h) si eran o no discriminatorias²².

En fin, la verificación de la concurrencia de estas condiciones debe centrarse en el momento en que las medidas fueron tomadas²³.

2. *Destrucción de derechos*

El Convenio prohíbe cualquier interpretación de sus disposiciones que implique la concesión a los Estados —o a cualquier grupo o individuo— de un derecho a destruir²⁴ los derechos y libertades reconocidos, o a imponer

20 EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights. Derogation in time of emergency (31.08.20) nn. 9, 10, 11, 13, 14.

21 EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Guide on Article 15, nn. 17 y 18.

22 EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Guide on Article 15, n. 21.

23 EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Guide on Article 15, n. 22.

24 El término «destroy» se emplea en el sentido de inutilizar, pero también en el de hacer desaparecer, por lo que equivale a «suprimir», como en el art. 30 DUDH.

limitaciones o restricciones más amplias que las previstas (art. 17). Conforme a la teoría general del Derecho, uno y otro caso supondrían un abuso de derecho, esto es: un ejercicio dañino de un derecho por parte de su titular, y de una manera que sea manifiestamente incoherente o contradictoria con la finalidad para la que fue reconocido o es garantizado por la Convención²⁵. En todo caso, el propósito de la restricción que desborda los límites previstos debe ser el de aprovechar y utilizar el derecho a establecer límites con la intención de justificar actos que sean contrarios al espíritu de la Convención, sus valores fundamentales o los derechos y libertades reconocidos, de suerte que el o los ofendidos deben probar que el Estado actuó deliberadamente²⁶.

3. *Restricciones o limitaciones*

Como regla general, las restricciones de los derechos susceptibles de limitación según el CPDHLF solo pueden ser aplicadas para las finalidades previstas (art. 18). Como la prohibición de la discriminación (art. 14), se trata de una norma que solo se aplica en relación a un artículo concreto de la Convención, o de sus Protocolos, que precise o cualifique los derechos y libertades que los Estados se han comprometido a garantizar en el ámbito de su jurisdicción propia. No hay, por tanto, una violación del art. 18, sino una violación del artículo en relación al cual éste se aplica²⁷. Además debe tratarse de un derecho cuya limitación está prevista por la Convención, porque cualquier restricción de un derecho considerado absoluto es incompatible con el Pacto²⁸.

El «propósito oculto» de la limitación, esto es, las finalidades de las restricciones diferentes a las proclamadas por las autoridades nacionales y que no están recogidos en los artículos de la Convención está, sin duda, relacionado con la mala fe, aunque no siempre la manifiesta: en lugar de aplicar la presunción *iuris tantum* de que los Estados han actuado de buena fe, y en centrarse en la prueba de la mala fe, el TEDH valora objetivamente la presencia o ausencia de una finalidad ulterior y, por tanto, de una desviación de poder²⁹. En los casos de pluralidad de propósitos, unos previstos en la Convención y otros

25 EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Guide on Article 17 of the European Convention on Human Rights. Prohibition of abuse of rights (31.08.20), n. 19.

26 EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Guide on Article 17, nn. 13 y 21.

27 EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Guide on Article 18. Limitation on use of restrictions on rights (31.08.20) nn. 1-2.

28 EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Guide on Article 18, nn. 11 y 12.

29 EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Guide on Article 18, nn. 22 - 24.

de carácter «oculto», para que sea posible alegar el artículo 18, la restricción debe buscar el propósito oculto de manera predominante³⁰.

4. Restricciones de la libertad de religión

Las restricciones de los Estados al derecho reconocido por el artículo 9.1 CPDHLF a las personas, cuando actúan individual o colectivamente, son ilegítimas salvo que estén prescritas por la ley, persigan alguno de los propósitos descritos en el artículo 9.2, y sean necesarias, en una sociedad democrática, para la consecución de esos objetivos. Cuando alguna de estas tres condiciones falla, la restricción se considera una violación del artículo 9 del Convenio.

En cuanto a la *necesidad*, el TEDH entiende que la relación de los fines del artículo 9.2 CPDHL —la protección del orden, de la salud o de la moral públicas / la protección de los derechos o las libertades de los demás— tiene carácter exhaustivo, por lo que la justificación de la limitación solo se puede vincular a una de esas categorías³¹. La seguridad jurídica y la prevención de los actos *ultra vires* aconsejan que las exposiciones de motivos o fundamentos, de Derecho y de hecho, de las injerencias expliciten la finalidad de las limitaciones adoptadas.

La obligación positiva de asegurar a los ciudadanos los derechos y libertades reconocidos (art. 1 CPDHLF) concede a los Estados parte del Convenio, por ejemplo, la facultad de verificar si las actividades de los individuos o de las comunidades son dañinas o nocivas para la población o para el orden público, así como el poder correlativo de adoptar las oportunas decisiones preventivas³². Ahora bien, en el ejercicio de esta facultad de inspección, y del consiguiente poder regulatorio, las autoridades y organismos de los Estados deben actuar con neutralidad e imparcialidad³³.

Las limitaciones son *proporcionadas* cuando no había alternativas a las medidas adoptadas, esto es, no existía otra manera de alcanzar el fin pretendido que fuera menos lesiva de la libertad de religión; y son los poderes públicos, no los individuos ni las comunidades, quienes deben probar que no disponían de tales alternativas³⁴. Por otra parte, la interferencia solo es justificable ante una

30 EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Guide on Article 18, nn. 27 - 43.

31 EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Guide on Article 9, n. 33. En consecuencia, la limitación no puede basarse en la necesidad de proteger la «seguridad nacional» (n. 34).

32 EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Guide on Article 9, n. 41.

33 EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Guide on Article 9, nn. 38 y 42.

34 EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Guide on Article 9, n. 43.

«necesidad social apremiante», o una «necesidad social general», eventualidad distinta de la «utilidad», así como de la mera «deseabilidad»³⁵.

Las causas aducidas deben ser «relevantes» y «suficientes», por lo que los Estados no pueden ampararse en el margen de apreciación que les concede el Convenio para justificar que actuaron en cumplimiento escrupuloso de su normativa interna, y que sus medidas estuvieron inspiradas en todo momento por la buena fe³⁶. En efecto, a la hora de decidir si una injerencia es proporcionada, el Convenio concede a los Estados un margen de apreciación para evaluar la existencia y extensión de la necesidad de la limitación pretendida: la Convención es un mecanismo subsidiario y las autoridades locales están mejor situadas para valorar las necesidades y condiciones de las políticas generales. Pero este margen de apreciación no es ilimitado, porque la Corte europea dispone de una facultad de supervisión del Derecho y de las decisiones que lo aplican, con el fin de evaluar si la interferencia se ha establecido para preservar una «necesidad social predominante» y «es proporcionada al legítimo fin perseguido»³⁷.

La libertad de practicar la religión en público o en privado, la autonomía interna de las comunidades religiosas y el respeto del pluralismo religiosos implican que la conformidad de cualquier limitación con el artículo 9.2 CPD-HLF debe tomar en cuenta el contexto histórico y los rasgos distintivos de la religión, tal y como éstos quedan determinados por sus dogmas, organización y ritos³⁸. Y, más en general, las decisiones de las autoridades estatales en el ámbito de la libertad de religión deben basarse en una «evaluación aceptable» de los hechos³⁹.

IV. SUPRESIÓN, SUSPENSIÓN Y LIMITACIÓN DEL PIDCP

Por lo que se refiere al ejercicio y disfrute de los derechos humanos, la DUDH contempla la limitación y la supresión. Mientras que el art. 29.2 permite las limitaciones que hayan sido establecidas «por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática», el artículo 30 prohíbe

35 EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Guide on Article 9, nn. 43 y 44.

36 EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Guide on Article 9, n. 43.

37 EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Guide on Article 9, n. 44.

38 EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Guide on Article 9, n. 46.

39 EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Guide on Article 9, n. 48.

cualquier interpretación de la DUDH que confiera derecho alguno «al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendentes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración».

A la hora de valorar la licitud o ilicitud de la actuación del Estado al cumplir sus obligaciones en relación a cualquiera de los derechos y libertades reconocidas, y, en consecuencia, determinar la existencia o no de violaciones, el PIDCP distingue la supresión (art. 5.1), la suspensión (art. 4) y la limitación (art. 5). En el caso de la suspensión y de la limitación, establece, además, unas reglas generales y otras especiales.

1. *Supresión*

Ningún artículo del PIDCP concede a los Estados Parte, a los individuos, o a los grupos de individuos, en ninguna circunstancia, ningún derecho a suprimir los derechos reconocidos (art. 5.1). Cualquier acto en este sentido siempre es ilegítimo y constituye una violación grave.

2. *Suspensión*

Puede hablarse, por el contrario, de un derecho de los Estados a suspender las obligaciones asumida en el PIDCP (art. 4.3), si bien es cierto que solo se puede ejercer en «situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación» (art. 4.1) y bajo cinco condiciones, materiales y formales, cuya concurrencia solo admite una interpretación estricta. Son las siguientes:

- a) proclamación oficial de la situación de excepcionalidad (art. 4.1)⁴⁰;
- b) limitación de la suspensión a las «exigencias de tal situación» (art. 4.1)⁴¹;
- c) compatibilidad con el resto de obligaciones que el *ius gentium* impone al Estado (art. 4.1);

⁴⁰ Esto implica emplear «el dispositivo previsto en sus sistemas jurídicos para la declaración de un estado de excepción y las disposiciones aplicables de la legislación que rige la suspensión de los derechos»: Comité de Derechos Humanos, Observación general 5 - Artículo 4 (13º período de sesiones, 1981) HRI/GEN/1/Rev.1, punto n. 2.

⁴¹ Esto significa que «las medidas adoptadas de conformidad con el artículo 4 son de carácter excepcional y temporal y sólo pueden durar mientras corra peligro la vida de la nación interesada»: Comité de Derechos Humanos, Observación general 5 - Artículo 4 (13º período de sesiones, 1981) HRI/GEN/1/Rev.1, punto n. 3.

- d) prohibición de que la suspensión esté «fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social» (art. 4.1)⁴²; y, por último,
- e) comunicación, por medio del Secretario General de las Naciones Unidas, a los demás Estados Parte de las medidas tomadas, de su motivación, así como del momento en que la suspensión se haya dado por terminada (art. 4.2)⁴³.

El cumplimiento de estas condiciones, sin embargo, no da derecho a la suspensión de nueve derechos, entre los que se encuentra la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 18)⁴⁴. La suspensión de cualquiera de estos derechos es siempre ilegítima y constituye una violación. Y, al contrario, en estas situaciones «es sumamente importante la protección de los derechos humanos, particularmente aquellos que no pueden ser objeto de suspensión»⁴⁵.

3. *Limitación*

Como regla general, la limitación de los derechos y libertades reconocidos en el PIDCP realizada por un Estado, por un individuo, o por un grupo de individuos, solo es lícita si se mantiene dentro del umbral de las restricciones tolerables (art. 5.1). En este sentido, la limitación —entendida como cualquier restricción o menoscabo de alguno de los derechos humanos fundamentales ya sea mediante una ley, una convención, un reglamento, o mediante una

42 Esta exigencia debe entenderse a la luz de los arts. 3 y 20.2: Comité de Derechos Humanos, Observación general 18 - No discriminación (37º período de sesiones, 1989) HRI/GEN/1/Rev.1, punto 2.

43 La información que deben proporcionar los Estados a los Organismos encargados de velar por el cumplimiento del Pacto comprende «la índole y el alcance de la suspensión de derechos que hayan llevado a cabo y las razones para ello»; además, al presentar sus informes, de conformidad con el art. 40 PIDCP, deberán indicar «la índole y medida de cada derecho suspendido», y facilitar «la documentación pertinente»: Comité de Derechos Humanos, Observación general 5 - Artículo 4 (13º período de sesiones, 1981) HRI/GEN/1/Rev.1, punto n. 3.

44 Los demás son: (i) el derecho a la vida, en todas sus manifestaciones (art. 6); (ii) el derecho a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, y a no ser sometido, sin su libre consentimiento, a experimentos médicos o científicos (art. 7); (iii) el derecho a no ser sometido a esclavitud ni a servidumbre (art. 8.1 y 8.2); (iv) el derecho a no ser encarcelado por incumplimiento de una obligación contractual (art. 11); (v) el derecho a no ser condenado por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, no fueran delictivos, según el derecho nacional o internacional (art. 15.1); (vi) el derecho a no ser castigado con una pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito (art. 15.1); (vii) el derecho a ser castigado con la pena más leve impuesta por la ley posterior al momento de comisión del delito (art. 15.1); y (viii) el derecho de todo ser humano al reconocimiento de su personalidad jurídica (art. 16).

45 Comité de Derechos Humanos, Observación general 5 - Artículo 4 (13º período de sesiones, 1981) HRI/GEN/1/Rev.1, punto n. 3.

costumbre— que haya sido impuesta con el pretexto de que el Pacto no reconoce el derecho o los derechos que se restringen, o bien que los reconoce en menor grado (art. 5.2), es ilícita. Se impone, por tanto, una interpretación expansiva del contenido y de las manifestaciones de los derechos y libertades fundamentales, realizada siempre a favor de sus titulares.

La limitación es siempre una excepción, aunque no es necesario que concurren circunstancias excepcionales (como en el caso de la suspensión). Como toda excepción, tiene que estar justificada; en caso contrario sería una arbitrariedad, que supone una violación.

Ante todo, hay derechos que no admiten limitación: el derecho a no ser «sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes», así como el derecho a no ser «sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos» (art. 7)⁴⁶; y el derecho de otra persona a no «ser molestada a causa de sus opiniones» (art. 19.1)⁴⁷. En los demás casos, las restricciones no pueden afectar al contenido esencial de los derechos y libertades, que en sí mismo es absoluto y, por tanto, inviolable, sino solo a sus manifestaciones. Esta distinción adquiere especial relevancia en el caso de la libertad de religión⁴⁸.

La ilicitud o ilicitud de cualquier limitación se evalúa, además, a la luz de los criterios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Cualquier limitación que no cumpla uno de esos criterios es ilícita y constituye una violación. Al tratarse de injerencias, la concurrencia de todos ellos no admite interpretaciones extensivas.

A. Legalidad

Solo son lícitas las restricciones previstas, prescritas o fijadas por la ley (art. 12.3, 18.3, 19.3, 21, 22.2), lo cual debe entenderse en el sentido de que

46 Comité de Derechos Humanos, Observación general 20 - Artículo 7 (44º período de sesiones, 1992) HRI/GEN/1/Rev.1, punto n. 3.

47 Es «un derecho para el que el Pacto no admite excepciones ni restricciones.»: Comité de Derechos Humanos, Observación general 10 - Artículo 19 (19º período de sesiones, 1983) HRI/GEN/1/Rev.1, punto n. 1.

48 Así, por ejemplo, el art. 18 «distingue entre la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de creencias y la libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias. No permite ningún tipo de limitación de la libertad de pensamiento y de conciencia o de la libertad de tener la religión o las creencias de la propia elección. Estas libertades están protegidas incondicionalmente, lo mismo que lo está, en virtud del párrafo 1 del artículo 19, el derecho de cada uno a tener opiniones sin sufrir injerencia. De conformidad con el artículo 17 y el párrafo 2 del artículo 18, no se puede obligar a nadie a revelar sus pensamientos o su adhesión a una religión o a unas creencias» (Comité de Derechos Humanos, Observación general 22 - Artículo 18 [48º período de sesiones, 1993]) HRI/GEN/1/Rev.1, punto n. 3.

el Derecho reconoce expresamente la facultad de restringir, y regula las condiciones y modos de su ejercicio. No caben las autorizaciones, habilitaciones o autorizaciones tácitas, ni tampoco los presuntos. Cualquier restricción que queda fuera de los límites legalmente establecidos es un ejercicio arbitrario de poder. Al tratarse de normas que afectan a los derechos humanos, las leyes que reconocen la facultad de limitación y regulan su ejercicio solo pueden ser objeto de una interpretación restrictiva *in favorem libertatis*, por lo que el margen de apreciación del que disponen las autoridades nacionales responsables de su aplicación es muy estrecho. Su actuación está sometida a los controles establecidos por la legislación nacional.

B. Necesidad

Solo son lícitas las restricciones indispensables para la consecución del fin previsto en la ley: en el caso de la libertad de pensamiento, conciencia y religión, proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás.

Que las limitaciones sean necesarias significa que son el único medio, o, al menos, el más adecuado —lo que también implica que se trate del menos restrictivo—, para alcanzar el fin pretendido. La carga de la prueba de la necesidad de la medida restrictiva recae en quien desee imponerla⁴⁹. La enumeración de los bienes que merecen el amparo de los poderes públicos, mediante el recurso a restricciones, se realiza con la intención de proponer un *numerus clausus* de objetivos habilitantes. La protección de la «identidad nacional», la «unidad», la «cultura» o la «seguridad nacional», por ejemplo, no justifica el establecimiento de una limitación⁵⁰. Por último, la restricción es un mecanismo de protección, por lo que no puede utilizarse para promover los objetivos que justifican su establecimiento.

C. Proporcionalidad

Este criterio mide el impacto que las medidas a disposición de las autoridades tienen sobre el ejercicio de las libertades reconocidas en el PIDCP,

⁴⁹ Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias: Relaciones Estado — religión y su impacto en la libertad de religión y de creencias, 28 de febrero de 2018, A/HRC/37/49, n. 44.

⁵⁰ Así lo entiende el Informe provisional del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias: Relación entre libertad de religión y de creencias y seguridad nacional, 5 de septiembre de 2018, A/73/362, y el Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias: Relaciones Estado - religión y su impacto en la libertad de religión y de creencias, 28 de febrero de 2018, A/HRC/37/49.

con la intención de paliar, en la medida de lo posible, los desequilibrios a los que daría lugar la consecución del fin pretendido «a cualquier precio». En este sentido, una limitación es proporcional cuando es la menos restrictiva, aunque no la más eficaz, de todas las medidas a disposición de las autoridades⁵¹. Se trata, por tanto, de un factor que corrige la «necesidad» o el carácter «indispensable» de las limitaciones.

D. No discriminación

Como quiera que la igualdad y la no discriminación son principios rectores de la protección de los derechos humanos⁵², el artículo 18.3 PIDCP no puede invocarse desvinculado del artículo 26 (tampoco del artículo 2). La no discriminación es, además, un derecho autónomo, por lo que el art. 26 prohíbe «la discriminación de hecho o de derecho en cualquier esfera sujeta a la normativa y la protección de las autoridades pública»⁵³, como lo está, por ejemplo, el ejercicio de la libertad de religión. Una restricción de esta libertad, por tanto, no puede establecerse, ni tampoco puede aplicarse, «por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (art. 26)»⁵⁴.

Según el Comité de Derechos Humanos, el término «discriminación» comprende «toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas»⁵⁵. Las limitaciones permitidas de las manifestaciones de

51 Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias: Relaciones Estado - religión y su impacto en la libertad de religión y de creencias, 28 de febrero de 2018, A/HRC/37/49, n. 45.

52 Comité de Derechos Humanos, Observación general nº 18. No discriminación (37º período de sesiones (1989) HRI/GEN/1/Rev.9.1, n. 1.

53 Comité de Derechos Humanos, Observación general nº 18. No discriminación (37º período de sesiones (1989) HRI/GEN/1/Rev.9.1, n. 12.

54 Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias: Relaciones Estado - religión y su impacto en la libertad de religión y de creencias, 28 de febrero de 2018, A/HRC/37/49: también cuando establecen restricciones los Estados «deben garantizar la igualdad de protección ante la ley, especialmente de conformidad con los artículos 5 y 20, párrafo 2, del Pacto y como lo prescribe específicamente su artículo 26» (n. 31).

55 Comité de Derechos Humanos, Observación general nº 18. No discriminación (37º período de sesiones (1989) HRI/GEN/1/Rev.9.1, n. 7.

la libertad de religión son las que se aplican a todas las religiones por igual. Las manifestaciones de la libertad de religión tampoco pueden ser tratadas de manera diferente a las manifestaciones de otros derechos que sean similares. En este caso, quien pretende limitar el derecho de unos y no el de otros, o quien pretende establecer una restricción más intensa para unos que para otros, tiene que probar la inexistencia de la relación de semejanza.

V. UN DERECHO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL

1. *Los individuos*

La interpretación literal del artículo 16.1 CE 78 permite concluir que la libertad de culto es un derecho independiente de la libertad ideológica y de la libertad religiosa. Si esto fuera así, en su pretensión de unificar corrientes liberales de signo dispar, el constituyente español se habría apartado del patrón común en el Derecho internacional, generalmente aceptado por los Derechos nacionales.

La interpretación sistemática corrige esta desviación: conforme al art. 10.2, el o los derechos consagrados en el art. 16.1 debe / deben entenderse «de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España». La libertad de culto no puede separarse de la libertad religiosa, de la que no es sino una manifestación, y con la que comparte el mismo rango: es un derecho constitucional fundamental. No se trata, sin embargo, de un derecho absoluto: mientras que la libertad religiosa no puede ser limitada, en ningún caso, la libertad de culto puede ser restringida, con tal de que la restricción sea necesaria «para el mantenimiento del orden público protegido por la ley» (art. 16.1 CE 78). La libertad de culto no se encuentra en la relación de libertades que pueden ser suspendidas «cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución» (art. 55.1 CE 78).

La libertad religiosa y de culto fue desarrollada en 1980 por la *Ley Orgánica de Libertad Religiosa* (LOLR)⁵⁶. Una de sus finalidades fue la de precisar el contenido de este derecho reconocido por la Constitución. La técnica elegida fue la de presentar una relación de los derechos que proceden del artículo 16.1

⁵⁶ Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (BOE 177, de 24 de julio, in: BOE, 177 (24 de julio) 16804-805.

CE 78: los «derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto», según la terminología del artículo 3.1 LOLR. Su condición de secundarios, sin embargo, no degrada su naturaleza, que es la misma que la del ascendiente común. Pero la relación de «derechos derivados» que ofrece el art. 2.1 LOLR es heterogénea, porque mezcla derechos absolutos, esto es, derechos que pertenecen al núcleo esencial de la libertad de religión, con otros que hay que considerar sus manifestaciones. El artículo 2.1 debe ser aplicado con cautelas, en especial a la hora de decidir si un derecho es o no susceptible de ser limitado.

Entre los derechos que quedan comprendidos en la libertad religiosa hay seis que se pueden considerar manifestaciones de la libertad religiosa, o, si se prefiere, seis derechos en los que es posible distinguir —al menos *in abstracto*— entre su contenido esencial y su expresiones externas⁵⁷: practicar actos de culto, recibir asistencia religiosa de la propia confesión, conmemorar festividades, celebrar ritos matrimoniales, recibir sepultura digna y, por último, reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos (art. 2.1 b y d). Todos son actos de culto en sentido amplio, en la medida que implican la participación en ritos y ceremonias litúrgicas. Son derechos constitucionales fundamentales, pero no son derechos absolutos, por lo que su ejercicio puede ser limitado, en las condiciones legalmente establecidas: «protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley, en el ámbito de una sociedad democrática.» (art. 3.1 LOLR). La prohibición constitucional de la suspensión (art. 55.1 CE 78) también se extiende a estas libertades.

2. *Las comunidades*

Otro de los rasgos característicos de la regulación del derecho de libertad de religión por la CE 78 es que el artículo 16.1 garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y de las comunidades.

Probablemente condicionado por la noción de «dignidad de la persona humana», el Derecho internacional de los derechos humanos contempla el culto público y privado, así como el que se ejerce individual o colectivamente,

57 Como el derecho a «profesar las creencias religiosas que libremente elija o no profesar ninguna; cambiar de confesión o abandonar la que tenía» (art. 2.1 a LOLR) y el derecho «abstenerse de declarar» las propias creencias religiosas, el derecho «a no ser obligado a practicar actos de culto o a recibir asistencia religiosa contraria a sus convicciones personales» (art. 2.1 b LOLR) es un derecho absoluto.

pero no considera que las comunidades religiosas sean titulares originarios del derecho de libertad de religión. Es el reconocimiento de su papel de actores necesarios en el ámbito religioso lo que permite tenerlos en cuenta de manera indirecta. Por el contrario, conforme a la solución española —¿inspirada por la ley de 1967?—, tanto las comunidades, como los individuos, disfrutaban del derecho constitucional fundamental de libertad religiosa y de culto⁵⁸.

La descripción del contenido de este derecho por parte de la Ley Orgánica se concreta en el reconocimiento de cuatro «derechos derivados», dos de los cuales están estrechamente vinculados a los ritos y a las ceremonias: las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas tienen, en efecto, derecho a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, y también a designar y formar a sus ministros (art. 2.2 LOLR). Mientras que el segundo es un derecho que afecta al núcleo esencial de la libertad de religión, no parece que el primero tenga carácter absoluto. El asunto conecta con el margen de autonomía que el ordenamiento español concede a las comunidades religiosas.

3. *Autonomía de las confesiones*

Además del derecho de la libertad religiosa y de culto de las comunidades, la LOLR reconoce la autonomía de «las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas», esto es, aquellas comunidades religiosas que han adquirido personalidad jurídica al amparo de los artículos 16 CE 78 y 5 LOLR, un estatuto que es diferente del *status* de las entidades en que se concreta el ejercicio del derecho de asociación (art. 22 CE 78).

La autonomía es una de las consecuencias de los principios de no confesionalidad y de cooperación (art. 16.3 CE 78): incompetencia del Estado en materia de religión —el Estado no puede establecer un *ius sacrum*, ni tampoco inmiscuirse en los Derechos confesionales—, y reconocimiento del papel de los grupos religiosos en relación al ejercicio y realización de un derecho fundamental de los ciudadanos, que los poderes públicos tienen la obligación de promover (art. 9.2 CE 78).

El artículo 6.1 LOLR complementa, ciertamente, los derechos mencionados en el artículo 2.2 LOLR; pero la autonomía que consagra tiene entidad por

⁵⁸ La lectura del trabajo de IBÁN, I. C., Dos regulaciones de la libertad religiosa en España (La Ley de Libertad religiosa de 1967 y la Ley Orgánica de Libertad religiosa de 1980), in: *Persona y Derecho*, 18 (1988) 99-162; también in: *Tratado de Derecho Eclesiástico*, Pamplona: Eunsa, 1995, 379-427; y hoy también in: IBÁN, I. C., *Obras Completas*, III, Granada: Comares, 2020, 409-50, sigue siendo sugerente.

sí misma, porque concede a las confesiones religiosas un verdadero derecho, ejercitable *erga omnes*, a «establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de personal» (art. 6.1 LOLR), lo que sin duda comprende sus ritos y ceremonias litúrgicas. En estos campos, la autonomía de las confesiones es plena porque no dependen de nadie. Se trata, en definitiva, de un derecho que pertenece al núcleo esencial de la libertad religiosa y de culto, por lo que no puede ser suspendido, ni tampoco puede ser objeto de limitaciones o restricciones. Ahora bien, que las confesiones religiosas disfruten de un margen «intocable» de autonomía no significa que no estén sujetas al ordenamiento jurídico, general o especial.

El art. I.1 del *Acuerdo de 3 de enero de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos* (AAJ) reconoció a la Iglesia católica un amplio margen de autonomía: el derecho de ejercer su misión apostólica, de carácter exclusivamente espiritual, con total y absoluta independencia del Estado, presupone la *libertas ecclesiae*, la libertad para los actos de culto, de jurisdicción y de magisterio. La autonomía es, sin duda, una consecuencia del artículo 16.3 CE 78, una norma que defiende a la Iglesia, y a todas las confesiones inscritas —hayan concluido o no un acuerdo de cooperación con el Estado (art. 7 LOLR)—, frente a cualquier intervención de los poderes públicos de corte regalista o jurisdiccionalista. La no confesionalidad, en efecto, prohíbe cualquier forma de instrumentalización de la dimensión institucional de la religión realizada con finalidades políticas. Pero la autonomía es también fuente de derechos concretados, en el caso de la Iglesia católica, en las libertades de culto, jurisdicción y magisterio. En el caso de las confesiones que hayan suscrito un acuerdo de cooperación con el Estado español, los derechos que conforman su ámbito de autonomía son los reconocidos en la LOLR y en el propio acuerdo.

Por lo que se refiere al ejercicio de la libertad de culto por parte de las confesiones religiosas, distinguir lo que pertenece al núcleo esencial del derecho, libre de cualquier intromisión externa, de lo que queda fuera de ese centro sustancial, por lo que puede ser objeto de restricciones, ayuda a comprender el sometimiento de las comunidades religiosas al Derecho común.

Las confesiones son totalmente independientes del Estado para regular los tiempos, los modos y maneras en que se desarrollan sus ritos y ceremonias, la intervención de sus ministros —además de su formación, selección y consagración—, la participación de los fieles, así como los bienes muebles e inmuebles que son indispensables para su realización. Los poderes públicos no pueden interferir directamente en el *ius sacrum*. Como quiera que, a pesar de su carácter sagrado, esos tiempos, bienes, espacios y personas, igual que

las reuniones, aglomeraciones o concentraciones de carácter religioso, no se desarrollan al margen de las leyes naturales que gobiernan los hechos y actos similares de carácter secular, los Estados pueden utilizar en relación a ellos las facultades de inspección y de reglamentación que les concede el Derecho, de manera ordinaria o por la vía de la excepcionalidad: aprueban leyes o dictan reglamentos y resoluciones sobre seguridad, higiene y salud públicas que también se aplican a los lugares, espacios, cosas y reuniones «sagrados». Son interferencias en la libertad de culto y en la autonomía de las confesiones, que no tocan su núcleo esencial. Pero como cualquier injerencia restrictiva deben cumplir los criterios de las limitaciones tolerables o legítimas.

4. *Garantías internas e internacionales*

La libertad de culto y la autonomía de las confesiones disfrutan de las garantías que el artículo 53 CE 78 otorga a los derechos fundamentales y a las libertades públicas: estos derechos vinculan a los poderes públicos, en sentido amplio: a los jueces y tribunales, a la administración —en todos los niveles—, pero también al legislador; su regulación solo puede hacerse por ley, que debe respetar su contenido esencial, y contra la que es posible interponer el recurso de inconstitucionalidad; merecen una tutela judicial preferente y sumaria por parte de los tribunales ordinarios; y, por último, sus pretendidas violaciones permiten solicitar el amparo ante el Tribunal Constitucional.

En el ámbito regional europeo, el Reino de España asumió el máximo nivel de compromiso ante el Consejo de Europa, y la comunidad internacional, en materia de protección de los derechos humanos, al adherirse a los protocolos adicionales al CPDHLF⁵⁹. En virtud de esas obligaciones, una vez agotados todos los recursos previstos por el Derecho interno, los ciudadanos españoles pueden demandar al Estado por violación del artículo 9 del Pacto ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Por lo que respecta a sus obligaciones en relación a la Carta Internacional de los Derechos Humanos, el Estado español presenta informes periódicos sobre las disposiciones que haya «adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto» y sobre el progreso que haya «realizado en cuanto al goce de esos derechos» (art. 40 PIDCP). En 1985 aceptó, además, la competencia

59 El 10 de mayo de 2005 firmó el Protocolo número 14, relativo a la conservación y mejora de los mecanismos de control a largo plazo, como consecuencia del continuo incremento del volumen de trabajo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Comité de Ministros del Consejo de Europa (Instrumento de Ratificación del Protocolo número 14 al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, por el que se modifica el mecanismo de control del Convenio, hecho en Estrasburgo el 13 de mayo de 2004, in: BOE,130, [28 de mayo de 2010] 46324-335)

del Comité de Derechos Humanos —reemplazado en 2006 por el Consejo de Derechos Humanos— para recibir y considerar comunicaciones de individuos que se hallen bajo su jurisdicción y que aleguen ser víctimas de una violación de cualquiera de los derechos enunciados en el PIDCP⁶⁰. Ese mismo año reconoció, por un período de tres años, la competencia del (Comité) (Consejo) de Derechos Humanos para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple las obligaciones asumidas (art. 41 PIDCP)⁶¹. El reconocimiento se renovó por un período de 5 años y de manera indefinida el 11 de marzo de 1998⁶².

Como los derechos que protegen, las garantías jurídicas internas e internacionales de la libertad de culto y de la autonomía de las confesiones no decaen ni quedan suspendidas en las situaciones extraordinarias que activan las normas españolas de Derecho excepcional.

VI. EL DERECHO ESPAÑOL SOBRE SITUACIONES EXCEPCIONALES

1. *Principios*

Los artículos 55 y 116 CE 78 y la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, *de los estados de alarma, excepción y sitio* (LOEAES)⁶³ son los instrumentos legales básicos del Derecho excepcional en España. Son normas de vigencia latente, porque se activan en circunstancias extraordinarias que permiten la intervención del Poder Ejecutivo con la finalidad de defender el orden, la salud o la seguridad pública, o el mismo orden constitucional. La insuficiencia de los poderes y facultades ordinarios para responder a hechos excepcionales, es lo que justifica la atribución y el ejercicio de facultades, también excepcionales, que se desactivan automáticamente en el momento en que cesa la situación.

El carácter excepcional de la intervención no significa que pueda llevarse a cabo al margen de los principios que rigen la actuación general de los poderes públicos, quienes continúan sujetos a la «Constitución y al resto del ordenamiento jurídico» (art. 9.1 CE 78). La legalidad especial modifica aspectos muy concretos —y descritos de manera taxativa— de la legalidad común, porque los principios generales que garantiza la Constitución permanecen

60 Instrumento de adhesión de 17 de enero de 1985, de España al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado en Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 1966, in: BOE, 79 (2 de abril) 8757-8759.

61 BOE, 92 (17 de abril de 1985) 10201.

62 BOE, 91 (17 de abril de 1989) 10992; BOE, 290 (4 de diciembre de 2001) 44461.

63 Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio in: BOE, 134 (5 de junio de 1981) 12541-43.

inalterados: el principio de «legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos» (art. 9.3 CE 78)⁶⁴; pero también los principios de libertad religiosa, no confesionalidad y cooperación del Estado con las confesiones religiosas (art. 16), así como no discriminación por motivos religiosos (art. 14) que inspiran el ordenamiento español sobre la dimensión civil del hecho religioso, y marcan las pautas de actuación de los poderes públicos en esta materia.

Como quiera que el Derecho excepcional concede facultades para limitar, que no suspender (art. 55 CE 78), derechos fundamentales, la intervención del Poder Ejecutivo también tendrá en cuenta el respeto a la dignidad de la persona humana (art. 10.1 CE 78) y la igualdad (art. 14), conceptos que, al igual de los derechos humanos comprometidos, se interpretarán «de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España» (art. 10.2).

2. *Declaración del estado de alarma*

Las normas de Derecho excepcional se activan mediante la declaración, que es regulada de manera adecuada a la naturaleza de cada uno de las tres situaciones previstas por la Constitución y la ley: alarma, excepción y sitio⁶⁵.

La declaración del estado de alarma procede en circunstancias extraordinarias que hacen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades públicas (art. 1.1 LOEAES): altera el funcionamiento normal del Estado y la distribución ordinaria de competencias, y otorga a la Autoridad Competente facultades especiales para restringir los derechos y libertades de los ciudadanos. En ningún caso, la restricción puede ser tan intensa que suponga una suspensión (art. 55 CE 78).

Los supuestos habilitantes están descritos por la ley como «alteraciones graves de la normalidad» (art. 4 LOEAES), y se enumeran de manera taxativa. Las «crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación

⁶⁴ Según GARRIDO FALLA, F., Artículo 9.3, in GARRIDO FALLA, F., Comentarios a la Constitución, Madrid: Editorial Civitas, S. A., 1985, 158-73, el art. 9.3 positiviza principios y los convierte en norma.

⁶⁵ SERRANO ALBERCA, J. M., Artículo 116.1, in GARRIDO FALLA, F., Comentarios a la Constitución, Madrid: Editorial Civitas, S. A., 1985, 1554-570.

graves.» (art. 4 b LOEAES) son una de las cuatro alteraciones de la normalidad que permiten la declaración⁶⁶.

La declaración corresponde al Gobierno y se realiza mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros, decreto que debe determinar su ámbito territorial, duración y efectos (art. 116.2 CE 78; art. 6 LOEAES). Se trata, por tanto, de una expresión de la potestad reglamentaria (art. 97 CE 78), ciertamente extraordinaria y temporal. El Decreto es un reglamento, no una ley, y según el artículo 24.1 de la Ley del Gobierno (LG), ocupa el tercer puesto en el orden de la jerarquía de sus disposiciones y resoluciones: Decretos legislativos y Reales Decretos-Leyes; Reales Decretos del Presidente del Gobierno; Decretos acordados por el Consejo de Ministros⁶⁷.

El Gobierno da cuenta inmediatamente al Congreso de los Diputados (art. 116.2 CE 78; art. 8 LOEAES), lo cual no significa que solicita su aprobación, innecesaria según las normas que regulan el estado de alarma: la apreciación de la concurrencia de las circunstancias habilitantes y la necesidad de la declaración son decisiones que adopta el Consejo de Ministros y que se justifican en el preámbulo del Decreto. La declaración se realiza por un máximo de 15 días, y su prórroga necesita la autorización del Congreso (art. 116.2 CE 78; art. 6.2 LOEAES)⁶⁸.

La declaración se publica de inmediato en el Boletín Oficial del Estado y entra en vigor desde el momento de su publicación (art. 2 LOEAES). La declaración y las disposiciones que la Autoridad dicta durante su vigencia se difunden obligatoriamente por los medios de comunicación públicos y por los privados que se determinen (art. 2 LOEAES).

66 Las otras tres son: «a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud (...) c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo. d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad» (art. 4 LOEAES).

67 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, in: BOE, 285 (28 de noviembre) 35082-088.

68 Evitar los posibles fraudes legales y verificar que la aplicación del estado de alarma no vulnera ni suspende el ejercicio de libertades y derechos parecen haber sido las dos preocupaciones fundamentales de los constituyentes a la hora de establecer el control parlamentario: ALZAGA VILLAMIL, O., Comentario sistemático a la Constitución española de 1978, Madrid: Ediciones del Foro, 1978, 698-99. Sea como fuere, si en el ejercicio de sus potestades y facultades ordinarias, «Todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales» (art. 292 LG), ese control es especialmente necesario en el caso de las facultades extraordinarias.

3. *Facultades especiales*

La declaración otorga a la Autoridad —el Gobierno o, por delegación, el Presidente de la Comunidad Autónoma afectada (art. 7 LOEAES)— competencias especiales en materia sancionadora y preventiva que, al igual que las medidas adoptadas durante su ejercicio, decaen automática y totalmente en el momento en que finaliza la situación (art. 1.3 LOEAES).

De un lado, la declaración modifica el funcionamiento ordinario de los poderes públicos, porque altera la distribución de competencias (art. 116.1 CE 78), en concreto:

- a) cuando la Autoridad es el Gobierno, «todas las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas» quedan bajo sus órdenes directas, «en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza» (art. 9.1 LOEAES); y,
- b) cuando la Autoridad competente es el Presidente de una Comunidad Autónoma, «podrá requerir la colaboración de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, que actuarán bajo la dirección de sus mandos naturales.» (art. 9.2 LOEAES).

De otro, y por lo que respecta a la potestad sancionadora, con carácter general, «El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente en el estado de alarma será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes.» (art. 10.1 LOEAES). La declaración también modifica los procedimientos disciplinarios ordinarios en el caso de funcionarios que incumplan o se resistan a cumplir las órdenes de las Autoridades, quienes podrán ser suspendidos «de inmediato en el ejercicio de sus cargos» (art. 10.2 LOEAES). Por último, la declaración permite a la Autoridad asumir las facultades de las Autoridades que desobedezcan sus órdenes, o bien se resistan a cumplirlas (art. 10.3).

4. *Medidas excepcionales*

En el ejercicio de su potestad reglamentaria extraordinaria, la Autoridad Competente adopta las medidas excepcionales —«limitaciones», conforme al artículo 116.1 CE 78— en el Decreto de declaración, o en los sucesivos que se dicten durante su vigencia (art. 8.2 LOEAES). Su facultad para restringir los

derechos y las libertades durante el estado de alarma está tasada estrictamente, porque queda circunscrita a una relación de cinco acciones posibles, que tiene carácter de *numerus clausus* (art. 11 LOEAES). Entre ellas, el Decreto de declaración, o los sucesivos que se dicten durante su vigencia, podrá:

- a) «Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos» (art. 11 a LOEAES). En este caso, la Autoridad competente puede adoptar, además, las medidas «establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas» (art. 12.1 LOEAES). Y,
- b) «Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados.» (art. 11 c LOEAES)⁶⁹.

Las restricciones permitidas afectan directamente a dos derechos fundamentales —las libertades de circulación (art. 19 CE 78) y de reunión (art. 21)—, así como a un derecho de los españoles, el derecho a la propiedad privada (art. 33). Las medidas permitidas limitan de manera indirecta el ejercicio de otros derechos fundamentales, como lo son la libertad de culto y la autonomía de las confesiones. El establecimiento y la aplicación de las restricciones, así como su posterior valoración, debe tener en cuenta la naturaleza jurídica y la regulación peculiar de todos los derechos y libertades comprometidos por la intervención —de manera directa o indirecta—, aunque el Decreto de declaración, o los sucesivos adoptados durante la vigencia del estado de alarma y relacionados con él, solo contemplase expresamente las dos libertades de circulación y de reunión, o el derecho a la propiedad.

Dentro de los límites establecidos por los artículos 11 y 12 LOEAS, la Autoridad solo puede adoptar las medidas que sean «estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad» (art. 1.2). Su aplicación se hará, además, de forma «proporcionada a las circunstancias» (art. 1.2 LOEAES).

5. *Control del Congreso*

La actuación del Poder Ejecutivo en relación al estado de alarma está sometida al control del Parlamento. La comunicación y la autorización son

⁶⁹ Las otras tres medidas contempladas son: «b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias. (...) d) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad. e) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuarto.» (art. 11 LOEAES).

los dos mecanismos previstos por el Derecho excepcional para que las Cortes lleven a cabo esta función que le atribuye la Constitución⁷⁰. Mientras que la primera se refiere al Decreto de declaración (art. 8.1 LOEAE) y a los Decretos que dicte el Gobierno «durante la vigencia del estado de alarma en relación con éste» (art. 8.2), la autorización está reservada para su prórroga (art. 6.2). Someter el ejercicio de una potestad excepcional que invade derechos y libertades fundamentales al control del Parlamento es especialmente necesario. Pero los cauces elegidos para llevar a cabo esa función durante el estado de alarma parecen insuficientes, sobre todo porque la redacción de la norma no ofrece al intérprete soluciones claras. El asunto afecta al margen del que dispone la Autoridad competente a la hora de adoptar las medidas durante la vigencia del estado de alarma.

La primera cuestión que puede plantearse es si el art. 8.2 LOEAE reserva al Consejo de Ministros la adopción de medidas no previstas en el Decreto de declaración, hasta el punto de que esta decisión siempre deba formalizarse mediante un Decreto acordado. La respuesta negativa abre la puerta a las habilitaciones, o incluso a las delegaciones, lo cual puede traducirse, por ejemplo, en que las nuevas medidas las adopte un miembro del Gobierno por Orden Ministerial. La caída en la jerarquía de las decisiones y disposiciones del Ejecutivo es notable, pues se situaría en el puesto seis, después de los Acuerdos adoptados en el Consejo de Ministros y de los Acuerdos adoptados por las Comisiones Delegadas (art. 24 LG). Y, lo que es más relevante, al no tratarse de un Decreto acordado, cabría interpretar que ya no es necesario dar cuenta al Congreso de la adopción de una medida restrictiva de derechos fundamentales no prevista, o prevista parcialmente, o de forma poco clara, en el Decreto de declaración.

Es discutible también que, en el caso de la adopción de nuevas medidas por Decreto acordado, el control del Congreso consista exclusivamente en mantenerse informado (obligación de comunicación). Mientras que la autorización de la prórroga requiere un debate parlamentario, en el que los Grupos pueden, además, proponer medidas alternativas, y que culmina en una votación, limitar el ejercicio de la función de control del Parlamento sobre las medidas posteriores al Decreto de declaración al simple trámite de recibir comunicaciones parece poco proporcionado al ejercicio de una facultad excepcional.

⁷⁰ Excede el objeto del presente estudio discutir la posibilidad de la moción de censura y de la cuestión de confianza durante la vigencia del estado de alarma, asunto ya tratado por los primeros comentaristas de la Constitución: SERRANO ALBERCA, J. M., Artículo 116.6, in GARRIDO FALLA, F., Comentarios a la Constitución, Madrid: Editorial Civitas, S. A., 1985, 1554-570.

6. *Responsabilidad*

Los actos de los poderes públicos en el ejercicio de sus facultades extraordinarias son judicializables. El estado de alarma no modifica «el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes» (art. 116.6 CE 78). Los actos y las disposiciones de la Administración Pública, realizados y adoptadas durante su vigencia, son, por tanto, impugnables «en vía jurisdiccional, conforme a lo dispuesto en las leyes» (art. 3.1 LOEAES). En concreto, el artículo 29.3 LG, somete «Los actos, la inactividad y las actuaciones materiales que constituyan una vía de hecho del Gobierno», así como los de los órganos y autoridades regulados en la presente Ley, al control de la «jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo dispuesto en su Ley reguladora». Y conforme al artículo 29.4 LG, «La actuación del Gobierno es impugnable ante el Tribunal Constitucional en los términos de la Ley Orgánica reguladora del mismo».

Por lo demás, quienes como consecuencia de la aplicación de los actos y disposiciones adoptadas durante la vigencia del estado de alarma «sufran, de forma directa, o en su persona, derechos o bienes, daños o perjuicios por actos que no les sean imputables, tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con lo dispuesto en las leyes.» (art. 3.2 LOEAES).

VII. EL PRIMER ESTADO DE ALARMA

1. *La declaración*

Proteger la salud y seguridad de los ciudadanos. Contener la progresión de la enfermedad. Reforzar el sistema de salud pública. Estos tres fines presidieron la respuesta del Gobierno español al llamamiento realizado por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020, tras concluir que la COVID-19 merecía la calificación de pandemia: el Director de la Organización pidió que los países adoptaran «medidas urgentes y agresivas»⁷¹. Tres días después, el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (RD 463), declaró por primera vez el estado de alarma con el objeto de gestionar la situación de crisis sanitaria ocasionada por la enfermedad COVID-19⁷². La situación era

71 WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020.

72 Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, in: BOE, 67 (14 de marzo) 25390-400.

una de las cinco que, según la LOEAES, habilitan al Gobierno para ejercer las facultades que le atribuye el artículo 116.2 de la Constitución española (CE): declarar el estado de alarma mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros, y por un plazo máximo de 15 días, en situaciones de «crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves», así como de «desabastecimiento de productos de primera necesidad» (art. 4 b, d LOEAES)⁷³.

La declaración de marzo de 2020 se completó con una serie de medidas temporales y extraordinarias para prevenir y contener el virus SARS-CoV2 y también mitigar, en la medida de lo posible, el impacto sanitario social y económico de la enfermedad. En consonancia con las previsiones de la CE 78 y la LOEAES, las disposiciones adoptadas se presentaron como imprescindibles para afrontar la situación y proporcionadas a su gravedad (art. 1.2 LOEAES), además de tener carácter meramente restrictivo: su establecimiento y su aplicación, se aseguraba, no supondrían la suspensión de ningún derecho fundamental (art. 55 CE).

Siguiendo rigurosamente el guión marcado por la LOEAES, el RD 463 estableció que la declaración afectaría a «todo el territorio nacional» (art. 2), fijó la duración del estado de alarma en quince días naturales (art. 3) y definió la Autoridad competente (art. 4). Tal y como establece la LOEAES, fue el Gobierno quien asumió la responsabilidad (art. 4.1), aunque el Decreto habilitó, como «Autoridades competentes delegadas», a la Ministra de Defensa, al Ministro del Interior, al Ministro de Transportes Movilidad y Agenda Urbana y, por último, al Ministro de Sanidad (art. 4.2). Las facultades de estos cuatro miembros del Gobierno quedaron circunscritas al «ejercicio de las funciones a que se hace referencia en este real decreto, bajo la superior dirección del Presidente del Gobierno» (art. 4.2). La habilitación comprendía la facultad de «dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que, en la esfera específica de su actuación, sean necesarios para garantizar la prestación de todos los servicios, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares, mediante la adopción de cualquiera de las medidas previstas en el artículo once de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio.» (art. 4.3).

Los artículos 5 y 6 RD 463 coordinaban la colaboración con las Autoridades competentes delegadas por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los Cuerpos de Policía de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales (art. 5.1 y 3), de los servicios de intervención y asistencia

73 El art. 1 RD 463 menciona ambas.

en emergencias de Protección Civil (art. 5.4), de las empresas de Seguridad Privada (art. 5.5), de las Fuerzas Armadas (art. 5.6) y de todas las Administraciones públicas (art. 6).

El RD 463 facultaba a los agentes de la Autoridad para «practicar las comprobaciones en las personas, bienes, vehículos, locales y establecimientos que sean necesarias para comprobar y, en su caso, impedir que se lleven a cabo los servicios y actividades suspendidas en este real decreto, salvo las expresamente exceptuadas. Para ello, podrán dictar las órdenes y prohibiciones necesarias y suspender las actividades o servicios que se estén llevando a cabo.» (art. 5.2).

La Disposición adicional sexta y la Disposición final segunda establecían dos mecanismos de control. La primera imponía al Gobierno la obligación de remitir todas las semanas «al Congreso de los Diputados información documental estructurada de la ejecución de las distintas medidas adoptadas y valoración de su eficacia para contener el virus COVID-19 y mitigar su impacto sanitario, económico y social.» La segunda se refería a la «reserva» efectuada por el artículo 8.2 LOEAES, que ahora se presentaba como una habilitación: «el Gobierno podrá dictar sucesivos decretos que modifiquen o amplíen las medidas establecidas en este, de los cuales habrá de dar cuenta al Congreso de los Diputados».

En una primera y apresurada lectura, el RD 463 desprendía un sugerente y embriagador *fumum boni iuris*. El análisis atento de sus disposiciones saca a la luz contradicciones y carencias que cuestionan la presunción.

2. *Lugares de culto y ceremonias religiosas*

El 14 de marzo de 2020, el Gobierno adoptó trece medidas restrictivas (arts. 7-19 RD 463), cuyo incumplimiento, al igual que la resistencia a las órdenes de la autoridad, daría lugar a las oportunas sanciones, conforme a lo previsto en el artículo 20 LOEAES. La que incidía de manera directa en las libertades y derechos protegidos por el artículo 16 CE 78 se formulaba en los siguientes términos:

«Artículo 11. *Medidas de contención en relación con los lugares de culto y con las ceremonias civiles y religiosas.*

La asistencia a los lugares de culto y a las ceremonias civiles y religiosas, incluidas las fúnebres, se condicionan a la adopción de medidas organizativas consistentes en evitar aglomeraciones de personas, en función de las dimensiones y características de los lugares, de tal manera que se garantice a los asistentes la posibilidad de respetar la distancia entre ellos de, al menos, un metro.»

La redacción de este artículo es inconcreta por confusa, algo impropio de las normas que contienen mandatos restrictivos —digámoslo claramente, prohibiciones— que interfieren en el ejercicio de derechos humanos constitucionales fundamentales, y cuyo incumplimiento está castigado con sanciones. Es precisamente en las situaciones de urgencia y necesidad cuando el respeto a los principios básicos de la Teoría General del Derecho y, en especial, el respeto exquisito del principio de legalidad, previenen los abusos y las desviaciones de poder, así como los posibles fraudes de ley. Al menos ponen de manifiesto la buena fe de quien hace uso de unas facultades extraordinarias.

La expresión «medidas de contención» pone el acento en el fin —detener la expansión de la enfermedad—, pero no dice nada sobre el carácter de lo dispuesto: ¿un mandato? ¿una prohibición? ¿un precepto?⁷⁴ Al describir las medidas referentes a la libertad de circulación, el Gobierno, con mejor criterio, no dudó en emplear términos claros y no eufemismos: «Limitación de la libertad de circulación de las personas» (art. 7 RD 463). En este campo, los ciudadanos y agentes de la autoridad sabían a qué atenerse: «las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para la realización de las siguientes actividades, que deberán realizarse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores, mayores, o por otra causa justificada: (...)» (art. 7 RD 463).

¿Por qué el art. 11 no se «tituló» «Limitación de la libertad de culto y de la autonomía de las confesiones. Limitación del derecho de reunión» o «Restricciones de la libertad religiosa y de la libertad de reunión»? Es probable que la Autoridad tuviera en mente el hecho de que el artículo 11 LOAES solo contempla la posibilidad de establecer medidas restrictiva de la libertad de reunión y de la libertad de circulación. Pero eso no implica la prohibición de las restricciones de otras libertades indirectamente afectadas. La libertad de circulación y, en especial, la libertad de reunión «por motivos religiosos» tienen matices propios y están tan estrechamente relacionados con la libertad de culto y la autonomía de las confesiones que reclaman un tratamiento específico, concorde a la naturaleza de los derechos implicados. Hubiera sido legalmente

74 Un reglamento no es ley, pero su carácter de disposición general aconseja que «imite a la ley». Según Modestino «El fin de la ley [*legis virtus*] es mandar, prohibir, permitir, castigar» (Dig. 1.3.7). Al hablar del «poder» de la ley, Isidoro de Sevilla (†636) explicaba que «Toda ley o permite algo (...), o lo prohíbe (...), o bien lo castiga (...)» (*Etymologiarum* 5.19). Por su parte, Ivo de Chartres († c. 1116) aconsejaba al intérprete del Derecho distinguir entre admoniciones, preceptos, prohibiciones y remisiones (*Prologus* a su *Decretum*). Alrededor de 1140, Graciano presentó el fragmento de Isidoro con este *dictum* introductorio: «La función de las leyes eclesiásticas y seculares es mandar lo que es necesario hacer y prohibir lo que es malo; permitir las cosas lícitas, como reclamar la recompensa, o algunas ilícitas, como dar el libelo de repudio, para que no se produzcan males mayores» (D.3 pr.).

posible, esto es, coherente con el ordenamiento jurídico, la redacción de un punto monográfico sobre las restricciones de estas libertades, aunque no están mencionadas en el artículo 11 LOEAS. En todo caso, la prohibición merecía una redacción más cuidada y más clara.

En efecto, la restricción de cualquier actividad que se hace depender de «la adopción de medidas», y que además se establece sin especificar quién es el que debe tomarlas, es de imposible cumplimiento, por lo que no obliga a nadie. De un lado: ¿qué es lo que podían o no podían hacer los ciudadanos en el ejercicio de su libertad de culto? ¿qué es lo que podían o debían hacer las confesiones en el marco de su autonomía? ¿eran ellas las que estaban obligadas a tomar las medidas organizativas que aseguraran que, en los lugares de culto y en las ceremonias religiosas y fúnebres, no se producirían aglomeraciones, entendiéndose por tales las reuniones en las que las personas no están separadas por la distancia de un metro? De otro: ¿qué Autoridad pública iba a tomar esas medidas? ¿el Gobierno, en cuanto Autoridad Competente (art. 4.1 RD 463)? ¿alguno de los Ministros habilitados como Autoridades Competentes Delegadas (art. 4.2 RD 463)? ¿cuándo se iban a tomar esas medidas? ¿qué debían hacer entre tanto los agentes de la Autoridad para urgir el cumplimiento del artículo 11 sin incurrir en actuaciones materiales constitutivas de vías de hecho de legalidad más que dudosa? Por último, pero no por ello menos importante: ¿cómo se iban a tomar esas medidas? ¿por Decreto acordado en Consejo de Ministros y comunicado inmediatamente al Congreso (art. 8.2 LOEAS y Disposición final segunda RD 463)? ¿o bien mediante «órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas» de las Autoridades Competentes Delegadas (art. 4.3 RD 463)?

Puesto que el artículo 11 RD 463 no resolvía estas y otras cuestiones, reclamaba algo más que una simple interpretación que explicara o declarase su sentido y alcance. Era necesario un desarrollo coherente y detallado que estableciera cuáles eran las medidas y quién debía tomarlas: la Autoridad Competente, las Autoridades Competentes Delegadas o las confesiones religiosas.

La expresión «se condicionará a la adopción de medidas organizativas» se podía entender como una remisión a las Autoridades Competentes Delegadas para que, más adelante, emplearan su habilitación como si fuera una verdadera potestad de resolución para la adopción de medidas reales —¿excediéndose en el ejercicio de sus funciones?—, eludiendo los límites del ejercicio de las facultades extraordinarias en las situaciones de alarma establecidos en la LOEAS, así como los controles establecidos por la Disposición final segunda del RD 463. La falta de concreción comprometía la seguridad jurídica y abría la puerta a las desviaciones de poder.

Pero no es este el único motivo de preocupación. La redacción del art. 11, la perplejidad de los ciudadanos y de las confesiones, y las decisiones adoptadas posteriormente por las Autoridades Competentes Delegadas ponían de manifiesto otro asunto que cuestiona la disposición adoptada y que tiene que ver con el principio de legalidad proclamado en el art. 9.1 CE 78.

La sujeción de los ciudadanos y, especialmente, de los poderes públicos «a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico» (art. 9.1 CE 78) es uno de los principios básicos del Estado de Derecho (art. 1.1 CE 78). Su vigencia no decae, más bien todo lo contrario, cuando los poderes públicos afrontan situaciones de necesidad que requieren intervenciones «agresivas» y urgentes. Las facultades extraordinarias previstas en el art. 116 CE 78, y moduladas por la LOEAES, no pueden ejercerse con desconocimiento o al margen de la ley.

En el asunto que nos ocupa, la imposición de restricciones o limitaciones —directas o indirectas— a la libertad religiosa por parte de los poderes públicos, perfectamente lícita siempre que se considere necesaria y no se use de manera desproporcionada ni discriminatoria, tiene que sujetarse a esa parte del ordenamiento jurídico que disciplina la dimensión civil del fenómeno religioso: el art. 16 CE 78, la LOLR, los tratados para la protección de los derechos humanos ratificados por España, los tratados internacionales y los acuerdos con las confesiones religiosas, por mencionar tan sólo las disposiciones básicas.

Quien conozca ese sector del ordenamiento, a veces injustamente minusvalorado, cuando no abiertamente denostado, probablemente se pregunte: el Gobierno ¿tuvo en cuenta el principio de cooperación con las confesiones religiosas (art. 16.3 CE 78)? ¿pensó en la autonomía de las confesiones (art. 5 LOLR) y en su posición privilegiada para colaborar en la gestión del ejercicio de un derecho humano constitucional fundamental, buscando un equilibrio razonable entre su limitación y la preservación de la salud pública? ¿comunicó a la Santa Sede su intención de actuar en una esfera que afecta al libre y público ejercicio de las actividades propias de la Iglesia católica, como lo son las que están relacionadas con el culto y su regulación, dimensión que entra dentro de lo que se puede considerar su jurisdicción propia⁷⁵? ¿puso en conocimiento de la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, de la Federación de Comunidades Judías de España y de la Comisión Islámica de España su intención de adoptar medidas de contención que afectaban a libertades y derechos reconocidos por sus respectivos Acuerdos de Coopera-

75 Art. VII AAJ: Instrumento de Ratificación de 4 de diciembre de 1979 del Acuerdo de 3 de enero de 1979, entre el Estado español y la Santa Sede, sobre Asuntos Jurídicos, in: BOE, 300 (15 de diciembre) 28781-782.

ción, comunicación prevista en la Disposición Adicional primera de los respectivos acuerdos⁷⁶? ¿puso en conocimiento —y esto, aunque no era preceptivo, hubiera bastado para cumplir con lo anterior, aparte de ser prueba de buena fe— de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, el «órgano consultivo del Gobierno en materia de libertad religiosa», su intención de dictar «disposiciones de carácter general que afecten a la aplicación de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio»⁷⁷?

Si la respuesta a todas estas preguntas fuera afirmativa, las confesiones hubieran actuado de otra manera de cara al Gobierno, de cara a la sociedad e incluso de cara a sus fieles. Es, sin duda, una conjetura, que, en circunstancias normales, quedaría anulada por la presunción de buena fe. Pero en materia de Derecho extraordinario la carga de la prueba de la legitimidad de las restricciones recae en quien desea imponerlas, no en quien tiene que soportarlas. En especial cuando esas limitaciones invaden esferas revestidas de una protección que, sin dejar de ser ordinaria, se encuentra por encima de la que se concede de manera general (art. 53 CE 78). La buena fe en la sujeción al ordenamiento jurídico se demuestra con los hechos.

3. *Una propuesta alternativa*

Después de todo lo dicho, no parece necesario someter el art. 11 RD 463 al test de las restricciones legítimas de la libertad de culto y de la autonomía de las confesiones que valora su legalidad, necesidad, proporcionalidad y su carácter no discriminatorio. Desde el 14 de marzo de 2020 hasta la finalización del primer estado de alarma, lo único que estaba claro es que, para contener la enfermedad, los lugares de culto y las ceremonias, religiosas y civiles, debían organizarse de forma que se evitaran «aglomeraciones de personas», para lo cual habría que tomar en consideración dos criterios: «las dimensiones y carac-

76 Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, in: BOE, 272 (12 de noviembre) 38209-211; Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España, in: BOE, 272 (12 de noviembre) 38211-214; y Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España, in: BOE, 272 (12 de noviembre) 38214-217. La aprobación de un reglamento no es una iniciativa legislativa que afecte al contenido de esos Acuerdos, por lo que el Gobierno no tiene la obligación de ponerla en conocimiento de las Federaciones interesadas, como establece la Disposición adicional primera de los tres Acuerdos. Pero su carácter de disposición general aconseja que el reglamento «imite a la ley», especialmente en estas situaciones extraordinarias.

77 Los entrecomillados pertenecen a los arts. 1 y 3 d del Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, in BOE: 300 (16 de diciembre) 98994-99002.

terísticas de los lugares» y el mantenimiento de una distancia de seguridad entre los asistentes «de, al menos, un metro» (art. 11 RD 463)⁷⁸. La falta de concreción de la autoridad que debía tomar esas medidas y el carácter genérico de esos parámetros, cuestionan la legalidad de la disposición por crear un régimen de inseguridad jurídica. Una restricción que posterga la adopción de medidas no restringe nada porque no obliga a nadie, por mucho que contenga unos criterios orientativos sobre el modo de ser llevada a cabo.

Y, sin embargo, un pequeño cambio en la redacción del art. 11 hubiera sido suficiente para establecer una limitación coherente con el ordenamiento jurídico y más eficaz desde el punto del fin perseguido: después de haber dejado claro que se trataba de una «limitación» o «restricción» de la libertad de culto y de la autonomía de las confesiones vinculada a las libertades de circulación y de reunión, no una medida de contención de la enfermedad, la Autoridad podría haber traspasado la responsabilidad de la aplicación del distanciamiento social —descrito suficientemente con el criterio de la separación «de, al menos, un metro»— a los titulares de los lugares de culto y a los organizadores de ceremonias.

Una restricción así formulada sería legal porque cumple el régimen de las limitaciones establecido en la LOEAES, así como los términos y condiciones de las limitaciones legítimas de la libertad religiosa previstos en el art. 16.3 CE 78, el art. 3.1 LOLR, el art. 9 CPDHLF y el art. 18 PIDCP. La medida respetaría el régimen peculiar de relaciones Estado - Confesiones religiosas inaugurado en 1978, en el que el principio de no confesionalidad reclama la separación estricta, pero en el marco del principio de cooperación, que reconoce el protagonismo de las comunidades religiosas en una materia a propósito de la cual los poderes públicos no solo son «incompetentes», sino que tienen la obligación de permanecer al margen.

Discutir que, en el momento en que fue adoptada, la restricción era necesaria para preservar la salud pública es poder el tiempo, pues llevaría a revisar las acciones recomendadas por los comités, organizaciones y paneles

78 Más adelante, el art. 9 de la Orden SND/399/2020, de 9 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional, establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 1 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad, in BOE: 130 (9 de mayo de 2020) 31998-32026, autorizó la asistencia a lugares de culto siempre que no se superase un tercio de su aforo y que se cumpliesen las medidas generales de seguridad e higiene establecidas por las autoridades sanitarias (9.1), al tiempo que establecía unos estándares para el cálculo (9.3) y sugería unas recomendaciones (9.4), por lo que desde esa fecha hasta la finalización del estado de alarma los ciudadanos y las confesiones disponían de referencias más concretas. Pero es muy dudoso que las medidas de adoptadas el 9 de mayo superaran el test de las restricciones de la libertad de culto y de la autonomía de las confesiones.

de expertos en salud pública ante los datos que manejaban la Organización Mundial de la Salud y las autoridades sanitarias.

La medida sería, además, proporcionada porque, aunque no fuera la menos restrictiva de las posibles, desde luego era menos restricta que las que fueron adoptadas por otros países, cuya respuesta al COVID-19 fue, y continúa siendo, más «agresiva»⁷⁹.

En fin, la redacción del artículo 11 RD 463 deja claro que el distanciamiento social de un metro se imponía a todos los lugares de culto y a todas las ceremonias, religiosas y civiles, fórmula que, en sí misma, no es discriminatoria, por lo que cierra el paso a posibles tratos diferenciados que vulnerasen el art. 14 CE 78.

Desde el punto de vista práctico, una modificación del tenor literal del artículo 11 RD 436 como la propuesta no solo interfiere razonablemente en la autonomía de las confesiones, sino que además tendría la ventaja de contar con los actores «competentes» en la gestión de lugares de culto y ceremonias religiosas, a quienes se les concede un margen de confianza a la hora de implantar la medida de contención. Poner en manos de quienes tienen mayor conocimiento de causa el modo de cumplir la norma de distanciamiento social, es una manera de evitar que las limitaciones de la libertad de culto de los individuos sean desproporcionadas, además de ser más eficaces para el fin perseguido.

Aunque la interpretación propuesta «salvaría» el artículo 11, todavía sería insuficiente para permitir el ejercicio efectivo de la libertad de culto y de la autonomía de las confesiones.

4. *Libertad religiosa y libertad de circulación*

El RD 463 confinó a los ciudadanos en sus hogares, porque restringió la libertad de circulación de personas por las vías y espacios de uso público (art. 7.1). La relación de actividades que justificaban los desplazamientos individuales no mencionaba los lugares de culto, ni las ceremonias religiosas o civiles.

⁷⁹ Francia es un ejemplo paradigmático. El artículo 47 del *Décret* n° 2020-1310 (29 octubre 2020) autorizaba la apertura de los lugares de culto, pero prohibía la celebración de cualquier ceremonia en su interior. En su *Referé* de 7 de noviembre de 2020, el Consejo de Estado no atendió las peticiones de suspensión del precepto, por considerar que la medida no violaba la libertad de culto. Los nn. 15-21 de sus considerandos merecerían un comentario monográfico, que desborda el objeto de estas páginas. Los estudios reunidos en el volumen MARTÍNEZ-TORRÓN, J.; RODRIGO LARA, B. (Coords.), COVID-19 y libertad religiosa, Madrid: Iustel, 2021, 119-144 analizan detalladamente las medidas adoptadas en 8 países de Europa (más el Estado de la Ciudad del Vaticano), y 8 de América.

Es verdad que el precepto terminaba con un apartado que autorizaba los trasladados para realizar «Cualquier otra actividad de análoga naturaleza» (art. 7.1 h). Pero no es sencillo relacionar, por analogía, la asistencia a los lugares de culto, y la participación en las ceremonias religiosas, o la actividad de los ministros de culto, con la «adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad» (7.1 a), «la adquisición de otros productos y prestación de servicios de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 (establecimientos minoristas, restauración)» (7.1 a), la «asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios» (7.1 b), el «Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial (7.1 c), el «Retorno al lugar de residencia habitual» (7.1 d), la «Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables» (7.1 e), tampoco con el «Desplazamiento a entidades financieras y de seguros» (7.1 f).

Es dudoso que, ante tal relación de excepciones, los encargados de velar por el cumplimiento de la prohibición, en cada ciudad, en cada vía pública, estuvieran bien predispuesto para permitir los desplazamientos «religiosos» por entender que obedecían a una «causa de fuerza mayor», o a una «situación de necesidad» (7.1 g). Leer el artículo 11 no les hubiera servido de mucha ayuda. Por el contrario, saber que muchas confesiones religiosas habían dispensado a sus fieles de la asistencia a los actos de culto, cuando no habían cerrado los templos, podría ser esgrimido como argumento por el agente de la Autoridad para impedir el desplazamiento, e imponer la sanción correspondiente a quien no hiciera caso a sus orden e instrucciones.

La restricción de la libertad de circulación dejaba en manos de los agentes de la Autoridad el que el ejercicio de la libertad de culto y de la autonomía de las confesiones, dentro de las «medidas de contención» del artículo 7, fueran reales y efectivas⁸⁰. Les dotaba de una facultad extraordinaria, realmente excepcional: la de suspender, que no limitar, las libertades de culto y la autonomía de las confesiones por la vía de la ejecución de las restricciones de la libertad de circulación. La conformidad de esta solución con los artículos 55 y 116 CE 78 es, cuando menos, dudosa.

Al no tener en cuenta la relación de dependencia entre estas dos libertades fundamentales, el RD 463 adoptó unas medidas que, en la práctica,

⁸⁰ La modificación del artículo 7 realizada por la Disposición final primera del Decreto que prorrogaba por tercera vez el estado de alarma tampoco tuvo en cuenta la vinculación entre libertades fundamentales: Real Decreto 492/2020, de 24 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, in: BOE, 115 (25 de abril) 30287-294.

podían significar la suspensión de la libertad de culto. Precisamente lo que se debía evitar. Pensar que estas órdenes de los agentes de la Autoridad no habrían supuesto una auténtica suspensión, sino una restricción permitida, porque, amparándose en el artículo 7.1 c RD 436, los ministros de culto podían desplazarse a su «lugar de trabajo», el lugar de culto, y desde allí celebrar ceremonias religiosas que grababan o retransmitían a sus fieles, por los medios que considerasen oportunos, es violentar la no confesionalidad del Estado e invadir la autonomía de las confesiones, porque, en el fondo, es indicar a los ministros de culto cómo tienen que celebrar las ceremonias religiosas (y a los fieles cómo deben cumplir sus deberes religiosos)⁸¹. Son los fieles y las confesiones, no la Autoridad —del rango que sea—, quienes disponen cómo se cumple o no con las obligaciones religiosas, en situaciones normales y en situaciones extraordinarias, en uno y otro caso, en el marco de las restricciones razonables.

VIII. CEREMONIAS FÚNEBRES Y ENTIERROS

1. *Nuevas medidas extraordinarias*

Quince días después de la declaración del primer estado de alarma, el Ministro de Sanidad dictó una Orden en la que, tras invocar su condición de Autoridad Competente Delegada (art. 4.2 d RD 463), y su habilitación para «dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que, dentro de su ámbito de actuación (...) sean necesarios para garantizar la prestación de todos los servicios, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares, mediante la adopción de cualquiera de las medidas previstas en el artículo once de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio», explicaba las razones por las que consideraba apremiante «la adopción de nuevas medidas extraordinarias para evitar la propagación y contagio relacionados con los velatorios o la celebración de las ceremonias civiles y religiosas vinculadas a los funerales, así como medidas para garantizar la protección de los usuarios de servicios funerarios»⁸².

81 La posibilidad de las «retransmisiones» fue uno de los argumentos que utilizó el Consejo de Estado francés para no suspender el art. 47, por considerar que la prohibición de ceremonias religiosas en el interior de los lugares de culto era una restricción tolerable de la libertad de culto (*Referé* de 7 de noviembre de 2020, n. 16).

82 El texto entre comillas pertenece al preámbulo de la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19, in: BOE, 88 (30 de marzo) 27645-647.

La Orden adoptaba las medidas que el art. 11 RD 463 no adoptó, aunque se centró en un único aspecto de la libertad de culto y de la autonomía de las confesiones. A primera vista, la falta de concreción, con la consiguiente inseguridad jurídica, permanecía invariable en relación a los lugares de culto y al resto de ceremonias religiosas con concurrencia de fieles. Sin embargo, esto no era así: la nueva disposición introdujo más confusión y, lo que es más relevante, implicaba la suspensión de un derecho fundamental, algo, desde luego, no previsto en la habilitación, y de legalidad dudosa, al menos si se contrasta con los límites al ejercicio de las potestades excepcionales que establece los Derechos internacional e interno sobre derechos humanos, o con las previsiones del Derecho excepcional español.

Las razones que motivaron la disposición eran tres:

- a) «las especiales características que rodean las ceremonias fúnebres» dificultan «asegurar la aplicación de las medidas de contención y distanciamiento con la separación interpersonal de más de un metro necesaria para limitar la propagación del virus»;
- b) los «familiares o allegados del fallecido han podido ser contactos estrechos, por lo que deberán permanecer en sus casas observando la cuarentena correspondiente»; y, por último,
- c) el «incremento de fallecidos por esta enfermedad, que se unen a los fallecidos por otras causas».

La adopción de las nuevas medidas extraordinarias tenía como objetivo evitar la propagación de la enfermedad y garantizar la protección de los usuarios de servicios funerarios, lo cual parece necesario y razonable. Sin embargo, una de las medidas adoptadas no era propiamente una limitación, además de ser desproporcionada.

2. *Ceremonias fúnebres y entierros*

Dejando a un lado las restricciones referentes a la prohibición de los velatorios (n. 3), y a la prohibición de determinadas actuaciones sobre el cadáver (n. 4)⁸³, el punto quinto de la Orden establecía por fin las «medidas organizativas» (art. 11 RD 463) sobre las ceremonias fúnebre, civiles o religiosas:

83 MARTÍ SÁNCHEZ, J. M., Preparación religiosa a la muerte y emergencia sanitaria, in: Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, 55 (2021) (RI §423420) ha estudiado con mayor detalle estos asuntos (apartado III), y también las consecuencias sobre la libertad religiosa de las medidas adoptadas durante la pandemia (apartado IV).

«Quinto. *Ceremonias civiles o de culto religioso.*

Se pospondrá la celebración de cultos religiosos o ceremonias civiles fúnebres hasta la finalización del estado de alarma, sin perjuicio de la posibilidad prevista en el párrafo siguiente.

La participación en la comitiva para el enterramiento o despedida para cremación de la persona fallecida se restringe a un máximo de tres familiares o allegados, además, en su caso, del ministro de culto o persona asimilada de la confesión respectiva para la práctica de los ritos funerarios de despedida del difunto. En todo caso, se deberá respetar siempre la distancia de uno a dos metros entre ellos.»

Como se desprende de su tenor literal, la disposición distinguía entre los cultos religiosos y ceremonias civiles fúnebres, de un lado, y el enterramiento religioso, de otro: mientras que los primeros quedaban pospuestos «hasta la finalización del estado de alarma», los segundos podrían realizarse en unas determinadas condiciones: participación de tres familiares o allegados y del ministro encargado de los ritos de despedida del difunto.

La disposición restrictiva referente a la participación en los enterramientos no parece ilegal, innecesaria, ni desproporcionada, si bien es cierto que se podría discutir su carácter discriminatorio: el número de asistentes permitidos no era igual para todos los enterramientos, y no se reconocía a los ciudadanos no creyentes la posibilidad de organizar una ceremonia equivalente a los ritos fúnebres de despedida. No puede decirse lo mismo de la «posposición» de los «cultos religiosos o ceremonias civiles fúnebres». La legalidad de esta «medida organizativa» es dudosa por diversas razones, de las que en este momento solo se comentan dos.

3. *¿Restricción o suspensión?*

«Posponer» significa dejar de hacer algo con la idea de realizarlo más tarde. Quien pospone un funeral, que por lo general se celebra en el interior de un lugar de culto, lo suspende con carácter temporal, habitualmente por razones de «agenda». En este caso quien decide la suspensión no son los allegados del fallecido, ni el ministro de culto, sino la Autoridad Competente Delegada en el ejercicio de una facultad extraordinaria y en una situación también extraordinaria: el estado de alarma.

La suspensión no se hizo por razones organizativas, sino para hacer frente a una necesidad. Y no distingue si el funeral, por mencionar el paradigma de «culto religioso fúnebre», se celebra dentro o fuera de un lugar de culto. La primera observación que cuestiona la legalidad esta manera de actuar tiene

que ver con la posibilidad de suspender un derecho fundamental en base a la habilitación recibida.

La asistencia a y la celebración de ceremonias fúnebres quedan amparadas por la libertad de culto y pertenecen también al ámbito de autonomía de las confesiones protegido por la ley. Ciertamente no se trata de las únicas actividades cubiertas por ambos derechos fundamentales. Pero afirmar que las suspensiones parciales son equiparables a las limitaciones o restricciones, porque son medidas que no dejan sin contenido los derechos afectados, para seguidamente concluir que no están prohibidas durante la vigencia del estado de alarma por el art. 55 CE 78, es olvidar uno de los criterios de interpretación de las normas, preceptos y resoluciones que afectan a los derechos fundamentales: el sentido *in favorem libertatis* prima sobre cualquier otro, en especial porque la Constitución —tampoco los tratados internacionales de protección de los derechos humanos— no distingue entre las suspensiones parciales —temporales o de contenido material limitado— y las suspensiones absolutas. Que no la hayan entendido así los tribunales no significa que sea la solución más equitativa: ¿qué Derecho habilita a una autoridad para decidir con la precisión de un cirujano que actúa sobre todo el cuerpo social en el que la pluralidad de religiones es más que notable, qué manifestaciones de la libertad de culto se pueden suspender porque, según su recto saber y entender —¿teológico? ¿laico?—, en realidad no suspenden su ejercicio? Para muchos ciudadanos, prohibirles la asistencia o participación en ceremonias fúnebres significa impedirles participar en el único acto religioso al que dan verdadera importancia.

Ciertamente distinguir entre restricción y limitación no es sencillo —también es difícil distinguir entre la esencia su manifestación—, en especial en las situaciones en las que la urgencia y la necesidad apremian, y quien está revestido de una potestad extraordinaria es invitado, cuando no conminado, a tomar decisiones «agresivas». Ante la duda sobre si una medida es suspensiva o meramente limitativa, quien toma la decisión debe considerar otras posibilidades. Así lo exige el principio de proporcionalidad que rige el Derecho excepcional y, en general, cualquier restricción de los derechos humanos. Y aquí, una vez más, tiene pleno sentido la intervención de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, por mucho que el Derecho español no considere preceptivo recabar su parecer en estas situaciones.

En suma, puede discutirse que la habilitación sea suficiente para adoptar medidas no adoptadas en el Decreto del estado de alarma mediante una Orden y con el mero trámite de comunicar su adopción al Parlamento. Lo que está claro es que uno y otro, Autoridad habilitante y Autoridad habilitada, no pueden traspasar el artículo 55 CE 78. En el ámbito propio del Derecho so-

bre los derechos humanos, y especialmente, en el del Derecho excepcional, quien duda sobre si restringe o suspende, debe considerar la posibilidad de adoptar otra medida.

Por otra parte, la decisión relativa a las ceremonias fúnebres impactó de hecho sobre el ámbito de *agere licere* propio de la libertad religiosa de una manera desconcertante, aumentando la confusión creada por el artículo 11 RD 463/2021, con el consiguiente incremento en la escalada de inseguridad jurídica.

4. Ceremonias fúnebres y lugares de culto

En efecto, y es la segunda observación que cuestiona la legalidad de la suspensión establecida en su punto número 5, la Orden enredaba todavía más la interpretación y la aplicación del artículo 11 RD 463.

Al no precisar el lugar en el que los «cultos religiosos fúnebres» se celebran, y, por consiguiente, suprimirlos todos, la medida interfería en la libertad de culto y en la autonomía de las confesiones, traspasando los límites de lo razonable: mientras que en el interior de los lugares de culto podría entenderse que el RD 463 permitía la celebración de cualquier tipo de ceremonias religiosas, tanto las de vivos como las de difuntos, y siempre que se respetase el distanciamiento social —aunque en el mes de marzo de 2020, nadie sabía qué hacer, ni a qué atenerse—, la Orden prohibía las ceremonias religiosas fúnebres que se celebrasen en esos espacios.

Si el sentido de la suspensión era evitar la reunión de personas que han tenido contacto estrecho con un infectado, la obligación de guardar cuarentena —mencionada en el preámbulo de la disposición— hubiera sido suficiente, por lo que la medida no era, desde ningún punto de vista, proporcionada al fin pretendido. Es muy dudoso, que privar del derecho de rezar, de acuerdo a las normas religiosas, por los familiares y allegados difuntos en el interior de los templos, cuando en esos espacios, al menos aparentemente, se podían celebrar otras ceremonias religiosas, sea una manera de gestionar las facultades extraordinarias en coherencia con el principio de no confesionalidad del Estado. Es muy dudoso también que esa decisión interfiera razonablemente en la libertad de culto de los ciudadanos —¿qué autoridad civil les puede indicar las ceremonias a las que pueden o no asistir en el interior de los espacios sagrados, siempre que se cumplan las normas de distanciamiento social?—, o en la autonomía de las confesiones: ¿qué repercusiones tiene para salud, o en qué medida afecta a la difusión de la enfermedad que una ceremonia religiosa celebrada dentro de un espacio de culto sea de vivos o de difuntos? ¿qué Derecho ampararía el ingreso de los agentes de la Autoridad en los lugares

de culto para comprobar si los ministros de culto celebran una ceremonia de vivos o de difuntos?

El Tribunal Constitucional tiene la oportunidad de responder a estas y otras cuestiones⁸⁴. Aunque la prohibición decayó el mes de junio de 2021, su intervención no es innecesaria y superflua, por numerosas razones. Una de las más urgentes es contar con una orientación autorizada que ayude a conseguir el justo equilibrio entre la protección de la salud y la garantía de los derechos humanos en el uso de potestades ordinarias y extraordinarias.

* * *

El Derecho internacional y el Derecho interno permiten las limitaciones indirectas de la libertad de culto y de la autonomía de las confesiones en situaciones excepcionales, que son consecuencia necesaria de las restricciones de la libertad de circulación y de la libertad de reunión. El principio de legalidad y la seguridad jurídica exigen que las disposiciones sean claras y coordinen todas las medidas que configuran el régimen de los derechos humanos temporalmente intervenidos.

La relación de excepciones a las prohibiciones de las libertades de circulación y de reunión establecidas en los Decretos aprobados durante la vigencia del estado de alarma debería haber contemplado los desplazamientos y las reuniones realizados por motivos religiosos, mencionando de manera expresa a fieles y ministros de culto. Pero esto no hubiera sido suficiente.

El carácter singular de la libertad de culto y de la autonomía de las confesiones exige disposiciones concretas sobre estos derechos, que asuman las obligaciones impuestas a los poderes públicos por el Derecho internacional y por el Derecho interno en esta materia, y que sean coherentes con los principios informadores del Derecho español sobre el fenómeno religioso. La experiencia ha demostrado que las decisiones adoptadas sin contar con el parecer de las confesiones religiosas dan lugar a extralimitaciones desproporcionadas, cuya legalidad y verdadera eficacia son, cuando menos, cuestionables.

84 Recurso de inconstitucionalidad n.º 2054-2020, contra los artículos 7, 9, 10 y 11 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis ocasionada por el COVID-19; el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo; el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo; el Real Decreto 487/2020, de 10 de abril; el Real Decreto 492/2020, de 24 de abril; y la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19, in: BOE, 128 (8 de mayo de 2020) 31793.

Sería deseable una reforma del régimen del estado de alarma que reforzara el control del Parlamento sobre unas situaciones que comprometen el ejercicio de los derechos humanos. Entre tanto, el Derecho español y el Derecho internacional ofrecen a los grupos políticos, a las confesiones religiosas y a los ciudadanos mecanismos de defensa frente a las extralimitaciones en el ejercicio de las facultades extraordinarias por parte de las Autoridades, a todos los niveles. El Derecho excepcional no suspende esos recursos. Su uso excepcional —por olvido, desconocimiento o por razones de oportunidad—, reclama una reflexión de mayor envergadura.

Una última consideración. Si la crisis sanitaria ha trastocado valores, visiones del mundo o modos de vida —lo que no deja de ser una generalización—, en el ámbito de la regulación de la dimensión civil del hecho religioso ha servido para calibrar el verdadero alcance de instituciones generalmente aceptadas *in scholis et in iudiciis*. La distinción técnica entre el contenido esencial (derecho absoluto) y las manifestaciones de la libertad de religión (derecho susceptible de limitación) es una de ellas. Sin negar su carácter aséptico y su utilidad práctica, su uso no está exento de riesgos, especialmente cuando la separación Iglesia - Estado se reinterpreta a partir de una confesionalidad laica, una suerte de neo-jurisdiccionalismo secular (laicismo) desconocedor, cuando no receloso, de la libertad de religión. El abuso de este recurso vacía de contenido este derecho humano, porque permite llegar a soluciones tan impecables desde el punto de vista de una lógica jurídica aparentemente neutral, como injustas o poco equitativas para quien padece sus consecuencias. Por lo demás, el ofendido que busque el amparo de jueces y tribunales siempre tendrá muy complicado probar que quien limitó de hecho actuó con la intención de restringir.

José Miguel Viejo-Ximénez

Facultad de Ciencias Jurídicas
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALZAGA VILLAMIL, O., Comentario sistemático a la Constitución española de 1978, Madrid: Ediciones del Foro, 1978.
- BRASINGTON, B. (ed.), *Ways of Mercy. The Prologue of Ivo of Chartres. Edition and Analysis*, [Vita regularis. Ordnungen und Deutungen religiösen Lebens im Mittelalter 2], Münster: Lit, 2004.

- FRIEDBERG, E. (ed), *Corpus Juris Canonici. Editio Lipsiensis secunda. Pars prior. Decretum Magistri Gratiani*, Leipzig: B. Tacuhnitz, 1879 (repr. Graz: Akademische Druck- U. Verlagsanstalt, 1959).
- GARRIDO FALLA, F., Artículo 9.3, in GARRIDO FALLA, F., *Comentarios a la Constitución*, Madrid: Editorial Civitas, S. A., 1985, 158-73.
- IBÁN, I. C., Dos regulaciones de la libertad religiosa en España (La Ley de Libertad religiosa de 1967 y la Ley Orgánica de Libertad religiosa de 1980), in: *Persona y Derecho*, 18 (1988) 99-162; in: *Tratado de Derecho Eclesiástico*, Pamplona: Eunsa, 1995, 379-427; y hoy también in: IBÁN, I. C., *Obras Completas*, III, Granada: Comares, 2020, 409-50.
- MARTÍ SÁNCHEZ, J. M., Preparación religiosa a la muerte y emergencia sanitaria, in: *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 55 (2021) (RI §423420).
- MARTÍNEZ-TORRÓN, J.; RODRIGO LARA, B. (Coords.), *COVID-19 y libertad religiosa*, Madrid: Iustel, 2021.
- MARTÍNEZ-TORRÓN, J.; COVID-19 y libertad religiosa: ¿problemas nuevos o soluciones antiguas?, in: MARTÍNEZ-TORRÓN, J.; RODRIGO LARA, B. (Coords.), *COVID-19 y libertad religiosa*, Madrid: Iustel, 2021, 23-36.
- OROZ RETA, J.; MARCOS CASQUERO, M. A., (Eds.), *San Isidoro de Sevilla Etimologías I y II* [Biblioteca de Autores Cristianos 433 y 434], Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos 1993 – 1994.
- D'ORS, A; HERNÁNDEZ TEJERO, F.; FUENTESECA, P.; GARCÍA-GARRIDO, M.; BURILLO, J., *El Digesto de Justiniano*, Pamplona: Editorial Aranzadi, 1968.
- PAREJO GUZMÁN, M. J., Los estados de alarma en España durante la pandemia del COVID-19 en relación al derecho a la libertad religiosa, a la religiosidad y a las religiones, in: *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 55 (2021) (RI §423425).
- PUPPINCK, G., *Mi deseo es la ley. Los derechos del hombre sin naturaleza*, [Colección Nuevo Ensayo 58] Madrid: Encuentro, 2020.
- RODRIGO LARA, B., La libertad religiosa en España durante la pandemia de COVID-19, in: MARTÍNEZ-TORRÓN, J.; RODRIGO LARA, B. (Coords.), *COVID-19 y libertad religiosa*, Madrid: Iustel, 2021, 119-144.
- SERRANO ALBERCA, J. M., Artículo 116.1, in GARRIDO FALLA, F., *Comentarios a la Constitución*, Madrid: Editorial Civitas, S. A., 1985, 1554-570.
- SERRANO ALBERCA, J. M., Artículo 116.6, in GARRIDO FALLA, F., *Comentarios a la Constitución*, Madrid: Editorial Civitas, S. A., 1985, 1554-570.