

TEMA 10

TUTELA ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL DE LOS SENTI- MIENTOS RELIGIOSOS

María Ascensión Andreu Martínez

Profesora Asociada Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad de Murcia

Sumario

1. INTRODUCCIÓN
2. GARANTÍAS JURISDICCIONALES
3. TUTELA ADMINISTRATIVA
 - 3.1. LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD CIUDADANA
 - 3.2. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
4. TUTELA CIVIL (DERECHO AL HONOR, INTIMIDAD Y PROPIA IMAGEN)
5. JURAMENTOS
6. TUTELA EXTRAJUDICIAL. EL DEFENSOR DEL PUEBLO
7. AUTOEVALUACIÓN
8. BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

La expresión “sentimientos religiosos” ciertamente se sitúa dentro del campo subjetivo de difícil encuadre en el ámbito jurídico ya que el sentimiento es un estado afectivo y desde esta perspectiva los empleos doctrinales y jurisprudenciales podrían multiplicarse (SORIA).

Lo que se incluye y se tutela en la libertad religiosa es la de profesar una determinada creencia y la libertad de manifestar las convicciones propias, y por supuesto, la inmunidad de coacción que toda persona tiene en materia religiosa. Por ello, los sentimientos religiosos pertenecen a la esfera interna del individuo y son una manifestación de su libre conciencia, que puede afectar a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

En este sentido se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional, así la [STC 177/1996, de 11 de noviembre](#), FJ 9: “El derecho a la libertad religiosa del art. 16.1 CE garantiza la existencia de un claustro íntimo de creencias y, por tanto, un espacio de autodeterminación intelectual ante el fenómeno religioso, vinculado a la propia personalidad y dignidad individual. Pero junto a esta dimensión interna, esta libertad, al igual que la ideológica del propio art. 16.1 CE, incluye también una dimensión externa de “agere licere” que faculta a los ciudadanos para actuar con arreglo a sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros ([SSTC 19/1985, de 13 de febrero](#) FJ 2; [120/1990, de 27 de junio](#) FJ 10; y [137/1990, de 19 de julio](#) FJ 8)”.

El punto de partida a la hora de conectar el sentimiento religioso en el ámbito de la libertad religiosa y las garantías jurisdiccionales que la misma comporta, nos sitúa en el contexto de la dignidad de la persona. A este respecto, el ámbito de la dignidad comprende dos vertientes la denominada estática y la dinámica. La primera se adquiere por el mero hecho de existir y ser persona, y la segunda se refiere a las creencias, pensamientos como manifestación del libre desarrollo de la personalidad. Desde esta perspectiva nuestro ordenamiento jurídico protege la vertiente estática de la dignidad, a través del Derecho civil por la vía de las intromisiones ilegítimas ([Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, sobre protección civil de los derechos de honor, intimidad personal y familiar y propia imagen](#)) garantizando la autoestima personal y buena fama (honor), la protección del espacio íntimo (intimidad) y de la disposición de los medios a través de los que exterioriza su imagen (derecho a la propia imagen). Por su parte, la protección de los sentimientos religiosos también encuentra

su fundamento en la dignidad de la persona, pero en este caso se refiere a la vertiente dinámica de la dignidad, derivada de la adscripción a creencias religiosas o ideológicas generadoras de esos sentimientos (FERREIRA).

Desde esta perspectiva, la jurisprudencia constitucional ([STC 53/1985, de 11 de abril](#), FJ 8) también destaca la relevancia de la dignidad humana en los siguientes términos: “Junto al valor de la vida humana y sustancialmente relacionado con la dimensión moral de ésta, nuestra Constitución ha elevado también a valor jurídico fundamental la dignidad de la persona, que, sin perjuicio de los derechos que le son inherentes, se halla íntimamente vinculada con el libre desarrollo de la personalidad (art. 10) y los derechos a la integridad física y moral (art. 15), a la libertad de ideas y creencias (art. 16), al honor, a la intimidad personal y familiar a la propia imagen (art. 18.1). Del sentido de estos preceptos puede deducirse que la dignidad es un valor espiritual y moral inherente a la persona”.

Por su parte, en relación con los conflictos jurídicos que surgen por razón de la libertad de creencias, sea su naturaleza secular o religiosa, la respuesta constitucional deriva del juicio ponderado entre la adecuación de la conducta guiada por las convicciones y la incidencia que pueda tener sobre otros derechos constitucionalmente protegidos, así como sobre el orden público protegido por la ley. En este sentido, señala la [STC 141/2000, de 29 de mayo](#), FJ 4 la distinta intensidad que comporta si se proyecta la conducta sobre profesar las creencias que se desee y conducirse de acuerdo con ellas o se haga sobre la repercusión que el mantenimiento de las mismas tenga en terceros (Estado o particulares). Así cuando se invoca la protección del art. 16.1 de la [Constitución Española](#) (en adelante, CE) para defenderse de las inmisiones de terceros en la libertad de creer o no creer, el límite al derecho lo impone el respeto a los derechos fundamentales ajenos y otros bienes jurídicos protegidos constitucionalmente. Pero el derecho a manifestar sus creencias frente a terceros, mediante el proselitismo de estas vendrá limitado, además del límite anterior, por el mantenimiento del orden público protegido por la ley. Evidenciándose de manera particular, en la manifestación negativa del derecho, esto es, en el derecho del tercero afectado a no creer, a no soportar los actos de proselitismo ajeno ([STEDH asunto Kokkinakis contra Grecia, de 25 de mayo de 1993](#)).

2. GARANTÍAS JURISDICCIONALES

Las garantías jurisdiccionales que se establecen para la defensa de los derechos fundamentales que se consideren vulnerados, aparecen concretadas en la Constitución (art. 53. 2) a cuyo tenor cualquier ciudadano, que considere vulnerado los derechos reconocidos en el artículo 14 CE, en la Sección primera del Capítulo segundo, así como la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30, podrá recabar su tutela bien ante los Tribunales ordinarios, por el proce-

dimiento judicial preferente y sumario, bien ante el Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo. Por ello, la [Ley Orgánica 7/1980, de 5 de junio, de Libertad Religiosa](#) (en adelante, LOLR), refleja en su art. 4 tanto el amparo judicial como constitucional para los derechos que la misma reconoce. No obstante, la protección jurisdiccional interna o nacional también se contempla la posibilidad, un vez agotadas las instancias jurisdiccionales internas, de acudir a la tutela internacional en virtud de los tratados sobre derechos humanos firmados y ratificados por España. En este sentido, siendo nuestro Estado parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos cabe el control judicial ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Desde la perspectiva interna o nacional, se pueden distinguir dos procedimientos de defensa jurisdiccional:

A. Jurisdicción ordinaria

El procedimiento es especial por causa de su objeto –derecho fundamental- y se caracteriza por ser preferente, lo que implica que independientemente de la fecha de la causa se tramita antes que las demás, y sumario, esto es, se simplifican plazos y fases del procedimiento.

En función de que la violación del derecho fundamental sea constitutiva de delito o no y de que el autor sea un particular o un órgano público, se distinguen tres tipos de garantías: penal, contencioso-administrativa y civil.

Conforme al art. 53.2 CE si el Tribunal ordinario no ampara el derecho constitucional que se considera vulnerado, agotada esta vía, se podrá recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional. Demanda que deberá presentarse ante el Tribunal Constitucional (art. 43.2 [Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional](#), en adelante LOTC), en el plazo de veinte días hábiles que se contarán a partir de la notificación de la última resolución recaída en el procedimiento judicial correspondiente.

B. Jurisdicción constitucional

Están legitimados para interponer el recurso de amparo las personas, naturales o jurídicas, directamente afectadas (art. 46.1 a) LOTC), ahora bien, si se trata de supuestos en los que para su interposición es necesario haber agotado la vía judicial ordinaria se atribuye la legitimidad a quien ha sido parte en el procedimiento judicial (art. 46.1 b) LOTC). Además, en los dos casos citados, están legitimados el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.

Corresponde el conocimiento del recurso de amparo a las Salas del Tribunal constitucional, compuestas por seis Magistrados nombrados por el Tribunal en pleno (art. 7.1 LOTC). En caso de otorgar el amparo la sentencia deberá contener uno de los siguientes pronunciamientos: a) Declaración de nulidad de la decisión, acto o resolución recurridos; b) Reconocimiento del derecho o libertad pública, de acuerdo con el contenido que le atribuye la Constitución; c) Restablecimiento del recurrente

en la integridad de su derecho, con la adopción de las medidas que se consideren apropiadas (art. 55 LOTC).

Por su parte, el nivel de protección externa o internacional viene determinado por un órgano supranacional: el [Tribunal Europeo de Derechos Humanos](#) (en adelante, TEDH), para la defensa de los derechos fundamentales previstos en el [Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950](#) (en adelante CEDH). El recurso ante este Tribunal está regulado en el Título II del Convenio, que tras la modificación efectuada por el Protocolo número 11 de 11 de mayo de 1994 (ratificado por España el 28 de noviembre de 1998 y entrada en vigor el 1 de noviembre de 1998), se convierte en un solo Tribunal al sustituir a los anteriores órganos de control (Comisión Europea de Derechos Humanos y Tribunal Europeo de Derechos Humanos) y de doble instancia.

El procedimiento se inicia mediante demanda que deberá cumplir los requisitos establecidos en el art. 35 del Convenio, a saber: a) que tras agotar todos los recursos internos se presente en el plazo de seis meses; b) que no sea anónima; c) que la misma demanda no haya sido anteriormente examinada por el Tribunal, o sometida a otra instancia internacional de investigación o arreglo, y no contenga hechos nuevos; d) no puede ser incompatible con las disposiciones del Convenio o de sus Protocolos, manifiestamente mal fundada o abusiva.

Si no se cumplen estos requisitos la demanda puede ser inadmitida, aunque también podrá serlo ante la existencia de jurisprudencia constante y reiterada para casos idénticos o similares o ante ausencia de perjuicio importante.

El Tribunal actúa en Pleno, Sala o Gran Sala y Comité, admitida a trámite la demanda se iniciará el procedimiento ante la Sala correspondiente. Se puede plantear con carácter previo un arreglo amistoso, que tras la autorización de la Sala pondrá fin al procedimiento. El Estado del que el demandante sea nacional podrá presentar observaciones por escrito y participar en la vista, también lo podrán hacer, previa autorización del Presidente del Tribunal, cualquier Estado parte del Convenio y cualquier persona interesada distinta del demandante.

Existe la posibilidad de que un asunto sentenciado por una Sala pueda ser recurrido en apelación a la Gran Sala, el plazo será de tres meses y si es admitido el recurso se pronunciará de nuevo sobre el fondo del asunto mediante sentencia que será definitiva.

Las sentencias deberán ser motivadas y se pronunciarán, en este caso, sobre si ha existido o no violación del derecho de libertad religiosa y serán obligatorias para los Estados parte, en consecuencia, condenado un Estado deberá adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la decisión.

3. TUTELA ADMINISTRATIVA

Se trata de la actividad estatal encargada de vigilar y garantizar que el ejercicio del derecho de libertad religiosa respete los límites establecidos por la ley. Como concreción de la postura que deben adoptar los poderes públicos en el reconocimiento de los derechos fundamentales a tenor de lo dispuesto en el art. 9.2 CE, promoviendo las condiciones para que sea real y efectivo, así como removiendo los obstáculos que lo impidan o dificulten. Por tutela administrativa hemos de entender toda actividad administrativa pública en sus diversas esferas (estatal, autonómica y local) y ámbitos de competencia, que incide en la actuación de las confesiones religiosas cuando éstas se proyectan socialmente en el ejercicio de su libertad religiosa.

Esta tutela actúa en diferentes áreas, a saber:

A. Derecho de reunión y de asociación

El art. 2.1. d) de la LOLR dispone: “La libertad religiosa y de culto garantizada por la Constitución comprende, con la consiguiente inmunidad de coacción, el derecho de toda persona a: reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas de conformidad con el ordenamiento jurídico general y lo establecido en la presente Ley Orgánica”.

Es de aplicación también el art. 2 de la [Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, sobre el Derecho de Reunión](#), modificada por [Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril](#).

A este respecto, la [STC 195/2003, de 27 de octubre](#), FJ 8 reconoce la libertad religiosa como límite al derecho de reunión. El supuesto se discutía la prohibición gubernativa de la reunión-concentración programada en la plaza contigua a una basílica donde estaban previstos diversos actos religiosos. El Tribunal concluyó la restricción del uso de la megafonía durante el tiempo de celebración de los oficios religiosos, de tal manera que tal limitación era “adecuada y necesaria para la preservación del ejercicio del otro derecho fundamental, en este caso, el derecho a la libertad religiosa”.

B. Libertad de expresión de las ideas religiosas y derecho a la información

La libertad de expresión protege la comunicación sin trabas; la libertad de información garantiza la manifestación de hechos (preparación, elaboración, selección y difusión de la información o noticias).

El art. 20 CE reconoce, por un lado, “el derecho a expresar y difundir libremente las ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción”; y por otro, consagra el derecho a “comunicar libremente información veraz por cualquier medio de difusión. Acorde con lo anterior, la LOLR distingue la vertiente individual de este derecho en el art. 2.1 a) a manifestar libremente sus propias creencias religiosas o la ausencia de las mismas, o abstenerse de declarar sobre ellas; el

art. 2.1.c) el de recibir e impartir enseñanza, e información religiosa de toda índole y, en la vertiente colectiva, el art. 2.2 dispone el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a divulgar y propagar su credo.

C. Lugares de culto

El art. 2.2 LOLR protege el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos.

Los lugares de culto se pueden definir como los edificio o locales que estén destinados de forma permanente y exclusiva a las funciones de culto, formación a asistencia religiosa. Pese a no existir una regulación estatal en materia de apertura de lugares de culto, las CCAA limitan su establecimiento por razones de urbanismo (licencias de apertura) y en función de consideraciones sociales.

D. Días festivos y festividades religiosas

El art. 37.1 del [Estatuto de los Trabajadores](#) establece el derecho al descanso semanal. Con respecto a las Confesiones religiosas con Acuerdo, cabe la posibilidad de que el trabajador, en función de su creencia religiosa, permute las fechas de descanso establecidas con carácter general, tal y como se prevé en el art. 12 de los Acuerdos con la [FEREDE](#), [FCI](#) y [CIE](#).

3.1 LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD CIUDADANA

La [Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana](#) configura ésta como uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho entendida como actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos. Encomienda dirigida a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, para proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. El objeto es la regulación de actuaciones de distinta naturaleza que tutelan la seguridad ciudadana, mediante la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos.

Por lo que aquí interesa, destacaremos dos aspectos que puedan operar en el ámbito de la libertad religiosa. El primero es el referido a las identificaciones en la vía pública (art. 16) y registros corporales externos (art. 20) por los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que a diferencia de la derogada LO 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de Seguridad Ciudadana, la práctica de la identificación no se justifica genéricamente, sino que para hacerla es preciso la existencia de indicios de participación en la comisión de una infracción, o que se considere necesaria la misma para prevenir la comisión de un delito. Además, en su práctica se deben de respetar por los agentes los principio de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por razón de nacimiento, nacionalidad, origen racial o étnico, sexo, religión o creencias, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Si se dan los presupuestos

anteriores, también se incluye la identificación de las personas cuyo rostro no sea visible total o parcialmente por utilizar cualquier tipo de prenda u objeto que lo cubra, impidiendo o dificultando la identificación. En este sentido, la utilización de prendas de vestir de significación religiosa y su relación con la seguridad pública y la identificación de las personas, ha sido objeto de diversos pronunciamientos del TEDH ([SSTEDH asunto El Morsli contra Francia, de 4 de marzo de 2008](#) y asunto [S.A.S. contra Francia, de 1 de julio de 2014](#)). Supuestos en los que no se acepta la violación del derecho a la libertad religiosa conforme al art. 9 del CEDH, al centrar en cuestiones de seguridad pública la exigencia de la retirada del velo para realizar el control de identificación, y considerar que la no percepción del rostro, elemento fundamental de la identidad, no resulta compatible con los valores de igualdad, libertad y fraternidad.

No obstante, prevé también su práctica en las dependencias policiales en caso de negativa a la identificación o si no pudiera realizarse in situ, a los solos efectos de identificación y el tiempo estrictamente necesario que no podrá ser superior a seis horas.

En consonancia con la regulación de las identificaciones, también es la primera vez que se prevén los registros corporales externos y superficial, ante la existencia de indicios racionales para el hallazgo de instrumentos, efectos u otros objetos relevantes para el ejercicio de las funciones de indagación y prevención. También se le aplican los mismos principios para su práctica que en las identificaciones, esto es, proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación, entre otros, por razón de religión o creencias. Realizándose del modo que cause el menor perjuicio a la intimidad y dignidad de la persona, sin perjuicio de poder llevarse a cabo en contra de la voluntad de la persona afectada, permitiéndose para ello las medidas de compulsión indispensables conforme a los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

El segundo, es el relativo al mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana en reuniones y manifestaciones, puesto que uno de los fines es la pacífica utilización de vías y demás bienes demaniales y, en general, espacios destinados al uso y disfrute público (art. 3.f). En este sentido, el uso de la vía pública para la manifestación de las distintas creencias religiosas forma parte del ejercicio de los derechos fundamentales que la Administración debe garantizar para todas las personas y grupos que componen la sociedad pluralista en la que convivimos. Derecho de reunión y manifestación que se proclama en el art. 21 CE en los siguientes términos:

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.

En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público con peligro para personas o bienes.

El desarrollo legislativo de este derecho se ha realizado mediante la referida LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, que ha sido modificada por LO 9/1999, de 21 de abril y por la [LO 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos.](#)

El término de reunión y manifestación ha sido definido en la LO 9/1983, de 15 de julio, y entiende por reunión la concurrencia concertada y temporal de más de veinte personas con finalidad determinada y por manifestación una reunión de personas en lugares de tránsito público y que se desplazan de un lugar a otro (art.1.2).

La doctrina constitucional entronca dicho derecho con la libertad de expresión de todo ciudadano para expresar sus ideas en la vía pública y señala que el derecho de reunión y manifestación: “constituyen una manifestación colectiva de la libertad de expresión efectuada a través de una asociación transitoria de personas que opera de manera instrumental al servicio del intercambio o exposición de ideas, de defensa de intereses o de publicidad de problemas o reivindicaciones” ([SSTC 85/1988, de 28 de abril](#) y [170/2008](#), de 15 de diciembre).

El art. 8 de la LO 9/1983, de 15 de julio, reserva la comunicación previa a la autoridad gubernativa correspondiente, para aquellas reuniones y manifestaciones que discurren por lugares de tránsito público, por los promotores de la misma con una antelación mínima de diez días naturales y máxima de treinta días, salvo para los casos extraordinarios o graves cuyo plazo será de veinticuatro horas.

Las autoridades gubernativas competentes, que son las referidas en el art. 5 de la LO 4/2015, de 30 de marzo, de Seguridad Ciudadana, en el plazo de setenta y dos horas desde que se efectuó la comunicación deberá notificar bien la prohibición o la proposición de las modificaciones en cuanto a la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión.

No en vano el ejercicio de este derecho está sujeto a límites que se establecen tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica de desarrollo. Así, el deber de realización de forma pacífica y sin armas y el orden público con peligro para personas y bienes. Ahora bien, la noción de orden público no puede ser utilizada como “cláusula preventiva frente a eventuales riesgos” ([STC 46/2001, de 15 de febrero](#)). Como ha señalado el Tribunal Constitucional, los elementos que conforman el concepto de orden público para personas y bienes serían, en primer lugar, que el contenido de las ideas que puedan expresarse mediante este derecho no pueden ser sometidos a controles de oportunidad política pues los poderes públicos deben garantizar el ejercicio de este derecho por parte de todos en condiciones de igualdad y sin discriminación en razón del contenido de los mensajes que se pretendan transmitir, excepto que el contenido infrinja la legalidad. Y, en segundo lugar, que la prohibición solo se aplicará cuando existan fundadas razones de desorden material, entendiendo como tal “el que impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en aspectos que

afectan a la integridad física o moral de personas o a la integridad de bienes públicos o privados” ([STC 66/1995, de 8 de mayo](#)).

Finalmente, en cuanto al procedimiento sancionador está regulado en el capítulo V que se divide en tres secciones:

La primera regula los sujetos responsables, órganos competentes y reglas generales sobre infracciones y sanciones (arts. 30 a 33). La responsabilidad va a recaer en el autor directo, en este sentido se va a considerar como organizadores o promotores de las reuniones y manifestaciones, las personas físicas y jurídicas que suscribieron la oportuna comunicación y quienes las presidan, dirijan o pueda determinarse que son directores. Se establece la exención de los menores de 14 años, sin perjuicio de dar conocimiento al Ministerio Fiscal para que inicie las actuaciones oportunas.

Se establece una graduación de las sanciones para las infracciones graves y muy graves en tres tramos, dependiendo de las siguientes circunstancias: 1) reincidencia, cuando en el término de dos años se cometa una infracción de la misma naturaleza; 2) cuando se realicen los hechos mediante violencia, amenazas o intimidación; 3) si se ejecuta el hecho usando cualquier tipo de prenda u objeto que cubra el rostro, impidiendo o dificultando con ello la identificación; 4) cuando se utilicen menores de edad o personas con discapacidad para la comisión de los hechos. Así, el grado mínimo se aplicará cuando no concurren ninguna de las circunstancias, el medio, cuando al menos de una de ellas y el máximo cuando los hechos revistan especial gravedad y se atienda a las circunstancias citadas. En las infracciones leves no hay grados, pero para todas las infracciones las multas se individualizarán atendiendo a criterios tales como, entidad del riesgo; cuantía del perjuicio causado; trascendencia de este con relación a la prevención, mantenimiento o restablecimiento de la seguridad ciudadana; grado de culpabilidad; beneficio económico que se haya obtenido con la infracción; capacidad económica del infractor, etc.

La segunda establece las infracciones y sanciones. Es de destacar las infracciones de nuevo cuño, al no encontrarse recogidas en la derogada LO 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, como son: las tipificadas como muy graves, entre las que se encuentran las reuniones o manifestaciones no comunicadas o prohibidas en infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad o sus inmediaciones, así como la intrusión en los recintos de éstas, incluido su sobrevuelo, cuando se haya generado un riesgo para la vida o la integridad física de las personas (art. 35); las que atentan gravemente contra la seguridad ciudadana en relación con la perturbación de la seguridad ciudadana en solemnidades y oficios religiosos u otras reuniones a las que asistan numerosas personas, también se sancionan las conductas que perturben el desarrollo de una reunión o manifestación lícita, y la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o sus agentes o la alegación de datos falsos o inexactos en el proceso de identificación, cuando, en cual quiera de los supuestos, no sean constitutivas de infracción penal (art. 36).

Se crea un Registro central de infracciones contra la seguridad ciudadana, dependiente del Ministerio del Interior, aunque las CCAA con competencias en la materia podrán crear sus propios registros. De la inscripción efectuada deberá informarse a las personas sancionadas. La finalidad es apreciar la reincidencia, la cancelación se efectuará de oficio transcurridos 3 años en las infracciones muy graves, 2 años en las graves y un año en las leves, a contar desde la firmeza de la sanción (art. 43). Con respecto al procedimiento sancionador, se establece el carácter subsidiario del procedimiento administrativo sancionador respecto del penal, en caso de no haberse estimado la existencia de ilícito penal o de haberse dictado resolución de otro tipo que ponga fin al procedimiento penal, el órgano administrativo podrá iniciar o continuar el procedimiento (art. 45). Contra la resolución que ponga fin a la vía administrativa podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, en su caso, por el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, del que nos ocupamos a continuación.

3.2 JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Cuando la lesión del derecho fundamental se atribuye a los poderes públicos, la [Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa](#) desarrolla el procedimiento especial de amparo administrativo en los arts. 114 a 122 ter., para la protección judicial de los derechos fundamentales de la persona.

El procedimiento se inicia con escrito de interposición, en el que se expresará con precisión el derecho o derechos cuya tutela se pretende y los argumentos sustanciales. El plazo para interponer el recurso será de diez días, computados, según los casos, desde el día siguiente al de notificación del acto, publicación de la disposición que se impugna, requerimiento para el cese de la vía de hecho, o transcurso del plazo fijado para la resolución, sin más trámites. En el caso de que la lesión del derecho fundamental tenga su origen en la inactividad administrativa, o se hubiera interpuesto potestativamente un recurso administrativo, o en la actuación en vía de hecho no se hubiera formulado requerimiento, el plazo de diez días se iniciará transcurridos veinte días desde la reclamación, la presentación del recurso o el inicio de la actuación administrativa en vía de hecho, respectivamente (art. 115. 1 y 2).

El mismo día de la presentación del recurso o al día siguiente el Letrado de la Administración de Justicia requerirá con carácter urgente al órgano administrativo que corresponda, al que acompañará el escrito de interposición. Tras la recepción del requerimiento se computará el plazo máximo de cinco días, para que la administración remita el expediente con los informes y datos que estime pertinentes, bajo apercibimiento en caso de incumplimiento con imposición de multas coercitivas o si es reiterado traslado de las actuaciones al Ministerio Fiscal, según lo dispuesto en el art. 48. No obstante, la falta de envío del expediente administrativo no suspenderá el curso de las actuaciones. Al remitir el expediente, la administración comunicará junto con el escrito de interposición a los interesados en el mismo, para que puedan comparecer

en el plazo de cinco días ante el Juzgado o la Sala. Al comparecer la Administración podrá solicitar la inadmisión del recurso y la celebración de la comparecencia al efecto de oír sobre la procedencia de dar tramitación a este recurso (art. 116).

Recibido el expediente o transcurrido el plazo para su remisión y, en su caso, el emplazamiento a los interesados, el Letrado de la Administración de Justicia, dictará decreto mandando seguir las actuaciones o dará cuenta al Tribunal si estima que no procede la admisión. Ante supuestos motivos de inadmisión, se convocará a las partes y al Ministerio Fiscal a la comparecencia a celebrar antes del transcurso de cinco días, sobre la procedencia de la tramitación del mismo, debiendo pronunciarse el órgano judicial mediante auto al día siguiente si se prosiguen las actuaciones o se acuerda su inadmisión (art. 117).

Si se acuerda la prosecución de este procedimiento especial, se concederá un plazo improrrogable de ocho días para formalizar la demanda y acompañar documentos. Tras lo que se dará traslado al Ministerio Fiscal y partes demandadas, para que en el plazo común e improrrogable de ocho días presenten sus alegaciones junto con los documentos que estimen oportunos (arts. 118 y 119). Evacuado tal trámite o transcurrido el plazo sin efectuarlo, el órgano judicial al día siguiente decidirá sobre el recibimiento del pleito a prueba cuyo periodo no será superior a veinte días para su proposición y práctica. Sin perjuicio, de que el actor solicite por otrosí en la demanda que se falle el recurso sin necesidad de recibimiento a prueba ni de vista, salvo que la parte demandada se oponga o el Juez o Tribunal lo acuerde de oficio (art. 120).

Declaradas concluidas las actuaciones, el órgano jurisdiccional dictará sentencia en el plazo de cinco días. La estimación del recurso comportará que la disposición, el acto han incurrido en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, y como consecuencia de la misma se haya vulnerado alguno de los derechos fundamentales susceptibles de amparo (art. 121). En lo que concierne a los recursos, serán susceptibles de apelación en un solo efecto las sentencias de los Juzgados de lo contencioso-administrativo; y de casación las sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia correspondientes.

En la relación de la libertad ideológica con otros derechos, podemos señalar que el art. 122 dispone el procedimiento a través del que se regula la interposición del recurso contencioso-administrativo contra la prohibición o propuesta de modificación de reuniones previstas en la Ley Orgánica reguladora del derecho de reunión. Este derecho, como hemos visto anteriormente, es reconocido en el art. 21 CE como de “reunión pacífica y sin armas”. Por su parte, el art. 2.1.d) LOLR dispone que la libertad religiosa y de culto comprende, con la consiguiente inmunidad de coacción, el derecho a “reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas de conformidad con el ordenamiento jurídico general y lo establecido en la presente Ley Orgánica”.

4. TUTELA CIVIL (DERECHO AL HONOR, INTIMIDAD Y PROPIA IMAGEN)

El art. 249.1.2º de la [Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil](#), regula el proceso de amparo civil de los derechos fundamentales a través de las normas comunes del proceso ordinario, con dos salvedades, que será siempre parte el Ministerio Fiscal y su tramitación tendrá carácter preferente. La tutela del derecho que se considere vulnerado por un particular, lo será para el restablecimiento del cualquier derecho fundamental y, en particular, del derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, salvo la referida al derecho de rectificación.

Como ya dijimos, en el respeto a los sentimientos religiosos el honor, la intimidad y la propia imagen actúan como límites autónomos de la libertad de expresión. En este sentido, el ordenamiento jurídico protege en el ámbito civil las intromisiones ilegítimas a estos derechos mediante la ya referida Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, sobre protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, que garantiza el art. 18 CE, no ofrece una definición de cada uno de estos derechos ni tampoco una enumeración exhaustiva de lo que son intromisiones ilegítimas, pues su objeto es proteger frente a todo género de intromisiones ilegítimas. No obstante, en el art. 7 considera intromisiones ilegítimas las siguientes: “1. El emplazamiento en cualquier lugar de aparatos de escucha, de filmación, de dispositivos ópticos o de cualquier otro medio para grabar o reproducir la vida íntima de las personas; 2. La utilización de aparatos de escucha, dispositivos ópticos o de cualquier otro medio para el conocimiento de la vida íntima de las personas o de manifestaciones o cartas privadas no destinadas a quien haga uso de tales medios, así como su grabación, registro o reproducción; 3. La divulgación de hechos relativos a la vida privada de una persona o familia que afecten a su reputación y buen nombre, así como la revelación o publicación del contenido de cartas, memorias u otros escritos personales de carácter íntimo; 4. La revelación de datos privados de una persona o familia conocidos a través de la actividad profesional u oficial de quien los revela; 5. La captación, reproducción o publicación por fotografía, filme, o cualquier otro procedimiento, de la imagen de una persona en lugares o momentos de su vida privada o fuera de ellos, salvo los casos previstos en el artículo octavo, dos; 6. La utilización del nombre, de la voz o de la imagen de una persona para fines publicitarios, comerciales o de naturaleza análoga; 7. La imputación de hechos o la manifestación de juicios de valor a través de acciones o expresiones que de cualquier modo lesionen la dignidad de otra persona, menoscabando su fama o atentando contra su propia estimación; 8. La utilización del delito por el condenado en sentencia penal firme para conseguir notoriedad pública u obtener provecho económico, o la divulgación de datos falsos sobre los hechos delictivos, cuando ello suponga el menoscabo de las víctimas”.

Por su parte, no considera intromisión ilegítima (art. 8), con carácter general, las actuaciones autorizadas de acuerdo con la ley, ni aquellas en las que predomine un interés histórico, científico o cultural relevante. Tampoco cuando el titular del derecho otorga su consentimiento expreso o, cuando se trate de opiniones de Diputados o Senadores con motivo del ejercicio de sus funciones (art. 2). Y, con carácter particular, en relación al derecho a la propia imagen, no alcanzará cuando se trate de personas que ejerzan cargo público o profesión de proyección pública si la imagen se capta en acto público o lugares abiertos al público, así como la utilización de caricaturas de esas personas, de acuerdo con el uso social y, fuera de estos casos, cuando la imagen de una persona aparezca como accesoria en una información gráfica sobre un suceso público.

La tutela judicial que se establece en el art. 9, comprende que pueda adoptarse cualquier medida necesaria para poner fin a la intromisión ilegítima y en concreto: el restablecimiento del perjudicado en el pleno disfrute de sus derechos, con el cese inmediato de la intromisión y reposición al estado anterior; en los casos del derecho al honor, el restablecimiento incluye la publicación total o parcial de la sentencia condenatoria a costa del condenado; las atinentes a prevenir las intromisiones inminentes o ulteriores; la indemnización de daños y perjuicios causados; y la apropiación por el perjudicado del lucro obtenido con la intromisión ilegítima. Asimismo, dispone que las acciones de protección caducan a los cuatro años desde que el legitimado pudo ejercitarlas.

La libertad de expresión, en sentido estricto, aparece configurada en nuestra Constitución como el derecho a “expresar y difundir libremente pensamientos u opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier medio de reproducción” (art. 20.1.a). A este respecto el Tribunal Constitucional ha señalado, que este derecho comprende no solo las opiniones “inofensivas o indiferentes, o que se acojan favorablemente, sino también aquellas que puedan inquietar al Estado o a una parte de la población, pues así resulta del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura sin los cuales no existe una sociedad democrática” ([SSTC 62/1982, de 15 de octubre](#) y [85/1992, de 8 de junio](#)).

A lo anterior se añade, que la libertad de expresión, en sentido amplio, incluye la libertad de información expresada en el art. 20.1 d CE como “el derecho a comunicar o recibir información veraz por cualquier medio de difusión”. Ahora bien, que el TC proteja en sentido amplio el derecho a la crítica en modo alguno significa que ampara el derecho al insulto, así ha reiterado que la libertad de expresión no protege el empleo de expresiones injuriosas utilizadas con fines de menosprecio ([SSTC 105/1990, de 6 de junio](#) y [240/1992, de 21 de diciembre](#)). En definitiva, afirma el TC que la libertad de expresión no es un derecho fundamental absoluto e ilimitado, como todos tiene sus límites, toda vez que el artículo 20.1 a) CE “no reconoce un pretendido derecho al insulto” ([SSTC 77/2009, de 23 de marzo](#) y [50/2010, de 4 de octubre](#)).

Las libertades de expresión y de información como cualquier derecho fundamental presentan límites en su formulación (art. 20.4 CE), tales como el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidas en el Título I, el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, el derecho a la propia imagen y a la protección de la juventud y la infancia. El Tribunal Constitucional ha señalado, que tanto el honor, como la intimidad y la propia imagen son derechos que tienen autonomía propia y deben ser medidos con sus parámetros específicos, en consecuencia, que se vulnere uno de estos derechos no conlleva la vulneración de los demás ([SSTC 156/2001, de 2 de julio](#) y [14/2003, de 28 de enero](#)).

También, el TEDH señala que la libertad de expresión puede estar sometida a límites. Así, la primera exigencia es que las restricciones o límites hayan sido previstos por la legislación nacional; que esos límites persigan un fin legítimo, es decir alguno de los fines que se integran el art. 10.2 del CEDH: proteger la seguridad nacional, la seguridad pública, la prevención del delito, la salud o la moral, los derechos ajenos o garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial; que esos límites sean necesarios en una sociedad democrática, a través del análisis de la ponderación, lo que conecta con la doctrina del margen de apreciación de los Estados a la hora de la restricción de los derechos fundamentales, sobre la que el TEDH ejerce de vigilante teniendo en cuenta los siguientes aspectos para que no se cercene el contenido esencial de la libertad de expresión, tales como, sopesar el grado de vinculación entre la expresión ofensiva y un asunto de interés público, tener en cuenta la intencionalidad de quien las profiere, y, que las expresiones ofensivas sean graves pues al ser la libertad de expresión la base para una sociedad democrática la interpretación de sus límites tiene carácter restrictivo.

Desde los anteriores parámetros, libertad de expresión como derecho de todos los ciudadanos a expresar libremente sus opiniones, que no significa la libertad de ofender ni da derecho al insulto, sino la libertad de expresarlas aunque puedan ser ofensivas o entendidas como ofensivas para otros. Traslados al campo de los sentimientos religiosos se concreta en esa libertad de opiniones sobre los grupos religiosos y el derecho a ofender, perturbar y conmocionar, expresiones que se han repetido en las resoluciones del TEDH. En este sentido, desde la sentencia en el asunto [Handyside contra Reino Unido, de 7 de diciembre de 1976](#) ha intentado establecer una distinción entre el discurso “gratuitamente ofensivo” y el derecho a “ofender y perturbar”, aunque no consiguió establecer de manera concreta el significado de “expresiones gratuitamente ofensivas”, al situarlas en el cambiante concepto de la moral pública, será en las decisiones de los casos [Otto-Preminger-Institut contra Austria de 20 de septiembre de 1994](#), [Wingrove contra Reino Unido, de 25 de noviembre de 1996](#), en los que falla a favor de los sentimientos religiosos en virtud de la doctrina del margen de apreciación nacional. Esta doctrina viene siendo aplicada por el TEDH desde su formulación en la referida sentencia *Handyside contra Reino Unido*, para la interpretación en la protección de los derechos del Convenio desde

el punto de vista nacional subordinada a la supervisión europea al ser el Tribunal el que tiene la última palabra a la hora de determinar si las autoridades nacionales se han excedido en la aplicación de margen de apreciación. En esta labor y en relación con el principio de libertad de expresión el TEDH acoge una serie de criterios, entre los que destacan: a) la existencia de un consenso europeo, de tal forma que la existencia de una concepción común conllevará mayor restricción en el margen de apreciación y la falta de ella permitirá mayor margen de apreciación a los Estados (en este sentido, pone de relieve la inexistencia de noción europea común de la moral, así como también sobre un concepto uniforme sobre el significado de religión); b) la naturaleza del derecho, así en el caso de la libertad de expresión al ser considerada como pilar de una sociedad democrática, insta un margen de apreciación reducido en lo que respecta al debate político o cuestiones de interés general, siendo más amplio en lo concerniente a la seguridad nacional, a la moral y a los derechos de los demás para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial; c) también destaca la distinción entre los juicios de valor, cuya verdad o falsedad no es susceptible de prueba y en consecuencia gozarán de un amplio margen de apreciación, y las declaraciones sobre los hechos, que pueden ser demostradas y por ello susceptibles de supervisión por el Tribunal conllevando un margen de apreciación menor que el anterior (MARTÍN).

Aunque el cambio de rumbo en la colisión de estos derechos proclive a la libertad de expresión, ya se dejó sentir en el voto particular de tres jueces (Palm, Pekkanen y MaKarczyk) en el referido asunto *Otto-Preminger*: la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de una “sociedad democrática”, y se aplica no sólo a las “informaciones” o “ideas” acogidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino, especialmente, para aquellas que molesten, choquen e inquieten al Estado o a una parte cualquiera de la población. No sirve de nada garantizar esta libertad si sólo puede ser utilizada de conformidad con las opiniones aceptadas. Será a partir de los asuntos [Paturel contra Francia, 22 de diciembre de 2005](#), [Giniewski contra Francia, de 31 de enero de 2006](#) y el más reciente en el asunto [Sekmadienis LTD contra Lituania, de 30 de enero de 2018](#), en los que el fallo fue a favor de la libertad de expresión.

El viraje realizado por el TEDH supone que el margen de apreciación de los Estados en relación con las ofensas a los sentimientos religiosos marca el camino hacia la limitación de la libertad de expresión en aquellos casos en los que las expresiones ofensivas puedan llevar a la hostilidad o violencia, en definitiva, los que constituyan un discurso de odio. Así como, incide en que la libertad de expresión también abarca las ideas que puedan ofender, perturbar o conmocionar, ya que en una sociedad pluralista cuando se ejerce la libertad de manifestar su religión deben de tolerar y aceptar las críticas e incluso las doctrinas hostiles a su fe, máxime si las expresiones contienen información que de alguna manera contribuyan al debate sobre temas de interés público, aunque las mismas ofendan.

Todo ello, enmarcado en las recomendaciones dadas por organismos europeos en esta línea, entre las que destacamos las Resoluciones [1510 \(2006\)](#) y [1805 \(2007\)](#) de la Asamblea Parlamentaria de la Comisión, en relación al debate entre el respeto a las creencias y el límite de la libertad de expresión, que se muestran partidarias de que la blasfemia no se penalice, distinguiéndola del delito de odio. Aunque reconocen que la libertad de expresión tiene un mayor nivel de restricción cuando se refiere a cuestiones morales o religiosas en comparación con el discurso político o debates de interés público. Pero también, indican que la libertad de expresión protege tanto las manifestaciones que se puedan recibir favorablemente como aquellas que puedan ofender al Estado o a un sector de la población. En este sentido, los grupos religiosos deben tolerar las críticas siempre y cuando no constituyan insultos o discurso de odio.

De esta manera, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), en la [Recomendación General nº 15 sobre la lucha contra el discurso de odio, adoptada el 8 de diciembre de 2015](#), reafirma la importancia de la libertad de expresión, tolerancia, respeto de la dignidad personal en una sociedad democrática y pluralista, al tiempo que recuerda que el derecho de libertad de expresión y opinión no es ilimitado y que debe ejercerse de forma que no atente contra los derechos de los demás. Asimismo, entre lo que debe entenderse como fomento, promoción o instigación del discurso de odio incluye entre otros los insultos manifestados por razón de religión o creencias. Teniendo como horizonte que las restricciones a este discurso no se deben emplear para silenciar a las minorías ni reprimir la crítica a las creencias religiosas, también apela a la responsabilidad de los líderes religiosos por su capacidad de influencia en la manera de erradicar y enfrentarse al mismo y condenarlo mediante un discurso contrario. El criterio utilizado para la prohibición penal de este discurso, se centra en la necesidad de que el mismo incite a la comisión de actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación. El objeto es claro y determinante para su formulación penal, esto es, que produzca los efectos citados. Por ello, se apela a la formación de código de buenas prácticas a la sociedad civil, líderes políticos, religiosos y profesionales, fomentando el respeto mutuo, la concordia social facilitando el diálogo intercultural. Exhortando a los profesionales de los medios de comunicación (incluidos prestadores de servicio de internet, intermediarios on line y redes sociales) a defender un periodismo de raíces éticas.

En definitiva, se trata de establecer el equilibrio entre el respeto a los sentimientos religiosos y la libertad de expresión, de tal forma que cuando ésta sobrepasa sus límites y lleva a generar situaciones hostiles o violentas, es cuando efectivamente se puede considerar roto el equilibrio que conduce al delito de odio, en otro caso, se recomienda la utilización del derecho civil o administrativo para la resolución de los conflictos que se generen en este ámbito.

5. JURAMENTOS

Con respecto a las contradicciones que pueden existir entre la fórmula del juramento que implique unas determinadas creencias y la conciencia, nuestro ordenamiento prevé una fórmula alternativa de juramento o promesa mediante el [Real Decreto 707/1979, de 5 de abril, por el que se establece la fórmula de juramento en cargos y funciones públicas](#), con el objeto de evitar cualquier conflicto que se puede generar en este ámbito, dado que el obligado puede optar por una u otra fórmula según la que sea más acorde con sus creencias. En cualquier caso, ninguna persona está obligada a declarar sobre sus creencias.

Sin embargo, cuando la contradicción se presenta entre la conciencia y el contenido del juramento o promesa, sí que surgen conflictos entre el deber de acatamiento de la Constitución de los cargos públicos y la libertad ideológica. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha sentado algunos criterios jurisprudenciales entre los que destacamos los siguientes:

- A. La exigencia del juramento o promesa y su ilicitud. En los casos de las SSTC [101/1983 de 18 de noviembre](#) y [122/1983 de 16 de diciembre](#), referidas la primera a diputados de Herri Batasuna y la segunda a parlamentarios gallegos que se habían negado a prestar juramento o promesa en forma alguna, se afirma que no existe tal ilicitud en esta exigencia. Por cuanto, el art. 9.1 CE dispone la sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, que se traduce para los ciudadanos en un deber negativo de abstenerse de realizar cualquier actuación que vulnere la Constitución y para los titulares de los poderes públicos, en un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución. En consecuencia, cuando la libertad ideológica se manifiesta en el ejercicio de un cargo público, ha de hacerse con observancia de deberes inherentes a tal titularidad, que atribuye a una posición distinta a la correspondiente al ciudadano. Por ello, el acceso al cargo implica un deber positivo de acatamiento entendido como respecto a la misma, lo que no supone ni adhesión ideológica ni conformidad con su contenido, sino la exteriorización del deber positivo de respeto a la Constitución Española inherente al cargo.
- B. Libertad de forma para prestar el juramento en caso de ausencia de norma con rango legal. En la [STC 8/1985, de 25 de enero](#), se reconoce la validez de la toma de posesión de dos Concejales de Aranda de Duero que “prometieron ante el pueblo soberano cumplir con las obligaciones del Concejal”. Dado que en la Ley que se aplicaba para las Elecciones locales, no existía ninguna disposición sobre el juramento o promesa de los Concejales electos. Puesto en relación, la tal inexistencia, con el art.

23.2 CE la fórmula que se concreta en el RD 707/1979, de 5 de abril, solo surte efectos en relación con supuestos para los que el juramento o promesa viene requerido por una norma de rango legal. Habiendo declarado la suficiencia de los reglamentos parlamentarios para satisfacer esta exigencia en la referida STC 101/1983, de 18 de noviembre así se establece en el Reglamento del Congreso, en el del Senado y en distintos reglamentos de los parlamentos autonómicos.

- C. Reconocimiento del acatamiento a la Constitución por imperativo legal. En las [SSTC 11/1990, de 21 de junio](#) y [74/1991, de 8 de abril](#), en relación a la utilización de esta fórmula por Diputados y Senadores de Herri Batasuna. Se parte de la doctrina constitucional antes expuesta sobre el deber positivo de acatamiento al texto constitucional para los cargos públicos, señalando que la finalidad de la norma que la crea o impone no es crear un vínculo suplementario de índole moral o religioso, pues dicha vinculación que opera en el fuero interno no tiene trascendencia jurídica alguna. Sin embargo, la institución del acatamiento no debe interpretarse de forma rigorista precisamente para lograr la concordancia entre el compromiso querido por el ordenamiento y el vínculo ético-moral de quien lo manifiesta. Aunque, considera que el requisito del juramento o promesa es una supervivencia de otros momentos culturales y de otros sistemas jurídicos, en la tradición parlamentaria española se hizo uso de manifestar reservas o explicaciones de distinta naturaleza a la emisión del juramento o promesa. Por tanto, la dimensión ética no puede llevar a excluir prácticas de esta naturaleza, cuyo límite lo constituye el que su formulación vacíe de contenido el acatamiento mismo, mediante fórmulas que supongan fraude a la Ley o priven de sentido al propio acatamiento. Por ello, el añadido de la expresión “por imperativo legal” no tiene relevancia suficiente para vaciar de contenido el compromiso de respeto a la Constitución y sujeción al modelo democrático. Dado que el formalismo excesivo puede desvirtuar las técnicas de representación democrática y la libertad ideológica. Máxime en un Estado democrático como el nuestro, que relativiza las creencias y protege la libertad ideológica, que tiene como unos de sus valores el pluralismo político, que impone el respeto a sus representantes elegidos por sufragio universal, no resulta congruente con interpretar el acatamiento a la Constitución anteponiendo a la fórmula la expresión “por imperativo legal” porque ello supone vulnerar los derechos fundamentales que se concretan en el art. 23 CE.

Tras las anteriores consideraciones, podríamos plantearnos si la actual fórmula entra en contradicción con el art. 16 CE. Sobre todo, si tenemos en cuenta los pronunciamientos del TEDH, en relación a la no declaración de creencias en los asuntos

[Alexandridis contra Grecia, de 21 de febrero de 2008](#) y [Dimitras y otros contra Grecia, de 8 de abril de 2013](#). En ellos los demandantes ante la obligación de jurar sobre el evangelio en actos judiciales tuvieron que declarar sus creencias en público (no ser creyentes ortodoxos), para no tener que realizar dicho juramento. Pues tal y como refleja la STEDH en el asunto [Eweida y otros contra Reino Unido, de 15 de enero de 2013](#): “El deber del Estado de neutralidad e imparcialidad es incompatible con cualquier poder por parte del Estado para evaluar la legitimidad de las creencias religiosas o las formas de expresión de esas creencias”.

6. TUTELA EXTRAJUDICIAL. EL DEFENSOR DEL PUEBLO

El art. 54 de la CE establece la institución del Defensor del Pueblo “para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I” y establece a tal efecto que “Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales”.

El Defensor del Pueblo goza de legitimación para iniciar (de oficio o a instancia de parte) cualquier investigación para esclarecer los actos de la Administración pública y sus agentes que puedan afectar o lesionar derechos de los ciudadanos.

Está también legitimado para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad de las normas con rango de ley, así como para la presentación del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

El Defensor del Pueblo no es competente para anular o modificar actos de la Administración pública, aunque puede sugerir al órgano legislativo correspondiente o a la Administración la modificación de la norma que considere lesiva para los derechos. Contando entre sus funciones, la de emitir informes anuales a las Cortes Generales y también recomendaciones, sin efecto vinculante.

Las principales temáticas que, en el ámbito de la libertad religiosa, han sido abordadas por el Defensor del Pueblo son:

- A. La participación de militares en la celebración de festividades religiosas en el seno de las Fuerzas Armadas.
- B. El ejercicio de la libertad religiosa en la escuela pública (simbología, elección de centros por motivos religiosos, obligatoriedad de asistencia a las clases de religión)
- C. Protección de datos de carácter personal

- D. Bienes culturales de titularidad eclesiástica y régimen de lugares de culto
- E. Objeción de conciencia

Por su parte la institución del Defensor del Pueblo ha sido defendida por la [Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho \(Comisión de Venecia\), en cuya 118ª Sesión Plenaria \(Venecia, 15-16 marzo de 2019\)](#) adoptaron una serie de principios para la protección y promoción de esta institución. Dado que no existe un modelo generalizado en todos los Estados miembros del Consejo de Europa, los principios que señalan sobre el marco jurídico preferible constitucional, modelo de elección y nombramiento, independencia, mandato, competencia institucional, entre otros, avalan la figura del Defensor del Pueblo instituida por nuestro Estado.

7. AUTOEVALUACIÓN

1. ¿En qué consiste la dimensión interna y la externa del derecho de libertad religiosa?
2. Dignidad de la persona y libre desarrollo de la personalidad. Señale su relevancia con respecto a los sentimientos religiosos
3. ¿En qué consiste la protección jurisdiccional interna de los derechos fundamentales?
4. ¿En qué consiste la protección jurisdiccional externa de los derechos fundamentales?
5. Defina la postura que adoptan los poderes públicos en el reconocimiento de los derechos fundamentales
6. Señale las áreas en las que incide la tutela administrativa
7. ¿Es necesaria alguna justificación para que los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado procedan a la identificación de las personas?
8. ¿Se viola en la práctica de la identificación el derecho de libertad religiosa?
9. Requisitos y límites del derecho de reunión y manifestación
10. ¿Establece la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana alguna infracción dirigida a las actividades religiosas?
11. ¿Es recurrible la resolución dictada en el procedimiento sancionador de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana?
12. ¿Dónde se regula el procedimiento especial de amparo administrativo?
13. ¿Dónde se regula el procedimiento civil de los derechos fundamentales?
14. ¿Cuáles son los límites autónomos del derecho de libertad de expresión?

15. ¿Dónde se establece la tutela judicial a las intromisiones ilegítimas?
16. ¿Comprende la libertad de expresión, la libertad de opinión sobre los grupos religiosos y el derecho a perturbar y ofender?
17. ¿La hostilidad o violencia que pudieran generar expresiones ofensivas constituiría un límite a la libertad de expresión?
18. ¿La actual fórmula de juramentos podría entrar en contradicción con el art. 16 CE?
19. ¿Puede el Defensor del Pueblo interponer el recurso de amparo?

8. BIBLIOGRAFÍA

AA.VV., *La libertad religiosa y su regulación legal. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, (Coords. NAVARRO-VALS, R., MANTECÓN SANCHO, J., MARTÍNEZ-TORRÓN, J.), Ed. Iustel, Madrid, 2009.

AA.VV., *Derecho Eclesiástico del Estado*, (Dir. JUSDADO RUIZ-CAPILLAS, M.A.), Ed. Colex, Madrid, 2012.

AA.VV., *Derecho y factor religioso*, (Coord. PORRAS RAMÍREZ, J.M.), Ed. Tecnos, Madrid, 2011.

FERREIRO GALGUERA, J., “Libertad de expresión y sensibilidad religiosa: estudio legislativo y jurisprudencial”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, nº 35, 2014.

LEÓN BENÍTEZ, M^a.R., LEAL ADORNA, M^a.M., *Derecho y factor religioso “ad usum privatum”*, Ed. Delta, Madrid, 2009.

LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2007.

MARTÍN SÁNCHEZ, I., “El discurso del odio en el ámbito del Consejo de Europa”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, nº 28, 2012.

RODRÍGUEZ BLANCO, M., *Derecho y Religión. Nociones de Derecho Eclesiástico del Estado*, Ed. Civitas-Thomson Reuters, Navarra, 2013.

RODRÍGUEZ GARCÍA, J.A., *Derecho Eclesiástico del Estado. Unidades Didácticas*, Ed. Tecnos, Madrid, 2015.

SORIA. C., “La tutela del sentimiento religioso en los medios de comunicación social”, *Ius Canonicum*, Nº 27, 1987.