

# EL LUGAR DE LA LIBERTAD IDEOLÓGICA EN EL CATALOGO DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES

José María Morales Arroyo

*Universidad de Sevilla.*

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *La regulación constitucional.*—1. El problema a resolver durante el debate constituyente.—2. El contenido del artículo 16.—3. El contenido de la libertad ideológica: 3.1. El contenido constitucionalmente garantizado. 3.2. Los límites al ejercicio de la libertad: 3.2.1. El límite constitucional del orden público. 3.2.2. La posible aplicación de otros límites.—4. El elemento subjetivo de la libertad ideológica: 4.1. Los sujetos titulares de la libertad. 4.2. Los sujetos con capacidad de menoscabar la libertad ideológica. 4.3. Las formas de afectar la libertad ideológica.

## I. Introducción



El constitucionalismo histórico de nuestro país se ha venido caracterizando por prestar una escasa atención al ámbito de autodeterminación religiosa de los ciudadanos y, salvo la regulación fundamental de 1931 y su agitada práctica, en los períodos de mayor respeto se ha llegado a *consentir* el ejercicio privado y, excepcionalmente, el

público de una religión distinta a la católica; y, aun entonces, el Estado no ha llegado a colocarse en una posición de estricta neutralidad frente al conjunto de las confesiones religiosas<sup>1</sup>. Resumidamente, se puede coincidir con Amorós en el hecho de que “la mayor parte de nuestras constituciones han sido confesionales; y, además, de una época en la que la confesionalidad católica no se consideraba compatible con la libertad religiosa, sino sólo con la tolerancia”<sup>2</sup>.

Por contra, los autores de tales textos no estimaron siquiera pertinente el reconocer y proteger expresamente la formación de las convicciones personales, no religiosas, de los ciudadanos. Las constituciones se han limitado a reconocer con mayor o menor eficacia práctica la posibilidad individual de manifestar libremente “las ideas”<sup>3</sup> y “las opiniones”<sup>4</sup>, llegando sólo un poco más lejos la Constitución de la Segunda República, que, junto al precepto dedicado a la garantía de la libertad de expresión (art. 34), reconocía una

<sup>1</sup> En una breve referencia histórica se puede apuntar que las constituciones de 1812, 1837, 1845 y 1876 optan por modelos nitidamente confesionales, variando en sus términos y en la práctica su grado de beligerancia respecto a las confesiones no católicas desde la intolerancia más radical de la Constitución de 1812 (art. 12) hasta el silencio tolerante de la Constitución de 1837 (art. 11). La Constitución de 1869 articuló un modelo de confesionalidad encubierta, manteniendo económicamente el culto católico y a sus ministros y reconociendo, al mismo tiempo, una situación cercana a la libertad religiosa (art. 21). Por último, la Constitución de 1931 parte de la neutralidad estatal en materia religiosa (art. 3) y de una fuerte prevención frente a la Iglesia católica (art. 26) para reconocer en su artículo 27 una amplia libertad de conciencia. Para las referencias a los textos constitucionales se ha utilizado, en ésta y en el resto de las citas, Raquel RICO: *Constituciones históricas. Ediciones oficiales*. Sevilla, Universidad de Sevilla, 1989.

<sup>2</sup> Y añade: “No suponen, pues, una respuesta ideológico-cultural al tratamiento jurídico-positivo del hecho religioso: son textos ajenos a la vida del mundo occidental caracterizado por la laicidad del Estado y la igualdad y la libertad en materia religiosa. Porque la confesionalidad de las constituciones (...) era de tal naturaleza que exigía no dar al disidente más que tolerancia —no hay igualdad, por tanto—, reservando la libertad para la confesión mayoritaria; una libertad pensada más desde los derechos de la confesión que desde los derechos de los ciudadanos”; José J. AMORÓS: *La libertad religiosa en la Constitución española de 1978*. Madrid, Tecnos, 1984, p. 65. Un análisis detallado de la regulación que ha recibido la libertad religiosa en la historia constitucional española se encuentra en Daniel BASTERRA: *El derecho a la libertad religiosa y su tutela jurídica*. Madrid, Civitas, 1989, p. 185 y ss.

<sup>3</sup> De la libre manifestación de “ideas” hablan los artículos 371 de la Constitución de 1812, 2 de la Constitución de 1837 y 2 de la Constitución de 1845. El pronunciamiento más exhaustivo se realizaba en las primeras de ellas, que admitía la libertad de prensa e imprenta para que los españoles transmitiesen “sus ideas políticas sin control previo y con el sometimiento a las leyes”. Desde la perspectiva constitucional resulta significativo que en la primera de nuestras normas fundamentales se reconociera la libre transmisión de ideas políticas, lo que suponía aceptar un cierto pluralismo en dicho ámbito, frente a la situación monopolística que se concedía en el ámbito religioso a las concepciones católicas, excluyendo cualquier otra confesión y negando, por tanto, la pluralidad. En consecuencia, se puede afirmar que en nuestro constitucionalismo se permite antes la libertad de expresión política que religiosa; es decir, mientras cabían diversas interpretaciones del modelo político y su crítica, sólo se admitía una concepción y organización confesional.

<sup>4</sup> Será la Constitución de 1869 la que, por primera vez y de una manera conjunta ampare en su artículo 7 el “derecho a emitir libremente ideas y opiniones, ya de palabra, ya por escrito, valiéndose de la imprenta o de otro procedimiento”. Términos que repite casi literalmente el artículo 13 de la Constitución de 1876.

amplia libertad de conciencia (art. 27), proscribía las situaciones de privilegio consecuencia de la adopción de determinadas “ideas políticas” (art. 25) y prohibía la persecución de los funcionarios públicos, entre otras circunstancias, “por opiniones políticas” (art. 41.2).

En suma, los textos fundamentales, con la excepción de la Constitución de 1931, llegaban a proteger el ejercicio externo de la libertad ideológica (la manifestación de las convicciones), mientras que el ámbito interno de la conformación de las convicciones personales (las ideas y las opiniones) quedaba al margen de la tutela constitucional. Es decir, la libertad ideológica se diluía en las libertades de expresión e información para las que suponía un paso previo y su eventual garantía se encontraba desconectada de la libertad religiosa, cuando esta última aparecía efectivamente reconocida<sup>5</sup>.

Frente a toda esta tradición normativa, el constituyente español ha decidido por primera vez poner en contacto esas dos libertades que, como podremos comprobar, poseen objetivos paralelos y diferenciados. El artículo 16 de la Constitución contiene una referencia expresa y positiva (no negativa, como ocurriera en la Constitución de 1931) a la libertad ideológica<sup>6</sup>. Esta mención se añade a tantas otras a través de las cuales el legislador constituyente ha ido perfeccionando la declaración constitucional de derechos hasta convertirla en un elemento indispensable para la comprensión del ordenamiento jurídico<sup>7</sup>.

Desde esta perspectiva, parece deseo del constituyente el convertir las libertades reconocidas en el mencionado artículo y los bienes jurídicos que

---

<sup>5</sup> Es más, los pronunciamientos constitucionales sobre el ámbito religioso se centran mayoritariamente en los aspectos institucionales y externos, dejando en un segundo plano el aspecto individual del fenómeno religioso. En casi todos los preceptos anteriormente citados se hace referencia a la religión católica como institución garantizada, defendida o mantenida económicamente por el Estado, y sólo marginalmente se realizaba alguna mención a la posición del individuo como sujeto que ha optado por la vivencia de una religión. Para una diferenciación conceptual entre el aspecto institucional e individual de la religión, cfr. Iván C. IBAN: “La libertad religiosa: ¿libertad de las religiones o libertad en las religiones?”, en *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2 (1989), p. 197.

<sup>6</sup> Según el artículo 16: “1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. 2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias.”

<sup>7</sup> Esta cuestión fue tempranamente aclarada por el Tribunal Constitucional, refiriéndose al “doble carácter que tienen los derechos fundamentales”: “En primer lugar, los derechos fundamentales son derechos subjetivos, derechos de los individuos no sólo en cuanto derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan un *status* jurídico o la libertad de un ámbito de la existencia. Pero al propio tiempo, son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho y, más tarde, en el Estado social de Derecho o Estado social y democrático de Derecho, según la fórmula de nuestra Constitución (art. 1.1).” Sentencia 25/1981, de 14 de julio, fundamento 5.

ellas garantizan en un elemento imprescindible para la explicación y el ejercicio de otros derechos constitucionales. Este precepto aparece entre los que garantizan derechos y libertades de "máxima resistencia" frente a eventuales limitaciones<sup>8</sup> y justamente tras el reconocimiento y garantía de la vida humana (y la integridad física) como bien jurídico constitucionalmente amparado, incluso sin "contar con la voluntad de sus titulares", ambos iniciando la sección primera del capítulo II del título constitucional dedicado a los derechos y deberes fundamentales. Sin que ello entrañe una jerarquización de derechos y bienes, sí parece que bajo la disposición late una preferencia lógica entre ellos y el resto de los derechos fundamentales; es decir, la vigencia de estos derechos y libertades se considera un presupuesto para el ejercicio de los demás.

El principal interrogante que lleva implícito la decisión del constituyente es conocer si la mención a la libertad ideológica otorga a la misma un contenido propio, definido y autónomo, que la identifique frente a otras libertades; especialmente, frente a la libertad religiosa, con la que comparte precepto constitucional, y a la libertad de expresión, ámbito en el que tradicionalmente se ha encontrado confundida. A su vez, las diversas soluciones que caben dentro de la exégesis del texto constitucional, según veremos, van a actuar como origen de una serie de problemas que dificultan el entendimiento

---

<sup>8</sup> La noción de resistencia es utilizada por Prieto Sanchís para delimitar el carácter de fundamentalidad de los derechos reconocidos en el texto constitucional. Al respecto ha escrito: "... desde una perspectiva iusnaturalista, los derechos podían formularse tranquilamente como absolutos, es decir, podían ser un concepto absoluto ante el cual hubieran de ceder cualesquiera otros objetivos o decisiones políticas. Pero, desde una perspectiva del derecho positivo, los derechos se muestran tan sólo resistentes, que es un concepto gradual o relativo. La fundamentalidad no es una etiqueta que se tiene o no se tiene, a la manera de todo o nada; es una escala que admite distintos grados, de modo que algunos derechos serán más fundamentales que otros, es decir, más resistentes en presencia de otras decisiones políticas. Lo que no serán en ningún caso es absolutos, pues ello equivaldría a reconocer derechos ilimitados, algo que (...) es constitucionalmente desmentido en la interpretación que de los derechos hacen los distintos operadores jurídicos, empezando por el Tribunal Constitucional." *Estudios sobre derechos fundamentales*, Madrid, Debate, 1990, pp. 99-100. No obstante, la idea de "resistencia" más que con la noción de "fundamentalidad" vendría a coincidir con el fenómeno de la constitucionalización y garantías del derecho que recibiría los mismos atributos formales que se reconozcan a la Constitución como norma jurídica superior. Con ello, el nivel mínimo de resistencia coincidiría y se derivaría de esas garantías formales propias de la norma constitucional; mientras que el grado máximo de resistencia lo alcanzarían, en distintos niveles, los derechos y libertades del capítulo II del título I de nuestra norma fundamental, porque sólo de éstos se puede predicar su construcción como derechos subjetivos en los términos de la mencionada sentencia 25/1981 del Tribunal Constitucional y reciben el más alto grado de matización, véanse las puntualizaciones recogidas en Pedro CRUZ VILLALÓN: "Formación y evolución de los derechos fundamentales", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 25 (1989) pp. 35 a 43.

<sup>9</sup> Según los términos empleados por el fundamento 7 de la sentencia del Tribunal Constitucional 120/1990, de 27 de junio, tras considerarlo "fundamento objetivo del ordenamiento".

sistemático de un catálogo de derechos que acepta una libertad ideológica separada.

La descripción de los objetivos del trabajo en tales términos permite eliminar una serie de temas que sólo interesan colateralmente cuando se trata de definir y colocar la libertad ideológica en el ordenamiento constitucional.

En primer lugar, cabe marginar cualquier análisis no estrictamente necesario de las manifestaciones colectivas mediante las que se ejercitan las libertades del artículo 16 y centrarse exclusivamente en sus aspectos individuales. Por lo tanto, se prescindirá del estudio de cuestiones como la proyección asociativa de las libertades ideológicas y religiosa, la libertad de culto, las libertades de reunión y manifestación dirigidas a la consecución o defensa de ciertas convicciones, etc., aun cuando como manifestaciones externas de ideología y religión presenten, también, un componente individual.

En segundo lugar, el desarrollo de la exposición exigirá en múltiples momentos que se identifique el ámbito de lo religioso frente al ámbito de lo ideológico. En tales supuestos se harán las referencias imprescindibles a la libertad religiosa; pero en ningún supuesto se pretenderá realizar un estudio sistemático de la misma porque éste ha sido afrontado con mayor rigor y extensión por un amplio sector de la doctrina jurídica<sup>10</sup>. Por supuesto, el reconocimiento de tal restricción no supondrá una barrera infranqueable, pues, llegada la ocasión, se efectuarán las puntualizaciones, referencias y comparaciones que se estimen pertinentes.

Esta situación del tema y las exclusiones realizadas permiten, sin más, iniciar una tarea gradual de definición del contenido de la libertad ideológica, evaluando desde los conceptos utilizados durante la elaboración del precepto hasta su eventual colisión con otros derechos constitucionales.

---

<sup>10</sup> Además de otros trabajos que se irán citando a lo largo de estas páginas, se pueden mencionar entre los más significativos: J. J. AMOROS: *La libertad religiosa en la Constitución Española de 1978*, cit.; D. BASTERRA: *El derecho a la libertad religiosa y su tutela jurídica*, cit.; María José CIAURRIZ: *La libertad religiosa en el Derecho español (La Ley Orgánica de Libertad Religiosa)*, Madrid, Tecnos, 1984; Alfonso FERNANDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR: "Estado laico y libertad religiosa", en *Revista de Estudios Políticos*, 6 (1978), pp. 57 a 80; Iván C. IBAN: "Libertad religiosa como derecho fundamental", en *Anuario de Derechos Humanos*, 3 (1985), pp. 162 a 174; Iván C. IBAN (cood.): *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa*, Madrid, EDESA, 1989; y Pedro J. VILADRICH: "Ateísmo y libertad religiosa en la Constitución de 1978", en *Revista de Derecho Público*, 90 (1983), pp. 65 a 121.

## II. La regulación constitucional

### 1. EL PROBLEMA A RESOLVER DURANTE EL DEBATE CONSTITUYENTE

No son muchos los elementos de juicio que se extraen de la elaboración del artículo 16 a la hora de intentar definir el contenido de la libertad ideológica. En realidad, ningún sector de las Cámaras constituyentes llega a plantear de una manera coherente y general los problemas que suscitaba la articulación conjunta de la libertad ideológica y la religiosa.

El gran problema que trataba de zanjar la regulación constitucional era, sin duda, el conflicto religioso que se había manifestado con mayor o menor virulencia en la práctica constitucional española. La idea latente en el debate constituyente no era otra que dedicar el precepto a la delimitación del estatuto constitucional de la cuestión religiosa y sólo secundariamente hacer referencia a otras manifestaciones de conciencia o ideología; una pauta que se manifiesta preferentemente en tres aspectos.

En primer lugar, en la redacción originaria y la estructura que presentaba el artículo 16 en el Anteproyecto constitucional, que se mantienen con pequeñas modificaciones a lo largo de la tramitación del Proyecto en el Congreso de los Diputados. El párrafo primero garantizaba predominantemente “la libertad religiosa y de cultos de los individuos y de las comunidades” y, en un inciso, redactado como una salvedad o un apéndice, se añadía una mención a la garantía de la libertad de “profesión filosófica e ideológica”. Con similar fin, la prohibición del párrafo segundo impedía sólo que los ciudadanos fuesen obligados “a declarar sobre sus creencias religiosas”<sup>11</sup>. A partir del Informe de la Ponencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso, de un lado, se mejoró la redacción del precepto<sup>12</sup> y, de otro, se amplió a las creencias, en general, y a las ideologías la protección de la prohibición del párrafo segundo.

Será la Comisión Constitucional del Senado la que, aceptando una enmienda dirigida a la mejora de la redacción del precepto, otorgue la actual configuración del artículo 16 de la Constitución<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> BOC, 44, de 5 de enero de 1978.

<sup>12</sup> El párrafo primero del, entonces, artículo 15 quedó redactado en los siguientes términos: “Se garantiza la libertad religiosa y de cultos de los individuos y de las comunidades, así como la de profesar cualquier creencia o ideología con la única limitación, en sus manifestaciones externas, del orden público protegido por las leyes” (BOC, 82, de 17 de abril de 1978).

<sup>13</sup> Era la enmienda núm. 143, presentada por el Senador Cela, de la Agrupación Independiente, y mejorada con otra *in voce* que se planteó durante el propio debate en Comisión;

Como se puede observar, el cambio en la composición sintáctica del párrafo primero se debió a motivos meramente estilísticos y no a un intento claro y meditado de parificar la libertad religiosa con la libertad ideológica, o con la libre profesión de creencias e ideología, según la expresión alumbrada en la discusión seguida dentro de los órganos del Congreso.

En segundo lugar, también destaca esa preferente interés por la libertad religiosa y de culto, en la escasa atención que durante los debates se dedica a la libertad ideológica. Pocas palabras se emplean en su defensa o se dirigen a identificarla conceptualmente<sup>14</sup>; mientras que el grueso de las discusiones y enfrentamientos surgieron con ocasión de determinar si resultaba correcta o incorrecta la mención a la Iglesia católica contenida en el apartado tercero del artículo, o si el Estado debía o no mantener relaciones de cooperación con las confesiones religiosas<sup>15</sup>.

En tercer lugar, a lo largo de la tramitación parlamentaria se presentaron y defendieron algunas enmiendas dirigidas a expulsar la libertad ideológica del precepto, dedicándolo exclusivamente a la regulación de la religiosa y de culto, y proponiendo, a lo sumo, como alternativa, que se le dedicara un artículo nuevo<sup>16</sup>.

Dado que no tiene sentido justificar a estas alturas la opción del constituyente y teniendo presente los restringidos resultados prácticos que se derivan de la búsqueda de la *voluntas legislatoris* cuando se trata de delimitar

---

cfr. *DSS, Comisión Constitucional*, 43, de 24 de agosto de 1978, p. 1816, y el Dictamen de la Comisión en el *BOC*, 157, de 6 de octubre de 1978. El texto quedó redactado en los siguientes términos: "1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. 2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su religión, creencias e ideologías."

<sup>14</sup> Se pueden señalar como excepciones las intervenciones de los representantes del Grupo Comunista en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso, TAMAMES y SOLE TURA (*DSCD*, 69, de 18 de mayo de 1978, pp. 2.469-2.470 y 2.486, respectivamente). En concreto, aquél se manifestará en los siguientes términos: "Nuestra preocupación (...) se centra, sobre todos en los temas relativos a las cuestiones de la concepción ideológica, del pensamiento filosófico y de las creencias políticas. Pensamos que es aquí donde, precisamente, pueden venir los mayores peligros en nuestro tiempo contra la democracia. La discriminación en base a las ideologías ha sido y sigue siendo muy peligrosa para la democracia; e incluso en países en los que se supone que la democracia está perfectamente consolidada hay discriminaciones de este carácter" (p. 2469). Para, a continuación, mencionar como ejemplo las limitaciones que se imponen en el ordenamiento alemán a ciertos ciudadanos por motivos políticos cuando pretenden acceder a determinados cargos o puestos administrativos.

<sup>15</sup> A modo de ejemplo, pueden revisarse *DSCD*, 69, 1978, cit., p. 2474 y ss.; *DSCD*, 106, de 7 de julio de 1978, p. 3873 y ss. y *DSS*, 59, de 26 de septiembre de 1978, p. 2963 y ss.

<sup>16</sup> *Vid.*, por ejemplo, las enmiendas núm. 691 del diputado López Rodó, núm. 736 del diputado Ortí Bordás y núm. 779 del Grupo de UCD en *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, vol. I, Madrid, Cortes Generales, 1980.

el significado de una norma constitucional, resulta digno de mención el hecho de que se haya mantenido la garantía de la libertad ideológica; puesto que, sin pronunciarnos aún sobre su valor, representa la admisión por parte del constituyente de la existencia de una especial realidad que precisaba una regulación constitucional y que no quedaba cubierta con la protección otorgada a la libertad religiosa o, en otro ámbito, a la libertad de expresión. La constatación de una voluntad constituyente en esta dirección exige del intérprete un esfuerzo para identificar los perfiles que separan a la libertad ideológica de otras, si se desea obtener una comprensión completa del precepto constitucional.

## 2. EL CONTENIDO DEL ARTICULO 16

El artículo 16 se encuentra estructurado en tres apartados que, respectivamente, reconocen un ámbito de libertad individual y colectiva y sus límites, una prohibición dirigida a impedir un tipo de intromisión en la esfera propia de dicha libertad y un reconocimiento de la neutralidad de los poderes públicos en cuestiones religiosas, así como un pronunciamiento para que aquéllos establezcan relaciones de colaboración con las distintas confesiones religiosas. La lectura aislada del apartado primero sugiere una disyuntiva de cuya resolución puede depender la interpretación del precepto: la determinación de si en el mismo se reconocen una o varias libertades y, consecuentemente, si la norma pretende proteger bienes constitucionalmente diferenciados. A nuestro entender, tal duda puede recibir, al menos, tres respuestas:

1. La Constitución reconoce y garantiza tres libertades distintas.
2. La Constitución sólo hace referencia a una libertad con distintas manifestaciones.
3. La Constitución protege dos libertades que se definen a través de su enfrentamiento de sus contenidos.

1. El artículo 16 realiza una imitación imperfecta de la regulación que de esta cuestión efectúan los principales textos internacionales sobre la protección de derechos humanos, ratificados por nuestro país<sup>17</sup>. Desde esta pers-

---

<sup>17</sup> Siguen implícita o explícitamente esta solución P. J. VILADRICH: *Ateísmo y libertad religiosa en la Constitución de 1978*, cit., p. 82 y ss.; José María BENEYTO: "Libertad ideológica y religiosa", en Oscar ALZAGA (dir.): *Comentarios a las Leyes Políticas*, vol. II, Madrid, EDERSA, 1984, pp. 346-348; y Joaquín CALVO ALVAREZ: *Orden público y factor religioso en la Constitución española*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1983, pp. 228-229.



pectiva, tanto el artículo 18.1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York, como el artículo 9 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de Roma, realizan una tripartición, reconociendo a los ciudadanos de los países firmantes el derecho a la libertad de pensamiento, a la libertad de conciencia y a la libertad de religión.

La primera coincidiría con la libertad ideológica mencionada en el texto constitucional, entendida como “el derecho de todo ciudadano a tener su propio sistema o concepción explicativa del hombre, del mundo y la vida, una personal y libre cosmovisión o *Weltanschauung*”<sup>18</sup>, y completada en su estructura y ejercicio con la adición de la protección constitucional de la libertad de expresión que reconoce el artículo 20.1.

La libertad religiosa de las normas internacionales englobaría a la mencionada en el párrafo primero del artículo 16 y a la libertad de culto; ésta tendría “por objeto la fe, como acto, y la fe como contenido de dicho acto, así como la práctica de la religión en todas sus manifestaciones, individuales, asociadas o institucionales, tanto públicas como privadas, con libertad para su enseñanza, predicación, culto, observancia y cambio de religión y profesión de la misma”<sup>19</sup>.

Por su parte, el legislador constituyente “ha olvidado” el reconocimiento autónomo de la libertad de conciencia, mencionándola únicamente en un par de sus manifestaciones: la cláusula de conciencia de los periodistas (art. 20.1, *d*, CE) y la objeción de conciencia al servicio militar (art. 30.2 CE). La omisión es salvada por los autores que defienden la primera opción por vía interpretativa, incluyéndola en el ámbito de la libertad ideológica<sup>20</sup>; o deduciéndola a partir de las libertades ideológica y religiosa, mediante una definición de su contenido a la luz de los textos internacionales, como prevé el artículo 10.2 de la Constitución<sup>21</sup>. La libertad de conciencia “protege la libertad fundamental de todo ciudadano, como persona, en la búsqueda del bien, de poseer su propio juicio moral como acto personal de la conciencia, y en adecuar sus comportamientos y realizar su vida según el personal juicio

<sup>18</sup> P. J. VILADRICH: *Ateísmo y libertad religiosa en la Constitución española de 1978*, cit., p. 82.

<sup>19</sup> P. J. VILADRICH: *Op. cit.*, p. 86.

<sup>20</sup> J. M. BENEYTO: *Libertad ideológica y religiosa*, cit., p. 347.

<sup>21</sup> Cfr., aunque este autor no se incline totalmente por una tripartición, José Antonio SOUTO: “Libertad ideológica y religiosa en la jurisprudencia constitucional”, en *Relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del profesor Pedro Lombardía*, Madrid, EDERSA, 1989, p. 516.

de moralidad: moral, ética y creencias sobre el bien y el mal componen, como actitudes esencialmente personales, el objeto del derecho de libertad de las conciencias”<sup>22</sup>.

La interpretación en favor de la triple libertad ha contado durante algún tiempo con el apoyo de cierta jurisprudencia constitucional y se ha justificado excesivamente en el mandato interpretativo previsto en el artículo 10.2 de la propia Constitución.

En los primeros pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la objeción de conciencia, la libertad de conciencia aparecía como una *concreción autónoma* de la libertad ideológica del artículo 16. La nueva libertad llegaba a presentarse bajo distintas manifestaciones, entre las que la objeción al servicio militar era una más con sus propias peculiaridades<sup>23</sup>.

Sin embargo, el Tribunal en sentencias posteriores ha reconsiderado esta doctrina y la jurisprudencia constitucional ha tomado un camino distinto<sup>24</sup>. En primer lugar, ha eliminado las referencias a la libertad de conciencia como libertad autónoma derivada de la libertad ideológica. De hecho, en el fundamento 3.º de la sentencia 160/1987, llega a identificar ambas libertades como si de una misma se tratase, hasta el extremo de que el recurso a una u otra expresión se deba a motivos exclusivamente literarios. Y, en segundo lugar, ha conferido autonomía propia al derecho a la objeción de conciencia, como “derecho constitucional” no fundamental, conectado con la libertad ideológica, aunque sin llegar a ser una mera aplicación de la misma<sup>25</sup>.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha recurrido de una manera marginal y a veces con escasa precisión a la noción de libertad de conciencia como libertad genérica en la que se encuadra la libertad religiosa<sup>26</sup>, y a los

<sup>22</sup> P. J. VILADRICH: *Ateísmo y libertad religiosa en la Constitución de 1978*, cit., p. 84; para este autor, el constituyente se refiere a la conciencia como objeto de protección constitucional cuando el párrafo 2.º del artículo 16 hace referencia a las “creencias” junto a la ideología y la religión (pp. 84-85).

<sup>23</sup> Era la doctrina consolidada en sentencias como la 15/1982, de 23 de abril; la 35/1985, de 5 de marzo, y la 53/1985, de 11 de abril.

<sup>24</sup> Esencialmente en las sentencias 160/1987 y 161/1987, ambas de 27 de octubre.

<sup>25</sup> A este respecto son claros y contundentes los repetidos pronunciamientos articulados en los fundamentos 2, 3 y 5 de la sentencia 161/1987. Ello es también consecuencia de la filosofía latente en la regulación realizada en la misma Ley 48/1984, de 26 de diciembre, sobre la objeción de conciencia y la prestación social sustitutoria, objeto precisamente de control de constitucionalidad en estas dos últimas sentencias; en tal norma desde el mismo preámbulo se obvia cualquier referencia a la existencia autónoma de la libertad de conciencia, reduciéndose la confrontación a la ideología y la religión. Una crítica general a esta opción de la jurisprudencia constitucional se encuentra en Marina GASCON y Luis PRIETO: “Los derechos fundamentales, la objeción de conciencia y el Tribunal Constitucional”, en *Anuario de Derechos Humanos*, 5 (1988-1989), pp. 97 y ss.

<sup>26</sup> Cfr. el auto 617/1984, de 31 de octubre, y el auto 551/1985, de 24 de julio.

textos internacionales para definir el contenido de la libertad religiosa<sup>27</sup>. En ambas ocasiones sin aportar nada nuevo a la doctrina descrita.

En cuanto al uso realizado de la vía interpretativa del artículo 10.2 de la Constitución, existen serias dudas sobre su corrección. En este supuesto se está utilizando, sin más, un texto internacional para trasladar una libertad al ordenamiento nacional, al tiempo que se le otorga, tras la definición de sus contornos, la categoría de libertad pública constitucional; es decir, se está creando y añadiendo una libertad nueva al catálogo constitucional, después de inducirla por vía interpretativa. Frente a esta forma de obrar, el mismo Tribunal Constitucional ha reaccionado, aclarando que el artículo 10.2 “se limita a establecer una conexión entre nuestro propio sistema de derechos fundamentales y libertades, de un lado, y las Convenciones y Tratados Internacionales sobre las mismas materias en los que sea parte España, de otro. No da rango constitucional a los derechos y libertades internacionales proclamados en cuanto no estén también consagrados en nuestra propia Constitución”<sup>28</sup>.

Ello no quiere decir que la libertad de conciencia, como derecho autónomo, no se encuentre en nuestro ordenamiento, puesto que los tratados y convenios sobre derechos desde su publicación son normas del mismo (art. 96.1 CE), aunque no gozará de rango constitucional<sup>29</sup>. Y afinando un poco más, tampoco se encuentra al margen de la Constitución, porque las manifestaciones más características definidas por las normas internacionales para la libertad de conciencia se integrarán sin dificultad en el contenido esencial de la libertad ideológica o, en su caso, de la religiosa, usando, eso sí, la vía interpretativa auxiliar prevista en el artículo 10.2<sup>30</sup>. Esta forma de razonar permite, por ejemplo, dar explicación al cambio de actitud de la jurisprudencia constitucional con respecto a la libertad de conciencia y la objeción al servicio militar, sin negar eficacia a aquélla.

2. Las insuficiencias de la primera interpretación dada al artículo 16 deben salvarse, no inventando nuevas libertades, sino comprobando si bajo

<sup>27</sup> Cfr. el auto 359/1985, de 29 de mayo, F. 2.

<sup>28</sup> Sentencia 36/1991, de 14 de febrero, F. 5.

<sup>29</sup> Sobre la posición de los tratados en el ordenamiento, véase Ignacio de OTTO: *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1987, pp. 124-126.

<sup>30</sup> La mencionada sentencia 36/1991, tras el rechazo de la capacidad del artículo 10.2 de la CE para crear nuevos derechos constitucionales, añade: “Pero obliga a interpretar los correspondientes preceptos de ésta [la Constitución] de acuerdo con el contenido de dichos Tratados o Convenios, de modo que en la práctica este contenido se convierte en cierto modo en el contenido constitucionalmente declarado de los derechos y libertades que enuncia el capítulo segundo del título I de nuestra Constitución” (F. 5).

los términos constitucionales existe un interés por proteger el mismo fenómeno o realidad social. Por ello, la segunda interpretación sugiere la idea de que el legislador constituyente ha intentado amparar una sola libertad con una estructura precisa: ha garantizado constitucionalmente un ámbito exento de coacción en el que, sin mediatización, se van a formar las convicciones personales y se van a manifestar.

Si se observa detenidamente la redacción del párrafo 1.º del artículo 16, se puede constatar que desde una perspectiva literal se articula sólo *una garantía para una libertad* (“la libertad ideológica, religiosa y de culto”), en singular, aunque reconociendo que su contenido puede ser complejo. El resto de los precepto constitucionales, cuando reconocen una pluralidad de derechos o libertades, recurren a diversas técnicas para dejarlo claro: identifican en cada ocasión el contenido que completa la genérica mención al derecho<sup>31</sup>; utilizan, sin más, el plural “derechos” para luego enumerarlos<sup>32</sup>; o simplemente enumeran separadamente los derechos y libertades en el mismo apartado del artículo o en párrafos distintos<sup>33</sup>. Así pues, el artículo 16 se manifiesta en unos términos especiales dentro del catálogo constitucional de derechos y libertades, refiriéndose a *una sola libertad*, identificada *con tres complementos*, que en realidad son dos: la ideología y la religión.

El problema que suscita esta interpretación es el de definir cuál es la libertad garantizada por el artículo. Al respecto, se puede proponer, sin resultar aun excesivamente rigurosos en cuestiones de denominación, que nos encontramos ante la conocida por la doctrina francesa como “libertad de pensamiento”. La libertad de pensamiento se define, según una clásica construcción de Rivero, como “*la posibilidad para el hombre de elegir o de elaborar por sí mismo las respuestas que entiende debe dar a todas las preguntas que le planteen el devenir de su vida personal y social, de adecuar a estas respuestas sus actitudes y sus actos y de comunicar a los demás lo que considera verdadero*”<sup>34</sup>. Las respuestas y el comportamiento que de ella se derivan se pueden verificar

<sup>31</sup> Por ejemplo, el artículo 15 reconoce “el derecho a la vida y a la integridad física...”; el artículo 17.1 utiliza similar estructura cuando admite que “toda persona tienen derecho a la libertad y a la seguridad...”; otras elipsis de este tipo se encuentran en los artículos 18.1, 19.1 y 33.1.

<sup>32</sup> Por ejemplo, el artículo 20 utiliza en plural el término “derechos” antes de relacionarlos en su apartado primero y, con posterioridad, el término “libertades” cuando en su apartado cuarto se refiere a sus límites constitucionales.

<sup>33</sup> Por ejemplo, el artículo 27, en su párrafo primero, regula dos derechos distintos (el derecho a la educación y la libertad de enseñanza) y en los demás párrafos otros derechos relacionados con la educación (tercero y sexto).

<sup>34</sup> *Les libertés publiques*, vol. II, París, PUF, 1980, pp. 130-131 (subrayado en el original).

en distintos campos: en el ámbito ideológico, en el moral, en el filosófico, en el religioso, etc.<sup>35</sup>

La segunda solución presenta también algunas lagunas que aparecen cuando se analiza el artículo 16 en su conjunto y se conecta con otros preceptos constitucionales. El reconocimiento de una abstracta libertad de pensamiento se encaja en un precepto que se inclina preferentemente hacia la regulación de los aspectos religiosos y que no se limita a la protección de ámbitos individuales, sino que alcanza también a los colectivos.

Además, la libertad debe cohonestarse en ciertas facetas de su ejercicio con otros derechos y libertades fundamentales; quizá, el ejemplo más claro es el derecho a expresar y difundir libremente pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción, reconocido en el propio texto constitucional (art. 20.1, a).

Por último, existe un campo en el que el contenido de la libertad de pensamiento presenta histórica y teóricamente una configuración más acabada. Evidentemente, éste es el campo de lo religioso; la libertad religiosa o de culto, o sólo la religiosa, según los textos internacionales, goza de una configuración dogmática tal que en nuestro ordenamiento se encuentra construida y su ejercicio regulado en la Ley Orgánica exclusiva<sup>36</sup>, no precisando para su goce la presencia o el apoyo de otros derechos o libertades constitucionales. Desde esta perspectiva, se puede hablar de la existencia de “privilegios” en favor del ámbito de lo religioso que no reciben otras manifestaciones de la libertad de pensamiento; y de la libertad religiosa como una libertad “completa”, pues el haz de facultades y potestades que asume su titular abarca ámbitos internos y externos, individuales y colectivos.

Básicamente, la libertad religiosa se sigue configurando como una esfera pasiva y activa de “inmunidad de coacción”, pero acompañada de una riqueza de posibilidades de actuación positiva, según la enumeración planteada en el artículo 2.1 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, que no se pueden

---

<sup>35</sup> Una postura similar termina siendo defendida por Souto, que tras analizar la tripartición internacional de la libertad, acaba incluyendo sus manifestaciones bajo una genérica libertad de pensamiento: en una parte de su trabajo llega a escribir: “Es frecuente encontrar en las sentencias del Tribunal Constitucional que tanto los recurrentes como el juzgador invoquen simultáneamente la libertad ideológica y la libertad religiosa. Ello no supone que la jurisprudencia constitucional no distinga conceptualmente ambas libertades; más bien ocurre que, en orden a la inmunidad de coacción, garantizada por la Constitución, resulta indiferente que la tutela jurisdiccional solicitada u otorgada se base en motivos ideológicos o religiosos. La libertad individual en esta materia tiene como presupuesto el derecho a la libertad de pensamiento, siendo indiferente que se base en motivos ideológicos o religiosos” (*Libertad ideológica y religiosa en la jurisprudencia constitucional*, cit., pp. 518-519).

<sup>36</sup> La Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa.

trasladar sin más al ámbito de la libertad ideológica, mencionada en el constitucional artículo 16; ésta, como comprobaremos, necesita de la concurrencia de otras libertades y derechos para alcanzar tales niveles.

Tan particular posición de la manifestación religiosa ha llevado a algún sector de la doctrina, recordando, tal vez, las afirmaciones realizadas por Jellinek hace setenta años sobre la libertad religiosa como origen de todos los derechos fundamentales<sup>37</sup>, a mantener que dicha libertad engloba todas las manifestaciones y sustituye teóricamente a la libertad de pensamiento<sup>38</sup>, e incluso comprende a todos los derechos fundamentales<sup>39</sup>. No se puede negar el valor tanto histórico como teórico asumido por la libertad religiosa en los orígenes de las declaraciones de derechos individuales, ni que, como ha señalado Torres, el precepto constitucional “está todo redactado desde la óptica de la libertad religiosa”<sup>40</sup>, pero ninguna de estas circunstancias justifica una solución doctrinal que no tiene presente la redacción de la norma constitucional y que realiza una inversión teórica de difícil fundamentación.

3. La tercera solución se ha ido desgranando en alguno de sus puntos a lo largo de la exposición y básicamente reúne elementos de las dos anteriores. El legislador constituyente ha considerado que ha llegado el momento de garantizar una libertad con estructura e idiosincrasia propias, conectada con otras libertades y derechos constitucionales. Se definiría en términos similares a los utilizados para la libertad de pensamiento por la doctrina francesa, con independencia de la denominación que decida otorgársele.

Junto, o frente a ella, como se prefiera, se encontraría la libertad religiosa y de culto, identificada con los mismos rasgos estructurales que la libertad de pensamiento y separada de ésta por su especial objeto: la libertad de opción personal y de adecuación del comportamiento a la fe escogida, sin intervención del Estado o de otras personas. Reconociendo que son libertades desiguales. La libertad religiosa se configura como una libertad completa, al no requerir el concurso de otros derechos constitucionales para su plena eficacia<sup>41</sup>, definida por la unidad temática de su bien jurídico. En cambio, la

<sup>37</sup> Cfr. Carl SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 1982, pp. 164-165.

<sup>38</sup> Los ejemplos más claros aparecen plasmados en los trabajos de M.<sup>a</sup> Elena OLMOS y Margarita TORRES: “La libertad religiosa tras un decenio de Constitución”, en E. ALVAREZ CONDE (ed.): *Diez años de régimen constitucional*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 175; y D. BASTERRA: *El derecho de libertad religiosa y su tutela jurídica*, cit., p. 190. Morange ha destacado que esta confusión también se ha producido con frecuencia en la doctrina francesa: cfr. *Las libertades públicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, pp. 81-82.

<sup>39</sup> Iván C. IBAN: *Libertad religiosa como derecho fundamental*, cit., p. 174.

<sup>40</sup> *Principios de Derecho constitucional*, vol. 1, Madrid, Atomo, 1988, p. 257.

<sup>41</sup> De hecho, el régimen jurídico de otras libertades actúa como derecho supletorio cuando la regulación referente a la libertad religiosa presente lagunas; así ocurre, por ejemplo, con el derecho de asociación o con el derecho de reunión con fines religiosos.

libertad ideológica se caracteriza por la riqueza de los ámbitos en los que desarrolla su bien jurídico y por la necesaria concurrencia de otras libertades constitucionales para alcanzar su máxima eficacia.

La interpretación dual parece ser también la adoptada finalmente por la jurisprudencia constitucional, aunque sin realizar un pronunciamiento expreso y definitivo. Dos rasgos comunes presentan las principales resoluciones en las que el Tribunal Constitucional se ha enfrentado a las exégesis del artículo 16.

En primer lugar, sólo en contadas ocasiones se ha pronunciado sobre la libertad ideológica separadamente de otros derechos y libertades<sup>42</sup>, siendo más frecuente que sea definida con ocasión o al tiempo que se analiza el derecho a la no discriminación<sup>43</sup>, la propia libertad religiosa<sup>44</sup> o las libertades de expresión e información<sup>45</sup>. Esto ha sido tan frecuente que en las resoluciones más recientes el Tribunal ha tratado de ofrecer algunos criterios que permitan la delimitación de la libertad ideológica frente a esos otros derechos y libertades<sup>46</sup>.

En segundo lugar, tras algunas vacilaciones, el Tribunal ha optado por entender que el artículo 16 se dispone para la protección de dos grandes libertades: la ideológica y la religiosa. El ejemplo más significativo de esta concepción se localiza en el contenido de los fundamentos de la citada sentencia 19/1985. En la misma comienza inclinándose aparentemente por la segunda de las interpretaciones descritas; el artículo 16 acoge un derecho fundamental que puede presentar distintas "modalidades" como la libertad de conciencia y de pensamiento, íntimas y exteriorizadas. Pero, finaliza afirmando que el precepto reconoce "con otras, la libertad religiosa"<sup>47</sup>. Una postura que se completa con la mencionada negativa a conceder una existencia autónoma a la libertad de conciencia, reflejada en la jurisprudencia posterior.

---

<sup>42</sup> Excepción a esta regla son la sentencia 101/1983, de 18 de noviembre; la sentencia 122/1983, de 16 de diciembre, y el auto 1.227/1988, de 7 de noviembre, donde se encuentran referencias exclusivas a la libertad ideológica, aunque en sus fundamentos se resuelvan otras cuestiones.

<sup>43</sup> Así ocurre en el auto 195/1983, de 7 de mayo, y la sentencia 19/1985, de 13 de febrero.

<sup>44</sup> En la mencionada sentencia 19/1985 y en el auto 551/1985, de 24 de julio.

<sup>45</sup> Especialmente, en la sentencia 20/1990, de 15 de febrero, y, recientemente, en la sentencia 214/1991, de 11 de noviembre.

<sup>46</sup> Así ocurre, como tendremos ocasión de insistir, en las mencionadas sentencias 20/1990 y 214/1991, además de en la sentencia 120/1990, de 27 de junio.

<sup>47</sup> Fundamento jurídico 2.

### 3. EL CONTENIDO DE LA LIBERTAD IDEOLÓGICA

El manejo de las tres interpretaciones ha ido aportando hasta ahora una serie de elementos que permiten una mejor comprensión de la libertad ideológica. Las dudas que aún continúan pendientes de resolución deben despejarse simplemente describiendo *el contenido constitucionalmente garantizado* de la libertad, lo que, en cierta medida, supone al mismo tiempo pronunciarse acerca de cuál es el bien jurídico protegido por la norma constitucional y sobre los límites que se fijan para su ejercicio.

#### 3.1. El contenido constitucionalmente garantizado

En el apartado anterior quedaba apuntado que se garantizaba la libertad para formar *las convicciones personales y mantenerlas frente a terceros*; es decir, se ampara un ámbito activo y pasivo de autodeterminación del pensamiento frente al Estado y otros ciudadanos que se puede manifestar en diversos órdenes; un orden político, un orden artístico, un orden científico, un orden filosófico, un orden moral, etc.<sup>48</sup>. Con una importante especificación: *la Constitución protege tanto las convicciones en sí mismas como los actos conducentes a su configuración y transmisión*. Así, por ejemplo, lo ha entendido desde el inicio de su Preámbulo la mencionada Ley 48/1984 sobre la objeción de conciencia:

“El reconocimiento constitucional de la libertad ideológica, religiosa y de culto implica más allá de la protección del derecho de las personas a sustentar la ideología o la religión que libremente elijan: la consagración del derecho a que los comportamientos personales se ajusten (...) a las propias convicciones”.

Una circunstancia que apuntada con anterioridad como una de los principales problemas de la libertad ideológica como especificación de la libertad de pensamiento, se convierte en una de sus características definitorias. Siguiendo la distinción realizada por Prieto, la libertad ideológica se encontraría entre *los derechos de libertad*, que “tratan de garantizar el pleno desarrollo humano mediante la delimitación de un ámbito individual, que no puede ser

---

<sup>48</sup> Así, según los criterios marcados por la interpretación más consolidada, si el artículo reconoce dos libertades, la libertad ideológica ampararía las manifestaciones en todos los órdenes menos en el religioso, cuyas manifestaciones se recogerían bajo la libertad religiosa.



perturbado ni por el poder ni por los individuos o los grupos”<sup>49</sup>. Dentro de éstos, el autor diferencia entre “aquellos que suponen el ejercicio efectivo de una libertad, es decir, que se concretan en un actuar humano” y otros que protegen “un bien específico, como la vida y la integridad física, y que constituyen el presupuesto esencial de un régimen de libertades”<sup>50</sup>. Pues bien, la libertad ideológica se encuentra a caballo entre ambas categorías; se presenta como un ámbito intangible a terceros, en el que se protege un bien jurídico concentrado en la creación y la defensa de convicciones personales, lo que exige no sólo una abstención de terceros, sino que además requiere un vía expedita para la manifestación externa de las convicciones.

Una definición de la libertad en tales términos se confirma mediante la simple conexión del artículo 16 con la regulación dispuesta en otras normas constitucionales. Como no podría ser de otra manera, este artículo no es un precepto aislado, sino que a lo largo del texto constitucional se encuentran otras referencias que de modo directo o indirecto refuerzan la protección de la libertad.

En este sentido, el artículo 14 prohíbe cualquier tipo de discriminación basada en motivos de “opinión”, noción tradicional que engloba tanto las convicciones internas, no religiosas, como su manifestación. El término “opinión” vuelve a ser utilizado en el articulado constitucional esta vez en plural y junto a “los pensamientos” y “las ideas” cuando reconoce el artículo 20.1, *a*, la libertad de expresión. En el mismo precepto se garantizan también los derechos a la creación literaria, artística, científica y técnica, a la libertad de cátedra y a recibir y comunicar información veraz (apartados *b*, *c* y *d* del art. 20.1). Por su parte, el artículo 19.2 proscribía cualquier limitación del derecho a entrar y salir del país que pueda provenir de “motivos políticos o ideológicos”; mientras que el artículo 23.2 reconoce, siguiendo al texto constitucional republicano, el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, intentando evitar lo que ha constituido una perversa práctica en la tradición administrativa española: la selección del funcionario por afinidades políticas o de otro tipo. Cada una de estas normas, con su alcance y particularidades, protegen también la libertad ideológica, amparando las convicciones personales de individuos y grupos y las formas más típicas de su exteriorización; a la vez que intentan erradicar algunas de sus más sangrantes violaciones.

---

<sup>49</sup> *Estudios sobre los derechos fundamentales*, cit., p. 127.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

No termina aquí la definición del contenido de la libertad que se puede realizar a partir del precepto constitucional. Su lectura permite fijar una distinción, más que nada pedagógica, del ámbito genérico de su actuación.

De un lado, parecería un ámbito interno, referido a la formación de las convicciones, exento de cualquier tipo de limitación. En el mismo, según el Tribunal Supremo, "la libertad ideológica o de pensamiento supone la libre facultad del hombre de pensar sobre su persona, su entorno social y sobre cuantas cosas e impresiones perciba física o intelectualmente, dándoles un sentido mediante su análisis"<sup>51</sup>. En Derecho no tiene capacidad para intervenir en ese campo de la libertad; no puede valorar las ideologías, ni coaccionar a los ciudadanos para que cambien sus convicciones y adopten otras; como afirma el Tribunal Constitucional, "en el sistema de valores instaurados por la Constitución de 1978, la ideología es un problema privado, un problema íntimo, respecto al que se reconoce la más amplia libertad (...). Las ideas que se profesen, cualesquiera que sean, no pueden someterse a enjuiciamiento..."<sup>52</sup>.

De otro lado, y dado que reducir la libertad al primer aspecto sería asfixiarla o hacerla inservible, se encontraría un ámbito externo que agruparía todo tipo de manifestación pública de la ideología y que se encontraría limitada, según el propio apartado 1.º del artículo 16, por el orden público<sup>53</sup>. Esta cuestión tan elemental referida a la libertad ideológica fue destacada por el Tribunal Constitucional, en un primer momento, dentro del auto 1.227/1988, de 7 de noviembre<sup>54</sup>:

"La libertad ideológica que recoge el artículo 16.1 de la Constitución no constituye, como es obvio, una mera libertad interior, sino que dentro de su contenido especial se incluye la posibilidad de su manifestación externa. Asimismo, es clara que esta manifestación externa no se circunscribe a la oral/escrita, sino que incluye la adopción de aptitudes y conductas, como se deduce de los propios términos del artículo 16.1, al prever como únicas limitaciones posibles las necesarias para el mante-

<sup>51</sup> Sentencia de 15 de julio de 1986 (Ar. 5.053).

<sup>52</sup> Auto 195/1983, de 4 de mayo, F. 3. En esta misma línea se pronunciará la sentencia 122/1983, cuando afirma que "el Reglamento del Parlamento de Galicia impone la prestación de juramento o promesa a todos los miembros. Las reservas internas que algunos pudieran tener al cumplimentar esa obligación son irrelevantes para el derecho, que no puede entrar en el ámbito del pensamiento en tanto que no se manifieste en conductas externas" (F. 3).

<sup>53</sup> A *sensu contrario*, si sólo se prevé la limitación del orden público para las manifestaciones de la libertad, aquellos supuestos en los que no se efectúa la exteriorización se encuentran exentos de cualquier límite.

<sup>54</sup> Con anterioridad ya lo había hecho para la libertad religiosa y de culto; en concreto, en el fundamento jurídico 1.º de la sentencia 24/1982, de 13 de mayo, que resolvía un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el artículo 9 de la Ley 48/1981, de 24 de diciembre, sobre la figura de los capellanes castrenses.

nimiento del orden público protegido por la ley. Estas manifestaciones exteriores de la libertad ideológica no dejan de ser tales por el hecho de que se solapen con facilidad con otros derechos constitucionales (arts. 20, 23.2 de la Constitución y otros)”.<sup>56</sup>

La manifestación de la ideología se puede realizar a través de diversos mecanismos o medios, no sólo mediante la palabra o el escrito; por ejemplo, identificándose públicamente con un partido mediante la asistencia a sus concentraciones y actos, o incluso vistiendo de determinada manera.

De cualquier forma, y pese a esta distinción, debe quedar clara la unidad estructural de la libertad que necesita para su plenitud la concurrencia de ambas dimensiones. Sin que el Derecho no establezca una serie de garantías que permitan al ciudadano recibir información externa no mediatizada, éste no podrá consciente o inconscientemente elaborar sus convicciones internas, exentas de control jurídico<sup>56</sup>. De igual manera, esas convicciones no interesarían al Derecho, no serían objeto de limitación y no afectaría el curso del mundo exterior si no fuesen objeto de manifestación. Por último, si el ciudadano no pudiera transmitir las libremente, difícilmente otros individuos tendrían un conocimiento que les permitiese conformar sus propias convicciones<sup>57</sup>.

La regulación constitucional deja también claros los aspectos personales y los institucionales que integran la libertad ideológica; ésta actúa como un derecho subjetivo individual o colectivo, pero, al mismo tiempo, se presenta como un aspecto esencial para la conformación del modelo de Estado social y democrático de Derecho propugnado por el texto constitucional. Desde un punto de vista finalista, la vigencia de la libertad ideológica es una manifestación del valor libertad previsto en el artículo 1.1 de la Constitución; pero, al mismo tiempo, es un presupuesto y un instrumento imprescindible para la vigencia y el perfeccionamiento de otro valor consagrado en dicho precepto:

---

<sup>56</sup> F. 2. Este pronunciamiento se reitera y completa en dos sentencias posteriores. La Sentencia 120/1990 expondrá en su fundamento 10: “Ciertamente, la libertad ideológica (...) no se agota en su dimensión interna del derecho a adoptar determinada posición intelectual ante la vida y cuanto le concierne y representar o enjuiciar la realidad según personales convicciones. Comprende, además, una dimensión externa de *agere licere*, con arreglo a las propias ideas sin sufrir por ello sanción o demérito ni padecer la compulsión o la injerencia de los poderes públicos.” En términos idénticos se manifiesta la sentencia 137/1990, en el fundamento 8.

<sup>57</sup> Una reflexión sobre los problemas que tienen las constituciones contemporáneas y el Derecho en general a la hora de proteger lo que denomina “las libertades psíquicas” se encuentra en Temístocle MARTINES: “Libertà religiosa e libertà di formazione della coscienza”, en Iván C. IBAN (coord.): *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa*, cit., p. 31.

<sup>58</sup> Sobre lo que Beneyto denomina los “tres niveles” de las libertades del artículos 16.1, vid. *Libertad ideológica y religiosa*, cit., pp. 356-357.

el pluralismo político. Sólo una sociedad donde se garantiza la existencia libre de distintas convicciones personales y sociales se articula como una sociedad pluralista.

Así lo pone de relieve de manera esencial para el posterior fallo judicial la, tantas veces mencionada, sentencia 20/1990. Desde una dimensión constitucional, expondrá en el fundamento 3.º, “hay que tener presente que sin la libertad ideológica consagrada en el artículo 16.1 de la Constitución, no serían posibles los valores superiores del ordenamiento jurídico que se propugnan en el artículo 1.1 de la misma para constituir el Estado social y democrático de Derecho que en dicho precepto se instaura”<sup>58</sup>. Esta eficacia instrumental para alcanzar los valores superiores del ordenamiento constitucional se refuerza cuando la libertad ideológica concurre con otros derechos; en especial, el mutuo apoyo de la libertad ideológica y las libertades de expresión e información facilita el surgimiento de la institución de la opinión pública libre<sup>59</sup>. Por último, también esta sentencia reconoce algo apuntando anteriormente, que la libertad ideológica constituye un fundamento esencial para la existencia y ejercicio de otros derechos y libertades<sup>60</sup>.

El papel institucional que asume la libertad ideológica va a producir importantes consecuencias, tanto particulares como generales, en la posición de los individuos.

De un lado, el aspecto institucional no aparece desligado del derecho subjetivo garantizado por el artículo 16. Es más, ambos se complementan, permitiendo aquél que ciertas manifestaciones individuales o colectivas de la libertad ideológica encuentren justificación y se coloquen dentro de la legalidad constitucional, precisamente por eso, por ser simples manifestaciones de convicciones personales. Es un tema que nos sitúa ante el problema de las ideologías contrarias a la Constitución, que aquí sólo mencionaremos, dejando

---

<sup>58</sup> Y añade: “Pues bien, aunque es cierto que no (...) hay derechos absolutos o ilimitados, también lo es que la libertad ideológica (...), por ser esencial (...) para la efectividad de los valores superiores y especialmente del pluralismo político hace necesario que el ámbito de este derecho no se recorte...”

<sup>59</sup> “Los derechos fundamentales que consagra el artículo 20 de la Constitución, y también por la misma razón las libertades que garantiza el artículo 16.1, exceden del ámbito personal por su dimensión institucional y porque significan el reconocimiento y la garantía de la opinión pública libre y, por tanto, del pluralismo político propugnado por el artículo 1.1 de la Constitución como de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico” (sentencia 20/1990, cit., F. 4c).

<sup>60</sup> “Con lo expuesto en los fundamentos anteriores queremos destacar la máxima amplitud con la que la libertad ideológica está reconocida en el artículo 16.1 de la Constitución, por ser fundamento, juntamente con la dignidad de la persona y los derechos inviolables que les son inherentes, según se proclama en el artículo 10.1 de otras libertades y derechos fundamentales y, entre ellos, los consagrados en el artículo 20, apartados *a* y *d*, de la norma fundamental” (F. 4).

su análisis para cuando se hable de las limitaciones al ejercicio de la libertad y de la posición de los poderes públicos ante las convicciones ideológicas de los ciudadanos y de los grupos<sup>61</sup>.

De otro lado, la eficacia expansiva de la libertad ideológica no se agota en el refuerzo de las garantías dispuestas para el derecho subjetivo, sino que, además, como ha señalado Prieto, puede transformar a dicha libertad en una especie de “cláusula de cierre”, que, si bien no otorgaría valor constitucional a nuevos derechos individuales, sí permitiría, en cambio, con las debidas cauteles amparar ciertas manifestaciones de tales derechos. En tal caso, las manifestaciones se protegería como si fuesen un ejercicio más de la libertad derivado de las convicciones personales adoptadas por cada sujeto<sup>62</sup>.

### 3.2. Los límites al ejercicio de la libertad

La determinación del contenido de la libertad ideológica quedaría incompleta si, además, no se hiciera referencia a los límites que en sentido negativo dibujan los contornos de su ejercicio. La amplitud con la que la Constitución y la jurisprudencia en su tarca interpretativa han configurado la libertad ideológica no la convierten, obviamente, en una libertad absoluta e incondicionada. En este aspecto, la propia Constitución, haciendo gala de una encomiable corrección técnica, al tiempo que ha reconocido la libertad, ha establecido expresamente los límites que legítimamente pueden afectarle; así, derecho y límites aparecen en el mismo texto jurídico.

No obstante, la jurisprudencia constitucional, como ha destacado un importante sector de la doctrina<sup>63</sup>, a través de la conocida vía de la “pon-

---

<sup>61</sup> Sobre esta cuestión traeremos a colación el núcleo de la argumentación que fundamenta el fallo de la sentencia 20/1990: “La libertad ideológica indisolublemente unida al pluralismo político que, como valor esencial de nuestro ordenamiento jurídico, propugna la Constitución, exige la máxima amplitud en el ejercicio de aquella y, naturalmente, no sólo en lo coincidente con el resto del ordenamiento jurídico, sino también en lo que resulte contrapuesto a los valores y bienes que en ellos se consagran, excluida siempre la violencia para la exposición de los mismos en los términos que impone una democracia avanzada. De ahí la indispensable interpretación restrictiva de las limitaciones de la libertad ideológica y del derecho a expresarla, sin la cual carecería aquella de toda efectividad” (F. 5). No obstante, esta doctrina jurisprudencial ha sido sorteada, esperamos que excepcionalmente, en los fundamentos de la reciente sentencia 214/1991, de 11 de noviembre, sobre cuyo contenido volveremos con posterioridad.

<sup>62</sup> Esta interesante teoría, que aquí no se puede exponer y comentar con la debida profundidad, viene reseñada en *Estudios sobre derechos fundamentales*, cit. pp. 161 y ss.; con dos salvedades: el autor coloca el tema en el ámbito de los límites a los derechos constitucionales, como restricción del papel de los poderes públicos frente a las libertades sin reconocimiento constitucional expreso, y habla de libertad de conciencia en el sentido que en estas páginas se han utilizado los conceptos de libertad ideológica y libertad de pensamiento.

<sup>63</sup> En general, cfr. Ignacio de OTTO: “La regulación del ejercicio de los derechos y

deración de bienes” ha introducido en el ejercicio de ciertos derechos restricciones no previstas de *un modo expreso* en la Constitución. Cuando se trata de la libertad ideológica, la mencionada tendencia debe ponerse en contacto con cuestiones como la amplitud de su reconocimiento constitucional y como el carácter institucional que despliega en el ordenamiento jurídico, circunstancias que han llevado al Tribunal Constitucional a esgrimir una genérica restricción de los límites que sobre ella actúan.

### 3.2.1. *El límite constitucional del orden público*

El artículo 16.1 señala la preservación “del orden público protegido por la ley” como único límite, que afecta exclusivamente a los aspectos exteriorizados del ejercicio de la libertad; un pronunciamiento de que se extraen dos conclusiones previas:

En primer lugar, que el orden público *es un resultado*, una situación, que según el precepto constitucional ha de mantenerse y no verse afectada por el ejercicio exterior de la libertad ideológica. Es decir, realmente, el ejercicio de la libertad se encontrará limitado por una serie de medios e instrumentos, constitucionalmente no definidos, que tienen como único objetivo la protección del orden público. Por lo tanto, la primera comprobación a realizar cuando se dé una limitación de cualquier modalidad del ejercicio de la libertad ideológica es la de si existe esa conexión teleológica de pretender el mantenimiento del orden público; de no ser así, será desde esta perspectiva una limitación constitucionalmente ilegítima.

En segundo lugar, el precepto requiere una *configuración legal* para el orden público, como no podría ser menos al incidir sobre una libertad de las reconocidas dentro de la sección primera del capítulo II del título I de la Constitución (art. 53.1); es decir, “no se trata de un vago concepto discrecionalmente aplicable por los órganos administrativos, sino definido y delimitado por las leyes, entendiendo por tales las normas generales aprobadas por las Cortes (ley formal)”<sup>64</sup>. No requiere la aprobación de una ley específica, al

---

libertades. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución”, en Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO e I. de OTTO: *Derecho fundamentales y Constitución*, Madrid, Civitas, 1988, pp. 11 a 135 y 151 y ss.; L. PRIETO: *Estudios sobre derechos fundamentales*, cit., pp. 139 ss.; y Angel CARRASCO: “El ‘juicio de razonabilidad’ en la justicia constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 11 (1984), pp. 39 y ss.

<sup>64</sup> José Antonio ALONSO DE ANTONIO: “El derecho de la libertad religiosa en la Constitución española de 1978, art. 16”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 2 (1979), pp. 244-245.

estilo de las tradicionales leyes de orden público, sino que puede venir configurado por la actuación de diversas disposiciones legales<sup>65</sup>. Pero, sean una o varias leyes, en cualquier caso deberán respetar a la hora de fijar los mecanismos de limitación el “juicio de razonabilidad” que supone la conexión finalista existente entre el medio y la preservación del orden público.

No obstante, en este segundo aspecto es donde aparecen los principales problemas en la aplicación del límite constitucional. El orden público se configura técnicamente como *un concepto jurídico indeterminado* que, además de dejar un amplio margen a la interpretación discrecional de los poderes públicos, suele encontrarse integrado por una serie de elementos que en ocasiones no reciben (ni a veces pueden recibir) una plasmación normativa escrita<sup>66</sup>. Y valga como ejemplo la deslegalización efectuada por el artículo 3.1 de la Ley Orgánica 7/1980, cuando delimita el contenido del orden público que afecta al ejercicio de la libertad religiosa:

“El ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como *la salvaguarda de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública*, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de la sociedad democrática.”

Dejando al margen la orientación pedagógica de la norma, así como su inspiración internacional<sup>67</sup>, el artículo permite señalar superficialmente un par de cuestiones. Primero, amalgama sin concierto la libertad religiosa con las manifestaciones (potestades, facultades, etc.) que de ella se derivan, con lo que confunde más que aclara; por ejemplo, ¿cómo afecta el acto interno de la opción fideísta a los derechos y libertades de los demás, a la salud o moral pública? Segundo, nociones como las de “seguridad, salud o moral públicas”

<sup>65</sup> Sería una de esas limitaciones legales que quedan a la discrecionalidad del legislador, que actúa desde fuera y cuya inacción supone la ausencia de límites; cfr. I. de OTTO: “La regulación del ejercicio de los derechos y libertades”, cit., pp. 103-104.

<sup>66</sup> “Aconsejable resultará —ha escrito MARTIN-RETORTILLO— tal vez que se acuda a cláusulas imprecisas y no cerradas en cuanto no es fácil enumerar en un momento dado las conductas susceptibles de prohibición, aparte de que no parece la Constitución el lugar más adecuado para entretenerse en ello (...). Entonces, ante la inconcreción, el peligro más notable que aparece es el de la determinación del espacio indefinido al no haberse realizado por el constituyente (...), quede encomendado a autoridades inferiores, no habilitadas para las grandes decisiones, aparte de que sean hábiles y mudables, de que puedan sentirse llamadas o autorizadas a dar interpretaciones tan amplias que construyan en exceso el ámbito del derecho”. “El orden público como límite al derecho de libertad religiosa”, en M. RAMÍREZ (ed.): *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Pórtico, 1982, p. 133.

<sup>67</sup> Cfr. L. MARTIN-RETORTILLO: “El orden público como límite al derecho de libertad religiosa”, cit., pp. 131-132.

resultan bastante mudables e indeterminadas y pueden dejar abierta la puerta para que los entes públicos se arroguen la defensa de ciertas concepciones sectoriales, más o menos extendidas en la comunidad, dejando bastante condicionado el ejercicio de la libertad religiosa<sup>68</sup>.

Sin extrapolar el contenido del precepto comentado al ámbito de la libertad religiosa, la cláusula del orden público no puede identificarse con la tradicional acción administrativa de policía o con la seguridad de la calle<sup>69</sup>, ni tampoco con ciertas definiciones apuntadas durante la elaboración parlamentaria del precepto. En ese momento, por ejemplo, Alzaga asimiló el orden público en el ámbito de la libertad de pensamiento con “los principios morales y jurídicos esenciales para el Estado”<sup>70</sup>. Es una noción tan amplia y variable que resulta difícil de admitir cuando hablamos de un límite que debe recibir una interpretación restrictiva y que de esta forma quedaría en su definición y alcance a la voluntad unilateral de los poderes públicos; no podríamos encontrar un panorama más reñido con la seguridad jurídica. De otra parte, ¿dónde se localizarían o a partir de qué criterios se depurarían esos “principios esenciales para el Estado”? Si se extraen de textos externos a la Constitución y se obvia la reserva legal prevista en el propio artículo 16, se llega a limitar una libertad constitucional con criterios recogidos en disposiciones jerárquicamente inferiores.

Todos los problemas y contradicciones enunciados se derivan de la propia esencia de la cláusula del orden público que imposibilita la articulación apriorística de los elementos que van a constituir la institución y que deja un importante campo a las tareas de interpretación. La solución que nos parece más adecuada para solventar este dilema pasaría por la fijación de un serie de pautas o reglas de cuya comparación se pueda determinar en cada supuesto particular la corrección constitucional de una medida concreta, aplicada para la conservación del orden público.

En primer lugar, la actuación de un poder público limitando el ejercicio de la libertad debe justificarse siempre en el criterio teleológico apuntado, es

---

<sup>68</sup> “La libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, como libertad fundamental que atañe aspectos esenciales de la persona no parece que haya de quedar restringida por criterios de salud, seguridad y moralidad pública, que, además de su dificultad de convención técnica, son en su ambigüedad e indeterminación susceptibles de vaciar el contenido de los derechos, reconocidos en el artículo 16” (J. M. BENEYTO: *Libertad ideológica y religiosa*, cit., p. 361). Un comentario monográfico sobre el problema del orden público religioso, en Joaquín CALVO ALVAREZ: *Orden público y factor religioso en la Constitución española*, citado.

<sup>69</sup> En esta línea se encontraría el orden público que actúa de manera típica sobre el ejercicio del derecho de reunión y manifestación, con las matizaciones articuladas por el Tribunal Constitucional en la sentencia 59/1990, de 29 de marzo.

<sup>70</sup> *DSCD*, 69, de 18 de marzo de 1978, p. 2.479.



decir, debe perseguir de manera directa el mantenimiento del orden público y, por supuesto, no cabe recurrir a un método menos gravoso para la libertad a la hora de conseguir ese fin. En segundo lugar, la idea de orden público en un Estado constitucional democrático, basado en la libertad de los ciudadanos, es diametralmente opuesta a la vigente en cualquier otro modelo estatal en el que primen los límites sobre las libertades y donde, por tanto, el ejercicio de la libertad venga configurado por el ámbito dejado por las restricciones<sup>71</sup>. En tercer lugar, el componente primordial del orden público en nuestro ordenamiento constitucional viene fijado por la garantía de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos, como medio de satisfacer los valores propios del orden jurídico de un Estado social y democrático de Derecho y de conseguir el respeto de la dignidad de la persona y su desarrollo (arts. 1.1 y 10.2 CE). En cuarto lugar, los poderes públicos, al fundamentar su actuación en los principios de libertad de los ciudadanos, igualdad de trato y respeto del pluralismo político, deben en todo momento adoptar una posición de neutralidad frente a las convicciones ideológicas de los individuos y de los grupos, cuestión sobre la que más adelante insistiremos.

### 3.2.2. *La posible aplicación de otros límites*

Desde una perspectiva estrictamente constitucional, la descripción de los límites finaliza en el orden público. No obstante, la práctica de los derechos puede presentar ciertos flancos en los que aparecen nuevas restricciones para la libertad ideológica.

La conformación interna de las convicciones personales se sitúa al margen de cualquier límite o control y, según veíamos, esa exención se encuentra reforzada en otras partes del texto constitucional. En concreto, esos refuerzos exigen de los demás sujetos una actuación negativa (no requerir la declaración de las convicciones, no discriminar, no impedir la entrada y salida del país) o una abstención frente a las convicciones personales, que consecuentemente, tendrán un campo más amplio para desarrollarse. Pese a lo que pudiera parecer, los artículos 14, 19.2 y 23.2 no amparan siempre un ámbito interno, porque para que se produzca una actuación proscrita por los mismos en

---

<sup>71</sup> Este cambio se manifiesta prontamente de una manera palpable en una resolución del Tribunal Supremo, dictada poco tiempo después de la promulgación del texto constitucional español; en el auto de 24 de octubre de 1979 de la Sala I (*Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, 2, 1981, p. 149).

ocasiones con carácter previo se ha tenido que verificar una manifestación externa de ideología, objeto de persecución. Resumiendo, según la Constitución, habría un aspecto genérico (el ámbito interno de la libertad) y ciertas modalidades históricamente configuradas de ataques y protección (la discriminación, la selección del funcionariado o la pérdida de la libertad ambulatoria derivadas de motivos ideológicos) que se encuentran totalmente exentas de límites; ningún sujeto, ni poder público podría actuar sobre ese núcleo de la libertad ideológica. En otros términos, el ámbito descrito constituiría *el núcleo intocable de la libertad ideológica* por decisión del constituyente.

Frente a ese núcleo, aparecen otras manifestaciones, no exceptuadas por la Constitución y sometidas genéricamente a las restricciones que sean imprescindibles para la vigencia del orden público. Examinamos los términos en los que actúa el orden público y, por supuesto, es conocida la voluntad, reiterada por la jurisprudencia constitucional, de interpretar restrictivamente los límites y expansivamente los derechos<sup>72</sup>. Sin embargo, no resulta tan simple la exclusión de otras limitaciones en el ámbito de la exteriorización de la libertad ideológica, porque ciertas formas de transmisión de las convicciones se presentan como modalidades propias del ejercicio de otras libertades constitucionalmente garantizadas. Así, por ejemplo, al atraer adeptos al campo de las propias convicciones (actividad de proselitismo) puede realizarse mediante un escrito en la prensa, formando una asociación, convocando a diversas personas a una reunión pública o creando un centro de enseñanza. Esta especial relación se establece normalmente entre la libertad ideológica y ciertas libertades y derechos que se fundamentan y permiten la vigencia del pluralismo político.

Pues bien, cada una de estas libertades y derechos poseen su propia estructura y contenido, que se pueden solapar con el ejercicio de algunas manifestaciones de las convicciones personales; asimismo, poseen sus propios límites constitucionales que de igual modo podrían afectar a éstas, excediendo la restricción del orden público, único constitucionalmente reconocido para

---

<sup>72</sup> A este respecto, la doctrina genérica sobre los límites de los límites de los derechos constitucionales se puede localizar, entre otras, en la sentencia 159/1986, de 12 de diciembre; en uno de cuyos fundamentos acaba concluyendo: "Se produce, en definitiva, un régimen de concurrencia normativa, no de exclusión, de tal modo que tanto las normas que regulan la libertad como las que establecen límites a su ejercicio vienen a ser igualmente vinculantes y actúan recíprocamente. Como resultado de esta interacción, la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe, por su parte, el alcance de las normas limitadoras que actúan sobre el mismo; de ahí la exigencia de que los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos" (F. 6).

las libertades del artículo 16. En consecuencia, la aplicación de las restricciones constitucionales previstas para libertades como la de expresión, de información o de enseñanza a la libertad ideológica sería dudosamente constitucional.

Ante este solapamiento, la solución no se encuentra en reducir la libertad ideológica a lo que hemos denominado “el núcleo intocable”, dejando el resto de sus manifestaciones al ámbito de otros derechos y libertades constitucionales y, en consecuencia, sometido a sus particulares limitaciones<sup>73</sup>. Sería una interpretación que no encajaría siquiera con el tenor de los preceptos constitucionales; según el artículo 16, la garantía de la libertad ideológica es ejercitada “*sin más* limitación, en *sus manifestaciones externas*, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley”; es decir, a riesgo de ser reiterativo, una sola limitación y exclusivamente para las actuaciones externas. De lo contrario, o sobran los límites de esos otros derechos y libertades, o sobra el pronunciamiento del artículo transcrito.

Con ello no se niega que en ocasiones resulte complicado deslindar cuándo empieza y acaba una manifestación de convicciones personales y el ejercicio de cualquiera de las modalidades de los derechos y libertades mencionados (especialmente, las libertades de expresión e información<sup>74</sup>) y hasta dónde resulta posible aplicar el límite del orden público y a partir de ahí dar vigencia a límites distintos, sencillamente porque una misma acción puede quedar integrada en el contenido típico de diferentes libertades.

Ante este conflicto, y allí donde se acaba la interpretación sistemática del contenido propio de cada libertad y derecho, propuesta por Otto<sup>75</sup>, el

---

<sup>73</sup> Esta es, por ejemplo, la voluntad que latía en la motivación de la enmienda número 779 del Grupo Parlamentario de UCD en el Congreso, cuando perseguía la supresión de las referencias a las manifestaciones ideológicas y filosóficas de la libertad: “La profesión filosófica e ideológica, expresión de la libertad de conciencia, debe ser objeto de un tratamiento especial. Dicha libertad en cuanto se hace expresión se encuentra al margen del derecho y su exteriorización individual o institucional está ya tutelada en el párrafo 1. del artículo 20, y a nivel institucional en el párrafo 1. del artículo 22.”

<sup>74</sup> Más claramente, la confusión se produce con la libertad de expresión o difusión de pensamientos, ideas y opiniones, es decir, “la formulación de opiniones y creencias personales sin pretensión de sentar hechos o afirmar datos objetivos”, dentro de un campo de acción que viene sólo delimitado por la ausencia de expresiones indudablemente injuriosas que se expongan y que resulten innecesarias para la exposición de las mismas (sentencias 214/1991 del Tribunal Constitucional, F. 6). No obstante, aun cuando la libertad de información se concrete en la transmisión de hechos y expresiones veraces o diligentemente comprobadas, también se llega a solapar con la libertad ideológica: en términos del propio Tribunal Constitucional, “el derecho fundamental reconocido en el artículo 20 CE no puede restringirse a la comunicación objetiva y aséptica de hechos, sino que incluye también la investigación de la causación de hechos, la formulación de hipótesis y la formulación de conjeturas sobre esa posible causación” (sentencia 171/1990, de 5 de noviembre, F. 10).

<sup>75</sup> “La regulación del ejercicio de los derechos y libertades”, cit., pp. 142 ss.

problema del límite aplicable a las manifestaciones de la libertad ideológica se puede resolver de dos maneras.

Una primera, concretada en la inclusión de los límites de cada uno de esos otros derechos entre los elementos que configuran el orden público previsto en el artículo 16.1. Esta posibilidad supondría una ampliación tal del orden público que difícilmente quedaría una restricción fuera del mismo, difuminando sus contornos de una manera peligrosa para la seguridad jurídica.

Una segunda solución más casuística, dejando constancia de que los límites de la libertad ideológica y los demás derechos son diferentes; cuando una manifestación de convicciones entrañe al mismo tiempo el ejercicio de una libertad distinta, la correspondiente delimitación de los supuestos nos debe llevar a una inaplicación de otros límites, puesto que se comprueba la existencia de una manifestación de ideología. Cualquier ponderación de bienes y derechos perseguiría en un supuesto de este tipo el proteger, no perjudicar o discriminar, la ideología y por extensión, el medio empleado como instrumento para su comunicación: la exención terminaría cuando el vehículo (el mecanismo de la manifestación, la expresión) afectara o suprimiera de manera no justificada el contenido de otros derechos o libertades. En definitiva, la solución más adecuada siempre estaría condicionada con los criterios marcados por el supuesto de hecho que en cada momento se tenga que incardinar en el interior de los términos constitucionales, un problema de interpretación constitucional que aquí se observa con toda su crudeza.

La jurisprudencia constitucional ha desechado expresamente la primera solución y parece inclinarse en favor de la segunda postura en la sentencia 20/1990, especialmente cuando ha analizado la coincidencia entre las libertades de expresión e información y la libertad ideológica. La resolución se plantea la aplicación de los límites del artículo 20.4 a la libertad ideológica con ocasión de un recurso de amparo interpuesto contra una condena penal por un delito de injurias al Jefe del Estado, derivado del contenido de un artículo periodístico de los denominados de "opinión". A partir del amplio reconocimiento constitucional de la libertad de pensamiento y de su valor institucional como fundamento para la vigencia y el ejercicio de otros derechos y como medio indispensable para la satisfacción de los valores del ordenamiento, el órgano jurisdiccional fija diversas reglas que intentan evitar la confusión entre aquella y las libertades de expresión e información.

El primer lugar, no todo ejercicio de las libertades del artículo 20.1, *a* y *d*, suponen manifestaciones de libertad ideológica.

En segundo lugar, a las manifestaciones de ideología no se le pueden aplicar con carácter absoluto y genérico las limitaciones previstas para las

libertades de expresión e información, especialmente en el apartado cuarto del artículo 20.

En tercer lugar, cuando se produzca una concurrencia de alguna de las libertades del artículo 20 y la ideología debe necesariamente ponderarse dónde acaba y dónde empieza cada una.

En cuarto lugar, si, una vez realizada dicha valoración, se descubriese que existe una nítida manifestación de convicciones personales, la misma debe someterse exclusivamente al límite del orden público. La fuerza expansiva de la libertad ideológica provoca que esa expresión se encuentre también al margen de los límites del artículo 20. Así ocurre que en el supuesto estudiado en la sentencia, donde la presencia de una manifestación de convicciones personales determina la ausencia de *animus injuriandi* y un debilitamiento del derecho al honor; es decir, la resolución acaba estableciendo una presunción *iuris tantum* en favor de la ausencia de ánimo injurioso, cuando ha comprobado que se produce un ejercicio de libertad ideológica, añadiendo que sólo una ponderación adecuada de los bienes en juego puede destruir la eficacia de la presunción <sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> No obstante, esta doctrina ha sido contradicha sin una explicación razonable en la mencionada sentencia 214/1991, en la que el Tribunal Constitucional ha admitido que en el supuesto que se analizaba el derecho al honor, uno de los límites del artículo 20.4, prevalece no sólo sobre la libertad de expresión, sino también sobre la libertad ideológica. En su fundamento 8.º llega a afirmar que "ni la libertad ideológica (art. 16 CE) ni la libertad de expresión (art. 20.1. CE) comprenden el derecho a efectuar manifestaciones, expresiones o campañas de carácter racista o xenófobo, puesto que, tal y como dispone el artículo 20.4, no existen derechos ilimitados y ello es contrario no sólo al derecho al honor de la persona o personas directamente afectadas, sino a otros bienes constitucionales como el de la dignidad humana (art. 10 CE), que han de respetar tanto los poderes públicos como los propios ciudadanos, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 9 y 10 de la Constitución. (...) En este sentido, y aun cuando, tal y como se ha reiterado, el requisito constitucional de la veracidad objetiva no opera como límites en el ámbito de las libertades ideológicas y de expresión, tales derechos no garantizan, en todo caso, el derecho a expresar y difundir un determinado entendimiento de la historia o concepción del mundo con el deliberado ánimo de menospreciar y discriminar, al tiempo de formularlo, a personas o grupos por razón de cualquier condición o circunstancia personal, étnica o social, pues sería tanto como admitir que por el mero hecho de efectuarse al hilo de un discurso más o menos histórico, la Constitución permite la violación de uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico como es la igualdad (art. 14 CE) y uno de los fundamentos del orden político y la paz social: la dignidad de la persona (art. 10.1 CE)". Para acabar concluyendo que "de la conjunción de ambos valores constitucionales, dignidad e igualdad de todas las personas, se hace obligado afirmar que ni el ejercicio de la libertad ideológica ni la de expresión se pueden amparar manifestaciones o expresiones destinadas a menospreciar o a generar sentimientos de hostilidad contra determinados grupos étnicos, de extranjeros o inmigrantes, religiosos o sociales, pues en un Estado como el español, social, democrático y de Derecho, los integrantes de aquellas colectividades tienen el derecho a convivir pacíficamente y a ser plenamente respetados por los demás miembros de la comunidad social". Dados los particulares perfiles del supuesto resuelto por esta resolución, esperamos que el entendimiento del problema en tales términos tenga un carácter excepcional y, por lo tanto, que en futuros fallos el Tribunal regrese a su doctrina habitual; porque de seguir por dicha vía se puede arrogar competencias para juzgar que ideologías quedan dentro y fuera de la Constitución, al manifestar un "deliberado ánimo de menospreciar

Con todo ello se conseguiría mantener a la libertad ideológica más allá de cualquier limitación indebida; pero dejaría indemne la posibilidad de que se incurra en el error de eludir los límites dispuestos para esos otros derechos y libertades en el articulado constitucional, porque, como recordaba la sentencia 20/1990, no todo ejercicio y limitación de éstos supone un quebrantamiento de aquélla.

#### 4. EL ELEMENTO SUBJETIVO DE LA LIBERTAD IDEOLÓGICA

En último lugar, la delimitación de los contornos de la libertad ideológica exige una definición de quiénes son los individuos y entidades que aparecen en los extremos de las relaciones constituidas a su amparo. La determinación de los sujetos activos o titulares no añade gran cosa a la fijación del contenido realizada hasta ahora. En cambio, la fijación de los sujetos especialmente obligados por la libertad permitirá avanzar un poco más en esa tarea. Para ello, la exposición no se puede quedar en la localización de los sujetos pasivos, sino que además deberá clarificar las principales maneras a través de las cuales la actividad de éstos incide constitucionalmente sobre el normal ejercicio de la libertad.

##### 4.1. Los sujetos titulares de la libertad

La propia dicción del artículo 16 indica que nos encontramos ante uno de los derechos fundamentales que disfrutan en pie de igualdad los nacionales y los extranjeros. El apartado primero proclama que “se garantiza”, en general, la libertad; mientras que en el apartado segundo se establece que “*nadie podrá ser obligado*” a declarar sobre sus convicciones. A esto se añade que la libertad ideológica no se encuentra entre las libertades restringidas a los españoles por el artículo 13 de la Constitución, ni por los artículos 4 y siguientes de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre los derechos y

---

y discriminar” a individuos y grupos por razones personales; una posición que resulta contradictoria con la neutralidad de los poderes públicos e introduce criterios excesivamente subjetivos en la apreciación de las convicciones personales admitidas o rechazadas por la Constitución. Por demás, es una nueva resolución en la que el Tribunal recurre en su argumentación a “valores” constitucionales no delimitados en su articulado y en la que usa la declaración del artículo 10 de la CE, no como una consecuencia o un resultado del artículo 16, sino como un pronunciamiento para restringirlo.

libertades de los extranjerios en España; mientras que la persecución de las convicciones personales se crige en uno de los motivos que permiten en nuestro ordenamiento con mayor claridad la concesión del estatuto de refugiado <sup>77</sup>.

De igual modo, los términos del artículo confirman también, con las matizaciones indispensables para cada supuesto, que se trata de una libertad garantizada tanto a las personas físicas como a los entes colectivos, poscan o carezcan de personalidad <sup>78</sup>. No obstante, dado que el precepto se refiere también a la libertad religiosa, en su apartado primero, y a la Iglesia católica y a las demás confesiones, en su apartado tercero, se tiende a la identificación de las comunidades titulares de la libertad con las congregaciones religiosas, olvidando que existe otro tipo de entidades asociativas que precisamente se caracterizan por la asunción y defensa de particulares convicciones ideológicas (por ejemplo, partidos políticos, sindicatos, escuelas, etc.) y cuya formación viene reconocida y amparada en el texto constitucional (arts. 6, 7 y 27 de la Constitución Española).

#### **4.2. Los sujetos con capacidad de menoscabar la libertad ideológica**

En el ámbito pasivo, se encontrarían todos aquellos sujetos que aparecen sometidos a un particular deber de respeto hacia las convicciones particulares de cada individuo o grupo y su manifestación. En principio, la abstracción y la generalidad con la que se reconoce la libertad a sus titulares conlleva el que todo sujeto, individual o colectivo, particular o público, deba abstenerse de intervenir o condicionar la asunción, el cambio y la manifestación de las convicciones ideológicas de los demás; ello sería un vestigio de la esencia de vieja libertad pública (ámbito intangible, dejado al disfrute de su titular, en el que sólo se puede intervenir mediante ley) que continúa conservando en el actual reconocimiento constitucional. No obstante, la realidad hasta ahora descrita es sustancialmente distinta y esa afirmación genérica debe matizarse en algunos casos.

La afirmación sigue siendo totalmente acertada cuando se trata de los poderes públicos y frente a sus actuaciones se sigue disponiendo el núcleo principal de los mecanismos jurídicos de protección, en lo que no difiere

---

<sup>77</sup> Cfr. artículo 3 de la Ley 5/1984, de 26 de marzo. En general, sobre los derechos de los extranjerios y los límites a su ejercicio, véase Eduard SAGARRA: *Los derechos fundamentales y las libertades públicas de los extranjerios en España*, Barcelona, Bosch, 1991, pp. 123 y siguientes..

<sup>78</sup> Cfr. las Sentencias 19/1983, de 14 de marzo (F. 2), y 64/1984, de 22 de abril (F. 1), del Tribunal Constitucional.

excesivamente del resto de los derechos de la sección primera del capítulo II del título I de la Constitución. En sentido positivo, los poderes públicos tienen el deber de conducirse respetando un estricto principio de neutralidad frente a las ideas y convicciones de los ciudadanos; algo que reconoce la norma fundamental de manera expresa para la libertad religiosa<sup>79</sup>, pero que cabe deducir para todo tipo de convicción observando diversos argumentos.

En primer lugar, son valores del ordenamiento jurídico la libertad y el pluralismo político, fines propugnados por el Estado social y democrático de Derecho, concebido en el artículo 1.1 de la Constitución, y que difícilmente se conseguirían sin la neutralidad del ente estatal. En segundo lugar, los poderes públicos se encuentran vinculados al contenido de la Constitución tanto genérica (art. 9.1) como particularmente en lo que se refiere a los derechos y libertades reconocidos en el capítulo II del título I de la misma (art. 53), entre los que se garantiza la libertad ideológica. Para asegurar esta vinculación especial, la misma norma fundamental ha dispuesto una serie de garantías jurídicas de sobra conocidas. En tercer lugar, la intervención de los poderes públicos en la libertad está restringida material, teleológica y formalmente, porque sólo puede interferir en ciertas manifestaciones de la libertad con el objetivo de defender un orden público neutro o desideologizado y respetando una expresa reserva legal. En cuarto lugar, las menciones particulares que refuerzan la vigencia de la libertad se disponen antes que nada frente a los poderes públicos, que han sido los que tradicionalmente han cometido los principales atropellos (arts. 14, 19 y 23.2). En quinto y último lugar, corresponde a los mismos, según el artículo 9.2, el deber de promover las condiciones prácticas que hagan efectivas la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos, incluso removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud; que en el caso de la libertad del artículo 16 supone actuar en favor de *todos los sujetos*, sin introducir criterios discriminatorios. Por lo tanto, aunque el olvido o la timidez del constituyente hayan privado a la libertad ideológica de un pronunciamiento de neutralidad de los poderes públicos como el que recibe la libertad religiosa, todas las razones mencionadas avalan la existencia tácita del mismo en el articulado constitucional.

No insistiremos sobre una cuestión que ha sido confirmada reiteradamente bajo distintas fórmulas por la jurisprudencia constitucional. La neutralidad en la incompatibilidad de la libertad de cátedra y una ciencia o doctrina oficiales en el ámbito educativo<sup>80</sup>; en la prohibición de concurrir junto a los

---

<sup>79</sup> Sin que la prescripción sea tan contundente como la recogida en el texto de la Constitución de la Segunda República, el apartado tercero del artículo 16 proclama que "ninguna confesión tendrá carácter estatal"; es decir, la aconfesionalidad del Estado.

<sup>80</sup> Sentencia 5/1981, de 13 de febrero F. 9.



ciudadanos en calidad de sujetos de actos o actividades de signo religioso<sup>81</sup>; en el hecho de que queden las ideologías sustraídas al control de los poderes públicos<sup>82</sup>; y en la “obligación de los poderes públicos de no imponer coactivamente el estudio de una confesión ideológica o religiosa determinada, al menos con contenido apologético y no puramente informativo”<sup>83</sup>.

Mayores problemas presenta el respeto de la libertad ideológica en las relaciones entre particulares. En la práctica, también los ciudadanos poseen capacidad para afectar de manera inconstitucional la libertad ideológica de terceros, con el agravante de que en su actuación no pueden alegar la defensa del orden público. Salvo casos muy notorios, en bastantes ocasiones la violación se confunde o cubre bajo un supuesto de conflicto de derechos y libertades pertenecientes a distintos titulares y bajo esta fórmula ha sido sometido al juicio de los órganos jurisdiccionales ordinarios y constitucional, que han decidido a cuál de ellos conceder prevalencia.

Como el tema de la eficacia de los derechos en las relaciones intersubjetivas escapa con mucho al objeto del presente trabajo<sup>84</sup>, nos limitaremos a enumerar una serie de supuestos en los que se ha planteado este tipo de conflictos o se dan razones más que suficientes para imaginar un futuro planteamiento. Básicamente, el conflicto puede surgir entre la libertad ideológica individual o colectiva y otra libertad o derecho con que aquélla guarda una importante homogeneidad, o bien, por el contrario, una notoria heterogeneidad.

El supuesto más claro de esto último se localiza en el eventual conflicto entre el derecho a la vida y la libertad ideológica. En este ámbito, se colocaría la negativa a recibir ciertos tratamientos y asistencia médica por razones de tipo ideológico. Ante esta disyuntiva no cabe una respuesta unitaria en favor de uno de los dos derechos, porque la prevalencia de uno u otro va a depender en gran medida de los rasgos singulares que presenta cada supuesto y sin olvidar una particularidad: la mayoría de las veces los dos derechos en conflicto pertenecen a un mismo titular, siendo un tercero el que decide garantizar uno de ellos en detrimento del otro<sup>85</sup>. Se ha querido también

<sup>81</sup> Sentencia 24/1982, de 13 de mayo, F. 1.

<sup>82</sup> El mencionado auto 195/1983, F. 3.

<sup>83</sup> Auto 359/1985, de 29 de mayo, F. 3.

<sup>84</sup> Sobre el tema de la *Drittwirkung der Grundrechte* en el ordenamiento español, cfr. Joaquín GARCÍA MORILLO: *El amparo judicial de los derechos fundamentales*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1985, pp. 65-66 y 97 y ss.; Jesús GARCÍA TORRES y Antonio JIMÉNEZ BLANCO: *Derechos fundamentales y relaciones entre particulares*, Madrid, Civitas, 1986; L. PRIETO: *Estudios sobre derechos fundamentales*, cit., pp. 205 y ss.; y María Luisa BALAGUER CALLEJÓN: *La interpretación de la Constitución en la jurisprudencia ordinaria*, Madrid, Civitas, 1990, pp. 163 y ss.

<sup>85</sup> Este problema parecía que iba a constituir uno de los temas centrales de las sentencias

amparar bajo este tipo de conflicto la denominada “objeción de conciencia médica”, es decir, la negativa de los facultativos sanitarios a la práctica de interrupciones legales del embarazo<sup>86</sup>; cuando, en realidad, no se produce una contraposición entre la vida y la ideología de sujetos distintos o del mismo sujeto, sino entre una convicción personal y la negativa a cumplir un deber jurídico por parte de la misma persona: el ejecutar una interrupción del embarazo en los supuestos normativamente permitidos.

A diferencia de los supuestos en los que el conflicto aparece en ámbitos sustancialmente distintos, resultan aún más complicados de resolver los casos en los que la controversia se deriva de dos libertades de contenido similar. Así se puede encontrar, en primer lugar, un conflicto entre las libertades ideológicas, o bien la libertad ideológica y la libertad religiosa de sujetos y grupos distintos; aquí se plantearía, por ejemplo, el problema de la garantía de las corrientes de opinión dentro de los grupos políticos organizados dentro del país; o de un tema recientemente abordado por la doctrina eclesiasticista con escasos resultados: el de los derechos de los fieles en la organización de la Iglesia católica. En segundo lugar, con conflicto entre libertades ideológicas de dos sujetos distintos en el ámbito de las relaciones de trabajo; estaríamos, entonces, ante el problema de la naturaleza de las relaciones entre las denominadas “empresas ideológicas o de tendencia” (partidos, sindicatos, confesiones religiosas, empresas periodísticas, etc.) y sus trabajadores<sup>87</sup>. Y, en tercer lugar, un conflicto entre la libertad ideológica como libertad de cátedra

---

de Pleno del Tribunal Constitucional 120/1990, de 27 de junio, 137/1990, de 19 de julio, y 11/1991, de 17 de enero, en las que se dilucidaba la corrección constitucional de la asistencia médica y la alimentación forzosa a unos presos en “huelga” de hambre. Las dos primeras, a partir del deber de sujeción especial de los presos y del deber de la administración penitenciaria de preservar la vida y la integridad de aquéllos, reconocen el trasfondo ideológico de la negativa a recibir alimentos o tratamiento médico y concluyen que estas acciones no chocan con la postura de los huelguistas (que es la obtención de sus reivindicaciones políticas y no el morir), puesto que sólo persiguen la protección de la vida; aun así la valoración de su adecuación constitucional exige una ponderación de los bienes y derechos en conflicto, otorgando la máxima eficacia a la voluntad de los presos (fundamentos 8, 9 y 10 de la sentencia 120/1990 y 8 de la sentencia 137/1990). La tercera, además de seguir esta doctrina, admite que para la defensa de la vida se pueden, tras el correspondiente análisis de la razonabilidad de las acciones, *restringir* los derechos de los presos que la pongan en peligro (fundamento 2, *in fine*) y, obviamente, entre ellos, la libertad ideológica. No obstante, el pronunciamiento en favor del derecho a la vida no es tan nítido porque en todas las resoluciones se parte de una libertad ideológica disminuida frente a un pleno derecho a la vida, sin una clara justificación.

<sup>86</sup> Cfr. la sentencia 53/1985, de 11 de abril, en la que se deduce la existencia de esa cláusula de conciencia a partir de una libertad autónoma de conciencia, aunque no se prevea en la correspondiente legislación.

<sup>87</sup> Como ejemplo de planteamiento legal del tema se puede citar la regulación recogida en el artículo 6.1 de la Ley Orgánica de libertad religiosa en torno al régimen interno del personal laboral de los grupos religiosos y las cláusulas de salvaguardia de su identidad y convicciones.

o libertad del enseñante y la libertad de enseñanza de los creadores de centros docentes no estatales, identificados por un ideario —o como se le denomine—, que sería un supuesto bastante especial de conflicto en empresa de tendencia por el cúmulo de bienes constitucionales en liza.

Como puede comprobarse, aquí ya no se plantea estrictamente un problema de eficacia de los derechos fundamentales y libertades públicas entre particulares, que se da por supuesta<sup>88</sup>, sino de oponibilidad frente a terceros de libertades de contenido y estructura similar entre las que en algún momento se tendrá que establecer una preferencia, es decir, escoger “el mejor derecho”. De nuevo, como ocurría cuando se hablaba de la confusión entre la libertad ideológica y otras libertades afines, no resulta factible fijar reglas de carácter general, dejando la resolución del problema al momento en el que se verifique, puesto que normalmente los perfiles fácticos de cada conflicto van a marcar sobremodera el sentido de su solución.

La preferencia de una libertad sobre otra supondrá, en ocasiones, una interferencia y restricción en la libertad ideológica de un individuo o grupo, que necesariamente debe gozar de legitimidad constitucional. Quizá el problema se vea más claro a través de un ejemplo.

La situación descrita es la que se articula dentro de las “empresas de tendencia”, en las que la ideología se presenta como un elemento constitutivo y definitorio de su actividad<sup>89</sup>. Aquí se exige de las personas contratadas un respeto hacia la ideología propia de la empresa, lo que conlleva una selección de las mismas sobre criterios no neutrales y, consecuentemente, una limitación de sus convicciones ideológicas, en concreto, de sus manifestaciones externas. Por lo tanto, se da una disminución temporal de la libertad (durante el tiempo de desarrollo de la actividad laboral), siempre y cuando el trabajo del empleado incida directamente en la transmisión de la ideología de la empresa; es el “deber de respeto” destacado por el Tribunal Constitucional en la mencionada sentencia 5/1981, de 13 de febrero<sup>90</sup>. La única justificación para esa

---

<sup>88</sup> Esencialmente se deriva de la eficacia del genérico sometimiento a la Constitución previsto en el artículo 9.1, aunque, con posterioridad, el alcance de la eficacia de cada derecho en particular vaya a depender de un análisis singularizado de los términos en los que se efectúa su reconocimiento constitucional. Cfr. J. GARCÍA TORRES y A. JIMENEZ BLANCO: *Derechos fundamentales y relaciones entre particulares*, cit., pp. 116 y ss.

<sup>89</sup> Sobre las empresas de tendencia, vid. Joaquín APARICIO TOVAR: “Relaciones de trabajo y libertad de pensamiento en las empresas ideológicas”, en *Lecciones de Derecho del trabajo homenaje a los profesores Bayón Chacón y del Peso y Calvo*, Madrid, Universidad Complutense, 1980, pp. 290 y ss.; Jorge OTADUY GUERIN: *La extinción del contrato de trabajo por razones ideológicas en los centros docentes privados*, Pamplona, Universidad de Pamplona, 1985, pp. 177-179; y Francisco R. BLAT GIMENO: *Relaciones laborales en empresas de tendencia*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1986, pp. 66 y ss.

<sup>90</sup> Más difíciles de aceptar serían la exigencia de la comunión ideológica del empleado

limitación se encuentra también en la Constitución cuando reconoce expresa o tácitamente la necesidad y la existencia de ciertas empresas de tendencia (arts. 6, 7, 16, 20 y 27); pero únicamente esas, y cuando concibe el pluralismo político, no sólo como un valor individual, sino también colectivo<sup>91</sup>.

En situaciones como la descrita, quizá, lo más importante es conocer el papel que asumen los poderes públicos cuando les sean planteados los conflictos que se deriven de distintas manifestaciones de libertad ideológica de sujetos diferentes. A partir de la necesaria posición de neutralidad y de la imposibilidad de favorecer a ciertas convicciones individuales o colectivas frente a otras, los poderes públicos tienen un deber inexcusable de promoción, previsto en el artículo 9.2 de la Constitución, y otro de protección de la libertad ideológica, aun cuando las restricciones provengan de la actuación de los particulares, que se deriva de la especial vinculación que les liga a la existencia y el desarrollo de catálogo constitucional de los derechos fundamentales y las libertades públicas (art. 53.1 de la CE). Así pues, esa especial situación tuitiva exige que los poderes públicos actúen proscribiendo las restricciones de la libertad ideológica que carezcan de una justificación constitucional, sea cual sea el medio a través del que se le plantee el conflicto y sea cuales sean los autores de la limitación indebida<sup>92</sup>. En definitiva, la solución no se aparta de la idea apuntada por la sentencia 5/1981, cuando en

---

con las tesis de la empresa, o la extensión del deber de respeto a la vida privada del mismo, que supondrían lisa y llanamente la supresión de la libertad individual. De lo primero presenta algunos ejemplos Blat en su libro; y lo segundo ha sido admitido por la sentencia 5/1981 (F. 11) y, con posterioridad, parcialmente corregido en otro pronunciamiento del Tribunal Constitucional (en la sentencia 47/1985, de 27 de marzo). Sobre esta última cuestión, véanse las críticas articuladas por María MORENO ANTON: "Vida privada de los docentes e ideario del centro educativo en el Derecho español", en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, V (1989), pp. 163 y ss., especialmente pp. 170-171.

<sup>91</sup> Cfr. F. R. BLAT: *Relaciones laborales en empresas de tendencia*, cit., pp. 66-70.

<sup>92</sup> Por tanto, no podemos estar de acuerdo con Beneyto cuando, después de reconocer el deber de respeto del artículo 16 por parte de las congregaciones religiosas en sus relaciones con personas ajenas, escribe: "No sucede lo mismo con los individuos que pertenecen a las mismas. No parece que el artículo 16 pueda tener eficacia en el ámbito interno de las comunidades religiosas o ideológicas, en donde se presupone, un 'mínimum' de lealtad y cohesión en las creencias. Desde esta óptica, la situación es similar a la de los partidos políticos y otras asociaciones de intereses. La fuerte identidad y aun posible impulsión ideológica que algunas comunidades parareligiosas o sectas pueden ejercer sobre sus miembros más que una objeción a esta opinión, es justamente un argumento que habla en favor de ella. En todo caso, en las situaciones límite que puedan llegar a plantearse, siempre podrán quedar tutelados los derechos de la persona por medio del artículo 10.1" (*Libertad ideológica y religiosa*, cit., p. 364). El argumento nos parece erróneo porque, además de confundir la eficacia constitucional del art. 10.1 en su relación con los derechos fundamentales, la protección del Estado a la libertad se aplica con indiferencia del grado de fidelidad que pueda atar al sujeto a la confesión que pertenezca: la misión de los poderes públicos es la de intervenir siempre que le sea solicitado por el titular de la libertad para garantizarla, con independencia de las posibles "sanciones" que la confesión imponga a sus discípulos discolos.

el párrafo final del fundamento décimo afirma: “Es evidente que la diferencia de criterios entre el titular del centro y el profesor que en él presta sus servicios puede dar origen a conflictos cuya solución habrá de buscarse a través de la jurisprudencia competente y, en último término, y cuando haya lesión de derechos fundamentales o libertades públicas de este mismo Tribunal por la vía de amparo y no mediante el establecimiento apriorístico de una doctrina general.”

### 4.3. Las formas de afectar la libertad ideológica

Cualquiera de los sujetos anteriormente enumerados puede incidir sobre la libertad ideológica, tanto de *manera positiva*, como de *manera negativa*.

Los poderes públicos u otros ciudadanos estarían afectando negativamente la libertad de pensamiento cuando su actuación provocase una situación de desigualdad; es decir, cualquiera de ellos habría sometido a un sujeto a trato desigual o discriminatorio por motivos ideológicos, o de “opinión”, como prevé el artículo 14 de la Constitución. En esta ocasión, queda bastante claro que los poderes públicos tienen que respetar el principio de trato igual en sus relaciones con los particulares y los grupos, bien sea igualdad ante la ley, o bien en la aplicación de la ley<sup>93</sup>.

Pero se plantean sustanciales dudas sobre su vigencia en las relaciones entre particulares. Ciertamente, el problema más que de dudas sobre su eficacia (resueltas por la vinculación genérica del art. 9.1 y por la simple comprensión gramatical del art. 14), es acerca del control de la existencia de la discriminación, salvo que sea notoriamente evidente, y de su eventual justificación.

En sentido positivo, la libertad ideológica se encontraría afectada cuando la actuación se dirigiese contra algún elemento esencial de su contenido o contra alguna potestad o facultad fundamental para su ejercicio. En este ámbito se puede realizar una nueva distinción, según se *actúe directamente* sobre la libertad ideológica (ejemplo, sobre la formación de las convicciones, el rechazo o persecución de ciertas convicciones, etc). o *indirectamente*, incidiendo sobre alguna libertad u otro derecho que sirva de vehículo a una manifestación externa del pensamiento.

---

<sup>93</sup> Para la diferencia de tales conceptos, Miguel RODRIGUEZ-PIÑERO y María Fernanda FERNANDEZ LOPEZ: *Igualdad y discriminación*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 19 y ss.; y José SUAY RINCON: *El principio de igualdad en la jurisprudencia constitucional*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985, pp. 158 y ss.

El Tribunal Constitucional, en la mencionada sentencia 120/1990, ha tenido la oportunidad de ofrecer las pautas que pueden tenerse presentes cuando se traten de distinguir los supuestos en los que se verifican violaciones positivas de la libertad ideológica. Para "que los actos de los poderes públicos puedan ser anulados por violaciones de la libertad ideológica reconocida en el artículo 16 CE es cuando menos preciso, de una parte, que aquéllos perturben o impidan de algún modo la adopción o el mantenimiento en libertad de una determinada ideología o pensamiento y no simplemente que incida en la exposición de determinados criterios —por más que ello pueda tener relevancia ex artículo 20.1 CE—. De otra, se exige que entre el contenido y el sostenimiento de éstos y lo dispuesto en los actos que se combatan quepa apreciar una relación de causalidad suficiente para articular la imputación del ilícito constitucional"<sup>94</sup>. Es decir, debe darse *una conexión directa* entre el acto y la libertad quebrantada y *una relación causa efecto* entre la actuación de los poderes públicos y la limitación inconstitucional.

En realidad, con estos criterios se podrían superar las dudas que surjan del solapamiento de la libertad ideológica con ciertos derechos y libertades; pero, ignoramos hasta qué punto la constatación de la existencia de dicha conexión y de una relación de causalidad resultarán elementos suficientes de juicio más allá del concreto supuesto en el que el Tribunal los utiliza, o incluso si sería de aplicación cuando se tratase de controlar actuaciones de particulares.

Una última cuestión que debe comentarse brevemente dentro del análisis de las formas de afectar la libertad ideológica es el valor que debe concederse y la actitud que deben asumir los poderes públicos ante las convicciones ideológicas contrarias a la Constitución. La persecución de ciertas ideologías o de los sujetos que las sustentan resulta, obviamente, el supuesto más claro de afectación positiva y directa de la libertad reconocida en el artículo 16. La principal dificultad se concreta en dilucidar si el rechazo de ciertas concepciones personales se encuentra amparado en el texto constitucional español como ha ocurrido en el constitucionalismo alemán con el principio de la "democracia militante".

La solución, en virtud a lo sugerido respecto al valor de la libertad ideológica como elemento esencial para la vigencia de los valores superiores del ordenamiento y para la garantía de la dignidad de las personas y la neutralidad del Estado en cuestiones ideológicas y religiosas, no puede ser

---

<sup>94</sup> Fundamento 10.

más negativa, salvo que se deseen quebrantar los pilares básicos de nuestro régimen democrático. Tanto la Constitución Española, como su máximo intérprete, han reconocido un ámbito amplísimo para la admisión de convicciones ideológicas, sin que quepa calificación alguna sobre su maldad o bondad. El único juicio que los poderes públicos están autorizados a realizar sobre las ideologías se reduce a un juicio de licitud o ilicitud penal<sup>95</sup>, derivado de la cláusula del orden público como medio de proteger el ejercicio de los demás derechos fundamentales y libertades públicas<sup>96</sup>; e incluso en esta configuración genérica, tanto el legislador como los aplicadores de la ley, se encuentran sometidos a importantes restricciones, ya mencionadas: la neutralidad del Estado hace legítimas únicamente las intervenciones en la libertad dirigidas a garantizar la vigencia de los demás derechos y libertades constitucionales, integradas en el orden público, y realizando esta tarea mediante un adecuado razonamiento de proporcionalidad que cohoneste los bienes jurídicos en juego.



<sup>95</sup> Sobre los problemas de la regulación penal de la defensa de las libertades del artículo 16, se pueden ver Juan TERRADILLOS: "Protección penal de la libertad de conciencia", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 69 (1983), pp. 319 y ss.; y Ana FERNANDEZ CORONADO: "La tutela penal de la libertad religiosa", en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 1986, pp. 17 y ss.

<sup>96</sup> Para GARCIA MORILLO, además de otros argumentos, las ideologías contrarias a la Constitución se admiten "porque a esto tiende la introducción de la palabra 'ideología': a garantizar la formación de sistemas de ideologías totalizadoras que presenten una concepción del mundo global y una pretensión transformadora, en cualquier sentido, de la realidad existente"; en J. de ESTEBAN y L. LOPEZ GUERRA: *El régimen constitucional español*, vol. I, Barcelona, Labor, 1984, p. 147.