

## PRESUPUESTOS CONSTITUCIONALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA CULTURA DE LA PAZ EN UNA SOCIEDAD PLURAL

Salvador PÉREZ ÁLVAREZ

Catedrático de Derecho  
Eclesiástico del Estado  
Facultad de Derecho  
UNED. Universidad Nacional  
de Educación a Distancia  
[sperez@der.uned.es](mailto:sperez@der.uned.es)

### RESUMEN

*La Agenda 2030 persigue, entre otros objetivos, fortalecer la Cultura de la Paz universal. La consecución de este Objetivo de Desarrollo Sostenible requiere que los Estados miembros de Naciones Unidas adopten todas las medidas necesarias para garantizar el respeto y la promoción de los derechos humanos y de las libertades públicas en condiciones de igualdad reales y efectivas. Sobre la base de estos presupuestos el objeto de este trabajo es analizar cuáles son los posibles presupuestos constitucionales para implementar y fortalecer la Cultura de la Paz en una sociedad religiosa y culturalmente plural como es la sociedad española contemporánea.*

*Palabras clave:* Cultura de la Paz, diversidad, libertad, igualdad, laicidad positiva.

### ABSTRACT

*2030 Agenda aims at, among other goals, strengthening the universal Culture of Peace. The achievement of this Sustainable Development Goal requires that the Member States of the United Nations adopt all the necessary measures to guarantee the respect and promotion of human rights and public freedoms under conditions of real and effective equality. Based on these assumptions, the purpose of this work is to analyze what are the possible constitutional assumptions to implement and strengthen the Culture of Peace in a religiously and culturally plural society such as contemporary Spanish society.*

*Keywords:* Peace Culture, Diversity, Freedom, Equality, Positive Secularism.

### ZUSAMMENFASSUNG

*Die Agenda 2030 zielt unter anderem darauf ab, die universelle Kultur des Friedens zu stärken. Die Verwirklichung dieses Ziels für nachhaltige Entwicklung erfordert, dass die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Achtung und Förderung der Menschenrechte und der*

*öffentlichen Freiheiten unter den Bedingungen einer echten und effektiven Gleichheit zu gewährleisten. Auf der Grundlage dieser Annahmen sollen in diesem Beitrag die möglichen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung und Stärkung der Friedenskultur in einer religiös und kulturell pluralen Gesellschaft wie der heutigen spanischen Gesellschaft analysiert werden.*

*Schlüsselwörter:* Kultur des Friedens, der Vielfalt, der Freiheit, der Gleichheit, des positiven Säkularismus.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. LA LIBERTAD DE CONCIENCIA. FUNDAMENTO DE LA CULTURA DE LA PAZ.—1. Concepto.—2. Contenido.—3. Límites.—III. IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. PILAR DE LA CULTURA DE LA PAZ.—IV. LA LAICIDAD POSITIVA. GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA CULTURA DE LA PAZ.—V. A MODO DE CONCLUSIÓN.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

El Preámbulo de la Agenda 2030 resalta que se trata de un plan de acción que persigue, entre otros objetivos, fortalecer la Cultura de la Paz universal dentro de un concepto más amplio de libertad, pues «no puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible». La Cultura de la Paz ya había sido definida por Naciones Unidas en el art. 1 de la Resolución A/53/243 sobre Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz de 6 de octubre de 1999<sup>1</sup> como aquel «conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida [...] animados por un entorno nacional e internacional que favorezca a la paz» basados en: 1) «el respeto pleno y la promoción de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales»; 2) «el compromiso con el arreglo pacífico de los conflictos»; 3) «el respeto y el fomento de la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres»; 4) «el respeto y el fomento del derecho de todas las personas a la libertad de expresión, opinión e información», y 5) «la adhesión a los principios de libertad, justicia, democracia, tolerancia, solidaridad, cooperación, pluralismo, diversidad cultural, diálogo y entendimiento a todos los niveles de la sociedad y entre las naciones». El respeto a estos valores constituye un requisito imprescindible para construir las «sociedades plurales justas, pacíficas, justas e inclusivas» a que se refiere expresamente la Agenda 2030.

<sup>1</sup> La *Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz* puede ser consultada online en [https://fund-culturadepaz.org/wp-content/uploads/2021/02/Declaracion\\_CulturalPaz.pdf](https://fund-culturadepaz.org/wp-content/uploads/2021/02/Declaracion_CulturalPaz.pdf), consultado el 5 de abril de 2023.

La consecución de este Objetivo de Desarrollo Sostenible requiere que los Estados miembros de Naciones Unidas adopten todas las medidas necesarias para garantizar el respeto y la promoción de los derechos humanos y de las libertades públicas en condiciones de igualdad reales y efectivas, en tanto en cuanto herramientas más eficaces para poner fin a todo tipo de discriminaciones y/o exclusiones sociales, como requisito imprescindible para que se respeten los valores en que se fundamenta la Cultura de la Paz. Ahora bien, como ha puesto de manifiesto Souto Galván, los sucesivos Relatores Especiales de Naciones Unidas encargados de valar por el grado de cumplimiento de este compromiso de los Estados miembros, si no se eliminan todas las formas de discriminación e intolerancia que siguen padeciendo multitud de ciudadanos en situaciones de especial vulnerabilidad por motivos culturales, religiosos o de creencias. También es del todo necesario hacer frente a las restricciones indebidas de la libertad de conciencia consagrada como una de las libertades básicas de todos los hombres en el art. 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948<sup>2</sup>, para que se puedan eliminar todas las formas de discriminación que están teniendo lugar actualmente en diferentes partes del mundo por estos motivos<sup>3</sup>. Nos referimos a la primera y las más básica de las libertades como ha afirmado Jemolo<sup>4</sup>, consecuencia inmediata de la relación que existe entre la conciencia y la dignidad humana «como valor espiritual y moral inherente a la persona, que se manifiesta singularmente en la autodeterminación consciente y responsable de la propia vida»<sup>5</sup>, «en el que tiene su fundamente y, a la vez, fundamento y fuente del resto de libertades y derechos fundamentales»<sup>6</sup>.

El respeto y la promoción de la libertad de conciencia, pensamiento y de religión en condiciones de igualdad reales y efectivas se erige, pues, como uno de los requisitos imprescindibles para la consecución de la aspiración más elevada que persigue la Agenda 2030: «fortalecer la Cultura de la Paz universal dentro de un concepto más amplio de libertad» como pilares de un «mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no

<sup>2</sup> Adoptada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948.

<sup>3</sup> «La libertad religiosa en el ámbito internacional», en G. SUÁREZ PERTIERRA *et al.*, *Derecho eclesiástico del Estado*, 3.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, p. 79.

<sup>4</sup> A. C. JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 130 y ss.

<sup>5</sup> Cfr. STC 53/1985, de 11 de abril, FJ 8.

<sup>6</sup> D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Derecho de la libertad de conciencia I. Conciencia, tolerancia y laicidad*, 4.ª ed., Madrid, Thomson-Reuters Civitas, 2011, p. 302.

discriminación; donde se respeten las razas, el origen étnico y la diversidad cultural y en el que exista igualdad de oportunidades para que pueda realizarse plenamente el potencial humano y para contribuir a una prosperidad compartida; un mundo que invierta en su infancia y donde todos los niños crezcan libres de la violencia y la explotación; un mundo en el que todas las mujeres y niñas gocen de la plena igualdad entre los géneros y donde se hayan eliminado todos los obstáculos jurídicos, sociales y económicos que impiden su empoderamiento; un mundo justo, equitativo, tolerante, abierto y socialmente inclusivo en el que se atiendan las necesidades de los más vulnerables» (núm. 8). Sobre la base de estos presupuestos el objeto de este trabajo es analizar cuáles son los posibles presupuestos constitucionales para implementar y fortalecer la Cultura de la Paz en una sociedad religiosa y culturalmente plural como es la sociedad española contemporánea.

## II. LA LIBERTAD DE CONCIENCIA. FUNDAMENTO DE LA CULTURA DE LA PAZ

### 1. Concepto

La libertad de conciencia puede ser definida siguiendo a Llamazares Fernández como «el derecho que protege las siguientes facultades: 1) a disponer de un espacio de privacidad totalmente sustraído de la invasión de la inoperatividad del derecho, que entraña la libre formación de la conciencia y el libre mantenimiento, abandono, sustitución o modificación de unas u otras convicciones o creencias, unas u otras ideas [y/o unas u otras señas de identidad cultural], en la medida en que estas últimas estén estrechamente unidas a las convicciones; 2) a expresarlas o a silenciarlas, a comportarse de acuerdo con ellas y a no ser obligado a comportarse en contradicción con ellas, así como a compartirlas y a ejercerlas con otros»<sup>7</sup>. En el ordenamiento constitucional en vigor, esta libertad es uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos, lo que implica que posee una fuerza jurídica indiscutible que posee eficacia jurídica directa de modo que, como afirma Contreras Mazarío, «cualquier disposición, cláusula, pacto o decisión» que sea contraria a su contenido esencial «deberá reputarse nula e inexistente»<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Cfr. D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Derecho de la libertad de conciencia I...*, op. cit., p. 21.

<sup>8</sup> Cfr. J. M.<sup>a</sup> CONTRERAS MAZARÍO, *Derecho y factor religioso. El espíritu de la libertad y las libertades del espíritu*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, p. 80.

En cuanto derecho fundamental, el TC ha dejado claro que esta libertad se encuentra reconocida junto a la libertad de pensamiento implícitamente en el art. 16.1 CE<sup>9</sup> que garantiza la «libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades» en las que, en su caso, se integren<sup>10</sup>. En concreto, el Tribunal considera que «la libertad de conciencia es una concreción de la libertad ideológica, que nuestra Constitución reconoce en el art. 16»<sup>11</sup> comprensiva, a su vez, de la libertad religiosa<sup>12</sup> en una relación de género a especie. Según esta doctrina del Tribunal, «la libertad ideológica que, en expresión del art. 16, se identifica con la libertad de convicción, se concreta como libertad de pensamiento o como libertad de conciencia, y en ella se incluye la libertad religiosa, en parte libertad de conciencia y en parte libertad de pensamiento, que a su vez contiene a la libertad de culto»<sup>13</sup> que, como matiza Suárez Pertierra, «es una libertad externa»<sup>14</sup>. Las libertades de pensamiento y de conciencia son, pues, dos modalidades de la libertad ideológica y, por tanto, se trata de dos perspectivas diferentes desde el punto de vista lógico y de un solo derecho desde el punto de vista jurídico<sup>15</sup>.

Al excluir de la protección del art. 16.1 CE al derecho de la libertad de opinión<sup>16</sup>, la libertad de pensamiento que forma parte de aquella libertad según los Textos Internacionales sobre Derechos Humanos<sup>17</sup>, tan solo coincide parcialmente con la libertad ideológica entendida en sentido

<sup>9</sup> En concreto el TC ha decolado que «el derecho fundamental recogido en el art. 16 de la Constitución comprende, junto a las modalidades de la libertad de conciencia y la de pensamiento, íntimas y también exteriorizadas». Cfr. STC 19/1985, de 13 de febrero, FJ 2.

<sup>10</sup> A. FERNÁNDEZ-CORONADO, «El significado del art. 16 en el contexto constitucional», en A. FERNÁNDEZ-CORONADO *et al.* (dirs.), *Libertad de conciencia, laicidad y Derecho. Liber discipulorum en homenaje al prof. dr. Dionisio Llamazares Fernández*, Pamplona, Thomson-Reuters Civitas, 2014, pp. 92 y ss.

<sup>11</sup> Cfr. STC 15/1982, de 23 de abril, FJ 6.

<sup>12</sup> AATC 551/1985, de 24 de julio, FJ 3, y 617/1984, de 31 de octubre, FJ 4.

<sup>13</sup> Cfr. D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Derecho de la libertad de conciencia I...*, *op. cit.*, p. 24.

<sup>14</sup> Cfr. G. SUÁREZ PERTIERRA, «La libertad religiosa, ideológica y de culto. Los principios informadores del Derecho eclesiástico del Estado», en G. SUÁREZ PERTIERRA *et al.*, *Derecho eclesiástico del Estado*, 3.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, p. 119.

<sup>15</sup> Cfr. D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Derecho de la libertad de conciencia I...*, *op. cit.*, p. 305.

<sup>16</sup> STC 214/1991, de 11 de noviembre, FJ 6.

<sup>17</sup> En este sentido en el proceso de elaboración de los arts. 18 y 19 de la DUDH que consagran las libertades de pensamiento y de opinión respectivamente la Subcomisión de Derechos Humanos de la ONU planteó incluir la libertad de pensamiento en el art. 19 junto a las libertades de expresión y de información. *Vid.* J. A. SOUTO PAZ, *Comunidad política y libertad de creencias. Introducción de las libertades públicas en el Derecho comparado*, 3.ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2007, p. 12.

amplio<sup>18</sup>, es decir, como libertad de pensamiento y de conciencia como ha concretado el propio TC<sup>19</sup>. Pues según la doctrina del Tribunal a la libertad ideológica le corresponde el correlativo derecho a expresarla, sin que ello quiera decir que toda expresión u opinión libremente emitida sea una manifestación de la libertad consagrada en el art. 16.1 CE<sup>20</sup>. El derecho a expresar libremente pensamientos, ideas y opiniones»<sup>21</sup> es una «faceta» de la libertad de expresión<sup>22</sup> o un «ámbito» en que se manifiesta la libertad de pensamiento y expresión consagrada en el art. 20.1 CE<sup>23</sup>. En cambio, la libertad de conciencia es una concreción de la libertad ideológica según la doctrina del TC o, como matiza Llamazares Calzadilla, la categoría ontológica de la libertad ideológica con la que se identifica en sentido estricto y, en cambio, la libertad religiosa forma parte integrante de aquellas<sup>24</sup> en una relación de especie a género como acabamos de ver. Esta identificación entre la libertad ideológica y de conciencia que determina que la libertad de conciencia sea «una libertad matriz vinculada al momento originario en que tiene lugar el pleno poder de autodeterminación de las convicciones personales del individuo, las cuales van a cristalizaren el elenco de las facultades que integran esas específicas manifestaciones de esta que son las libertades ideológica y religiosa»<sup>25</sup>. La libertad ideológica entendida en sentido estricto o de conciencia es, pues, la libertad de convicciones o creencias y de las ideas inseparables de ellas que forman un sistema o una cosmovisión global del mundo, sea de signo religioso o secular<sup>26</sup>.

La libertad de conciencia es uno de los principios superiores del orden constitucional en vigor de contenido jurídico que, consecuentemente, obliga y vincula a todos los poderes públicos<sup>27</sup>, de modo que en

<sup>18</sup> D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Derecho de la libertad de conciencia I...*, op. cit., p. 305.

<sup>19</sup> En concreto el TC ha afirmado que la libertad de pensamiento y de conciencia consagrado en el art. 9 CEDH es equivalente al derecho consagrado en el art. 16 CE. Vid. STC 11/2016, de 1 de febrero, FJ 2.

<sup>20</sup> STC 214/1991, de 11 de noviembre, FJ 6.

<sup>21</sup> Cfr. SSTC 153/1985, de 7 de noviembre, FJ 5; 43/2004, de 23 de marzo, FJ 5, y 51/2008, de 14 de abril, FJ 5.

<sup>22</sup> ATC 152/1993, 24 de mayo, FJ 2.

<sup>23</sup> ATC 130/1985, de 27 de febrero, FJ 2; STC 51/2008, de 14 de abril, FJ 5.

<sup>24</sup> M.<sup>a</sup> C. LLAMAZARES CALZADILLA, *Ritos, signos e invocaciones: Estado y simbología religiosa*, Madrid, UC3M-Dykinson, 2015, p. 42.

<sup>25</sup> Cfr. A. VALERO HEREDIA, *Libertad de conciencia, neutralidad del Estado y principio de laicidad (un estudio constitucional comparado)*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2008, pp. 31 y ss.

<sup>26</sup> J. R. POLO SABAU, *Estudios sobre la Constitución y la libertad de creencias*, Málaga, Universidad de Málaga, 2006, pp. 27 y ss.

<sup>27</sup> D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Derecho de la libertad de conciencia I...*, op. cit., pp. 309 y ss.

su actuación deben garantizar la inmunidad de coacción a todos los individuos en materia convicciones<sup>28</sup> o de expresión de las señas de identidad cultural. Como ha declarado el propio TC «las libertades que garantiza el art. 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 art. 1.1 de la Constitución como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico»<sup>29</sup>. La libertad de conciencia se erige, entonces, como una de las garantías institucionales del ordenamiento constitucional en vigor para la implementación y desarrollo de una auténtica Cultura de la Paz en el contexto de una sociedad religiosa y culturalmente plural como es la sociedad española contemporánea<sup>30</sup>. «Sin la libertad ideológica consagrada en el art. 16.1 de la Constitución, no serían posibles los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico que se propugnan en el art. 1.1 de la misma para constituir el Estado social y democrático de derecho que en dicho precepto se instaura. Para que la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político sean una realidad efectiva y no la enunciación teórica de unos principios ideales, es preciso que a la hora de regular conductas y, por tanto, de enjuiciarlas, se respeten aquellos valores superiores sin los cuales no se puede desarrollar el régimen democrático que nos hemos dado en la Constitución de 1978»<sup>31</sup>. La libertad de conciencia no es, pues, un principio constitucional más; en cuanto garantía institucional del Estado Social y de Derecho, es uno de los principios constitucionalmente protegidos<sup>32</sup> que constituyen «elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio Texto constitucional [...] no han sido más que enunciadas en la Constitución, sin encontrar en ella el imprescindible desarrollo del orden constitucional vigente»<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> G. SUÁREZ PERTIERRA, «La libertad religiosa, ideológica y de culto...», *op. cit.*, pp. 131 y ss.

<sup>29</sup> STC 20/1990, de 15 de febrero, FJ 4.c).

<sup>30</sup> D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Derecho de la libertad de conciencia I...*, *op. cit.*, pp. 309 y ss.

<sup>31</sup> STC 20/1990, de 15 de febrero, FJ 3.

<sup>32</sup> STC 19/1985, de 13 de febrero, FJ 1.

<sup>33</sup> SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, y 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 9.

## 2. Contenido del derecho

La libertad de conciencia tiene un contenido genérico que incluye tres niveles: 1) la libertad para tener unas creencias, convicciones e ideas inseparables de ellas, para cambiar de unas u otras, para formarlas libremente, es decir, incluye el derecho a la libre formación de la conciencia<sup>34</sup>; 2) la libertad para expresar o silenciar esas convicciones<sup>35</sup>, y 3) la libertad para comportarse de acuerdo con ellas<sup>36</sup>, y a no ser obligado a actuar en contra<sup>37</sup>. Estas facultades constituyen el contenido básico de este derecho, y deben ser garantizadas y aseguradas por parte de los poderes públicos de tal manera que los individuos puedan utilizar todos los instrumentos que el Estado pone a su alcance para que pueda desarrollar con plenitud su personalidad conforme a los imperativos morales de su propia conciencia<sup>38</sup>. Cada uno de estos niveles constituye el fundamento, a su vez, del resto de derechos fundamentales y libertades públicas inherentes a la dignidad humana que constituyen los pilares de la Cultura de la Paz. A saber:

El primer nivel incluye la libertad en la formación de la conciencia, esto es, en la percepción libre por el sujeto de sí mismo y del mundo en torno a él, así como libertad para tener unas u otras convicciones, creencias e ideas, así como una cultura propia concebida como expresión de cualquier forma de identidad o cosmovisión del mundo<sup>39</sup>. Ambas facultades pertenecen al fuero interno del individuo y por este motivo su disfrute no puede ser restringido ni por el Estado ni por terceros con quienes se relacione. Pero es que, además, los poderes públicos se encuentran obligados a crear todas las condiciones para que el individuo pueda formar sus propias convicciones en régimen de auténtica libertad<sup>40</sup>. Lo que implica una especial protección de los menores y, en general, de la juventud y de la infancia, y se prolonga a los derechos a la educación y a la información como objetivo a cuyo servicio deben estar las libertad de enseñanza, información y expresión. Este nivel también incluye la libertad para tener unas u otras

---

<sup>34</sup> ATC 180/1986, de 21 de febrero, FJ 2; SSTC 120/1990, de 27 de junio, FJ 10; 137/1990, de 19 de junio, FJ 8, y 235/2007, de 7 de noviembre, FJ 5.

<sup>35</sup> STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4.

<sup>36</sup> ATC 213/2006, de 13 de julio, FJ 4.

<sup>37</sup> SSTC 53/1985, de 11 de abril, FJ 14; 60/1987, de 27 de octubre, FJ 3; 161/1987, de 27 de octubre, FJ 3, y 321/1994, de 28 de noviembre, FJ 5.

<sup>38</sup> G. SUÁREZ PERTIERRA, «La libertad religiosa, ideológica y de culto...», *op. cit.*, pp. 134 y ss.

<sup>39</sup> G. SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei*, Roma, Rizzoli, 2000, pp. 62 y ss.

<sup>40</sup> G. SUÁREZ PERTIERRA, «La libertad religiosa, ideológica y de culto...», *op. cit.*, pp. 134 y ss.



convicciones, creencias o ideas o abandonarlas sin coacciones o injerencias externas<sup>41</sup>, que constituye como ha afirmado el TC «un claustro íntimo de creencias y, por tanto, un espacio de autodeterminación intelectual ante el fenómeno religioso, vinculado a la propia personalidad y dignidad individual»<sup>42</sup>. Así como el derecho a sentirse miembro de una determinada cultura, y a no ser obligado a permanecer en ella, que construye el fundamento del derecho a la identidad cultural y a la diferencia.

El segundo nivel incluye la libertad para expresar y manifestar o no las propias ideas o convicciones y la propia cultura, para hacer partícipes de ellas a otros, transmitiéndolas, propagándolas y enseñándolas, siempre dentro del límite infranqueable impuesto por el respeto del derecho a la libre formación de la conciencia<sup>43</sup>; así como para transmitir de generación a generación los valores, tradiciones y demás señas que conforman la identidad cultural del individuo. Ampara, pues, como ha puesto de manifiesto el TC, un *agere licere* consistente en la libertad para profesar las creencias que se desee y conducirse de acuerdo con ellas, así como mantenerlas frente a terceros y poder hacer proselitismo de las mismas, siempre y cuando no perturban o impidan de algún modo la adopción, el mantenimiento o la expresión de las propias creencias por parte de aquellos<sup>44</sup>. Esta manifestación de la libertad de conciencia constituye el fundamento de los derechos de libertad de enseñanza y de libertad de expresión y de información, que adquieren una protección jurídica reforzada en la medida en que están al servicio del derecho a la educación y a la formación de una opinión pública libre respectivamente<sup>45</sup>.

Dentro de este nivel también debemos incluir la libertad del individuo adherirse o no a las comunidades religiosas, asociaciones filosóficas de convicciones y a los colectivos minoritarios que tengan la misma cosmovisión del mundo<sup>46</sup>. De aquí arranca el derecho de asociación de sus miembros, y tiene su fundamento el reconocimiento legal de aquellas colectividades y su sometimiento a un Derecho especial atendiendo a la especificidad y a la relevancia constitucional del fenómeno social ideológico y/o cultural<sup>47</sup>, es decir, «la identificación y admisión en el ordenamiento jurídico de una

<sup>41</sup> D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Derecho de la libertad de conciencia I...*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>42</sup> Cfr. SSTC 177/1996, de 11 de noviembre, FJ 9, y 34/2011, de 28 de marzo, FJ 3.

<sup>43</sup> D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Derecho de la libertad de conciencia I...*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>44</sup> STC 141/2000, de 29 de mayo, FJ 4.

<sup>45</sup> D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Derecho de la libertad de conciencia I...*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>46</sup> G. SUÁREZ PERTIERRA, «La libertad religiosa, ideológica y de culto...», *op. cit.*, pp. 121 y ss.

<sup>47</sup> D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Derecho de la libertad de conciencia I...*, *op. cit.*, p. 23.

agrupación de personas que pretende ejercitar, con inmunidad de coacción, su derecho fundamental al ejercicio colectivo» de aquella libertad según el TC<sup>48</sup>. Esta manifestación de este derecho fundamental constituye el fundamento de los derechos reconocidos a estos colectivos, ya sea con base en normas de Derecho especial comunes a todas ellas por ser desarrollo de aquella libertad o con base en normas de Derecho especial singulares, como las califica Fernández-Coronado, derivadas del disfrute con plenitud de cada creencia o identidad cultural<sup>49</sup>.

En último lugar, la libertad de conciencia también comprende la libertad para comportarse de acuerdo con las propias convicciones, creencias e ideas insertables de ellas, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, y a no ser obligado a actuar en contra de ellas. Se trata, en términos del TC, de «una dimensión externa de *agere licere* que faculta a los ciudadanos para actuar con arreglo a sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros»<sup>50</sup> «con plena inmunidad de coacción del Estado o de cualesquiera grupos sociales»<sup>51</sup>. Así entendida, esta manifestación de esta libertad es el fundamento de los derechos a la objeción de conciencia, a contra matrimonio u otras formas o modelos familiares de convivencia, a la toma de decisiones que afecten a la propia salud como señala Tarodo Soria<sup>52</sup>; y a expresarse conforme a las propias señas de identidad en todos los ámbitos tanto de la esfera pública como privada. La libertad de comportarse conforme a la propia conciencia no es un derecho absoluto, sino que se encuentra limitada, como veremos a continuación, por el debido respeto a los derechos y libertades de los demás y la salvaguarda de la salud, seguridad y moral públicas en tanto en cuanto elementos integrantes del orden público constitucional español (arts. 16.1 CE y 3.1 LOLR).

Cada uno de estos niveles constituye el haz de derechos o facetas que constituyen el contenido esencial de la libertad de conciencia que, desde una perspectiva constitucional, deben ser protegidos y, en su caso, pro-

<sup>48</sup> STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 7.

<sup>49</sup> A. FERNÁNDEZ-CORONADO, *Estado y confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 107 y ss.

<sup>50</sup> SSTC 19/1985, de 13 de febrero, FJ 2; 120/1990, de 27 de junio, FJ 10; 137/1990, de 19 de julio, FJ 8; 166/1996, de 28 de octubre, FJ 2; 177/1996, de 11 de noviembre, FJ 9; 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4; 154/2002, de 18 de julio, FJ 6; 101/2004, de 2 de junio, FJ 3, y 34/2011, de 28 de marzo, FJ 3.

<sup>51</sup> SSTC 24/1982, de 13 de mayo, FJ 4; 166/1996, de 28 de octubre, FJ 2; 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4; 154/2002, de 18 de julio, FJ 6; 101/2004, de 2 de junio, FJ 3, y 34/2011, de 28 de marzo, FJ 3.

<sup>52</sup> S. TARODO SORIA, *Libertad de conciencia y derechos del usuario de los servicios sanitarios*, San Sebastián, Universidad del País Vasco, 2008.

movidos por los poderes públicos mediante una acción positiva que no puede consistir solamente en una inmunidad de coacción<sup>53</sup>. El desempeño por parte de las instancias estatales de esta función promocional innata a la cláusula del Estado Social y de Derecho es lo que permite configurar a la libertad de conciencia como un derecho fundamental de libertad, que incorpora una dimensión positiva o prestacional que debe ser llevada a cabo hasta donde sea necesario para que la misma pueda disfrutarse con plenitud<sup>54</sup>. «Desde esta perspectiva», como aclara Contreras Mazarío, «es el propio Estado el que toma la iniciativa de establecer y adoptar acciones y sanciones positivas, que lleva a cabo a través de la legislación y de la Administración con la adopción de normas de organización, con la finalidad de conseguir la plenitud de los derechos de libertad y de igualdad reconocidos»<sup>55</sup>.

En cumplimiento de dicha función promocional el legislador español ha concretado el conjunto de facetas que conforman el contenido genérico de la libertad de conciencia, mediante el reconocimiento positivo de un conjunto de derechos de carácter personal y colectivo en la LOLR, atendiendo a la relevancia que el TC otorga a la dimensión religiosa de aquel derecho fundamental<sup>56</sup>. Así, según lo dispuesto en el art. 2.1 de la Ley, la libertad religiosa «comprende, con la consiguiente inmunidad de coacción, el derecho de toda persona a:

- Profesar las creencias religiosas que libremente elija o no profesar ninguna; cambiar de confesión o abandonar la que tenía; manifestar libremente sus propias creencias religiosas o la ausencia de las mismas, o abstenerse de declarar sobre ellas.
- Practicar los actos de culto y recibir asistencia religiosa de su propia confesión; conmemorar sus festividades, celebrar sus ritos matrimoniales; recibir sepultura digna, sin discriminación por motivos religiosos, y no ser obligado a practicar actos de culto o a recibir asistencia religiosa contraria a sus convicciones personales.
- Recibir e impartir enseñanza e información religiosa de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento;

<sup>53</sup> G. SUÁREZ PERTIERRA, «La libertad religiosa, ideológica y de culto...», *op. cit.*, pp. 121 y ss.

<sup>54</sup> J. R. POLO SABAU, *Estudios sobre la Constitución...*, *op. cit.*, p. 30.

<sup>55</sup> J. M.<sup>a</sup> CONTRERAS MAZARÍO, «La libertad de conciencia y la función promocional del Estado», *Laicidad y libertades. Escritos Jurídicos*, núm. 0 (2000), p. 148.

<sup>56</sup> G. SUÁREZ PERTIERRA, «La libertad religiosa, ideológica y de culto...», *op. cit.*, pp. 121 y ss.

- elegir para sí, y para los menores no emancipados e incapacitados, bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
- Reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas de conformidad con el ordenamiento jurídico general y lo establecido en la presente Ley Orgánica».
  - Junto a estos derechos individuales, el contenido esencial de la libertad religiosa también «comprende el derecho de las Iglesias, confesiones y comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, a designar y formar a sus ministros, a divulgar y propagar su propio credo, y a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero. Para la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos, militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos» (arts. 2.2 y 2.3 LOLR).

El conjunto de derechos individuales y colectivos en que se concreta la especificidad religiosa de la libertad de conciencia también deben ser reconocidos, por presión del principio de igualdad, a los miembros de las asociaciones filosóficas de convicciones siempre que sean compatibles, eso sí, con el carácter secular de sus creencias o con sus señas de identidad cultural. Los poderes públicos deben igualmente remover todos los obstáculos que sus miembros puedan disfrutar con plenitud de su libertad de conciencia, en condiciones de igualdad reales y efectivas con quienes poseen unas convicciones de tipo religioso.

Finalmente, el conjunto de derechos que constituyen el contenido general de la libertad de conciencia también se concreta en un conjunto de derechos específicos de los colectivos minoritarios y de los miembros que los integran. Siguiendo los estándares fijados por Naciones Unidas en el art. 2 de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas o Lingüísticas de 1992<sup>57</sup>, el conjunto de facultades que debería constituir el contenido esencial de la libertad de conciencia de estos colectivos es el siguiente:

---

<sup>57</sup> Aprobada por la Asamblea General en su Resolución 47/135 del 18 de diciembre de 1992.

- «Derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, y a utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo.
- Derecho de participar efectivamente en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública.
- Derecho de participar efectivamente en las decisiones que se adopten a nivel nacional y, cuando proceda, a nivel regional respecto de la minoría a la que pertenezcan o de las regiones en que vivan, de toda manera que no sea incompatible con la legislación nacional.
- Derecho de establecer y mantener sus propias asociaciones.
- Derecho a establecer y mantener, sin discriminación de ninguno tipo, contactos libres y pacíficos con otros miembros de su grupo y con personas pertenecientes a otras minorías, así como contactos transfronterizos con ciudadanos de otros Estados con los que estén relacionados por vínculos nacionales o étnicos, religiosos o lingüísticos».

### 3. Límites

La dimensión interna de la libertad de conciencia, esto es, los derechos a firmar en libertad la propia conciencia y a tener o no unas u otras convicciones, creencias o ideas o a cambiarlas forma parte de la intimidad de los individuos inmunes, por tanto, frente a las posibles coacciones o injerencias del propio Estado, de los poderes públicos o de terceros. En cambio, las libertades para manifestarse y para comportarse conforme a la propia conciencia no es un derecho absoluto, sino que se encuentra limitada, como veremos a continuación, por el debido respeto a los derechos y libertades de los demás y la salvaguarda de la salud, seguridad y moral públicas en tanto en cuanto elementos integrantes del orden público constitucional español (arts. 16.1 CE y 3.1 LOLR). El orden público constitucional se caracteriza, entre otras notas, por las de su relatividad en el tiempo y en el espacio y por la de su excepcionalidad<sup>58</sup>. Ello significa que la interpretación y concreción del mismo debe ser llevada a cabo por los tribunales en función de la repercusión de la materia sobre todos y cada uno de los elementos que integran su contenido<sup>59</sup>. La operatividad práctica del

<sup>58</sup> E. PÉREZ VERA, «El concepto de orden público en el Derecho internacional», *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, núm. 7 (1984), pp. 280 y ss.

<sup>59</sup> J. A. CORRIENTE CÓRDOBA, «La excepción de orden público en el Derecho internacional privado español», *Anuario de Derecho Internacional*, vol. II (1975), pp. 147 y ss.

orden público debe ser delimitada, en función de la repercusión de la concreta manifestación externa de la libertad de conciencia sobre los derechos y libertades de los demás, la seguridad, la salud o la moral públicas. Asimismo, esta nota implica que el orden público constitucional solo operará como límite a las manifestaciones de aquella libertad que contradigan manifiestamente alguno o algunos de aquellos elementos<sup>60</sup>.

En relación con este particular, debe ser tenido igualmente en cuenta que, de conformidad con la doctrina del TC que los límites de la libertad de conciencia deben ser interpretados de manera restrictiva, de modo que se garantice, en todo caso, la máxima amplitud del ejercicio de este derecho<sup>61</sup>. «Un entendimiento de la cláusula de orden público coherente con el principio general de libertad que informa el reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales obliga a considerar que, como regla general, solo cuando se ha acreditado en sede judicial la existencia de un peligro cierto para “la seguridad, la salud y la moralidad pública”, tal como han de ser entendidos en una sociedad democrática, es pertinente invocar el orden público como límite al ejercicio del derecho a la libertad religiosa y de culto»<sup>62</sup>.

Sobre la base de estas aclaraciones previas, veamos, si quiera brevemente, la operatividad práctica de los distintos elementos que componen el orden público constitucional protegido por la ley. Por lo que se refiere al «respeto a los derechos y libertades de los demás» nos hallamos ante un conflicto entre el ejercicio de dos o más derechos fundamentales. Bajo esta perspectiva, la actuación de este límite nunca puede constituir, como ha puesto de manifiesto Contreras Mazarío «una causa de restricción o violación del propio derecho, ni una causa de discriminación o de intolerancia [...] ello supone, en consecuencia, el reconocimiento y aplicación, por lo que al derecho analizado se refiere, del axioma “máxima libertad posible, mínima restricción necesaria”»<sup>63</sup>. Según la doctrina del TC, esta solución impone una necesaria y casuística ponderación de los intereses en juego<sup>64</sup> y de las circunstancias concurrentes en el caso concreto<sup>65</sup>, de

---

<sup>60</sup> J. C. BARTOLOMÉ GENZANO, *El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, pp. 286 y ss.

<sup>61</sup> STC 20/1990, de 15 de febrero, FJ 3.

<sup>62</sup> Cfr. STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 11.

<sup>63</sup> Cfr. J. M.<sup>a</sup> CONTRERAS MAZARÍO, «La libertad religiosa y la no discriminación por motivos religiosos en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas», *ADEE*, núm. 5 (1989), p. 30.

<sup>64</sup> STC 104/1986, de 7 de julio, FJ 5.

<sup>65</sup> SSTC STC 179/1986, de 16 de diciembre, FJ 6; 214/1991, de 11 de noviembre, FJ 6; 15/1993, de 18 de enero, FJ 1, y 204/1997, de 25 de noviembre, FJ 2.

manera que se sacrifique lo menos posible el derecho al que no le venga dada la prevalencia.

Por su parte, la seguridad pública es un concepto jurídico indeterminado que ha sido concretado por la doctrina del TC como «aquella actividad dirigida a la protección de las personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano, que son actividades inseparables y mutuamente condicionadas»<sup>66</sup>. Así pues, serían contrarias al orden público aquellas manifestaciones de las propias creencias o ritos o tradiciones culturales que pongan en peligro la tranquilidad y el bienestar de un sector determinado de la población.

Por lo que se refiere a la salud pública, también nos hallamos ante un concepto jurídico indeterminado que, como ha puesto de manifiesto Souto Paz, tiene por finalidad primordial la adopción de medidas necesarias para garantizar la salud de la población mediante la promoción de la sanidad y la prevención de enfermedades<sup>67</sup>. Siguiendo la propuesta de Tarodo Soria, el contenido de este límite ha sido concretado por el legislador en los Delitos contra la salud pública del Código penal de 1995<sup>68</sup> y en otras disposiciones dispersas en otras normas sanitarias<sup>69</sup>. De conformidad con estos textos legales, el contenido de este elemento del orden público limitaría el desarrollo de aquellas manifestaciones de las propias creencias o ritos o tradiciones culturales que puedan implicar la transmisión de enfermedades contagiosas o, por citar otro ejemplo, que tengan por objeto la elaboración de productos alimenticios nocivos para la salud.

Junto a todos ellos, el elemento que, a mi juicio, debe ser tenido en consideración a la hora de contrastar la adecuación de las diferentes manifestaciones de la libertad de conciencia con el contenido del orden público constitucional protegido por la ley es, sin duda alguna, la moral pública. De conformidad con la doctrina del TC, podemos definirla como el «elemento ético común de la vida social» que «es susceptible de concreciones diferentes, según las distintas épocas y países, por lo que no es algo inmutable desde una perspectiva social»<sup>70</sup>, sin que, en ningún caso, pueda identificarse con una concreta moral religiosa o filosófica en concreto<sup>71</sup>. La moral pública parece hacer referencia al conjunto de principios que, en un

---

<sup>66</sup> STC 33/1982 de 8 de junio, FJ 3.

<sup>67</sup> J. A. SOUTO PAZ, *Comunidad política y libertad de creencias...*, *op. cit.*, pp. 268 y ss.

<sup>68</sup> BOE, núm. 281, de 24 de noviembre de 1995.

<sup>69</sup> S. TARODO SORIA, *Libertad de conciencia y derechos...*, *op. cit.*, pp. 360 y ss.

<sup>70</sup> Cfr. STC 62/1982 de 15 de octubre, FJ 3.

<sup>71</sup> J. M.<sup>a</sup> CONTRERAS MAZARÍO, *Derecho y factor religioso...*, *op. cit.*, pp. 86 y ss.

momento histórico determinado, reflejan el esquema de valores esenciales a cuya tutela atiende de una manera especial cada ordenamiento jurídico en un momento dado. En este sentido, el TC ha dejado claro que aquellos que integran la esencia de la moral pública en el orden constitucional vigente, debe ser delimitado en el contexto propio de una sociedad democrática<sup>72</sup>.

Con base en esta doctrina, este mínimo ético común está formado actualmente por los distintos principios superiores de nuestro ordenamiento jurídico que configuran a España como un Estado Social y Democrático de Derecho que, como advierte Fernández-Coronado, «delimitan el núcleo de condiciones necesarias que pueden llegar a operar como factores de limitación del ejercicio de los derechos fundamentales con carácter exclusivo»<sup>73</sup>. Tesis que ha sido refrendada por el propio Tribunal al considerar que en el concepto de orden público «penetra el conjunto de principios que inspira nuestro ordenamiento constitucional»<sup>74</sup>. A saber: la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Asimismo, este esquema de valores debe ser completado con los relativos al respeto a la vida humana, a la dignidad de la persona y a la identidad personal innata a ambas que no solo son valores esenciales del ordenamiento jurídico español, sino que son además el germen de todos los derechos y libertades consagrados en la Norma Suprema<sup>75</sup>. Todos ellos constituyen la ética común de la vida social española en la actualidad<sup>76</sup>, pilar fundamental para el establecimiento de una Cultura de la Paz; y, consecuentemente, el mínimo común ético que opera como límite de los derechos a profesar las propias creencias y a practicar los ritos o las tradiciones propias, de cada uno de los colectivos que conforman la diversidad religiosa y cultural de la sociedad española contemporánea.

### III. IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. PILAR DE LA CULTURA DE LA PAZ

La implementación de la Agenda 2030 precisa que los Estados miembros de Naciones Unidas adopten todas las medidas necesarias para garan-

<sup>72</sup> STC 46/2001 de 15 de febrero, FJ 11.

<sup>73</sup> Cfr. «Libertad de conciencia», *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. II, Madrid, Civitas, 1995, p. 4.025.

<sup>74</sup> Cfr. ATC 276/1983 de 8 de junio, FJ 3.

<sup>75</sup> STC 53/1985, de 11 de abril, FJ 3.

<sup>76</sup> G. PECES-BARBA MARTÍNEZ, *Los valores superiores*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 85 y ss.



tizar el respeto y la promoción de los derechos humanos y de las libertades públicas en condiciones de igualdad reales y efectivas, en tanto en cuenta herramientas más eficaces para poner fin a todo tipo de discriminaciones y/o exclusiones sociales, como requisito imprescindible para que se respeten los valores en que se fundamenta la Cultura de la Paz. En el ordenamiento jurídico español vigente, el principio de igualdad se encuentra enunciado en el art. 1 CE como uno de los valores superiores del orden constitucional en vigor y en el art. 14 como principio que informa el pleno disfrute de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos. En relación con la libertad de conciencia, este principio exige el tratamiento común e igualitario de todas las creencias o señas de expresión de la identidad cultural de los ciudadanos, en todos los ámbitos donde se proyecta desde el punto de vista material aquella libertad<sup>77</sup>. Todas ellas constituyen rasgos inherentes a la esencia de la dignidad humana como cualidades del ser humano que lo individualizan para diferenciarse de los demás y que, por ello precisamente, deben ser tratados por la Ley de un modo igual sin que deban producirse discriminaciones por motivos de «religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social» como predica expresamente el art. 14 CE<sup>78</sup>. En este sentido, cuando afirmamos «que dos sujetos merecen el mismo trato supone valorar una característica en común como relevante a efectos de cierta regulación haciendo abstracción tanto de los rasgos diferenciadores como de los demás ámbitos de la regulación»<sup>79</sup>.

La posesión de uno u otro tipo de convicciones y/o señas de identidad cultural y su pleno disfrute en régimen de libertad en todos los ámbitos donde se proyectan la autonomía individual del sujeto no puede dar lugar a discriminaciones ante la ley entre quienes se hallan en la misma situación de hecho<sup>80</sup>. En este sentido, el TC ha afirmado que no es posible establecer ningún tipo de discriminación para los ciudadanos por estos motivos y que, además, las actitudes religiosas de los sujetos de dere-

<sup>77</sup> A. FERNÁNDEZ-CORONADO y G. SUÁREZ PERTIERRA, *Identidad social, pluralismo religioso y laicidad del Estado*, documento de trabajo 2013/180, Madrid, Fundación Alternativas, 2013, p. 65.

<sup>78</sup> D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Derecho de la libertad de conciencia I...*, op. cit., p. 335.

<sup>79</sup> Cfr. L. PRIETO SANCHÍS, «Igualdad y minorías», en L. PRIETO SANCHÍS (dir.), *Tolerancia y minorías. Problemas jurídicos y políticos de las minorías en Europa*, Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, 1996, pp. 30-31.

<sup>80</sup> G. SUÁREZ PERTIERRA y F. AMÉRIGO, «Artículo 14: Igualdad ante La Ley», en Ó. ALZAGA VILLAAMIL (coord.), *Comentarios a Las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, 2.ª ed., Madrid, EDESA, 1997, pp. 251 y ss.

cho no pueden justificar diferencias de trato jurídico<sup>81</sup>. Más bien todo lo contrario. «El derecho de igualdad ante la ley significa que situaciones o supuestos de hecho iguales los ciudadanos tienen derecho a ser tratados por la ley de un modo igual, lo que entraña la interdicción de establecer diferenciaciones que sean arbitrarias, que estén faltas de justificación o que sean desproporcionadas en los supuestos de hecho o en las consecuencias jurídicas»<sup>82</sup>. Pues, en estos casos, no existe una justificación objetiva, razonable y proporcionada al fin perseguido que legitime un tratamiento jurídico diferenciado a supuestos de hecho en los que exista una identidad sustancial en los términos de la comparación<sup>83</sup>. «A lo que cabe agregar que también es necesario [...] para que la diferencia de trato sea constitucionalmente lícita, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal diferenciación sean proporcionadas a la finalidad perseguida por el legislador, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos. Exigiendo el principio de igualdad, por tanto, no solo que la diferencia de trato resulte objetivamente justificada»<sup>84</sup>, «sino también que supere un juicio de proporcionalidad en sede constitucional sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad perseguida por el legislador»<sup>85</sup>.

Así sucede, por ejemplo, con todas aquellas medidas adoptadas por los poderes públicos a favor de uno o varios colectivos de ciudadanos, para garantizar el pleno disfrute de su libertad ideológica, atendiendo a las singularidades que las caracterizan desde el punto dogmático a cada convicción en abstracto considerada. «Actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso, asumido en este caso por el sujeto colectivo o comunidades, tales como las que enuncia el art. 2 LOLR [...] según el cual “para la aplicación real y efectiva de estos derechos [...] los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias”<sup>86</sup>. La adopción de todas ellas no solo no es discriminatoria sino más bien todo lo contrario»<sup>87</sup>. Nos hallamos ante una exigencia derivada de la garantía institucional de la laicidad positiva que hunde sus raíces en el principio de igualdad sustancial

<sup>81</sup> STC 24/1982, de 13 de mayo, FJ 1.

<sup>82</sup> Cfr. STC 109/1988, de 8 de junio, FJ 1.

<sup>83</sup> ATC 480/1989, de 2 de octubre, FJ 3.

<sup>84</sup> «Según [...] criterios o juicios de valor generalmente aceptados». Cfr. ATC 40/1999, de 22 de febrero, FJ 2.

<sup>85</sup> STC 340/1993, de 16 de noviembre, FJ 4.

<sup>86</sup> STC 128/2001, de 4 de junio, FJ 2.

<sup>87</sup> J. M.<sup>a</sup> CONTRERAS MAZARÍO, «La libertad de conciencia y la función promocional...», *op. cit.*, pp. 147 y ss.

o material consagrado en el art. 9.2 CE<sup>88</sup> que obliga a las instancias públicas a «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas»<sup>89</sup>.

Las anteriores consideraciones son de suma importancia como señala la Suárez Pertierra para el margen de apreciación de que dispone el legislador estatal para adoptar todas las medidas necesarias para hacer frente a la gestión pública de la diversidad cultural de la sociedad española contemporánea a la vista del principio de igualdad<sup>90</sup>. Igualdad que también alcanza a los sujetos colectivos que son titulares de la libertad de conciencia —las comunidades religiosas, asociaciones filosóficas de convicciones y a las minorías culturales— que, por presión de este principio, deberían encontrarse sometidas a un Derecho especial común, sin perjuicio de que existan normas y disposiciones dictadas a favor de alguna de ellas para garantizar el pleno disfrute de la libertad ideológica de sus miembros<sup>91</sup>. Todo ello, dentro de los límites impuestos por el debido respeto a la garantía institucional de los sistemas jurídicos de libertad de conciencia: la laicidad positiva que es la garantía institucional para implementar y fortalecer la Cultura de la Paz en nuestro ordenamiento jurídico.

#### IV. LA LAICIDAD POSITIVA. GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA CULTURA DE LA PAZ

En un contexto social plural, la implementación de una Cultura de la Paz no puede ser atendida por el Estado a través de fórmulas concretas de adscripción a una creencia determinada lo que es propio de un país confesional. El Estado neutral requiere la independencia de la religión<sup>92</sup>, de

<sup>88</sup> SSTC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 7; 128/2001, de 4 de junio, FJ 2; 101/2004, de 2 de junio, FJ 3; 38/2007, de 15 de febrero, FJ 11; 34/2011, de 28 de marzo, FJ 3, y 51/2011, de 14 de abril, FJ 3.

<sup>89</sup> G. SUÁREZ PERTIERRA y F. AMÉRIGO, «Artículo 14: Igualdad ante La Ley», *op. cit.*, pp. 251 y ss.

<sup>90</sup> Como puntualiza el citado autor, «la igualdad es un principio fundamental para el tratamiento del fenómeno religioso en el Derecho español, especialmente importante e imprescindible por cuanto en esta materia tiene una posición fundamental el alcance de los derechos y la tensión entre Derecho común y Derecho especial». Cfr. G. SUÁREZ PERTIERRA, «La libertad religiosa, ideológica y de culto...», *op. cit.*, p. 137.

<sup>91</sup> G. SUÁREZ PERTIERRA, «La cuestión religiosa: vigencia de la Constitución, 25 años después», *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 40, 2002, p. 52.

<sup>92</sup> A. FERNÁNDEZ-CORONADO y G. SUÁREZ PERTIERRA, *Identidad social, pluralismo religioso...*, *op. cit.*, p. 32.

manera que los poderes públicos encargados de tomar decisiones que afecten a todos se encuentren libres, como afirma Habermas, de cualquier tipo de contaminación religiosa<sup>93</sup>. La neutralidad constituye el garante del pluralismo ideológico y del pleno disfrute de la igual libertad de conciencia por parte de todos los ciudadanos en este imaginario social según la doctrina del TC<sup>94</sup>, en cuanto elemento fundacional de la garantía institucional de la laicidad positiva en el ordenamiento constitucional vigente en España<sup>95</sup>.

La CE no hace referencia expresa al término laicidad. La actitud del Estado español ante el fenómeno social ideológico y cultural se encuentra contemplada en el primer inciso del art. 16.3 de la Norma Fundamental que solo establece que: «Ninguna confesión tendrá carácter estatal». Para evitar una quiebra absoluta con la ideología nacional del país que se identificaba con el dogma de la fe católica, el constituyente español se sirvió de esta ambigua terminología para abordar la regulación de la cuestión religiosa, cuya formulación fue fruto de un consenso entre las principales fuerzas políticas y actores sociales de la realidad española de aquel entonces<sup>96</sup>. Como señala Suárez Pertierra, «la fórmula en cuestión responde a la complejidad de la solución constitucional arbitrada para superar la vieja cuestión religiosa, una fórmula que procede de la necesidad de hallar un sustrato común con el que la mayoría de los ciudadanos pueda identificarse y que se elabora como respuesta constructiva a las presiones sociales que se producen en el contexto constitucional desde los servicios más conservadores»<sup>97</sup>. Esta terminología respondía a la necesidad de obtener el apoyo institucional de la jerarquía eclesiástica al refrendo del Texto constitucional por parte de los ciudadanos que, hasta entonces, profesaban mayoritariamente la religión católica<sup>98</sup>. Pero ¿qué quiere decir que «Ninguna confesión tendrá carácter estatal»?

<sup>93</sup> J. HABERMAS, «Lo político; el sentido nacional de una cuestionable herencia de la teología política», en AAVV, *El poder de la religión en la esfera pública*, Madrid, Trotta, 2011, pp. 34 y ss.

<sup>94</sup> SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 9, y 177/2015, de 22 de julio, FJ 5.

<sup>95</sup> G. SUÁREZ PERTIERRA, «La libertad religiosa, ideológica y de culto...», *op. cit.*, pp. 138 y ss.

<sup>96</sup> J. MARTÍNEZ TORRÓN, *Separatismo y cooperación en los Acuerdos del Estado con las minorías religiosas*, Granada, Comares, 1994, p. 20.

<sup>97</sup> Cfr. G. SUÁREZ PERTIERRA, «La laicidad en la Constitución española», en J. MARTÍNEZ TORRÓN (ed.), *Estado y religión: Constitución española, Constitución europea*, Granada, Comares, 2006, p. 17.

<sup>98</sup> Y es que, en el fondo, como afirma Lema Tomé la regulación de la cuestión religiosa en la Constitución española de 1978 es fruto del conjunto de valores éticos que conformaban el sentido del patriotismo constitucional o ideología nacional de la sociedad español-

Ante la ambigüedad de esta expresión, algunos autores han entendido que el art. 16.3 de la Constitución ha instaurado un modelo de «no confesionalidad» fundado en una valoración positiva e institucional del fenómeno religioso; mientras que otro sector doctrinal considera que aquel precepto ha consagrado implícitamente un sistema de laicidad. En realidad, como afirma Fernández-Coronado, un Estado «aconfesional» no puede ni debe entenderse como una categoría intermedia entre la confesionalidad predominante en el constitucionalismo histórico español y un sistema de laicidad, sea o no positiva<sup>99</sup>. Los términos «aconfesionalidad» y «laicidad positiva» hacen referencia a un único modelo de gestión del factor social ideológico y/o religioso<sup>100</sup>, el instaurado por la CE de 1978. Frente a los sistemas de laicidad vigentes en los ordenamientos jurídicos de otros países de nuestro entorno más cercano, el constituyente español ha incorporado como elemento integrante de dicho sistema el mandato impuesto a los poderes públicos en el segundo inciso del art. 16.3 de tener «en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones»<sup>101</sup>. La cooperación con las comunidades religiosas e ideológicas es el tercer elemento que caracteriza a la actitud que deben mantener los poderes públicos ante el fenómeno social ideológico y religioso<sup>102</sup>. Así se deduce de la doctrina del TC en esta materia, que hace referencia expresa a la cooperación como otro elemento característico del modelo de relación instaurado por la CE de 1978 que inicialmente lo calificaba con el término de aconfesionalidad<sup>103</sup>, pero que desde la Sentencia 46/2001 se refiere al mismo empleando la expresión de laicidad positiva<sup>104</sup>.

---

la de aquel entonces. Vid. M. LEMA TOMÉ, *Laicidad e integración de los inmigrantes*, Madrid, Marcial Pons, 2007, p. 204.

<sup>99</sup> A. FERNÁNDEZ-CORONADO, «El significado del art. 16...», *op. cit.*, pp. 98 y ss.

<sup>100</sup> En este sentido coincidimos, no sin matices, con la consideración de Palomino de que «otra forma de aproximación a la laicidad es entenderla como equivalente a la aconfesionalidad, en el sentido de designar que el Estado no tiene una religión oficial a la que protege». Cfr. R. PALOMINO, «Laicidad, laicismo, ética pública; presupuestos en la elaboración de políticas para prevenir la radicalización violenta», *Athena Intelligence Journal*, núm. 3 (2008), p. 89.

<sup>101</sup> A. FERNÁNDEZ-CORONADO y G. SUÁREZ PERTIERRA, *Identidad social, pluralismo religioso...*, *op. cit.*, p. 68.

<sup>102</sup> G. SUÁREZ PERTIERRA, «La laicidad en la Constitución española», *op. cit.*, p. 29.

<sup>103</sup> SSTC 1/1981, de 26 de enero; 62/1982, de 15 de octubre; 66/1982, de 12 de noviembre; 616/1984, de 31 de octubre; 617/1984, de 31 de octubre; 19/1985, de 13 de febrero; 359/1985, de 29 de mayo; 180/1986, de 21 de febrero; 130/1991, de 6 de junio; 340/1993, de 16 de noviembre; 177/1996, de 11 de noviembre, y 6/1997, de 13 de enero.

<sup>104</sup> Desde el pronunciamiento, el TC se refiere a este principio utilizando indistinta-

Como afirma Fernández-Coronado, el sentido de esta actitud colaboracionista del Estado no debe ser interpretado de manera estática<sup>105</sup>, pues de lo contrario, la compleja fórmula empleada por la Constitución para regular el fenómeno religioso y cultural en España no podría adecuarse a las exigencias de la sociedad española contemporánea<sup>106</sup>. El profundo arraigo social de la religión católica en la ideología nacional de aquel entonces, y los temores ante las repercusiones que pudieran derivarse del rechazo por parte de la jerarquía eclesiástica de una ruptura radical con el modelo de confesionalidad aún vigente; determinaron que, en sus inicios, la aconfesionalidad estatal hundiera sus raíces en el mantenimiento por parte de los poderes públicos de relaciones de cooperación institucional con esta confesión religiosa, tal y como se deduce de las primeras sentencias del TC en esta materia<sup>107</sup>. La realización efectiva del mandato constitucional de cooperación se plasmó en la firma de cuatro Acuerdos<sup>108</sup> sectoriales con la Santa Sede en 3 de enero de 1979<sup>109</sup>, que fueron negociados al amparo de lo estipulado en el Acuerdo Básico de 28 de julio de 1976<sup>110</sup>.

---

mente los términos de aconfesionalidad y de laicidad positiva. *Vid.* SSTC 46/2001, de 15 de febrero; 154/2002, de 18 de julio; 101/2004, de 2 de junio; 38/2007, de 15 de febrero; 28/2007, de 4 de junio; 34/2011, de 28 de marzo; 51/2011, de 14 de abril; 207/2013, de 5 de diciembre; 54/2017, de 11 de mayo, y 31/2018, de 10 de abril.

<sup>105</sup> A. FERNÁNDEZ CORONADO, «Sentido de la cooperación del Estado laico en una sociedad multireligiosa», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 19 (2009), pp. 2 y ss.

<sup>106</sup> J. MARTÍNEZ TORRÓN, *Religión, Derecho y Sociedad*, Granada, Comares, 1999, p. 214.

<sup>107</sup> SSTC 1/1981, de 26 de enero; 62/1982, de 15 de octubre; 66/1982, de 12 de noviembre; 616/1984, de 31 de octubre; 617/1984, de 31 de octubre; 19/1985, de 13 de febrero; 359/1985, de 29 de mayo; 180/1986, de 21 de febrero; 130/1991, de 6 de junio; 340/1993, de 16 de noviembre; 177/1996, de 11 de noviembre, y 6/1997, de 13 de enero.

<sup>108</sup> En su conjunto considerado, los cuatro Acuerdos formaban un complejo concordatario. *Vid.* D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, «Laicidad, libertad de conciencia y Acuerdos del Estado con las confesiones religiosas», en D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ (dir.), *Libertad de conciencia y laicidad en las instituciones y servicios públicos*, Madrid, Dykinson, 2005, p. 18.

<sup>109</sup> Sobre los Instrumentos de ratificación de los Acuerdos concertados entre el Estado español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979 *vid.* BOE, núm. 300, de 15 de diciembre de 1979.

<sup>110</sup> El Preámbulo de este Acuerdo ya anunciaba la celebración de los Acuerdos de 1979 al afirmar que: «Dado que el Estado español recogió en sus leyes el derecho de libertad religiosa, fundado en la dignidad de la persona humana (Ley de 1 de julio de 1967), y reconoció en su mismo ordenamiento que debe haber normas adecuadas al hecho de que la mayoría del pueblo español profesa la Religión Católica, juzgan necesario regular mediante Acuerdos específicos las materias de interés común que en las nuevas circunstancias surgidas después de la firma del Concordato de 27 de agosto de 1953 requieren una nueva reglamentación; se comprometen, por tanto, a emprender, de común acuerdo, el estudio de estas diversas materias con el fin de llegar, cuanto antes, a la conclusión

La paulatina evolución de esta idea de cooperación institucional con las comunidades ideológicas se debió a otro fenómeno sociológico que nace como consecuencia del reconocimiento, en condiciones de igualdad real y efectiva, del derecho fundamental a la libertad ideológica: el fenómeno de secularización de la conciencia nacional española<sup>111</sup>. En efecto, la consagración de esta libertad en el art. 16.1 CE trajo consigo un profundo cambio en las creencias de los ciudadanos que, poco a poco, dejaron de identificarse única y exclusivamente con la fe católica<sup>112</sup>, abriendo paso a un nuevo pluralismo religioso y cultural como característica propia de la sociedad española contemporánea. Los valores que conforman esta diversidad forman parte integrante de la cultura jurídica que ha evocado reiteradamente el TC para contextualizar el ordenamiento jurídico «como un fenómeno social vinculado a la realidad en que se desarrolla»<sup>113</sup> y que, por ello, precisamente, constituye la pieza fundamental para entender la interpretación evolutiva del significado constitucional del mandato de cooperación que singulariza al modelo de laicidad positiva vigente.

La interpretación evolutiva del art. 16.3 CE conforme a esta realidad social, ha sido el factor determinante para que el TC haya configurado el mandado de cooperación como una técnica jurídica que persigue finalidad primordial garantizar y, en su caso, promocionar la libertad de conciencia de los ciudadanos y de los grupos en que se integran<sup>114</sup>. La esencia del sistema se basa en garantizar y, en su caso, remover todos los obstáculos que dificultan el pleno disfrute de las dimensiones individual y colectiva de este derecho fundamental<sup>115</sup>. Como ya he defendido con anterioridad<sup>116</sup>, la laicidad positiva se convierte en una de las garantías institucionales del orden constitucional contemporáneo. Uno de los «elementos arquitectura-

---

de Acuerdos que sustituyan gradualmente las correspondientes disposiciones del vigente Concordato». Sobre el Instrumento de ratificación de este Acuerdo *vid.* BOE, núm. 230, de 24 de septiembre de 1976.

<sup>111</sup> A. FERNÁNDEZ-CORONADO y G. SUÁREZ PERTIERRA, *Identidad social, pluralismo religioso...*, *op. cit.*, pp. 22-29.

<sup>112</sup> J. MARTÍNEZ TORRÓN, *Religión, Derecho y Sociedad*, *op. cit.*, pp. 214-215.

<sup>113</sup> STC 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 9. En sentido similar *vid.* SSTC 17/1985, de 9 de febrero, FJ 4; 89/1993, de 12 de marzo, FJ 3; 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 3; 29/1995, de 6 de febrero, FJ 3; 298/2000, de 11 de diciembre, FJ 1, y 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 9.

<sup>114</sup> SSTC 46/2001, de 15 de febrero; 154/2002, de 18 de julio; 101/2004, de 2 de junio; 38/2007, de 15 de febrero; 28/2007, de 4 de junio; 34/2011, de 28 de marzo, y 207/2013, de 5 de diciembre.

<sup>115</sup> A. FERNÁNDEZ-CORONADO, «Sentido de la cooperación...», *op. cit.*, pp. 4-7.

<sup>116</sup> S. PÉREZ ÁLVAREZ, «La laicidad positiva como garantía institucional del sistema matrimonial español», *Laicidad y libertades. Escritos Jurídicos*, vol. I, núm. 15 (2016), pp. 248-254.

les indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional [...] no han sido más que enunciadas en la Constitución, sin encontrar en ella el imprescindible desarrollo del orden constitucional vigente»<sup>117</sup>.

La laicidad positiva como garantía institucional del fortalecimiento de una Cultura de la Paz en nuestro estrato social contemporáneo posee una doble vertiente: una objetiva y otra subjetiva. La vertiente objetiva se identifica con el compromiso asumido por el Estado en esta materia por imperativo del primer inciso del art. 16.3 CE<sup>118</sup>, esto es: 1) la separación entre el Estado y las comunidades ideológicas y religiosas como entes autónomos e independientes, que veda cualquier tipo de confusión por parte de los poderes públicos entre los fines estatales y los ideológicos o religiosos y los de las minorías culturales según la doctrina del TC<sup>119</sup>, y 2) la neutralidad ante el fenómeno social ideológico y religioso como garante de la igual libertad ideológica o de conciencia de los ciudadanos en un contexto social plural<sup>120</sup>. Por su parte, la vertiente subjetiva es la relativa a actitud que deben mantener los poderes públicos ante los derechos y las libertades individuales en juego<sup>121</sup>, y consiste en el mandato de cooperar con las confesiones religiosas, asociaciones filosóficas de convicciones y las minorías en que en su caso se integren los ciudadanos, hasta donde sea necesario para garantizar su derecho a desarrollar plenamente su personalidad con base en sus convicciones o a sus señas de identidad cultural<sup>122</sup>. Ambas vertientes han sido reconocidas por el TC, al afirmar que la interpretación del principio de laicidad «ha de situarse en el adecuado contexto consti-

<sup>117</sup> SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, y 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 9.

<sup>118</sup> A. RUIZ MIGUEL, «Libertad religiosa, símbolos religiosos y laicidad estatal», en I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ y M. A. PRESNO (eds.), *La inclusión de los otros: símbolos y espacios de la multiculturalidad*, Granada, Comares, 2012, p. 80.

<sup>119</sup> SSTC 24/1982, de 13 de mayo, FJ 1; 340/1993, de 16 de noviembre, FJ 4.D; 177/1996, de 11 de noviembre, FJ 8; 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4, y 128/2001, de 4 de junio, FJ 2.

<sup>120</sup> G. SUÁREZ PERTIERRA, «La libertad ideológica, religiosa y de culto...», *op. cit.*, pp. 145 y ss.

<sup>121</sup> A. RUIZ MIGUEL, «Libertad religiosa, símbolos religiosos...», *op. cit.*, p. 80.

<sup>122</sup> Notas que permiten configurar a este principio como garantía institucional del ordenamiento constitucional y que constituyen, además, lo que la doctrina ha considerado como «las nuevas fronteras de la laicidad» en nuestros días. Sobre un análisis en profundidad de todos ellos *vid.* A. FERNÁNDEZ-CORONADO y G. SUÁREZ PERTIERRA, *Identidad social, pluralismo religioso...*, *op. cit.*, pp. 59-77.



tucional: *a)* de una parte, el que surge del propio art. 16 CE, conforme al cual el Estado y los poderes públicos han de adoptar ante el hecho religioso una actitud de abstención o neutralidad, que se traduce en el mandato de que ninguna confesión tenga carácter estatal, contenido en el apartado 3, inciso primero, de dicho precepto constitucional, y *b)* el que hunde sus raíces en el art. 9.2 del texto constitucional, conforme al cual se impone a los poderes públicos una directriz de actuación favorecedora de la libertad del individuo y de los grupos en que se integra, y creadora de las adecuadas condiciones para que tales libertades sean reales y efectivas, y no meros enunciados carentes de real contenido»<sup>123</sup>.

Así entendida, la laicidad positiva incorpora, la dimensión institucional de la libertad de conciencia<sup>124</sup> erigiéndose, consecuentemente, en el fundamento constitucional del reconocimiento del Derecho especial a las comunidades ideológicas o religiosas y a las minorías culturales, cuando sea necesario a tal fin, atendiendo a la relevancia constitucional de la autodeterminación personal conforme a la propia conciencia o a las señas de identidad cultural<sup>125</sup>. Ahora bien, la consecución de este objetivo de desarrollo sostenible debe llevarse a cabo dentro de los límites que imponen el debido respeto a la vertiente objetiva de esta garantía institucional<sup>126</sup>: la neutralidad y la separación como elementos funcionales de esta garantía institucional, en todos y cada uno de los ámbitos de la esfera pública donde se proyectan las convicciones de los ciudadanos<sup>127</sup>.

La paulatina evolución del sentido de la cooperación y su progresiva adaptación a los profundos cambios sociales que se han producido en las últimas décadas desde los puntos de vista ideológico y cultural ha dado lugar a un complejo sistema jurídico que posee algunas contradicciones e incoherencias internas. La principal contradicción consiste en que el desa-

<sup>123</sup> Cfr. STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 7.

<sup>124</sup> A. FERNÁNDEZ-CORONADO, «El significado del art. 16...», *op. cit.*, pp. 92 y ss.

<sup>125</sup> En este sentido, el TC ha dejado claro que «como especial expresión de tal actitud positiva respecto del ejercicio colectivo de la libertad religiosa, en sus plurales manifestaciones o conductas, el art. 16.3 de la Constitución, tras formular una declaración de neutralidad [...] considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener “las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”, introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva». Cfr. STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4.

<sup>126</sup> Sobre los límites que impone al legislador el debido respeto a las garantías institucionales del ordenamiento constitucional vigente *vid.* SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4.a); 76/1988, de 26 de abril, FJ 4; 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2; 159/2001, de 5 de julio, FJ 4, y 101/2013, de 23 de abril, FJ 11.

<sup>127</sup> A. FERNÁNDEZ-CORONADO, «El significado del art. 16...», *op. cit.*, pp. 93 y ss.

rollo de las relaciones de cooperación ha dado lugar a una compleja variedad de estatutos jurídicos<sup>128</sup>, cuyo contenido en algunos casos compromete la vertiente objetiva de la laicidad estatal<sup>129</sup> al ser fuente de discriminaciones por motivos de convicciones o de señas de identidad cultural<sup>130</sup>.

En un primer escalón se sitúa el régimen jurídico de la Iglesia católica que, por motivos históricos, se encuentra sometida al Derecho especial de signo favorable constituido, esencialmente, por el contenido de los Acuerdos firmados entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Asuntos Jurídicos, Enseñanza y Asuntos Culturales, Asuntos Económicos y Asistencia Religiosa en las Fuerzas Armadas el 3 de enero de 1979 que han sido desarrollados, a su vez, mediante disposiciones contenidas en diferentes fuentes de carácter estatal. Los Acuerdos fueron negociados paralelamente al proceso constituyente, y por este motivo contienen disposiciones ambiguas que son herencia del sistema de confesionalidad católica imperante en la historia del constitucionalismo español<sup>131</sup>. Como apuntan Fernández-Coronado y Suárez Pertierra, estas normas comprometen ya no solo la igual libertad de conciencia de todos los ciudadanos, sino la vertiente objetiva de la propia laicidad estatal que limita el contenido del Derecho especial favorable a que se encuentra sometido el factor social religioso como garantía institucional del ordenamiento constitucional vigente. Más si atendemos a la personalidad jurídica internacional del Estado del Vaticano, estos Acuerdos tienen el rango de Tratado Internacional y su revisión y/o derogación, parcial o total, se encuentran sujetas a las normas del Derecho Internacional<sup>132</sup>. Por presión del principio de igualdad, el Estado español debería llevar a cabo una revisión o la omisión de aquellas disposiciones que no puedan ser interpretadas conforme a las exigencias de este principio<sup>133</sup> y que, por ello precisamente, comporten un trato discrimina-

<sup>128</sup> J. A. SOUTO PAZ, «Análisis crítico de la Ley de Libertad religiosa», *Laicidad y libertades. Escritos Jurídicos*, núm. 0 (2000), pp. 57 y ss.

<sup>129</sup> G. SUÁREZ PERTIERRA, «La cuestión religiosa...», *op. cit.*, p. 55.

<sup>130</sup> G. SUÁREZ PERTIERRA, «La Ley orgánica de libertad religiosa; 25 años después», en AAVV, *La nueva realidad religiosa española. 25 años de la ley orgánica de libertad religiosa*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2006, pp. 54 y ss.

<sup>131</sup> De hecho, «el sistema de Acuerdos con la Iglesia católica no es un precipitado de la Constitución; son instrumentos materialmente anteriores, o paralelos, al texto constitucional». Cfr. G. SUÁREZ PERTIERRA, «La cuestión religiosa...», *op. cit.*, p. 53.

<sup>132</sup> A. FERNÁNDEZ-CORONADO y G. SUÁREZ PERTIERRA, *Identidad social, pluralismo religioso...*, *op. cit.*, pp. 72 y ss.

<sup>133</sup> «Es preciso, pues, erradicar los residuos confesionales que obstaculizan la emancipación del Estado con respecto del factor religioso, que ponen de relieve que, hoy por hoy, la acción del Estado se centra más en la representación institucional de las creencias, que, en el

torio con los demás ciudadanos por motivos de creencias<sup>134</sup>. Hasta entonces, como señala Pardo Prieto, tanto los operadores jurídicos como los poderes públicos deberán buscar la solución técnica más adecuada para interpretar y desarrollar estas disposiciones<sup>135</sup>, conforme a las exigencias derivadas de la laicidad positiva como garantía institucional del sistema<sup>136</sup>.

En un segundo nivel se encuentra el régimen jurídico propio de las comunidades religiosas integradas en las Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE), en la Federación de las Comunidades Judías de España (FCJE) y en la Comisión Islámica de España (CIE) aprobadas por las Leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre<sup>137</sup>. En 1984 las Federaciones evangélica y judía y en 1989 la Comisión islámica adquirieron el estatus de entidades religiosas con notorio arraigo en España, debido a que tenían un suficiente número de creyentes en el territorio nacional, una organización jurídica interna adecuada, habían desarrollado actividades religiosas, sociales y culturales relevantes y la institucionalización de sus ministros de culto<sup>138</sup>. El cumplimiento de este requisito era necesario para que las tres Federaciones pudieran concluir las negociaciones de los Pactos de 1992<sup>139</sup> conforme a lo dispuesto en el art. 7.1 LOLR que fueron aprobados mediante leyes ordinarias del parlamento. La Ley es, por tanto, la norma jurídica no el Pacto que no es otra cosa que el procedimiento para elaborar aquella<sup>140</sup>. Por este motivo, el

---

desarrollo de la libertad de conciencia de los ciudadanos, que es el verdadero sentido de la cooperación». Cfr. A. FERNÁNDEZ-CORONADO, «El significado del art. 16...», *op. cit.*, p. 102.

<sup>134</sup> J. A. SOUTO PAZ, «Libertad religiosa y de creencias», en J. MARTÍNEZ TORRÓN (ed.), *Estado y religión: Constitución española, Constitución europea*, Granada, Comares, 2006, pp. 9 y ss.

<sup>135</sup> P. PARDO PRIETO, *Laicidad y Acuerdos del Estado con confesiones religiosas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008, pp. 94 y ss.

<sup>136</sup> D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, «Laicidad, libertad de conciencia y Acuerdos...», *op. cit.*, pp. 28 y ss.

<sup>137</sup> BOE, núm. 272, de 12 de noviembre de 1992.

<sup>138</sup> Como viene constatando Fernández-Coronado, el notorio arraigo es un concepto jurídico indeterminado que ha sido concretado paulatinamente por la Comisión Asesora de Libertad Religiosa creada por obra del art. 8 LOLR, con base en unos criterios interpretativos han ido evolucionado acomodándose a la realidad social de cada periodo histórico dado. *Vid.* A. FERNÁNDEZ-CORONADO, «Consideraciones sobre una interpretación amplia del concepto del notorio arraigo», *Laicidad y libertades. Escritos Jurídicos*, núm. 0 (2000), pp. 290 y ss.

<sup>139</sup> Sobre un exhaustivo análisis del proceso de elaboración de cada uno de los Acuerdos *vid.* A. FERNÁNDEZ-CORONADO, «Los Acuerdos con las confesiones desde una perspectiva histórica. Éter de las negociaciones», en V. REINA y M. A. FÉLIX BALLESTA (coords.), *Acuerdos del Estado español con confesiones minoritarias*, Barcelona, Marcial Pons, 1994, pp. 131 y ss.

<sup>140</sup> A. FERNÁNDEZ-CORONADO, *Estado y confesiones religiosas...*, *op. cit.*, p. 128.

Estado puede legislar de manera unilateral sobre las materias reguladas en los mismos, con la única limitación de que lo pongan en conocimiento de las confesiones respectivas, y puede modificarlos de manera unilateral, mediante una disposición con rango de ley (Disposición Adicional Primera y Tercera Pactos FEREDE, FJCE y CIE). En la Exposición de Motivos de todos ellos fueron elaborados conforme a los principios constitucionales de igualdad y libertad religiosa que informa la actitud del Estado español ante el hecho social religioso. A tal fin, los Pactos de 1992 contienen disposiciones de carácter general que son expresión del contenido de la libertad de conciencia, junto a otras específicas que tratan de dar respuesta a las singularidades propias de las creencias respectivas que requieren una regulación especial<sup>141</sup>, con la finalidad de garantizar el pleno disfrute de la libertad de conciencia de los miembros de cada una las comunidades federadas como viene afirmando desde hace años Fernández-Coronado<sup>142</sup>. La regulación de estas especificidades es lo que justifica el recurso con carácter residual y excepcional a este tipo de Acuerdos, como un modo posible para desarrollar la técnica de cooperación en que se concreta la vertiente subjetiva de la laicidad positiva vigente, aunque también puede ser desarrolladas mediante Convenios sectoriales con las Administraciones Públicas o, simple y llanamente, a través de disposiciones legislativas que hayan sido elaboradas y aprobadas de manera unilateral por el Estado<sup>143</sup>.

En un tercer nivel se sitúa el estatuto jurídico de las demás entidades religiosas que han adquirido notorio arraigo en España, atendiendo a presencia con carácter estable en el ámbito-social cultural del país, con vocación de pertenencia como sujeto colectivo de derechos y obligaciones y con garantía de responsabilidad en el cumplimiento de estos<sup>144</sup>: la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días en el año 2003, los Testigos Cristianos de Jehová en el 2006, la Federación de Entidades Budistas de España en el 2007 y la Iglesia Ortodoxa en 2010. Aunque ninguna de ellas ha iniciado los trámites para concluir un Pacto de cooperación para la regulación de las singularidades propias de las creencias respectivas, el Estado sí ha cooperado con ellas de manera unilateral mediante disposi-

---

<sup>141</sup> Sobre un análisis exhaustivo de todas ellas *vid.* P. PARDO PRIETO, *Laicidad y Acuerdos...*, *op. cit.*, pp. 350 y ss.

<sup>142</sup> A. FERNÁNDEZ-CORONADO, *Estado y confesiones religiosas...*, *op. cit.*, pp. 131 y ss.

<sup>143</sup> A. FERNÁNDEZ-CORONADO, «El significado del art. 16...», *op. cit.*, pp. 104 y ss.

<sup>144</sup> A. FERNÁNDEZ-CORONADO, «Consideraciones sobre una interpretación amplia...», *op. cit.*, p. 301.

ciones aisladas recogidas en algunos textos legales aislados<sup>145</sup>. Estas normas elaboradas y aprobadas de manera unilateral del Estado en desarrollo de la técnica de la cooperación constituyen un claro ejemplo del Programa global de laicidad positiva que puede ser llevado a cabo por los poderes públicos, con la finalidad de garantizar la igual libertad de conciencia de todos los ciudadanos en condiciones de igualdad reales y efectivas<sup>146</sup>. Aunque, hoy por hoy, al margen de aquellas disposiciones aisladas, estas comunidades religiosas se encuentran sometidas al Derecho especial de carácter general constituido por la LOLR y su normativa de desarrollo.

En el cuarto nivel, se sitúa el estatuto jurídico propio del Pueblo gitano que ha sido legalmente reconocido como minoría cultural por obra del Real Decreto 891/2005, de 22 de julio, por el que se crea y regula el Consejo Estatal del Pueblo Gitano<sup>147</sup>. La función principal del Consejo es «proponer y asesorar sobre medidas para la promoción integral de la población gitana, dentro del marco de competencias de la Administración General del Estado» (art. 3 del Real Decreto 891/2005), en orden a garantizar y, en su caso, promover que sus miembros puedan desarrollar con plenitud su personalidad, con base en sus propias señas culturales de identidad. En cumplimiento de este objetivo, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad ha aprobado la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020, cuya finalidad específica es la elaboración y la adopción por parte de los poderes públicos de un conjunto «estrategias, planes y políticas, en el ámbito estatal, dirigidas al conjunto de la población o centradas en las áreas principales para la inclusión social (educación, empleo, salud, vivienda, igualdad y no discriminación, etc.) que pretenden ser inclusivas con la población gitana»<sup>148</sup>. El desarrollo de estas medidas conforme a las directrices del Plan Estratégico constituye el Derecho especial de signo favorable a favor de esta minoría cultural, elaborado en función de las singularidades étnicas propias de los miembros de esta minoría, en relación la defensa y la promoción de sus señas de identidad diferenciadas.

<sup>145</sup> Así ha sucedido con el reconocimiento de efectos civiles a los matrimonios celebrados ante los ministros de culto respectivos en términos similares a lo estipulado en los Pactos de 1992 con al FEREDE, CIE y FCJE; que ha sido contemplado en la Disposición Transitoria Quinta de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria.  *Vid. BOE*, núm. 158, de 3 de julio de 2015.

<sup>146</sup> A. FERNÁNDEZ-CORONADO y G. SUÁREZ PERTIERRA, *Identidad social, pluralismo religioso...*,  *op. cit.*, pp. 78 y ss.

<sup>147</sup>  *BOE*, núm. 204, de 26 de agosto de 2005.

<sup>148</sup>  *Estrategia para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030*, Madrid, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2021, pp. 8 y ss.

En el último nivel se sitúa el régimen jurídico especial al que se encuentran sometidas las demás colectividades formadas por individuos que poseen unas creencias y/o señas de identidad culturales comunes, y que han sido legalmente reconocidas como tales en el ordenamiento jurídico español. A saber:

- a) Las entidades inscritas en el RER que aún no han adquirido notorio arraigo en España, según lo establecido en el Real Decreto 593/2015, de 3 de julio, por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España<sup>149</sup>. Los requisitos fijados en esta norma no solo no responden a una interpretación de esta adaptada a las características propias de la diversidad cultural y religiosa de la sociedad española contemporánea, sino que se basa en criterios cuantitativos más propios, como aprecia Suárez Pertierra, de las primeras interpretaciones postconstitucionales de este concepto indeterminado<sup>150</sup>. Lo que ha provocado que actualmente sea prácticamente imposible que las demás entidades inscritas en el Registro puedan alcanzar notorio arraigo en España, quedando por tanto sometidas al Derecho especial de carácter general constituido por la LOLR y su normativa de desarrollo.
- b) Las asociaciones filosóficas de convicciones que se encuentran sometidas al Derecho general constituido por la LODA y su normativa de desarrollo pero que, en líneas generales, se asemeja mucho al estatuto jurídico propio de las entidades religiosas inscritas en el RER que no ostentan notorio arraigo en España. Salvo en lo relativo a su autonomía interna debido a que, a diferencia de

<sup>149</sup> BOE, núm. 183, de 1 de agosto de 2015.

<sup>150</sup> En concreto, según lo dispuesto en el art. 3 del Real Decreto 593/2015: «Para la declaración de notorio arraigo en España a que se refiere el art. 7.1 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, las iglesias, confesiones o comunidades religiosas deberán reunir los requisitos siguientes:

— Llevar inscritas en el Registro de Entidades Religiosas treinta años, salvo que la entidad acredite un reconocimiento en el extranjero de, al menos, sesenta años de antigüedad y lleve inscrita en el citado Registro durante un periodo de quince años.

— Acreditar su presencia en, al menos, diez comunidades autónomas y/o ciudades de Ceuta y Melilla.

— Tener 100 inscripciones o anotaciones en el Registro de Entidades Religiosas, entre entes inscribibles y lugares de culto, o un número inferior cuando se trate de entidades o lugares de culto de especial relevancia por su actividad y número de miembros.

— Contar con una estructura y representación adecuada y suficiente para su organización a los efectos de la declaración de notorio arraigo.

— Acreditar su presencia y participación activa en la sociedad española».

lo que sucede con las confesiones religiosas, este tipo de asociaciones deben regirse por imperativo legal con base en principios democráticos y con pleno respeto al pluralismo (arts. 2.5 y 11 y ss. LODA).

- c) Y, finalmente, las minorías formadas por inmigrantes procedentes de otros países que poseen señas de identidad culturales diferenciadas, que se encuentran sometidos al Derecho general constituido por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, su Reglamento de desarrollo aprobado por obra del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril<sup>151</sup>.

La existencia de esta pluralidad de regímenes jurídicos supone una quiebra de la igualdad libertad de conciencia de todos los ciudadanos que garantiza la dimensión objetiva de la garantía institucional de la laicidad positiva. Todos estos grupos deberían estar regulados por un Derecho especial elaborado con base en la técnica de cooperación estatal con estas entidades, mediante normas o programas estratégicos que atendiesen a las singularidades propias de sus convicciones o de sus señas de identidad cultural. Todas las comunidades religiosas y las asociaciones filosóficas de convicciones deberían estar equiparadas legalmente, en condiciones de igualdad reales y efectivas, mediante su inscripción en Registro único y común a todas ellas quedando sometidas a un Derecho especial general, que fuese completado para cada una de estas entidades con base en las singularidades propias de sus sistemas de convicciones. También sería necesario que los poderes públicos articulasen un procedimiento formal de reconocimiento institucional de cada minoría nacional como auténticas minorías culturales, de modo que pudieran regirse por un Derecho especial elaborado con base en las señas de identidad diferenciadas propias de estas colectividades, frente a su reconocimiento actual como agrupaciones de inmigrantes que se rigen por la normativa de extranjería en vigor. Se trataría de acometer, como aprecia Fernández-Coronado: «la depuración del sistema desde el propio sistema [...] de implantar un sistema de laicidad desde la plataforma constitucional vigente, superando objeciones de índole formal o sistemática»<sup>152</sup>. Solo de este modo, como matiza García Ruiz, «con un espíritu de consenso y alejados de posiciones extremas, podremos construir, con los elementos que tenemos, un depurado modelo

<sup>151</sup> BOE, núm. 103, de 30 de abril de 2011.

<sup>152</sup> Cfr. A. FERNÁNDEZ-CORONADO, «El significado del art. 16...», *op. cit.*, p. 103.

de laicidad»<sup>153</sup> que garantice la implementación de la Cultura de la Paz en una sociedad plural como es la sociedad española de nuestros días.

## V. A MODO DE CONCLUSIÓN

La Agenda 2030 persigue, entre otros objetivos, fortalecer la Cultura de la Paz universal dentro de un concepto más amplio de libertad, pues no puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible. La consecución de este Objetivo de Desarrollo Sostenible requiere que los Estados miembros de Naciones Unidas adopten todas las medidas necesarias para garantizar el respeto y la promoción de los derechos humanos y de las libertades públicas en condiciones de igualdad reales y efectivas, en tanto en cuanto herramientas más eficaces para poner fin a todo tipo de discriminaciones y/o exclusiones sociales, como requisito imprescindible para construir «sociedades plurales justas, pacíficas, justas e inclusivas» a que se refiere expresamente la Agenda 2030. Así sucede precisamente con la sociedad española contemporánea que se caracteriza, actualmente, por su gran riqueza religiosa y cultural. Medidas que deben ser adoptadas con base en los principios constitucionales que, en mi opinión, se erigen como los presupuestos para la implementación de una Cultura de la Paz en el ordenamiento jurídico español.

El primero de estos principios es la libertad de conciencia, en tanto en cuanto es uno de los principios superiores del orden constitucional en vigor de contenido jurídico que, consecuentemente, obliga y vincula a todos los poderes públicos, de modo que en su actuación deben garantizar la inmunidad de coacción a todos los individuos en materia convicciones o de expresión de las señas de identidad cultural. La libertad de conciencia se erige, a mi juicio, como una de las garantías institucionales del ordenamiento constitucional en vigor para la implementación y desarrollo de una auténtica Cultura de la Paz en el contexto de una sociedad religiosa y culturalmente plural como es la sociedad española contemporánea. Sin el reconocimiento de dicha libertad, no serían posible la consecución de los demás valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico que se propugnan en el art. 1.1 de la misma para constituir el Estado Social y Democrático de derecho que en dicho precepto se instaure: la justicia, la igualdad y

---

<sup>153</sup> Cfr. Y. GARCÍA RUIZ, «¿Qué laicidad queremos?», en A. FERNÁNDEZ-CORONADO *et al.* (dirs.), *Libertad de conciencia, laicidad y Derecho. Liber discipulorum en homenaje al prof. dr. Dionisio Llamazares Fernández*, Pamplona, Thomson-Reuters Civitas, 2014, p. 131.



el pluralismo como fundamento del orden político y de la vida social. Así entendida, la libertad de conciencia se erige como el fundamento para la implementación de una Cultura de la Paz en el acervo jurídico español. Sin libertad, no se puede vivir en paz.

La implementación de la Agenda 2030 precisa que los Estados miembros de Naciones Unidas adopten todas las medidas necesarias para garantizar el respeto y la promoción de los derechos humanos y de las libertades públicas en condiciones de igualdad reales y efectivas, en tanto en cuanto herramientas más eficaces para poner fin a todo tipo de discriminaciones y/o exclusiones sociales, como requisito para que se respeten los valores en que se fundamenta la Cultura de la Paz. En el ordenamiento jurídico español vigente, el principio de igualdad es uno de los valores superiores del orden constitucional en vigor que informa, al mismo tiempo, el pleno disfrute de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos. En relación con la libertad de conciencia, este principio exige el tratamiento común e igualitario de todas las creencias o señas de expresión de la identidad cultural de los ciudadanos, en todos los ámbitos donde se proyecta desde el punto de vista material aquella libertad, sin que tengan lugar discriminaciones por motivos de «religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social» como predica expresamente el art. 14 CE presupuesto imprescindible de la pacífica convivencia en una sociedad plural.

En un contexto social plural, la implementación de una Cultura de la Paz precisa que los poderes e instancias públicas sean neutrales ante las convicciones y/o señas de identidad cultural de los ciudadanos. El Estado neutral requiere la emancipación del aparato gubernativo estatal ante el fenómeno social religioso y/o cultural, de manera que los poderes públicos encargados de velar por la Cultura de la Paz se encuentren libres de cualquier tipo de contaminación religiosa o cultural. La neutralidad constituye el garante del pluralismo y del pleno disfrute de la igual libertad de conciencia por parte de todos los ciudadanos en este imaginario social, en cuanto elemento fundacional de la garantía institucional de la laicidad positiva en el ordenamiento constitucional vigente en España. La laicidad positiva como garantía institucional del fortalecimiento de una Cultura de la Paz en nuestro estrato social contemporáneo también posee vertiente subjetiva que consiste en el mandato de cooperar con las confesiones religiosas, asociaciones filosóficas de convicciones y las minorías en que en su caso se integren los ciudadanos, hasta donde sea necesario para garantizar su derecho a desarrollar plenamente su personalidad con base en sus

convicciones o a sus señas de identidad cultural. La colaboración activa con estas entidades y los ciudadanos en relación con la defensa y promoción efectiva de sus derechos fundamentales y libertades públicas —siempre con un espíritu de consenso y alejados de posiciones extremas— contribuirá a implementar de manera efectiva una Cultura de la Paz en una sociedad plural como lo es la sociedad española de nuestros días.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- BARTOLOMÉ CENZANO, J. C., *El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- CONTRERAS MAZARÍO, J. M.<sup>a</sup>, «La libertad de conciencia y la función promocional del Estado», *Laicidad y libertades. Escritos Jurídicos*, núm. 0 (2000).
- «La libertad religiosa y la no discriminación por motivos religiosos en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas», *ADEE*, núm. 5 (1989).
- *Derecho y factor religioso. El espíritu de la libertad y las libertades del espíritu*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015.
- CORRIENTE CÓRDOBA, J. A., «La excepción de orden público en el Derecho internacional privado español», *Anuario de Derecho Internacional*, vol. II (1975).
- FERNÁNDEZ-CORONADO, A., «Consideraciones sobre una interpretación amplia del concepto del notorio arraigo», *Laicidad y libertades. Escritos Jurídicos*, núm. 0 (2000).
- «El significado del art. 16 en el contexto constitucional», en A. FERNÁNDEZ-CORONADO *et al.* (dirs.), *Libertad de conciencia, laicidad y Derecho. Liber discipulorum en homenaje al prof. dr. Dionisio Llamazares Fernández*, Pamplona, Thomson-Reuters Civitas, 2014.
- «Libertad de conciencia», *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. II, Madrid, Civitas, 1995.
- «Los Acuerdos con las confesiones desde una perspectiva histórica. Éter de las negociaciones», en V. REINA y M. A. FÉLIX BALLESTA (coords.), *Acuerdos del Estado español con confesiones minoritarias*, Barcelona, Marcial Pons, 1994.
- «Sentido de la cooperación del Estado laico en una sociedad multirreligiosa», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 19 (2009).
- *Estado y confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación*, Madrid, Civitas, 1995.
- FERNÁNDEZ-CORONADO, A., y SUÁREZ PERTIERRA, G., *Identidad social, pluralismo religioso y laicidad del Estado*, Documento de trabajo 2013/180, Madrid, Fundación Alternativas, 2013.
- HABERMAS, J., «Lo político; el sentido nacional de una cuestionable herencia de la teología política», en AAVV, *El poder de la religión en la esfera pública*, Madrid, Trotta, 2011.

- JEMOLO, A. C., *I problemi pratici della libertà*, Milano, Giuffrè, 1961.
- LEMA TOMÉ, M., *Laicidad e integración de los inmigrantes*, Madrid, Marcial Pons, 2007.
- LLAMAZARES CALZADILLA, M.<sup>a</sup> C., *Ritos, signos e invocaciones: Estado y simbología religiosa*, Madrid, UC3M-Dykinson, 2015.
- LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., «Laicidad, libertad de conciencia y Acuerdos del Estado con las confesiones religiosas», en D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ (dir.), *Libertad de conciencia y laicidad en las instituciones y servicios públicos*, Madrid, Dykinson, 2005.
- «Laicidad, libertad de conciencia y Acuerdos del Estado con las confesiones», en D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ (dir.), *Libertad de conciencia y laicidad en las instituciones y servicios públicos*, Madrid, UC3M-Dykinson, 2008.
- *Derecho de la libertad de conciencia I. Conciencia, tolerancia y laicidad*, 4.<sup>a</sup> ed., Madrid, Thomson-Reuters Civitas, 2011.
- MARTÍNEZ TORRÓN, J., *Religión, Derecho y Sociedad*, Granada, Comares, 1999.
- *Separatismo y cooperación en los Acuerdos del Estado con las minorías religiosas*, Granada, Comares, 1994.
- PALOMINO, R., «Laicidad, laicismo, ética pública; presupuestos en la elaboración de políticas para prevenir la radicalización violenta», *Athena Intelligence Journal*, núm. 3 (2008).
- PARDO PRIETO, P., *Laicidad y Acuerdos del Estado con confesiones religiosas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Los valores superiores*, Madrid, Tecnos, 1986.
- PÉREZ ÁLVAREZ, S., «La laicidad positiva como garantía institucional del sistema matrimonial español», *Laicidad y libertades. Escritos Jurídicos*, vol. I, núm. 15 (2016).
- PÉREZ VERA, E., «El concepto de orden público en el Derecho internacional», *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, núm. 7 (1984).
- POLO SABAU, J. R., *Estudios sobre la Constitución y la libertad de creencias*, Málaga, Universidad de Málaga, 2006.
- PRIETO SANCHÍS, L., «Igualdad y minorías», en L. PRIETO SANCHÍS, L. (dir.), *Tolerancia y minorías. Problemas jurídicos y políticos de las minorías en Europa*, Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, 1996.
- RUIZ MIGUEL, A., «Libertad religiosa, símbolos religiosos y laicidad estatal», en I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ y M. A. PRESNO LINERA (eds.), *La inclusión de los otros: símbolos y espacios de la multiculturalidad*, Granada, Comares, 2012.
- SARTORI, G., *Pluralismo, multiculturalismo e estranei*, Roma, Rizzoli, 2000.
- SOUTO GALVÁN, E., «La libertad religiosa en el ámbito internacional», en G. SUÁREZ PERTIERRA *et al.*, *Derecho eclesiástico del Estado*, 3.<sup>a</sup> ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.
- SOUTO PAZ, J. A., «Análisis crítico de la Ley de Libertad religiosa», *Laicidad y libertades. Escritos Jurídicos*, núm. 0 (2000).
- «Libertad religiosa y de creencias», en J. MARTÍNEZ TORRÓN (ed.), *Estado y religión: Constitución española, Constitución europea*, Granada, Comares, 2006.

- *Comunidad política y libertad de creencias. Introducción de las libertades públicas en el Derecho comparado*, 3.<sup>a</sup> ed., Madrid, Marcial Pons, 2007.
- SUÁREZ PERTIERRA, G., y AMÉRIGO, F., «Artículo 14: Igualdad ante La Ley», en Ó. ALZAGA VILLAAMIL (coord.) *Comentarios a Las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid, Edersa, 1997.
- SUÁREZ PERTIERRA, G., «La cuestión religiosa: vigencia de la Constitución, 25 años después», *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 40 (2002).
- «La libertad religiosa, ideológica y de culto. Los principios informadores del Derecho eclesiástico del Estado», en G. SUÁREZ PERTIERRA *et al.*, *Derecho eclesiástico del Estado*, 3.<sup>a</sup> ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.
- «La laicidad en la Constitución española», en J. MARTÍNEZ TORRÓN (ed.), *Estado y religión: Constitución española, Constitución europea*, Granada, Comares, 2006.
- «La Ley orgánica de libertad religiosa; 25 años después», en AAVV, *La nueva realidad religiosa española. 25 años de la ley orgánica de libertad religiosa*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2006.
- TARODO, SORIA, S., *Libertad de conciencia y derechos del usuario de los servicios sanitarios*, San Sebastián, Universidad del País Vasco, 2008.
- VALERO HEREDIA, A., *Libertad de conciencia, neutralidad del Estado y principio de laicidad (Un estudio constitucional comparado)*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2008.