

LIBERTAD RELIGIOSA EN ÉPOCA DE COVID-19 EN ESPAÑA: NORMATIVA ESTATAL Y NORMATIVA AUTONÓMICA¹

MARÍA JESÚS GUTIÉRREZ DEL MORAL
Universitat de Girona

Resumen: La pandemia provocada por el COVID-19 supuso la declaración del estado de alarma en marzo de 2020 en España, con medidas excepcionales que implicaron la limitación de movimiento de los ciudadanos y el cierre de lugares y servicios, para la protección de la salud pública, y evitar la transmisión del virus. La libertad religiosa ha sido limitada por dichas medidas, ¿de forma proporcional? Este trabajo analiza la salud pública como límite de la libertad religiosa y la normativa de excepción, desde marzo, que ha limitado dicho derecho fundamental, y que ha podido suponer una discriminación.

Palabras clave: Libertad religiosa, proporcionalidad, discriminación, estado de alarma, salud pública, COVID-19.

Abstract: The COVID-19 pandemic led to the declaration of the state of alarm in Spain on March 2020, with exceptional measures. These measures were the limitation of movement of people, as well as the closure of places and services, for the protection of public health, and prevent the transmission of the virus. Freedom of religion has been restricted by these measures, proportionally? This paper analyzes the public health as limit of the religious freedom, and the exceptional regulation, from March. This regulation has limited this fundamental right, and maybe it's discriminatory.

Keywords: Freedom of religion, proportionality, discrimination, state of alarm, public health, COVID-19.

¹ Este trabajo se enmarca en el Proyecto de investigación «La protección jurídica de la víctima en los delitos de odio por razón de religión o creencias (STOPHATE)». (Der2017-86138-P), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, y dirigido por la Dra. Francisca Pérez Madrid.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Libertad religiosa y libertad de culto. 3. Los límites de la libertad religiosa. Especial referencia a la salud pública. 4. COVID-19 y libertad religiosa en la normativa estatal. 5. COVID-19 y libertad religiosa en la normativa autonómica. 6. La actuación de las confesiones religiosas durante la pandemia. Especial referencia a la Iglesia católica. 7. A modo de reflexión final.

1. INTRODUCCIÓN

La situación de emergencia de salud pública, provocada por el COVID-19, fue calificada como pandemia por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020. Tres días después se aprueba el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en vigor hasta el 21 de junio de 2020, pues, aunque su duración inicial era de 15 días, fue prorrogado por el mismo periodo hasta en seis ocasiones. El estado de alarma ha supuesto restricciones para la libertad religiosa y la libertad de culto, en tanto prohíbe la circulación de personas y la asistencia a lugares de culto y ceremonias religiosas.

Como consecuencia de la declaración del estado de alarma se aprobaron una serie de órdenes ministeriales en desarrollo del Real Decreto y para hacer posible los objetivos de dicha declaración, es decir, detener la transmisión del coronavirus. Ninguna de ellas trató el tema de las actividades religiosas especialmente.

Lo que se conoce como la desescalada, se ha caracterizado por un proceso de cogobernanza, como veremos. Las Comunidades Autónomas comienzan a tomar medidas para luchar contra la pandemia, y algunas de ellas afectan al ejercicio de la libertad religiosa. Cada una de las Comunidades ha ido aprobando una normativa específica para atender las circunstancias propias de cada territorio.

Con el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, se declara de nuevo un estado de alarma para contener la propagación del COVID-19, que da entrada a la adopción de medidas sanitarias, por parte de las Comunidades Autónomas, respecto a la libertad de culto, dando lugar a una pluralidad de soluciones, ciertamente muy variada, a lo largo y ancho del territorio estatal.

Este estudio se centra, por tanto, en la situación vivida desde la declaración del primer estado de alarma de marzo hasta la actualidad. Una época de pandemia con efectos directos en el ejercicio de la libertad de culto y la libertad religiosa.

Para ofrecer una exposición más clara, le dedicaré epígrafes separados a la normativa estatal y a la normativa autonómica, aunque en algún caso, como durante la desescalada, ambas normativas conviven al mismo tiempo en el territorio autonómico correspondiente.

Antes de ello me ha parecido necesario, igualmente, hacer un repaso del derecho fundamental de libertad religiosa, así, como de sus límites. La salud pública es uno de los elementos constitutivos del orden público protegido por la ley, único límite de las manifestaciones de la libertad religiosa.

Asimismo, creo conveniente hacer una breve referencia a las confesiones religiosas y su actuación durante esta pandemia, pues es evidente que las restricciones de la libertad de culto que se han dado les afectan de forma directa.

Acabaré con una reflexión a modo de conclusión, aunque en cada uno de los epígrafes he intentado llegar a una idea conclusiva sobre la cuestión tratada.

2. LIBERTAD RELIGIOSA Y LIBERTAD DE CULTO

La libertad religiosa es el derecho fundamental a profesar una religión, privada y públicamente, del que son titulares tanto el individuo como las colectividades². Es un derecho matriz que puede desglosarse en otros derechos.

El artículo 16 de la Constitución «garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto, de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley». «Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencia». Y «ninguna confesión tendrá carácter estatal, si bien los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones». En un sentido similar se pronuncia la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, aunque como su nombre indica solo desarrolla legislativamente la libertad religiosa y la libertad de culto. Al respecto, como es sabido, la distinción entre ambas libertades tiene una razón de ser preferentemente histórica, y hoy en día se entiende que

² MANTECÓN SANCHO, J., *El derecho fundamental de libertad religiosa*, Pamplona, 1996, pp. 53-69, 89-93.

la libertad religiosa incluye entre sus manifestaciones más típicas la libertad de culto, y no existe un auténtico reconocimiento de aquella si no se reconoce igualmente esta³.

La importancia otorgada al derecho de libertad religiosa es tal que se ha llegado a afirmar por la doctrina que es «una noción que tenemos que volver a descubrir, como el primero de los derechos humanos»⁴.

Tal como explica la sentencia del Tribunal Constitucional 177/1996, de 11 de noviembre (fundamento jurídico 9): «El derecho a la libertad religiosa del artículo 16.1 de la Constitución garantiza la existencia de un claustro íntimo de creencias y, por tanto, un espacio de autodeterminación intelectual ante el fenómeno religioso, vinculado a la propia personalidad y dignidad individual. Pero, junto a esta dimensión interna, esta libertad, al igual que la ideológica del propio artículo 16.1 de la Constitución, incluye también una dimensión externa de *agere licere* que faculta a los ciudadanos para actuar con arreglo a sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros (sentencias del Tribunal Constitucional 19/1985, fundamento jurídico 2; 120/1990, fundamento jurídico 10, y 137/1990, fundamento jurídico 8)». En el mismo sentido se manifiesta la sentencia del Tribunal Constitucional 46/2001, de 15 de febrero (fundamento jurídico 4). La sentencia 154/2002, de 18 de julio, también del Tribunal Constitucional, en la misma línea dispone: «La dimensión externa de la libertad religiosa se traduce además «en la posibilidad de ejercicio, inmune a toda coacción de los poderes públicos, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso» (sentencia del Tribunal Constitucional 46/2001), tales como las que se relacionan en el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 7/1980, de Libertad Religiosa, relativas, entre otros particulares, a los actos de culto, enseñanza religiosa, reunión o manifestación pública con fines religiosos, y asociación para el desarrollo comunitario de este tipo de actividades».

El precepto constitucional que reconoce la libertad religiosa se complementa con el artículo 14 que reconoce la igualdad ante la ley y prohíbe cualquier forma de discriminación por razón de nacimiento, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. De una manera especial también debemos tener en cuenta el artículo 10, eje del ordenamiento jurídico al reconocer que la dignidad de la persona y los derechos inviolables que le son inherentes son entre otros el fundamento del orden político y de la

³ GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M., *Derecho eclesiástico español*, 5.ª edición (actualizada por RODRÍGUEZ BLANCO, M.), Madrid 2002, p. 235.

⁴ NAVARRO-VALLS, R., «Tolerancia, laicidad y libertad religiosa», *Memoria del Seminario Internacional sobre tolerancia*, México 2001, p. 78.

paz social; y que nos remite en materia de derechos humanos a la normativa internacional ratificada por España y en especial a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. A su vez, el artículo 9.2 nos ofrece la aptitud que adopta el Estado o los poderes públicos con relación al reconocimiento de la libertad y la igualdad y los derechos en general⁵, una actitud que podemos definir de valoración positiva de la libertad religiosa y su ejercicio. Los poderes públicos están obligados a facilitar el ejercicio de la libertad y la igualdad por parte de los individuos y de los grupos.

La normativa internacional sobre la libertad religiosa es de sobra conocida. En el ámbito de Naciones Unidas se debe destacar la Declaración de Derechos Humanos de 1948, artículo 18; y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas de 1966, artículo 18; además de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones de 1981. En el ámbito europeo, el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 del Consejo de Europa, artículo 9; y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000 en su versión de 2007, artículo 10, muy influido en su redacción por el Convenio de Roma.

Siguiendo la doctrina sentada por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión es uno de los derechos fundamentales del hombre, y abarca la libertad religiosa en un sentido positivo y negativo, y su manifestación a título individual y colectivo, en público o en privado. Con ello se protegen las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia, en una interpretación amplia. «La libertad de manifestar la religión mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza abarca una amplia gama de actividades. El concepto de culto se extiende a los actos rituales y ceremoniales con los que se manifiestan directamente las creencias, así como a las diversas prácticas que son parte integrante de tales actos, comprendidos la construcción de lugares de culto, el empleo de fórmulas y objetos rituales, la exhibición de símbolos y la observancia de las fiestas religiosas y los días de asueto. La observancia y la práctica de la religión o de las creencias pueden incluir no solo actos ceremoniales sino también costumbres tales como la observancia de normas dietéticas, el uso de prendas de vestir o tocados distintivos, la participación en ritos asociados con determinadas etapas de la vida,

⁵ «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.»

y el empleo de un lenguaje especial que habitualmente solo hablan los miembros del grupo. Además, la práctica y la enseñanza de la religión o de las creencias incluyen actos que son parte integrante de la forma en que los grupos religiosos llevan a cabo sus actividades fundamentales, como ocurre con la libertad de escoger a sus dirigentes religiosos, sacerdotes y maestros, la libertad de establecer seminarios o escuelas religiosas y la libertad de preparar y distribuir textos o publicaciones religiosos»⁶.

Para conocer la concepción de la libertad religiosa en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su interpretación del artículo 9 del Convenio de Roma, es obligado referirse a un clásico, el conocido caso Kokkinakis contra Grecia (sentencia de 25 de mayo de 1993⁷), al que la doctrina ha dedicado una especial atención⁸.

El Tribunal reconoce que la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, tal como es reconocida por el artículo 9, representa uno de los fundamentos de una sociedad democrática en términos del Convenio de Roma. Dicha libertad es uno de los elementos esenciales de la identidad de los creyentes y de su concepción de la vida, pero de igual manera es un bien preciado para los ateos, los agnósticos, los escépticos y los indiferentes, ya que el pluralismo, que no podemos separar de la idea de democracia, depende de dicha concepción (§ 31).

La Corte Europea fija el contenido de la libertad religiosa y sus límites, como derecho fundamental. La libertad de religión se concibe, conforme al artículo 9, como el derecho a tener convicciones religiosas y el derecho a manifestar la religión, bien en público o en privado, de forma individual o colectiva. Y es únicamente esta dimensión externa de la libertad de religión, es decir el derecho a manifestar la propia religión, la que está sometida a restricciones (§ 33).

En cuanto al contenido de la libertad religiosa, como ya quedó dicho, estamos ante un derecho matriz del que derivan muchos otros derechos, como se ha comprobado también en la doctrina de Naciones Unidas. Para concretarlos podemos acudir al artículo 2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, que no ofrece una lista tasada. Entre otros podemos citar: practicar los actos de culto y recibir asistencia religiosa de su propia confesión, conmemorar sus festividad-

⁶ Observación General número 22 (48.º período de sesiones 1993). «Artículo 18» (§1-4).

⁷ Demanda núm. 142307/88. Sentencia seguida por otros pronunciamientos de la Corte Europea como Buscarini y otros contra San Marino (sentencia de 18 de febrero de 1999, demanda núm. 24645/94) y Larissis y otros contra Grecia (sentencia de 24 de febrero de 1998, demandas núm. 23372/94, 26377/94 y 26378/94).

⁸ Sirvan de ejemplo: MARTÍNEZ-TORRÓN, J., «La protección internacional de la libertad religiosa», *Tratado de Derecho Eclesiástico*, Pamplona, 1994, pp. 223-229; «La protección de la libertad religiosa en el sistema del Consejo de Europa», *Proyección nacional e internacional de la libertad religiosa*, Madrid, 2001, pp. 104 y 115-116.

des, celebrar sus ritos matrimoniales, recibir sepultura digna sin discriminación por motivos religiosos, recibir e impartir enseñanza e información religiosa de toda índole, y reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos. Todos estos derechos nos dirigen hacia la libertad de culto y el ejercicio y manifestación pública de la libertad religiosa. Por tanto, cualquier restricción o limitación del derecho de reunión por motivos religiosos o del derecho a asistir a lugares de culto, por ejemplo, será una limitación de la libertad de culto y de la libertad religiosa, indudablemente.

3. LOS LÍMITES DE LA LIBERTAD RELIGIOSA. ESPECIAL REFERENCIA A LA SALUD PÚBLICA

Como ya ha sido mencionado, la libertad religiosa tiene una dimensión íntima y personal que no cabe ser limitada, y una dimensión externa en la que sí se pueden aplicar los límites previstos en la ley.

El artículo 16.1 de la Constitución nos dice que la libertad religiosa se garantiza «sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley».

Igualmente, el artículo 3.1 de Ley Orgánica de Libertad Religiosa expresa: «El ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás en el ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática». Un artículo en el que se ve la influencia de la normativa internacional.

El artículo 9.2 del Convenio de Roma de 1950 expone que «la libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los demás».

En el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966, en su artículo 18.3 se dispone, de forma muy similar, que «la libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicas, o los derechos y libertades fundamentales de los demás».

El Comité de Derechos Humanos ha interpretado que las limitaciones además de estar prescritas por la ley, deben ser «estrictamente necesarias». El ar-

título 18.3 «ha de interpretarse de manera estricta: no se permiten limitaciones por motivos que no estén especificados en él, aun cuando se permitan como limitaciones de otros derechos protegidos por el Pacto, tales como la seguridad nacional. Las limitaciones solo se podrán aplicar para los fines con que fueron prescritas y deberán estar relacionadas directamente y guardar la debida proporción con la necesidad específica de la que dependen. No se podrán imponer limitaciones por propósitos discriminatorios ni se podrán aplicar de manera discriminatoria. [...] Las personas que están sometidas a algunas limitaciones legítimas, tales como los presos, siguen disfrutando de sus derechos a manifestar su religión o creencias en la mayor medida que sea compatible con el carácter específico de la limitación»⁹. Por tanto, las limitaciones deben respetar el principio de proporcionalidad.

Es evidente que la revisión de los límites de la libertad religiosa en los textos internacionales en comparación con el precepto constitucional nos lleva a verificar que la Constitución señala un límite menor, lo que se intenta solucionar con la Ley Orgánica de Libertad Religiosa que añade al límite del orden público los derechos de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, y señala la seguridad, la salud y la moralidad públicas como elementos constitutivos de aquel¹⁰.

Para el estudio de los límites de la libertad religiosa se hace necesario recurrir a la jurisprudencia, además de a la doctrina. Aquella viene a delimitar los bienes jurídicos a proteger por el ordenamiento jurídico. Esto es fundamental en el ámbito de los derechos fundamentales, como la libertad religiosa, y adquiere un valor trascendental al tener que solucionar las colisiones de bienes jurídicos del más alto rango, ante una regulación en muchos casos abstracta, en la que además se utilizan conceptos jurídicos indeterminados, como es el límite del orden público. Sobre este tema, es imprescindible y fundamental la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹¹.

Tal como ya había avanzado, la Corte Europea en el caso *Kokkinakis* fija el contenido de la libertad religiosa como derecho fundamental y sus límites. La dimensión externa de la libertad de religión es la que está sometida a restricciones, pues es un hecho que, en una sociedad democrática, donde coexisten varias religiones resulta necesario establecer ciertas limitaciones a dicha libertad con el fin de conciliar los intereses de los diversos grupos, asegurando el respeto de las convicciones de todos ellos (§ 33). No quedará, por tanto, prote-

⁹ Observación General número 22 (48.º período de sesiones 1993). «Artículo 18» (§ 8).

¹⁰ Al respecto véase GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M., *Derecho eclesiástico español*, p. 249.

¹¹ Al respecto véase MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *Religión, Derecho y Sociedad*, Granada, 1999, p. 228.

gido por este derecho fundamental todo acto motivado o inspirado en la religión o en las creencias religiosas.

Por otra parte, en cuanto a las restricciones del derecho fundamental de libertad religiosa, el Tribunal reitera en esta sentencia que han de estar previstas en la ley, obedecer a un objetivo legítimo como es la protección de los derechos fundamentales del otro, y responder a una necesidad en una sociedad democrática (§ 28). Y al respecto se declara que es jurisprudencia constante del Tribunal reconocer a los Estados un cierto margen de apreciación para juzgar la existencia y el alcance de la necesidad de una injerencia, paralela a un control europeo efectuado a la vez sobre la ley y sobre las decisiones aplicables, incluso cuando emanan de una jurisdicción independiente (§ 47). Asimismo, debe quedar demostrado que la medida incriminatoria sea proporcionada al fin legítimo perseguido y, por tanto, necesaria en una sociedad democrática para la protección de los derechos y libertades de los demás (§ 49).

No obstante, podemos apreciar que ello supone el reconocimiento de un gran margen de autonomía a los Estados para concretar el contenido de la libertad religiosa y de sus límites, dependiendo de unas circunstancias particulares y cambiantes, con consecuencias claras en la materialización incluso del principio de igualdad religiosa, y también de la neutralidad estatal.

Tal como ha interpretado la doctrina, la necesaria «previsión legal» de los límites pretende excluir actuaciones discrecionales de las autoridades administrativas. Cuando se apunta a la «sociedad democrática», se hace referencia a la noción constitucional de Estado de derecho, una sociedad que garantiza el pluralismo social. En cuanto a las «medidas necesarias», se deben interpretar como «necesidad social imperiosa» que reclama la evaluación de la naturaleza del derecho implicado y el grado de interferencia en él, así como la naturaleza del interés público afectado y el nivel de protección que requiere en las concretas circunstancias del caso contemplado. Finalmente, no se puede obviar el reconocimiento de un «margen de apreciación» por la Corte Europea, «cuyo efecto ha sido relativizar el concepto de necesidad, remitiendo su determinación concreta a la prudencia del Tribunal en el enjuiciamiento de cada caso singular sometido a su jurisdicción»¹².

Nuestra jurisprudencia insiste en que no existen derechos ilimitados o absolutos, conforme a las sentencias del Tribunal Constitucional 2/1982, de 29 de enero (fundamento jurídico 5)¹³ y 154/2002, de 18 de julio (fundamento jurídi-

¹² MARTÍNEZ-TORRÓN, J., «La protección internacional de la libertad religiosa», pp. 224-226.

¹³ Ver también la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981 (FJ 7), recurso de inconstitucionalidad número 192/1980. *Boletín Oficial del Estado* núm. 99, de 25 de abril de 1981, pp. 1-13.

co 8), y en caso de conflicto entre bienes jurídicos de similar categoría serán los jueces y tribunales quienes decidirán en cada caso.

Asimismo, se ha de tener en cuenta que la libertad religiosa es un derecho fundamental cuyos límites han de ser interpretados restrictivamente y «en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos», aunque provengan de otro derecho de la misma categoría. Así lo establece el Alto Tribunal en sentencia 20/1990, de 15 de febrero (fundamento jurídico 4).

El mismo Tribunal añade en la sentencia 170/1996, de 29 de octubre, que «cuando se trata de una medida restrictiva de derechos, compete al Tribunal Constitucional, en su tarea de protección del derecho fundamental afectado, controlar en último término la motivación ofrecida no solo en el sentido de resolución fundada y razonada, sino también como único medio de acreditar que la restricción del derecho fundamental ha sido razonable y proporcional, acorde con los fines de la institución y resultado de un juicio de ponderación de los derechos fundamentales y bienes constitucionales en pugna» (fundamento jurídico 5)¹⁴.

La sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de noviembre, establece que «la Constitución ha querido que la ley, y solo la ley, pueda fijar los límites a un derecho fundamental. Los derechos fundamentales pueden ceder, desde luego, ante bienes, e incluso intereses constitucionalmente relevantes, siempre que el recorte que experimenten sea necesario para lograr el fin legítimo previsto, proporcionado para alcanzarlo y, en todo caso, respetuoso con el contenido esencial del derecho fundamental restringido» (fundamento jurídico 11)¹⁵. En la misma línea se manifiesta la sentencia constitucional 154/2002, de 18 de julio (fundamento jurídico 8)¹⁶.

Por otra parte, la sentencia del Tribunal Constitucional 46/2001, de 15 de febrero, dispone: «En cuanto «único límite» al ejercicio del derecho, el orden público no puede ser interpretado en el sentido de una cláusula preventiva frente a eventuales riesgos, porque en tal caso ella misma se convierte en el mayor peligro cierto para el ejercicio de ese derecho de libertad. Un entendimiento de

¹⁴ En el mismo sentido: sentencias del Tribunal Constitucional 50/1995, de 23 de febrero; 128/1995, de 26 de julio; 181/1995, de 11 de diciembre; 34/1996, de 11 de marzo; y 62/1996, de 15 de abril, entre otras.

¹⁵ En el mismo sentido: sentencias del Tribunal Constitucional 57/1994, de 28 de febrero, FJ 6; 18/1999, de 22 de febrero, FJ 2.

¹⁶ «Todo acto o resolución que limite derechos fundamentales ha de asegurar que las medidas limitadoras sean necesarias para conseguir el fin perseguido (sentencias de Tribunal Constitucional 69/1982, FJ 5, y 13/1985, FJ 2), ha de atender a la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en la que se halla aquél a quien se le impone (sentencia del Tribunal Constitucional 37/1989, FJ 7), y, en todo caso, ha de respetar su contenido esencial (sentencias del Tribunal Constitucional 11/1981, FJ 10; 196/1987, FFJJ 4 a 6; 12/1990, FJ 8, y 137/1990, FJ 6)».

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» (fundamento jurídico 11).

En conclusión, tal como es sabido, los derechos fundamentales exigen la máxima protección posible y la mínima restricción necesaria. Para la legitimidad de las limitaciones se exige que estén previstas en una ley; que sean necesarias en una sociedad democrática y, por tanto, razonables y proporcionales, es decir proporcionada al fin legítimo perseguido; y que respondan a la existencia de un peligro cierto para el orden público¹⁷.

¿Pero, qué es el orden público? Como ya he apuntado, es un concepto jurídico indeterminado, de forma que deberá ser concretado por la doctrina y la jurisprudencia en cada supuesto en particular¹⁸.

Para la doctrina el orden público como límite de la libertad religiosa «cumple una doble función que le permite actuar como «concepto equilibrador». De un lado, impide que el ejercicio de aquella pueda utilizarse para atentar contra el ordenamiento jurídico, lesionando otros derechos o bienes de naturaleza constitucional. Y, de otro, supone una protección o garantía misma de dicha libertad, al tutelar y promover las condiciones básicas que posibilitan su realización, impidiendo su restricción por causas distintas de las legalmente previstas»¹⁹.

¹⁷ Véase RODRÍGUEZ BLANCO, M., *Derecho y Religión. Nociones de Derecho Eclesiástico del Estado*, Cizur Menor, 2018, p. 104; GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M., *Derecho eclesiástico español*, p. 250.

¹⁸ Sobre el particular véase entre otros PRIETO SANCHÍS, L., «El derecho fundamental de libertad religiosa», *Manual de Derecho Eclesiástico*, Madrid 2004, pp. 72-78. MANTECÓN SANCHO, J., «La libertad religiosa como derecho humano», *Tratado de Derecho Eclesiástico*, Pamplona, 1994, pp. 128-129. GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M., «Límites de la libertad religiosa», *La libertad religiosa en España. XXV años de vigencia de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio*, Granada, 2006, pp. 106-11. POLO SABAU, J. M., «Libertad de creencias y orden público en las Constitución española: Claves de interpretación», *Foro, Nueva época*, 15 (núm. 2, 2012), pp. 213-232. COMBALÍA, Z., «Los límites del derecho de libertad religiosa», *Tratado de Derecho eclesiástico*, Pamplona, 1994, pp. 471-483. COMBALÍA, Z., «Los límites al derecho fundamental de libertad religiosa», *Derecho y Religión*, Valencia, 2020, pp. 235-251.

¹⁹ PORRAS RAMÍREZ, J. M., «La libertad religiosa como derecho fundamental, en perspectiva estatal, internacional y europea», *Derecho y factor religioso*. Madrid, 2011, p. 59. En el mismo sentido, GARCÍA GÁRATE, A., *Derecho y Religión en un Estado democrático*, Madrid, 2016, pp. 204-205.

Son elementos constitutivos del orden público, como hemos visto, la seguridad pública, la salud pública y la moralidad pública, si bien no podemos olvidar el lugar preferencial que ocupan las libertades públicas y los derechos fundamentales de terceros, eje central del concepto de orden público. En esta ocasión me detendré con detalle solo en la salud pública, dado el objeto de estudio de este trabajo.

Cuando se habla de salud pública debemos comprender incluidas tanto su dimensión física como su dimensión psicológica, es decir, una visión global de la salud humana, que debe ser protegida y tutelada por los poderes públicos, artículo 43 de la Constitución, y obviamente en estrecha relación con el derecho a la vida y a la integridad física y moral del artículo 15 de la Constitución. En cualquier caso, se está hablando de salud pública como límite, no de la salud personal y privada de un individuo, pues dicho límite protege un bien público y no individual²⁰. Según el precepto constitucional la salud pública es un principio rector de la política social y económica y, por tanto, de rango inferior a un derecho fundamental, por lo que, según alguna doctrina puede resultar extraño que sea señalada como un límite a un derecho fundamental²¹. Si bien, la salud irremediamente está vinculada al derecho a la vida y la integridad física y moral del artículo 15 de la Constitución, como ya se ha dicho, de modo que podemos hablar de dos bienes jurídicos similares, dos derechos fundamentales²². El mismo Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido la salud pública como límite de la libertad religiosa, en el caso *Cha'are Shalom Ve Tsedek contra Francia*, de 27 de junio de 2000²³, entre otros²⁴.

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional 154/2002, de 18 de julio, FJ 13.

²¹ Al respecto véase GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M., *Derecho eclesiástico español*, p. 249.

²² En el mismo sentido COMBALÍA, Z., «Los límites del derecho de libertad religiosa», p. 497.

²³ Demanda núm. 27417/95. La Corte Europea reconoce la salud pública como límite de la libertad religiosa junto al orden público (§82-88). El caso trata sobre normativa administrativa sobre el sacrificio ritual religioso. El Tribunal estimó que no se había producido una vulneración del derecho de libertad religiosa ni del principio de igualdad por el hecho de que las autoridades francesas hubiesen otorgado la autorización administrativa para el sacrificio ritual a la Asociación Consistorial Israelita de París de forma exclusiva (órgano representativo de la mayoría de las comunidades israelitas), y en consecuencia hubiese denegado dicha autorización a una asociación minoritaria de tendencia ultraortodoxa. En este sentido se consideró que la libertad religiosa era respetada en cuanto los demandantes podían adquirir carne, conforme a sus exigencias religiosas, en alguna tienda en Francia o importándola de Bélgica. Asimismo, se reconocía la no violación de la igualdad religiosa, debido a aquel margen de apreciación o discrecionalidad del Estado francés para conceder una autorización administrativa, que independientemente de estar relacionada con una cuestión religiosa, debe obedecer a la garantía de la salud pública y el orden público. Al respecto puede consultarse MARTÍNEZ-TORRÓN, J., «La protección de la libertad religiosa en el sistema del Consejo de Europa», pp. 110-112.

²⁴ Véase MARTÍNEZ-TORRÓN, J., «La protección internacional de la libertad religiosa», p. 229. COMBALÍA, Z., «Los límites del derecho de libertad religiosa», pp. 508-509.

El artículo 43 de la Constitución nos dice que se reconoce el derecho a la protección de la salud y que compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto²⁵. En su desarrollo, la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales de Salud Pública dispone en su artículo primero que «al objeto de proteger la salud pública y prevenir su pérdida o deterioro, las autoridades sanitarias de las distintas Administraciones Públicas podrán, dentro del ámbito de sus competencias, adoptar las medidas previstas en la presente Ley cuando así lo exijan razones sanitarias de urgencia o necesidad». Y sus artículos 2 y 3 permiten la adopción de medidas necesarias para el control de la existencia de peligros para la salud pública, de los enfermos y de sus contactos y de las posibles vías de transmisión de enfermedades²⁶. A dichas medidas especiales y cautelares se refiere el artículo 26 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad: incautación o inmovilización de productos, suspensión del ejercicio de actividades, cierres de Empresas o sus instalaciones, intervención materiales y personales y cuantas otras se consideren sanitariamente justificadas. La duración de las medidas se fijará en cada caso, sin perjuicio de posibles prórrogas, y no excederá de lo que exija la situación de riesgo inminente y extraordinario que las justificó.

También se debe tener presente el artículo 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública que establece que sin perjuicio de las medidas previstas en la Ley Orgánica de Medidas Especiales de Salud Pública, con carácter excepcional y cuando así lo requieran motivos de extraordinaria gravedad o urgencia, la Administración General del Estado y las de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán adoptar cuantas medidas sean necesarias para asegurar el cumplimiento de la ley. Dichas medidas, sin perjuicio de lo previs-

²⁵ Sobre esta cuestión ver COTINO HUESO, L., «Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho. Coronavirus*, 86-87 (2020), pp. 98-100.

²⁶ Artículo segundo: «Las autoridades sanitarias competentes podrán adoptar medidas de reconocimiento, tratamiento, hospitalización o control cuando se aprecien indicios racionales que permitan suponer la existencia de peligro para la salud de la población debido a la situación sanitaria concreta de una persona o grupo de personas o por las condiciones sanitarias en que se desarrolle una actividad».

Artículo tercero: «Con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible».

to en la Ley de Medidas Especiales de Salud Pública, podrán consistir en la inmovilización o el decomiso de productos y sustancias, intervención de medios materiales o personales, cierre preventivo de instalaciones, establecimientos, servicios e industrias, suspensión del ejercicio de actividades, determinación de condiciones previas en cualquier fase de fabricación o comercialización de productos y sustancias, o cualquier otra medida ajustada a la legalidad vigentes, si existen indicios racionales de riesgo para la salud, incluida la suspensión de actividades de acuerdo a lo establecido en el Título II de esta ley, referido a actuaciones de salud pública (vigilancia, promoción, prevención, gestión sanitaria, protección, etc.).

«Las medidas se adoptarán previa audiencia de los interesados, salvo en caso de riesgo inminente y extraordinario para la salud de la población y su duración no excederá del tiempo exigido por la situación de riesgo que las motivó. [...] Las medidas que se adopten deberán, en todo caso, respetar el principio de proporcionalidad» (art. 54.3 de la Ley General de Salud Pública).

Es evidente que la protección de la salud pública conlleva una acción de prevención, pero también curativa y de control de enfermedades ante el riesgo de la salud de la población, que es de interés general. Así, se podrán adoptar actuaciones coactivas para evitar la transmisión de enfermedades si existe un riesgo cierto para la salud pública. Tal como dice la doctrina, ante el conflicto entre la salud de la colectividad y la libertad individual y el derecho a disponer sobre su propio cuerpo y adoptar libremente decisiones que considere oportunas sobre su salud, cede el derecho individual, por el riesgo que su enfermedad pueda suponer para la salud pública. «En consecuencia, la salud pública tiene como finalidad prioritaria la adopción de las medidas necesarias para garantizar la salud de la población mediante la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades»²⁷, y habría que añadir el control y la curación de las enfermedades.

Cabe la posibilidad de que entre en conflicto la libertad religiosa con las medidas de salud pública y, si está en riesgo cierto el derecho a la salud, aquella deberá ceder ante el interés general, y en definitiva ante el derecho a la vida de terceros. Las medidas, según hemos visto, se deberán adoptar previa audiencia de los interesados, excepto en caso de riesgo inminente y extraordinario para la salud de la población, como podría ser una pandemia provocada por un coronavirus. Y siempre las medidas deben ser proporcionales. Es aquí donde

²⁷ SOUTO PAZ, J. A., *Comunidad política y libertad de creencias*, 3.ª edición, Madrid, 2007, p. 242.

estará la dificultad, el respeto de la proporcionalidad a la hora de limitar derechos fundamentales, como es la libertad religiosa.

La sentencia del Tribunal Constitucional 207/1996, de 16 de diciembre, fundamento jurídico 4²⁸, expone que «para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres siguientes requisitos o condiciones: “si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)”»²⁹.

La doctrina aclara que, aunque no existe un principio de proporcionalidad consagrado en la Constitución, dicho principio ha sido aplicado por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos, y de forma especial en el ámbito de los derechos. Asimismo, hay derechos reconocidos por la Constitución cuyas limitaciones son descritas en términos de proporcionalidad, como ocurre con la libertad religiosa del artículo 16.1. «En todos estos casos la Constitución se refiere a intervenciones que serán legítimas en la medida en que resulten proporcionadas»³⁰. El juicio de proporcionalidad «permite al Tribunal decidir los casos con atención a todas las circunstancias presentes y, por lo tanto, ponderar y construir decisiones ajustadas al caso» y, además posibilita «el establecimiento de criterios y reglas de alcance relativo, válidos para el caso, sin necesidad de previa delimitación *a priori* o en abstracto del contenido constitucional del derecho»³¹.

Durante el estado de alarma, además, la valoración de la idoneidad, necesidad y ponderación de cada decisión gubernativa de alarma, en la medida que se da con excepcionalidad, ha de ajustarse con mayor intensidad en cada situación específica que motiva tal declaración. El artículo 1.2 de la Ley Orgánica 4/1981, al insistir en la proporcionalidad de las medidas adoptadas durante el

²⁸ En el mismo sentido: sentencias del Tribunal Constitucional 66/1995, de 8 de mayo (FJ 4 y 5) y 55/1996, de 28 de marzo (FJ 3 y 6).

²⁹ El análisis para el caso concreto del estado de alarma provocado por el COVID-19 ver VELASCO CABALLERO, F., «Libertades públicas durante el estado de alarma por la COVID-19», *COVID-19 y Derecho Público*, Valencia, 2020, pp. 98-105.

³⁰ ROCA TRÍAS, E., «Los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la jurisprudencia constitucional española», *XV Conferencia Trilateral. 24-27 de octubre de 2013. Roma*, p. 13. <https://www.tribunalconstitucional.es/ActividadesDocumentos/2013-10-24-00-00/2013-PonenciaEspa%C3%B1a.pdf> [21/12/2020].

³¹ *Ibid.* p. 14.

estado de alarma, refuerza este principio como parámetro de validez de las medidas gubernativas, renunciando a una estricta predeterminación de las posibles restricciones de los derechos fundamentales³².

En definitiva, solo cuando quede probado que el ejercicio de la libertad religiosa o alguna de sus manifestaciones pone en peligro cierto la salud pública y la vida de terceros, quedará justificado el límite de aquel derecho y la aplicación de la excepción del orden público. Se debe controlar igualmente la existencia de la necesaria previsión legal, que la medida obedezca a un fin legítimo, y que sea una actuación proporcionada a dicho fin. En el supuesto de una pandemia, la proporcionalidad de las medidas de restricción del derecho de libertad religiosa debe ser idónea, necesaria y ponderada. La idoneidad y la necesidad forzosamente hay que interpretarla desde las ciencias de la salud. Pero la incertidumbre científica y sanitaria que rodea al COVID-19 hace difícil dicha tarea. La ponderación también dependerá de la situación epidemiológica. Ante una situación muy crítica que ponga en grave peligro la vida de los ciudadanos, el derecho fundamental podría ser limitado de una forma más extrema³³. La colisión sería entre dos derechos fundamentales.

4. COVID-19 Y LIBERTAD RELIGIOSA EN LA NORMATIVA ESTATAL

El artículo 116 de la Constitución prevé la declaración del estado de alarma, junto a la declaración del estado de excepción y sitio. «El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración...». «Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes».

³² VELASCO CABALLERO, F., «Libertades públicas durante el estado de alarma por la COVID-19», p. 97.

³³ La doctrina habla aquí de la posible aplicación del «principio de precaución» que parece exigir una cierta desproporción en las decisiones gubernativas, en la medida en que pueda justificar mandatos o prohibiciones injustificados con base en el principio de proporcionalidad. *Ibid.* 101. Ver también ESTEVE PARDO, J., «La apelación a la ciencia en el Gobierno y la gestión de la crisis de la COVID-19», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 2 (2020), p. 41: el «principio de precaución habilita, ante la duda, la adopción de medidas que pueden ser muy gravosas por cuanto comportan la excepción del régimen jurídico vigente».

El texto constitucional también prevé la suspensión de derechos fundamentales cuando se declare el estado de excepción o de sitio. El artículo 55 cita los derechos reconocidos en los artículos 17 (derecho a la libertad personal), 18.2 y 3 (inviolabilidad del domicilio y secreto de las comunicaciones), 19 (libertad de residencia y circulación), 20.1.a.d y 5 (libertad de expresión y libertad de información), 21 (derecho de reunión), 28.2 (derecho a la huelga), y 37.2 (derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivos).

Nada se dice de la suspensión de derechos y libertades durante el estado de alarma.

Conforme a la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio, se procederá a la declaración del estado de alarma «cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes». Las medidas a adoptar y su duración serán «las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad», en todo caso. «Su aplicación se realizará de forma proporcionada a las circunstancias» (art. primero)³⁴. Habrá de publicarse en el Boletín Oficial del Estado y entrará en vigor de inmediato tras dicha publicación.

La Ley Orgánica dedica su Capítulo II al estado de alarma disponiendo que es competencia del Gobierno su declaración en todo o en parte del territorio nacional cuando se produzca una crisis sanitaria, tal como una epidemia, entre otras situaciones que suponen una alteración grave de la normalidad (art. cuarto).

El Presidente de una Comunidad Autónoma también podrá solicitar al Gobierno la declaración de estado de alarma en su ámbito territorial o en parte, cuando se vea justificado conforme a la normativa vigente (art. quinto).

Según el artículo sexto de la Ley, la declaración se llevará a cabo mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, que determinará el ámbito territorial, duración y efectos que no podrán exceder de quince días, prorrogables con la autorización expresa del Congreso de los Diputados que «podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga». El Gobierno

³⁴ VELASCO CABALLERO, F., «Libertad, COVID-19 y proporcionalidad (I): fundamentos para un control de constitucionalidad», 2020: «la expresa referencia del artículo 1.2 LOEAES a la proporcionalidad de todas las medidas de alarma refleja claramente que la ley renuncia a una densa predeterminación normativa de las posibles restricciones a la libertad durante el estado de alarma, y a cambio refuerza la posición central del principio de proporcionalidad como parámetro de validez de cada medida gubernativa de alarma». <https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2020/05/30/libertad-covid-19-y-proporcionalidad-i-fundamentos-para-un-control-de-constitucionalidad/> [5/11/2020].

habrá de dar cuenta de la declaración del estado de alarma al Congreso de los Diputados, suministrándole la información que le sea requerida, así como de los decretos que dicte durante la vigencia del estado de alarma en relación con este (art. octavo).

El Decreto podrá acordar diversas medidas, entre ellas, para lo que nos interesa: «a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos» (art. once). Además, en el caso de crisis sanitarias, podrá establecer las medidas «establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas» (art. doce). Esta remisión la podemos entender hecha a los artículos que ya hemos mencionado en el epígrafe anterior: artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública; artículo 26 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad; y artículo 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública; así como a las normas contenidas en las leyes sanitarias autonómicas³⁵.

Cuando el Gobierno declara el estado de alarma, debe remitir inmediatamente al Presidente del Congreso de los Diputados una comunicación a la cual acompañará el Decreto acordado en Consejo de Ministros. De dicha comunicación se dará traslado a la Comisión competente, que podrá recabar la información y documentación que estime procedente. Si el Gobierno pretende la prórroga del plazo de 15 días a que se refiere la Constitución, deberá solicitar la autorización del Congreso, en Pleno, antes de que expire aquel (arts. 162 y 165 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de febrero de 1982³⁶).

El Real Decreto que declara el estado de alarma viene siendo considerado «como una decisión o disposición con rango o valor de ley». La misma consideración tendrá el Real Decreto por el que se prorrogue el estado de alarma, tal como indica la sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, de 28 de abril, (fundamento jurídico 10 y 11)³⁷.

³⁵ Sobre el tema de los límites de los derechos fundamentales en estado de alarma por crisis sanitaria véase VELASCO CABALLERO, F., «Libertades públicas durante el estado de alarma por la COVID-19», pp. 93-95.

³⁶ Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados.

³⁷ «Los citados Reales Decretos [...], al poseer rango y valor de ley, pese a revestir la forma de decreto, solo cabe impugnarlos [...] ante este Tribunal Constitucional a través de los procesos constitucionales previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que tienen por objeto el control de constitucionalidad de las leyes, disposiciones y actos con fuerza o valor de ley [artículos 161 y 163 de la Constitución y artículo 27.2.b) Ley Orgánica del Tribunal Constitucional]. Sin perjuicio, como es evidente, de que los actos y disposiciones que puedan dictarse en su aplicación puedan impugnarse ante la jurisdicción ordinaria en cada caso competen-

En cuanto al efecto que la declaración del estado de alarma puede tener respecto a la libertad religiosa, nada se dice, ni en la Constitución, ni en el Ley Orgánica 4/1981, sobre suspensión de derechos en el estado de alarma. Ni siquiera la libertad ideológica, religiosa o de culto del artículo 16 de la Constitución es uno de los derechos que puedan suspenderse durante el estado de excepción o de sitio, sí lo es la libertad de circulación y el derecho de reunión, lo que dificultará e incluso imposibilitará el ejercicio de la libertad de culto. Si el ciudadano no puede acudir al lugar de culto y no puede participar en actividades religiosas en comunidad es evidente que la dimensión externa de la libertad religiosa quedará claramente limitada, tanto la libertad religiosa individual como la colectiva.

No obstante, la declaración del estado de alarma, aunque no supone la suspensión de derechos y libertades, sí implica su limitación. Lo hemos visto en la Ley Orgánica, en el artículo 11, respecto a la libertad de circulación, y además en el artículo 12 se remite a las medidas que se puedan establecer en aplicación de la normativa sobre salud pública.

La citada sentencia del Tribunal Constitucional, 83/2016, de 28 de abril, así lo reconoce: «a diferencia de los estados de excepción y de sitio, la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental (art. 55.1 de la Constitución *contrario sensu*), aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio» (fundamento jurídico 8).

Por otra parte, las medidas previstas por la normativa para la lucha contra las enfermedades infecciosas son muy poco precisas. El artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública se refiere a las medidas necesarias para el control de los enfermos y de las personas que hayan estado en contacto con ellos, y de las necesarias para evitar la transmisión. El artículo 26 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad señala las medidas preventivas como la suspensión del ejercicio de actividades, o cierre de instalaciones y cuantas otras se consideren sanitariamente justificadas. En los mismos términos se pronuncia el artículo 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, donde de nuevo se cita el cierre preventivo de las instalaciones, establecimientos y servicios, la sus-

te (art. 3.2 de la Ley Orgánica 4/1981) y los órganos judiciales puedan, al enjuiciarlos, promover cuestión de inconstitucionalidad contra los actos, decisiones o resoluciones con valor de ley de los que son aplicación, cuando consideren que puedan ser contrarios a la Constitución (ATC 7/2012, FJ 3)». FJ 11 de la sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016.

Sobre este tema no deja de haber cierta discusión, véase, por ejemplo, PRESNO LINERA, M. A., «Estado de alarma y sociedad del riesgo global», *Las respuestas del Derecho a la crisis de salud pública*, Madrid 2020, pp. 15-28.

pensión del ejercicio de actividades, y además «cualquier otra medida ajustada a la legalidad vigente si existen indicios racionales de riesgo para la salud incluida la suspensión de actuaciones de acuerdo a lo establecido en el Título II de esta ley» (que hace referencia a actuaciones de salud pública, ya sea vigilancia, promoción, prevención, gestión sanitaria, protección...). Asimismo, como ya se ha comentado, «las medidas se adoptarán previa audiencia de los interesados, salvo en caso de riesgo inminente y extraordinario para la salud de la población y su duración no excederá del tiempo exigido por la situación de riesgo que las motivó. [...] Las medidas que se adopten deberán, en todo caso, respetar el principio de proporcionalidad».

Por tanto, la aprobación de medidas para salvaguardar la salud pública efectivamente no debe prescindir de la participación de los interesados, salvo que se dé una imposibilidad real por riesgo inminente y extraordinario. En mi opinión, este riesgo inminente y extraordinario se podría considerar como tal cuando se declara el estado de alarma en marzo, a causa de la pandemia, y se toman toda una serie de medidas de protección de la salud pública. Sin embargo, creo que la situación de finales de verano y principio de otoño, cuando comienza la «segunda ola», no presenta las mismas circunstancias y quizás se podría haber actuado con cierta previsión desde junio, pues parecía evidente que llegaría una nueva ola.

Las medidas sanitarias de prevención que pudieran afectar derechos fundamentales se podrían haber concretado incluso legislativamente y, en particular, para la libertad religiosa se podrían haber consultado con las confesiones religiosas.

Unos meses después, inmersos ahora en la «tercera ola» de la pandemia, aún se echa en falta la comunicación entre administraciones públicas y confesiones religiosas para tratar el tema de las consecuencias que las medidas sanitarias conllevan para la libertad religiosa y la libertad de culto, y me pregunto si no se podrían haber buscado otras soluciones basadas en el respeto del principio constitucional de cooperación entre Estado y confesiones religiosas.

Indudablemente la declaración del estado de alarma provocado por el COVID-19, así como la normativa aprobada para luchar contra la pandemia han tenido consecuencias para la libertad religiosa³⁸.

³⁸ Desde muy pronto empezaron a hacerse y publicarse estudios sobre como la pandemia estaba afectando a la libertad religiosa: AA.VV., *Law, Religion and COVID-19 emergency*, Pisa, 2020. <https://diresom.net/2020/05/de-julio-de-diresom-papers-1-ebook-law-religion-and-covid-19-emergency/> [26/11/2020]. AA.VV. (Droits et Religions de l'Umr Dres, Université de Strasbourg/CNRS). *La liberté de religion aux temps du Coronavirus*, 24 de junio de 2020. <https://dres.misha.cnrs.fr/spip.php?article670> [26/11/2020]. COVID-19 y libertad religiosa (monográfico), *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 54 (2020). En particular sobre España:

4.1 Declaración del estado de alarma. Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19

La situación de emergencia de salud pública, provocada por el COVID-19, fue calificada como pandemia por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020. Tres días después se aprueba el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en vigor hasta el 21 de junio de 2020, pues, aunque su duración inicial era de 15 días fue prorrogado por el mismo periodo hasta en seis ocasiones³⁹.

SOLER MARTÍNEZ, J. A., «Estado de alarma y libertad religiosa y de culto», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 53 (2020), pp. 1-40. RODRIGO LARA, M. B., «La libertad religiosa en España durante la pandemia de COVID-19», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 54 (2020), pp. 1-27. SIMÓN YARZA, F., «Reflexiones sobre la libertad religiosa ante las restricciones impuestas como consecuencia del COVID-19», *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, Zaragoza, 2020, pp. 1-26. <https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/publicaciones/reflexiones-sobre-la-libertad-religiosa-ante-las-restricciones-impuestas-como> [26/11/2020]. PAREJO GUZMÁN, M. J., «Los estados de alarma en España durante la pandemia del COVID-19 en relación al derecho a la libertad religiosa, a la religiosidad y a las religiones», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 55 (2020), pp. 1-44. TORRES GUTIÉRREZ, A., «Las medidas tomadas por las confesiones religiosas en España ante el estado de alarma decretado el 14 de marzo de 2020 por la epidemia de coronavirus COVID-19», *Osservatorio delle Libertà ed Istituzioni Religiose (OLIR)*, 3 de abril de 2020, <https://www.olir.it/focus/alejandro-torres-gutierrez-las-medidas-tomadas-por-las-las-confesiones-religiosas-en-espana-ante-el-estado-de-alarma-decretado-el-14-de-marzo-de-2020-por-la-epidemia-de-coronavirus-covid-19/> [12/11/2021]. VVAA. (Coord. Martínez-Torrón, J. y Rodrigo Lara, B.), *COVID-19 y libertad religiosa*, Madrid, 2021.

³⁹ Resolución de 25 de marzo de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Se prorroga el estado de alarma hasta las 00:00 horas del día 12 de abril de 2020 por los artículos 1 y 2 del Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo (primera prórroga).

Resolución de 9 de abril de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Se prorroga el estado de alarma hasta las 00:00 horas del día 26 de abril de 2020 por los artículos. 1 y 2 del Real Decreto 487/2020, de 10 de abril (segunda prórroga).

Resolución de 22 de abril de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Se prorroga el estado de alarma autorización hasta las 00:00 horas del día 10 de mayo de 2020, por los artículos 1 y 2 del Real Decreto 492/2020, de 24 de abril (tercera prórroga).

Resolución de 6 de mayo de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Se prorroga el estado de alarma hasta las 00:00 horas del 24 de mayo de 2020, por los artículos 1 y 2 del Real Decreto 514/2020 de 8 de mayo de 2020 (cuarta prórroga).

Respecto a cómo afecta este Real Decreto a la libertad religiosa y su ejercicio, voy a prestar especial atención a sus artículos 7 y 11.

El artículo 7 del Real Decreto 463/2020 sobre «Limitación de la libertad de circulación de las personas» dispone:

«Durante la vigencia del estado de alarma, las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para la realización de las siguientes actividades, que deberán realizarse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores, mayores, o por otra causa justificada:

- a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad, así como adquisición de otros productos y prestación de servicios de acuerdo con lo establecido en el artículo 10⁴⁰.
- b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.
- c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial.
- d) Retorno al lugar de residencia habitual.
- e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
- f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros.
- g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.
- h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza.»

Resolución de 20 de mayo de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo Se prorroga el estado de alarma hasta las 00:00 horas del 7 de junio de 2020, por los artículos 1 y 2 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo (quinta prórroga).

Resolución de 3 de junio de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo Se prorroga el estado de alarma hasta las 00:00 horas del día 21 de junio de 2020, por los artículos 1 y 2 del Real Decreto 555/2020, de 5 de junio (sexta prórroga).

⁴⁰ Artículo 10: «Medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración, y otras adicionales.

1. Se suspende la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas, a excepción de los establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, sanitarios, centros o clínicas veterinarias, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, prensa y papelería, combustible para la automoción, estancos, equipos tecnológicos y de telecomunicaciones, alimentos para animales de compañía, comercio por internet, telefónico o correspondencia, tintorerías, lavanderías y el ejercicio profesional de la actividad de peluquería a domicilio. En cualquier caso, se suspenderá la actividad de cualquier establecimiento que, a juicio de la autoridad competente, pueda suponer un riesgo de contagio por las condiciones en las que se esté desarrollando...».

El artículo 11, sobre «Medidas de contención en relación con los lugares de culto y con las ceremonias civiles y religiosas» establece:

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

Asimismo, debemos tener presente que, en caso de incumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto, devendrá una sanción con arreglo a las leyes, conforme al artículo décimo de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio.

Es evidente que los artículos 7 y 11 suponen un límite a los derechos de los ciudadanos a la libertad de circulación, y a la libertad religiosa, lo que supone igualmente una limitación del derecho de reunión. No se da una suspensión de los derechos, pero sí se condiciona su ejercicio. Se trata de una restricción de dichos derechos que se justifica en la protección de la salud pública, elemento constitutivo del orden público protegido por la ley, tal como sabemos (art. 16 de la Constitución y art. 3.1 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa).

La pandemia originada por el COVID-19 es un supuesto que encaja en las previsiones de la Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio, que permite adoptar medidas con el objetivo de atenuarla y a ello responde el Real Decreto 463/2020. Lo que puede hacer dudar no es tanto la idoneidad o necesidad de las medidas, sino la proporcionalidad de las restricciones de la libertad religiosa.

Como consecuencia de la pandemia y de la declaración del estado de alarma se aprobaron una serie de órdenes ministeriales en desarrollo del Real Decreto 463/2020, para hacer posible los objetivos de dicha declaración, es decir, detener la transmisión del coronavirus, pero ninguna de ellas trató el tema de las actividades religiosas de manera especial.

El 15 de marzo el Ministerio del Interior aprueba la Orden INT/226/2020, por la que se establecen criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. En su artículo cuarto, relativo a la ejecución de medidas de seguridad con ocasión de la declaración del estado de alarma, reproduce las medidas restrictivas de la libertad de circulación, y respecto a los actos de culto dispone que «la asistencia a los lugares de culto y las ceremonias civiles y religiosas, incluidas las

fúnebres, queda condicionada a la adopción de medidas organizativas consistentes en evitar aglomeraciones de personas, en función de las dimensiones y características de los lugares, de tal manera que se garantice a los asistentes la posibilidad de respetar la distancia entre ellos de al menos un metro».

De la redacción del Real Decreto 463/2020 y de esta Orden ministerial podemos interpretar que, si bien los lugares de culto y las actividades religiosas o de culto no están expresamente citadas en el artículo 7 para excepcionar las restricciones a la libertad de circulación, se podrían considerar incluidas en «cualquier otra actividad de análoga naturaleza debidamente justificada», pues se admite la asistencia a lugares de culto y ceremonias religiosas, en sentido amplio, siempre que se guarden ciertas medidas de seguridad sanitaria.

No obstante, en la práctica desde la declaración del estado de alarma, dada la prohibición de circulación de las personas, se venía prohibiendo la asistencia a lugares de culto. Y ello a pesar de que el Real Decreto del estado de alarma en realidad no había establecido dicha prohibición, solo exigía evitar aglomeraciones de personas, y garantizar que los asistentes respetaran entre ellos la distancia de un metro. Esta situación me lleva a interpretar dicha prohibición como una limitación de la libertad religiosa y de la libertad de culto no ajustada a derecho. E incluso se podría decir que discriminatoria, pues sí se permitía acceder a un local de venta de prensa, por ejemplo, o al estanco. Parece que se podría haber permitido la asistencia a los lugares de culto, aunque fuera con estrictas medidas sanitarias⁴¹.

También se aprueba el 15 de marzo la Orden INT/227/2020, en relación con las medidas que se adoptan en el ámbito de Instituciones Penitenciarias al amparo del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Esta Orden suspende todas las comunicaciones ordinarias de los internos en los centros penitenciarios, dada la limitación de la libertad de circulación que tenían tanto los internos, como las familias y amigos que les podían visitar. Se suspenden todas las salidas de permiso y programadas para evitar desplazamientos prohibidos por el artículo 7 del Real Decreto 463/2020. Nada se dice de actividades religiosas, pero todo parece indicar que muchas de las actividades en los centros penitenciarios son restringidas o limitadas o incluso suspendidas, también las religiosas, como se deduce del mismo texto de la Orden ministerial que la deroga, la Orden INT/407/2020, de 12 de mayo, y a la que me referiré más adelante.

⁴¹ SIMÓN YARZA, F., «Reflexiones sobre la libertad religiosa ante las restricciones impuestas como consecuencia del COVID-19», p. 5: «¿puede sostenerse con seriedad que es más importante el servicio de prensa, el servicio de estanco o las clínicas veterinarias, que el culto litúrgico, al menos en los días señalados como sagrados por la autoridad religiosa?».

La pandemia siguió agravándose, son muchas las defunciones producidas, y el Gobierno estima necesaria una actuación más contundente para impedir la transmisión del coronavirus en determinadas situaciones. El 29 de marzo el Ministerio de Sanidad aprobó la Orden SND/298/2020, por la que se establecen medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19. En su Preámbulo se hace remisión expresa al artículo 11 del Real Decreto 463/2020, y se añade que «no obstante, debido a las especiales características que rodean las ceremonias fúnebres, es difícil asegurar la aplicación de las medidas de contención y distanciamiento con la separación interpersonal de más de un metro necesaria para limitar la propagación del virus. Por otra parte, en el caso del COVID-19, familiares o allegados del fallecido han podido ser contactos estrechos por lo que deberán permanecer en sus casas observando la cuarentena correspondiente». Por ello se justifica «la adopción de nuevas medidas extraordinarias para evitar la propagación y contagio relacionados con los velatorios o la celebración de las ceremonias civiles y religiosas vinculadas a los funerales, así como medidas para garantizar la protección de los usuarios de servicios funerarios». De forma que se prohíben todo tipo de velatorios y en cualquier lugar (art. tercero). En el caso de fallecidos por COVID-19, no se podrá hacer ninguna manipulación del cadáver, tampoco religiosa (art. cuarto). Asimismo, se restringen las ceremonias fúnebres, independientemente de la causa del fallecimiento, pues la celebración de cultos religiosos o ceremonias civiles se pospondrán hasta la finalización del estado de alarma. «La participación en la comitiva para el enterramiento o despedida para cremación de la persona fallecida se restringe a un máximo de tres familiares o allegados, además, en su caso, del ministro de culto o persona asimilada de la confesión respectiva para la práctica de los ritos funerarios de despedida del difunto. En todo caso, se deberá respetar siempre la distancia de uno a dos metros entre ellos» (art. quinto).

Esto supone una clara limitación de la libertad religiosa, que se podría entender justificada por la necesaria protección de la salud pública. Llama la atención, sin embargo, que la restricción no haga distinciones entre las posibles causas de la defunción, y en todo caso prohíbe y pospone las ceremonias fúnebres, sean por COVID-19 o no. La medida me plantea dudas de necesidad y proporcionalidad⁴².

⁴² La doctrina en este mismo sentido habla de «insensibilidad a las necesidades espirituales y religiosas», y «se echa en falta la creatividad regulatoria que existe para asegurar la prestación aséptica de otros servicios». *Ibid.*, p. 6.

Además, la Orden ministerial hace una interpretación extensiva de lo dispuesto en el Real Decreto de declaración del estado de alarma, lo que se podría interpretar como que se extralimita restringiendo un derecho fundamental, la libertad religiosa, en supuestos no contemplados en aquel.

Como hemos comentado, al Real Decreto que declara el estado de alarma se le reconoce rango de ley según la sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, de 28 de abril, (fundamento jurídico 11), y podemos admitir que limite un derecho fundamental por salud pública u orden público, e incluso que los actos gubernamentales y parlamentarios de autorización y prórroga tengan «valor de ley» también, pero no las medidas dictadas por las autoridades delegadas que contengan una modificación de contenido del Real Decreto de la declaración, que no son admisibles⁴³.

4.1.1 *Fase Cero de la Desescalada. Aprobación por el Consejo de Ministros del Plan para la transición a una «nueva normalidad», 28 de abril de 2020*⁴⁴

Esta Fase Cero o Fase Preliminar viene definida por las medidas establecidas en la declaración del estado de alarma que ya conocemos. El Plan para la transición a una «nueva normalidad» «prevé un proceso de desescalada gradual, asimétrico, coordinado con las Comunidades Autónomas y adaptable a los cambios de orientación necesarios en función de la evaluación de los datos epidemiológicos y del impacto de las medidas adoptadas». Es a partir

⁴³ En este sentido COTINO HUESO, L., «Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria», p. 91: «El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo ha aprovechado el artículo 8.2.º Ley Orgánica 4/1981 para considerar que el Gobierno puede dictar sucesivos decretos que modifiquen o amplíen las medidas establecidas en el inicial Decreto de alarma, respecto de los que solo procede dar cuenta al Congreso (disposición final tercera Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo). Así las cosas, también gozarían de valor de ley estas modificaciones del decreto inicial y la prórroga por el Congreso habrá de alcanzar los mismos. Se trata de una práctica cuestionable que exige distinguir con claridad los Decretos con valor de ley de otros desarrollos normativos que no modifiquen el Decreto de alarma, pues estos últimos no gozarán valor de ley y serán propiamente actos reglamentarios».

Sobre este tema ver también VELASCO CABALLERO, F., «Libertades públicas durante el estado de alarma por la COVID-19», p. 113. MINGORANCE MARTÍN, C., «Las medidas adoptadas como consecuencia de la declaración del estado de alarma», *El impacto del COVID-19 en las Instituciones de Derecho Administrativo*, Valencia 2020, pp. 89-90. DEL SAZ, S., y GARCÍA VICENTE, A., «El estado de alarma. Límites y control», *El impacto del COVID-19 en las Instituciones de Derecho Administrativo*, Valencia, 2020, pp. 70-71.

⁴⁴ El Plan fue remitido al Congreso de los Diputados el 29 de abril de 2020, en cumplimiento de lo previsto por la disposición adicional sexta del Real Decreto 463/2020.

de este momento que comienza la gestión conjunta, entre Gobierno y Comunidades Autónomas, del estado de alarma y la desescalada hacia la llamada «nueva normalidad». Se aprueba la Orden SND/387/2020, de 3 de mayo, por la que se regula el proceso de cogobernanza con las Comunidades Autónomas y fases previstas en el Plan de desescalada, que tendrán efectos directos en el ejercicio de la libertad de circulación de los ciudadanos y también en la libertad de culto.

La progresión de las medidas se aplicará en ámbitos territoriales concretos, ya sea la provincia, la isla o la unidad territorial de referencia, por ejemplo, en Catalunya se utilizó la «región sanitaria». En el Plan, además de la Fase Cero se establecen tres fases más de desescalada diferenciadas atendiendo a las actividades permitidas en cada una de ellas. Una vez acabada la Fase III terminarán las restricciones sociales y económicas, pero se mantendrá la vigilancia epidemiológica, la capacidad reforzada del sistema sanitario y las medidas de autoprotección de la ciudadanía⁴⁵. El objetivo final es recuperar la vida cotidiana y la actividad económica.

Este Plan de desescalada fue validado por el Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, (cuarta prórroga), puesto que se remite a él y contiene su puesta en práctica (art. 3)⁴⁶. En esta línea de cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas, el artículo 4 del Real Decreto 514/2020 dispone que «el Gobierno podrá acordar conjuntamente con cada Comunidad Autónoma la modificación, ampliación o restricción de las unidades de actuación y las limitaciones respecto a la libertad de circulación de las personas, de las medidas de contención y de las de aseguramiento de bienes, servicios, transportes y abastecimientos, con el fin de adaptarlas mejor a la evolución de la emergencia sanitaria en cada Comunidad Autónoma. En caso de acuerdo, estas medidas serán aplicadas por quien ostente la Presidencia de la Comunidad Autónoma, como representante ordinario del Estado en el territorio».

⁴⁵ Preámbulo de la Orden SND/387/2020, de 3 de mayo, por la que se regula el proceso de cogobernanza con las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla para la transición a una «nueva normalidad».

⁴⁶ El Plan de desescalada fue validado así mismo en los sucesivos reales decretos que aprobaron las prórrogas quinta y sexta del estado de alarma: Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo; Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

4.1.2 *Fase I de la Desescalada. Orden SND/399/2020, de 9 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional, establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la Fase I del Plan para la transición hacia una «nueva normalidad»*

Para lo que nos interesa, esta Orden ministerial permite la asistencia a lugares de culto siempre que no se supere 1/3 de su aforo, criterio utilizado de forma general para los establecimientos abiertos al público.

Como ya he comentado, en la práctica hasta este momento se venía prohibiendo la asistencia a lugares de culto, aunque el Real Decreto del estado de alarma en realidad no había establecido dicha prohibición, lo que puede interpretarse como una limitación de la libertad religiosa y de la libertad de culto no ajustada a derecho. A partir de ahora sí se admite la asistencia a lugares de culto, pero con límite de aforo y siempre que se cumplan las medidas generales de seguridad e higiene establecidas por las autoridades sanitarias, y se insiste en la distancia de un metro entre personas⁴⁷. Sin perjuicio de las advertencias que cada confesión haga para el ejercicio del culto en cada caso, con carácter general se deberán observar las siguientes recomendaciones (art. 9.3):

«a) Uso de mascarilla con carácter general.

b) Antes de cada reunión o celebración, se deberán realizar tareas de desinfección de los espacios utilizados o que se vayan a utilizar, y durante el desarrollo de las actividades, se reiterará la desinfección de los objetos que se tocan con mayor frecuencia.

⁴⁷ Artículo 9. Lugares de culto: «1. Se permitirá la asistencia a lugares de culto siempre que no se supere 1/3 de su aforo y que se cumplan las medidas generales de seguridad e higiene establecidas por las autoridades sanitarias.

2. Si el aforo máximo no estuviera claramente determinado se podrán utilizar los siguientes estándares para su cálculo:

a) Espacios con asientos individuales: una persona por asiento, debiendo respetarse, en todo caso, la distancia mínima de un metro.

b) Espacios con bancos: una persona por cada metro lineal de banco.

c) Espacios sin asientos: una persona por metro cuadrado de superficie reservada para los asistentes.

d) Para dicho cómputo se tendrá en cuenta el espacio reservado para los asistentes excluyendo pasillos, vestíbulos, lugar de la presidencia y colaterales, patios y, si los hubiera, sanitarios.

Determinado el tercio del aforo disponible, se mantendrá la distancia de seguridad de, al menos, un metro entre las personas. El aforo máximo deberá publicarse en lugar visible del espacio destinado al culto.

No se podrá utilizar el exterior de los edificios ni la vía pública para la celebración de actos de culto».

c) Se organizarán las entradas y salidas para evitar agrupaciones de personas en los accesos e inmediaciones de los lugares de culto.

d) Se pondrá a disposición del público dispensadores de geles hidroalcohólicos o desinfectantes con actividad virucida autorizados y registrados por el Ministerio de Sanidad, en todo caso en la entrada del lugar de culto, que deberán estar siempre en condiciones de uso.

e) No se permitirá el uso de agua bendecida y las abluciones rituales deberán realizarse en casa.

f) Se facilitará en el interior de los lugares de culto la distribución de los asistentes, señalizando si fuese necesario los asientos o zonas utilizables en función del aforo permitido en cada momento.

g) En los casos en los que los asistentes se sitúen directamente en el suelo y se descalcen antes de entrar en el lugar de culto, se usarán alfombras personales y se ubicará el calzado en los lugares estipulados, embolsado y separado.

h) Se limitará al menor tiempo posible la duración de los encuentros o celebraciones.

i) Durante el desarrollo de las reuniones o celebraciones, se evitará:

1.º El contacto personal, manteniendo en todo momento la distancia de seguridad.

2.º La distribución de cualquier tipo de objeto, libros o folletos.

3.º Tocar o besar objetos de devoción u otros objetos que habitualmente se manejen.

4.º La actuación de coros».

De alguna forma sorprenden algunas de estas recomendaciones, pues afectan directamente a cómo llevar a cabo las actividades de culto. Parece que el régimen de autonomía de las confesiones religiosas es obviado. Con unas indicaciones más generales de contenido estrictamente sanitario, entiendo que cada una de las confesiones religiosas podría haber ajustado sus prácticas a las necesidades higiénicas y sanitarias, pues ellas serían las primeras interesadas en velar por la salud de sus miembros.

La Orden SND/399/2020 también flexibiliza las medidas establecidas en la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, sobre medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres. Se permiten los velatorios en todo tipo de instalaciones, públicas o privadas, con un límite máximo en cada momento de 15 personas en espacios al aire libre o 10 personas en espacios cerrados, sean o no convivientes. Para participar en la comitiva para el enterramiento o despedi-

da para la cremación del fallecido, se restringe a un máximo de 15 personas, entre familiares y allegados, e incluso el ministro de culto, en su caso. De cualquier forma, se debe respetar la distancia mínima entre personas de 2 metros, y las medidas de seguridad e higiene establecidas por las autoridades sanitarias, higiene de manos y mascarilla (art. 8). No deja de sorprender que en el artículo 7, sobre libertad de circulación, se limiten los grupos de personas a 10, excepto en el caso de personas convivientes. Creo que se puede entender que la circulación de personas será al aire libre. Me pregunto por qué se utiliza un criterio diferente tanto respecto a número de personas por grupos (se esté o no en una ceremonia fúnebre⁴⁸), como en la distancia entre personas (un metro en lugares de culto, 2 metros en ceremonias fúnebres). En mi opinión deberían responder estrictamente a criterios sanitarios. Por otra parte, es indudable que esto supone de igual modo una limitación del derecho de reunión por motivos religiosos, y un trato discriminatorio, en definitiva, una lesión de la libertad religiosa.

Durante esta Fase I de la desescalada también se aprueba la Orden INT/407/2020, de 12 de mayo, por la que se adoptan medidas para flexibilizar las restricciones establecidas en el ámbito de Instituciones Penitenciarias al amparo del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Expone que «se reanudarán en los centros penitenciarios del Estado, de forma paulatina y gradual, manteniendo como referencia la protección de la salud pública, las siguientes actividades: ... e) Las actividades educativas, formativas, terapéuticas, deportivas, culturales y religiosas en el interior de los centros penitenciarios, en función de la situación de estos y de las medidas que se puedan ir adoptando por las autoridades competentes en la materia. Las actuaciones y actividades anteriormente citadas podrán revertirse si la situación epidemiológica así lo aconseja, de forma global o individualizada para uno o varios centros penitenciarios» (art. único).

Su disposición derogatoria única dispone que queda derogada la Orden INT/227/2020, de 15 de marzo, en relación con las medidas que se adoptan en el ámbito de Instituciones Penitenciarias al amparo del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. De la redacción podemos interpretar, por tanto, que desde el 15 de marzo hasta el 12 de mayo habían quedado suspendidas las actividades religiosas en los centros penitenciarios. Ello hace pensar en una restricción del derecho fundamental de libertad religiosa de los internos, que no estaba prevista en el Real Decreto que decretaba el estado de alarma, de modo que no se justifica.

⁴⁸ En locales y establecimientos para actos y espectáculos culturales, aunque el aforo debe ser del 30%, el aforo máximo en lugar cerrado es de 30 personas, y al aire libre de 200 personas, según el artículo 33 de la Orden SND/399/2020.

4.1.3 *Fase II de la Desescalada. Orden SND/414/2020, de 16 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la Fase II del Plan para la transición hacia una «nueva normalidad»*

De nuevo se flexibilizan las medidas restrictivas de la libertad de circulación, la asistencia a lugares de culto, a velatorios y entierros, y se permite la celebración de bodas para un número limitado de asistentes.

La novedad para los lugares de culto es la ampliación del aforo al 50% (art. 9), con remisión a las medidas adoptadas en la Orden SND/399/2020. En velatorios y entierros se pueden reunir hasta 25 personas en espacios al aire libre o 15 personas en espacios cerrados, convivientes o no (art. 8). Como novedad se pueden realizar ceremonias nupciales en todo tipo de instalaciones, públicas o privadas, siempre que no se supere el 50% del aforo y un máximo de 100 personas si es al aire libre, o de 50 en espacios cerrados. Las mismas previsiones se aplicarán a otras ceremonias religiosas de carácter social (art. 10).

Como ya he comentado, en cuanto a las medidas adoptadas en la Fase I, no veo que se justifiquen los diferentes criterios de aforo, por ejemplo, para las ceremonias fúnebres y las nupciales.

La Orden Ministerial tampoco veo que utilice unidad de criterio respecto a los aforos permitidos en espacios cerrados en general, que van desde un 30% a un 50%. Por ejemplo, en cines, teatros, y auditorios el aforo debe ser de un 1/3 y no más de 50 personas si es en lugar cerrado, o 400 si es al aire libre. Esto me hace pensar que realmente no había un criterio sanitario claro, porque en todos los casos, además, hay que guardar las medidas de seguridad de distancia social (2 metros de forma generalizada), higiene de manos y mascarilla. No veo proporcionalidad entre las restricciones en diferentes supuestos.

Finalmente se hace mención de medidas específicas para los recintos de monumentos y otros equipamientos culturales con uso compartido con actividades no culturales de carácter religioso (art. 35.2): «En los recintos religiosos con culto, como iglesias, colegiatas o catedrales u ocupados por comunidades religiosas como monasterios, abadías o conventos, se establecerán recorridos obligatorios para separar circulaciones, procurando el mantenimiento en todo momento de la distancia interpersonal de 2 metros recomendada por parte de las autoridades sanitarias. Cuando no sea posible cumplir con estas condiciones, se exigirá el uso de mascarillas a los visitantes o se establecerán horarios diferenciados de visita».

El 21 de mayo, se aprueba la Orden SND/427/2020, por la que se flexibilizan ciertas restricciones derivadas de la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19 a pequeños municipios y a entes locales de ámbito territorial inferior. Esta flexibilización supone para los municipios de menos de 10.001 habitantes, que aún se encuentren en Fase Preliminar o Fase I, la aplicación de las previsiones de la Fase II, contenidas en la Orden SND/414/2020, en materia de velatorios y entierros, así como en lugares de culto. Se entiende que son poblaciones con poca densidad de población y que por tanto hay menos riesgo de contagio.

4.1.4 *Fase III de la Desescalada. Orden SND/458/2020, de 30 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la Fase III del Plan para la transición hacia una «nueva normalidad»*

En esta Fase III se eleva el aforo de los lugares de culto al 75% (art. 9), manteniéndose las mismas medidas de seguridad sanitaria y la remisión a la Orden SND/399/2020. En velatorios y entierros se podrán reunir hasta 50 personas en espacios al aire libre o 25 personas en espacios cerrados, convivientes o no, con las mismas medidas de seguridad e higiene (art. 8). También se podrán realizar ceremonias nupciales en todo tipo de instalaciones, públicas o privadas, siempre que no se supere el 75% del aforo, y un máximo de 150 personas al aire libre o de 75 en espacios cerrados. Las mismas previsiones se aplicarán a otras ceremonias religiosas de carácter social (art. 10).

Se elevan los aforos y el número de personas que se pueden reunir, pero sigue sin existir un criterio único.

4.2 La llamada «nueva normalidad» tras el estado de alarma. Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19

La última prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020 es aprobada por el Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, hasta las 00:00 horas del 21 de junio. En ese momento acaban las restricciones de derechos, como las de la libertad de circulación, y las de la libertad de culto.

No obstante, para hacer frente a la crisis sanitaria que aún perdura, se aprueba una serie de medidas de prevención, una vez acabada la desescalada, a través del Real Decreto-Ley 21/2020, de 9 de junio, que no hace mención de la asistencia a lugares de culto, o a la libertad religiosa. Se detallan medidas en el ámbito de actividades laborales, económicas, educativas, culturales, deportivas... Su artículo 16 se refiere a «otros sectores de actividad»: «Las administraciones competentes deberán asegurar el cumplimiento por los titulares de cualquier otro centro, lugar, establecimiento, local o entidad que desarrolle su actividad en un sector distinto de los mencionados en los artículos anteriores, o por los responsables u organizadores de la misma, cuando pueda apreciarse riesgo de transmisión comunitaria de COVID-19 con arreglo a lo establecido en el artículo 5, de las normas de aforo, desinfección, prevención y acondicionamiento que aquellas establezcan. En todo caso, se deberá asegurar que se adoptan las medidas necesarias para garantizar una distancia interpersonal mínima de, al menos, 1,5 metros, así como el debido control para evitar las aglomeraciones. Cuando no sea posible mantener dicha distancia de seguridad, se observarán las medidas de higiene adecuadas para prevenir los riesgos de contagio».

Es evidente que en los lugares de culto y en las ceremonias religiosas se deberán respetar también las medidas de higiene adecuadas para prevenir los contagios.

Estamos en una etapa en la que la gestión de la pandemia está siendo compartida por el Estado y las Comunidades Autónomas, atendiendo a sus competencias. Lo podremos comprobar en el epígrafe dedicado a la normativa autonómica.

Como sabemos, la normativa sobre salud pública permite que la autoridad sanitaria adopte las medidas necesarias para el control de la enfermedad y su transmisión, artículo 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. Estas medidas podrían suponer limitación de derechos fundamentales y en su caso sería precisa la intervención de los tribunales, pues el artículo 8.6 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa exigía «la autorización o ratificación judicial de las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental».

Si bien, esta previsión legal fue modificada por la Ley 30/2020, de 18 de septiembre, de Medidas Procesales y Organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia (disposición final segunda): «corresponderá a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo la autori-

zación o ratificación judicial de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen limitación o restricción de derechos fundamentales cuando dichas medidas estén plasmadas en actos administrativos singulares que afecten únicamente a uno o varios particulares concretos e identificados de manera individualizada»⁴⁹.

Por tanto, una vez que no hay estado de alarma, en un principio, si se estimaba necesario tomar medidas para un territorio o municipio concreto, que supusieran una restricción del ejercicio de la libertad religiosa, habrían de ser autorizadas judicialmente para cada caso concreto, atendiendo a los principios de necesidad y de proporcionalidad. No obstante, tras la modificación solo será necesaria la autorización judicial de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo cuando las medidas sanitarias urgentes, que impliquen limitación de derechos fundamentales, afecten únicamente a uno o varios particulares identificados individualmente (art. 8.6 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa). Corresponderá la autorización o ratificación judicial de dichas medidas a la Sala de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia cuando sus destinatarios no estén identificados de forma individual (art. 10.8 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa)⁵⁰.

Esto hace pensar en una falta de control de la actuación de las administraciones públicas ante posibles restricciones de derechos fundamentales, sin embargo se podrá hacer con posterioridad, bien en aplicación del artículo 2 de la

⁴⁹ Sobre la competencia de las Comunidades Autónomas para tomar medidas sanitarias que incluso supongan límites de derechos y libertades está siendo discutido por la doctrina. Al respecto puede consultarse por ejemplo: DOMENECH, G., «Comunidades autónomas, derechos fundamentales y COVID-19», 21 de julio de 2020, <https://almacenederecho.org/comunidades-autonomas-derechos-fundamentales-y-covid-19> [25/11/2020]. VELASCO, F. «Confinamientos autonómicos, el caso de Lleida», 13 de julio de 2020, <https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2020-de-julio-de-13/confinamientos-autonomicos-el-caso-de-lleida/> [25/11/2020]. BOIX PALOP, A. «El baile «agarrao» entre Estado, Comunidades y jueces para una mejor gestión de la pandemia de COVID-19», 8 de agosto de 2020, <http://www.lapaginadefinitiva.com/aboix/?p=1713> [25/11/2020].

⁵⁰ La doctrina defiende la necesaria modificación de la Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa, que entiende insuficiente, así como la de la Ley Orgánica de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública de forma que se concreten las medidas restrictivas de los derechos fundamentales y los supuestos para su aplicación, para asegurar la proporcionalidad de dichas medidas. Véase PRESNO LINERA, M. A., «COVID-19 y algunas disfunciones normativas en el estado de alarma, en la Ley Orgánica 3/1986 y, por si fueran pocas, en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa», 13 de octubre de 2020. <https://presnoliner.wordpress.com/2020/10/13/covid-19-y-algunas-disfunciones-normativas-en-el-estado-de-alarma-en-la-ley-organica-3-1986-y-por-si-fueran-pocas-en-la-ley-de-la-jurisdiccion-contencioso-administrativa/> [26/11/2020].

Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁵¹, o, para el caso de existencia de estado de alarma, según el artículo 3 de la Ley Orgánica de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio⁵².

4.2.1 *Resolución de 30 de septiembre de 2020, de la Secretaría de Estado de Sanidad, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud sobre la Declaración de Actuaciones Coordinadas en Salud Pública para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, de fecha 30 de septiembre de 2020*⁵³

A finales de septiembre de 2020 la situación de pandemia provocada por el COVID-19 no acaba de mejorar, sino todo lo contrario. En verano se hizo evidente el aumento de contagios y en aplicación del artículo 65 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, se adopta el Acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud sobre la Declaración de Actuaciones Coordinadas en Salud Pública para tomar

⁵¹ Artículo 2: «El orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con:

a) La protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes, todo ello en relación con los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos».

⁵² Artículo 3: «1. Los actos y disposiciones de la Administración Pública adoptados durante la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio serán impugnables en vía jurisdiccional de conformidad con lo dispuesto en las leyes.

2. Quienes como consecuencia de la aplicación de los actos y disposiciones adoptadas durante la vigencia de estos estados sufran, de forma directa, o en su persona, derechos o bienes, daños o perjuicios por actos que no les sean imputables, tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con lo dispuesto en las leyes».

Al respecto puede verse PRESNO LINERA, M. A., «Algunas de mis dudas y, quizás, parte de las tuyas sobre el nuevo estado de alarma», 26 de octubre de 2020. <https://presnolinera.wordpress.com/2020/10/26/algunas-de-mis-dudas-y-quizas-parte-de-las-tuyas-sobre-el-nuevo-estado-de-alarma/> [30/11/2020].

Asimismo, ver CHAVES, J. R., «Cuando el derecho de emergencia entra por la puerta, la prudencia sale por la ventana», 26 de octubre de 2020. <https://delajusticia.com/2020/10/26/cuando-el-derecho-de-emergencia-entra-por-la-puerta-la-prudencia-sale-por-la-ventana/> [30/11/2020].

⁵³ A los efectos de dar publicidad y transparencia al mencionado Acuerdo, la Secretaría de Estado de Sanidad dispuso su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* como anexo a esta resolución. *BOE* núm. 260, de 1 de octubre de 2020.

medidas y dar una respuesta adecuada para el control de la transmisión de la enfermedad.

Las medidas están previstas para municipios de más de 100.000 habitantes con una incidencia de 500 casos o más por 100.000 habitantes en 14 días (medida hasta 5 días antes de la fecha de valoración); que presente un porcentaje de positividad de COVID-19 en los resultados de las pruebas diagnósticas realizadas en las dos semanas previas superior al 10%; que la Comunidad Autónoma a la que pertenece el municipio tenga una ocupación de camas por enfermos de COVID-19 en cuidados intensivos superior al 35% (art. 1.1⁵⁴). Las medidas adoptadas de obligado cumplimiento afectan al contacto social, con limitación de la circulación en dichos municipios; y también del aforo (art. 1.2. A y B).

Para lo que nos interesa, en los lugares de culto, el aforo máximo será de 1/3, garantizando en todo caso la distancia mínima interpersonal de 1,5 metros (art. 1.2. B.3).

En el caso de los velatorios, el aforo máximo será de 15 personas en espacios al aire libre o diez en espacios cerrados, sean o no convivientes. La participación en la comitiva para el enterramiento o despedida para la cremación de la persona fallecida se restringirá a un máximo de 15 personas (art. 1.2. B.4).

No se entiende de nuevo la falta de criterio único, pues, si observamos el aforo en locales comerciales y servicios al público, el aforo es del 50%; y en hostelería y restauración, juegos y apuestas, será del 50% en espacios interiores y del 60% en espacios exteriores (art. 1.2. B.5 y 6).

⁵⁴ «a) El municipio presente una incidencia de 500 casos o más por 100.000 habitantes en 14 días (medida hasta 5 días antes de la fecha de valoración). Este criterio no será de aplicación si al menos el 90% de los casos detectados en el municipio se corresponden con brotes no familiares perfectamente identificados y controlados, y si estos han sido convenientemente comunicados al Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias del Ministerio de Sanidad.

b) El municipio presente un porcentaje de positividad en los resultados de las pruebas diagnósticas de infección activa por COVID-19 realizadas en las dos semanas previas superior al 10%.

c) La comunidad autónoma a la que pertenezca el municipio presente una ocupación de camas por pacientes COVID-19 en unidades de cuidados intensivos superior al 35% de la dotación habitual (época pre-COVID-19) de camas de cuidados críticos en los centros hospitalarios existentes a la fecha de adopción del presente Acuerdo.

1.2 La concurrencia de las circunstancias descritas en el apartado anterior se determinará por la comunidad autónoma en base a la información que esta posea y, en todo caso, a partir de los datos comunicados al Ministerio de Sanidad sobre evolución de la enfermedad por el coronavirus (COVID-19), que son la base de los informes diarios que publica.

1.3 Las medidas previstas en el apartado 2 constituyen un mínimo a aplicar por las comunidades autónomas, sin perjuicio de otras medidas que estas puedan aplicar en ejercicio de sus competencias. Asimismo, las comunidades autónomas podrán aplicar criterios más restrictivos en relación con las medidas previstas en el apartado 2».

4.3 Un segundo estado de alarma limitado territorialmente. Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS- CoV-2

Dada la situación sanitaria que se vive en algunos territorios y ciudades, se declara un nuevo estado de alarma en el Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

El contenido de este Real Decreto tiene como base el Acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud sobre la Declaración de Actuaciones Coordinadas en Salud Pública, de 30 de septiembre de 2020, para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-Cov-2⁵⁵, al que se remite su Preámbulo.

En su articulado no se hace referencia expresa a la asistencia a lugares de culto, ni a actividades directamente relacionadas con el ejercicio de la libertad religiosa, pero sí se regula la limitación de la libertad de circulación en el artículo 5, pues se restringe la entrada y salida de personas de dichos municipios a aquellos desplazamientos adecuadamente justificados que se produzcan por alguno de los motivos expresamente contemplados. No se contempla como una excepción a esta limitación de circulación, la asistencia a lugares de culto y a actividades de culto, si bien se admite la circulación para «cualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente acreditada», que podría interpretarse extensivamente incluyendo dicha opción.

Por otra parte, en su Preámbulo sí se detallan expresamente medidas restrictivas del contacto social, como del aforo máximo, la distancia y el horario de lugares de culto. Estas medidas son acordadas por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, tras haber dado audiencia a todas las Comunidades Autónomas, para su aplicación en ciudades de más de 100.000 habitantes que cumplan una serie de criterios, para reducir la tasa de transmisión de la enfermedad⁵⁶. Me pregunto si en estos casos se facilitó la previa audiencia a los

⁵⁵ A los efectos de dar publicidad y transparencia al mencionado Acuerdo, la Secretaría de Estado de Sanidad dispuso su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* como anexo a la Resolución de 30 de septiembre de 2020, de la Secretaría de Estado de Sanidad. *BOE* núm. 260, de 1 de octubre de 2020.

⁵⁶ Preámbulo: «a) Que el municipio presente una incidencia acumulada por fecha de diagnóstico en los últimos catorce días de 500 casos o más por 100.000 habitantes (medida hasta cinco días antes de la fecha de valoración) en base a la información que se notifica al Sistema para la Vigilancia en España (SIVIES), salvo que al menos el 90% de los casos detectados en el municipio se correspondan con brotes no familiares perfectamente identificados y controlados, siempre que

interesados, como son las confesiones religiosas presentes en dichas ciudades. Conocidos los antecedentes, supongo que no hubo comunicación.

Este estado de alarma afecta a los siguientes municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid: Alcobendas; Alcorcón; Fuenlabrada; Getafe; Leganés; Madrid; Móstoles; Parla; y Torrejón de Ardoz.

4.4 El tercer estado de alarma. Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2

La situación de pandemia no parece mejorar y un nuevo estado de alarma es declarado por Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. Una normativa que de nuevo limita, en su artículo 5, la libertad de circulación de personas en horario nocturno salvo para realizar determinadas actividades, entre las que no encontramos expresamente las religiosas, aunque exista la excepción para la realización de «cualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente acreditada», entre las que podrían tener cabida aquellas.

De igual forma, en el artículo 6 se limita la entrada y salida de las Comunidades Autónomas, salvo en casos justificados previstos en la norma, donde tampoco se excepcionan los motivos de carácter religioso. De nuevo se excepciona «cualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente acreditada».

Finalmente, en su artículo 8: «Se limita la permanencia de personas en lugares de culto mediante la fijación, por parte de la autoridad competente delegada correspondiente, de aforos para las reuniones, celebraciones y encuentros religiosos, atendiendo al riesgo de transmisión que pudiera resultar de los encuentros colectivos. Dicha limitación no podrá afectar en ningún caso al ejercicio privado e individual de la libertad religiosa». Serán las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas las que concretarán dichos aforos, para sus respectivos territorios.

Este estado de alarma ha sido prorrogado hasta el 9 de mayo por Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, prórroga autorizada por Resolución

estos hayan sido comunicados al Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias del Ministerio de Sanidad.

b) Que el municipio presente un porcentaje de positividad en los resultados de las pruebas diagnósticas de infección activa por COVID-19 realizadas en las dos semanas previas superior al 10%.

c) Que la Comunidad Autónoma a la que pertenezca el municipio presente una ocupación de camas por pacientes COVID-19 en unidades de cuidados intensivos superior al 35% de la dotación habitual».

de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados. Esta normativa no aporta ninguna novedad para el ejercicio de la libertad religiosa.

Sobre lo dispuesto en el artículo 8, no hubiese sido necesario especificar que las medidas adoptadas no podrían suponer un límite del ejercicio privado de la libertad religiosa individual. La libertad religiosa en su dimensión interna individual no tiene límite alguno. Solo la dimensión externa, es decir, las manifestaciones públicas de la libertad religiosa se pueden ver limitadas, si así lo exige el mantenimiento del orden público protegido por la ley, como es sabido.

A partir de este momento la situación de la libertad religiosa y los límites a su ejercicio varían en cada una de las Comunidades Autónomas. Se entiende que las medidas estarán ajustadas a las circunstancias concretas en cada territorio y en cada caso.

Las medidas que se adopten y que afecten a la libertad de circulación y de permanencia en lugares de culto serán eficaces en cada Comunidad Autónoma cuando la autoridad competente delegada respectiva lo determine, a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad, previa comunicación al Ministerio de Sanidad y de acuerdo con el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. La eficacia de la medida no podrá ser inferior a siete días naturales (art. 9). Dicha autoridad competente a la vista de la evolución de los mismos indicadores, siguiendo el mismo procedimiento, podrá modular, flexibilizar y suspender la aplicación de las medidas adoptadas, así como volver a adoptarlas de nuevo (art. 10). En el siguiente epígrafe vemos esa normativa autonómica y las medidas de prevención del COVID-19 adoptadas, que afectan al ejercicio de la libertad religiosa.

5. COVID-19 Y LIBERTAD RELIGIOSA EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA

Durante el periodo de vigencia del estado de alarma activado por Real Decreto 926/ 2020, de 25 de octubre, la autoridad competente es el Gobierno de España, y la autoridad competente delegada en cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía será quien ostente su presidencia. Dichas autoridades competentes delegadas quedan habilitadas para dictar las órdenes, resoluciones y disposiciones para la aplicación de las medidas previstas en el mencionado Real Decreto. «Para ello, no será precisa la tramitación de procedimiento administrativo alguno ni será de aplicación lo previsto en el segundo párrafo del artículo 8.6 y en el artículo 10.8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio,

reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa» (art. 2 del Real Decreto 926/2020).

Como ya se ha comentado, el Real Decreto 926/2020 prevé la posibilidad de limitar la permanencia de personas en lugares de culto mediante la fijación, por parte de la autoridad competente delegada correspondiente, de aforos para las reuniones, celebraciones y encuentros religiosos, atendiendo al riesgo de transmisión que pudiera resultar de los encuentros colectivos. Aunque, ya desde que comenzó la fase de cogobernanza, durante el primer periodo de estado de alarma provocado por la pandemia, las Comunidades Autónomas empezaron a adoptar medidas sanitarias basadas en la normativa estatal que podían suponer una restricción de la libertad religiosa, como la limitación a la asistencia a lugares de culto.

Las medidas adoptadas, que supongan una limitación de la libertad de culto, serán eficaces en el territorio de cada Comunidad Autónoma o Ciudad con Estatuto de Autonomía cuando la autoridad competente delegada respectiva lo determine, a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad, previa comunicación al Ministerio de Sanidad y de acuerdo con el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. La eficacia de la medida no podrá ser inferior a siete días naturales.

A continuación, me voy a referir a estas medidas que limitan el ejercicio de la libertad religiosa, y que se encuentran en la normativa autonómica. Pero me parece igualmente interesante ir haciendo comparaciones con medidas adoptadas en otros establecimientos, actividades o servicios al público, para comprobar si se ha respetado la proporcionalidad debida en las restricciones del derecho fundamental de libertad religiosa.

Lo vemos en cada una de las Comunidades Autónomas, siguiendo la nomenclatura oficial y el orden en el que aparecen en la Web del Gobierno de España⁵⁷.

5.1 Andalucía

En la fase de preparación de la llamada «nueva normalidad», al final del primer estado de alarma, en Andalucía se aprueba la Orden de la Consejería de Salud y Familias de 19 de junio de 2020, por la que se adoptan medidas pre-

⁵⁷ <https://administracion.gob.es/pagFront/espanaAdmon/directorioOrganigramas/comunidadesAutonomas/comunidadesAutonomas.htm?idCCAA=01#.YB6ymGhKiUk> [3/2/2021].

ventivas de salud pública en la Comunidad Autónoma para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus (COVID-19), una vez superado el estado de alarma⁵⁸. Su capítulo III está dedicado a medidas de prevención en velatorios y entierros, lugares de culto y ceremonias nupciales. Se establecen las medidas de higiene en los actos de culto religioso que ya conocemos, pero no se establece un aforo límite para los lugares de culto, simplemente se ha de guardar la distancia social establecida de forma general. El criterio es diferente en establecimientos y locales de uso público, por ejemplo, en hostelería se establece el aforo máximo del 75 % en el interior del local, y en centros de ocio y diversión el aforo es de un 1/3 en lugares cerrados.

Ante la gravedad de la situación sanitaria, se siguen adoptando medidas restrictivas. La Orden de 29 de septiembre de 2020, por la que se adoptan medidas específicas temporales y excepcionales por razón de salud pública, en localidades o parte de las mismas donde se haya acordado restricción a la movilidad de la población de una localidad o parte de la misma, y la Orden de 14 de octubre de 2020, por la que se adoptan medidas específicas temporales y excepcionales por razón de salud pública, en localidades o parte de las mismas donde es necesario adoptar medidas que no conlleven restricción a la movilidad, habían establecido para las ceremonias religiosas y civiles el límite de 30 personas, si bien ahora se modifican por la Orden de 23 de octubre de 2020, de la Consejería de Salud y Familias⁵⁹, y se establece un aforo máximo del 50 %, por ser una limitación proporcional que resulta menos lesiva para los derechos y tiene en cuenta las dimensiones del lugar en el que se celebren. Además, es el mismo aforo que se prevé para otros establecimientos y servicios. Esto hay que valorarlo positivamente. No se refiere, sin embargo, a lugares de culto, solo a ceremonias religiosas.

En algunos casos antes del 25 de octubre de 2020, ante la gravedad epidemiológica, se habían tomado medidas para un municipio en concreto, como, por ejemplo, para Granada y otros municipios de la provincia, en Resolución de 16 de octubre de 2020, de la Delegación Territorial de Salud y Familias en Granada. En dicha Resolución tampoco se habla de restricciones del aforo de lugares de culto, aunque se limita el número de personas que se pueden reunir en un velatorio, 10, en un lugar cerrado, y 30 en las celebraciones religiosas y civiles, que deben permanecer sentados. Sí se limita el aforo de los establecimientos, locales comerciales y servicios abiertos al público a un 50 %, y quizás

⁵⁸ https://www.juntadeandalucia.es/boja/2020/539/BOJA20-539-00052-6553-01_00173926.pdf [6/2/2021].

⁵⁹ https://www.juntadeandalucia.es/boja/2020/568/BOJA20-568-00003-12691-01_00179979.pdf [6/2/2021].

hay que hacer una interpretación extensiva e incluir los centros de culto, pero no queda claro. Estas mismas medidas se han ido aplicando a otros municipios andaluces por la situación de crisis sanitaria⁶⁰. La Resolución de 23 de octubre de 2020, de la Delegación Territorial de Salud y Familias en Jaén, recoge las mismas restricciones para velatorios y celebraciones religiosas⁶¹.

Tras la declaración del tercer estado de alarma se aprueba el Decreto del Presidente 8/2020, de 29 de octubre, por el que se establecen medidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. Su artículo 7 establece la limitación a la permanencia de personas en lugares de culto: «Las reuniones y encuentros religiosos podrán desarrollarse en todo tipo de instalaciones, públicas o privadas, ya sea en espacios al aire libre o espacios interiores, siempre que no se supere el 50 % de su aforo. No obstante, en los ámbitos territoriales y distritos sanitarios contemplados en el anexo del presente Decreto, el aforo máximo permitido es del 30 %». Por tanto, en función de la gravedad de la situación el aforo será del 30 % o del 50 %. Se está equiparando al aforo establecido en establecimientos, locales comerciales y servicios abiertos al público.

La Orden de 29 de octubre de 2020 de la Consejería de Salud y Familias, por la que se establecen los niveles de alerta sanitaria y se adoptan medidas temporales y excepcionales por razón de salud pública en Andalucía, para la contención de la COVID-19, también establece diferentes medidas en función del nivel para velatorios, entierros y ceremonias nupciales, que podrían ser de carácter religioso (artículos 13 y 14)⁶². Las medidas están en la misma línea de las aplicadas hasta

⁶⁰ https://www.juntadeandalucia.es/boja/2020/566/BOJA20-566-00004-12224-01_00179515.pdf [6/2/2021].

⁶¹ https://www.juntadeandalucia.es/boja/2020/568/BOJA20-568-00005-12637-01_00179928.pdf [6/2/2021].

⁶² Para los velatorios: «2. Se aplicará en el nivel de alerta sanitaria 2, las siguientes medidas: a) Los velatorios podrán realizarse en todo tipo de instalaciones, públicas o privadas, debidamente habilitadas, con un límite máximo, en cada momento, de 25 personas en espacios al aire libre o de 10 personas en espacios cerrados, salvo en este último caso que los convivientes fueran un número superior. b) La participación en funeral o comitiva para el enterramiento o cremación de la persona fallecida se restringe a un máximo de 25 personas, entre familiares y allegados, además, en su caso, del ministro de culto o persona asimilada de la confesión respectiva para la práctica de los ritos funerarios de despedida del difunto. 3. Se aplicarán en el nivel de alerta sanitaria 3, las siguientes medidas: a) Los velatorios podrán realizarse en todo tipo de instalaciones, públicas o privadas, debidamente habilitadas, con un límite máximo, en cada momento, de 20 personas en espacios al aire libre o de 10 personas en espacios cerrados, salvo en este último caso que los convivientes fueran un número superior. b) La participación en funeral o comitiva para el enterramiento o cremación de la persona fallecida se restringe a un máximo de 20 personas, entre familiares y allegados, además, en su caso, del ministro de culto o persona asimilada de la confesión respectiva para la práctica de los ritos funerarios de despedida del difunto. 4. Se aplicarán en el

ahora. En las ceremonias se recomienda que las personas permanezcan sentadas cumpliendo con el aforo permitido, se entiende que guardando la distancia de seguridad establecida y con mascarilla: en el nivel 2 y en el nivel 3, el aforo máximo es del 50 %; y en nivel de alerta 4, el aforo es del 30 %⁶³. No obstante, para establecimientos de hostelería se establece un aforo mayor⁶⁴.

No se entiende muy bien este diferente criterio para los lugares de culto, donde se supone que se celebrarán las ceremonias religiosas.

El Decreto del Presidente 9/2020, de 8 de noviembre⁶⁵, vuelve a referirse a los lugares de culto en el artículo 7, de conformidad con la Orden de 29 de octubre de 2020: «Las reuniones y encuentros religiosos podrán desarrollarse en todo tipo de instalaciones, públicas o privadas, ya sea en espacios al aire libre o espacios interiores, siempre que no se supere el 50 % de su aforo. No obstante, en los municipios que se encuentren en el nivel de alerta 4 de conformidad con lo dispuesto en la Orden de 29 de octubre de 2020, por la que se establecen los niveles de alerta sanitaria y se adoptan medidas temporales y excepcionales por razón de salud pública en Andalucía, para la contención de la COVID-19, el aforo máximo permitido es del 30 %».

El Decreto del Presidente 12/2020, de 11 de diciembre⁶⁶, vuelve a tratar la restricciones en la permanencia en los lugares de culto, pero no supone modi-

nivel de alerta sanitaria 4, las siguientes medidas: a) Los velatorios podrán realizarse en todo tipo de instalaciones, públicas o privadas, debidamente habilitadas, con un límite máximo, en cada momento, de 15 personas en espacios al aire libre o de 6 personas en espacios cerrados, salvo en este último caso que los convivientes fueran un número superior. b) La participación en funeral o comitiva para el enterramiento o cremación de la persona fallecida se restringe a un máximo de 15 personas, entre familiares y allegados, además, en su caso, del ministro de culto o persona asimilada de la confesión respectiva para la práctica de los ritos funerarios de despedida del difunto».

⁶³ Aunque el artículo 14 tiene como título «Ceremonias civiles», en el título del Capítulo III, al que pertenece, se mencionan las «ceremonias nupciales», por lo que creo que es a estas a las que se refiere dicho artículo, e interpreto que hay un error. Además, hay en el precepto una referencia expresa al «culto»: «El aforo máximo deberá publicarse en lugar visible del espacio destinado al culto».

⁶⁴ Aforo máximo del 75 % en el Nivel 2, del 50 % en el Nivel 3, y del 30 % en el Nivel 4. El mismo aforo está previsto para salones de celebraciones, pero se añade el límite de número de personas: 75 % en el Nivel 2 y 150 personas al aire libre o 100 en espacio cerrado; del 50 % en el Nivel 3 y 75 personas al aire libre o 50 en espacio cerrado; y del 30 % en el Nivel 4 y 50 personas al aire libre o 30 en espacio cerrado.

⁶⁵ Por el que se establecen medidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía en aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. https://www.juntadeandalucia.es/boja/2020/577/BOJA20-577-00005-13582-01_00180843.pdf [7/2/2021].

⁶⁶ https://www.juntadeandalucia.es/boja/2020/588/BOJA20-588-00005-15719-01_00182953.pdf [7/2/2021].

ficación a lo establecido en el Decreto del Presidente 9/2020. Y en el mismo sentido se regula en el Decreto del Presidente 2/2021, de 8 de enero⁶⁷.

La Orden de 16 de enero de 2021 de la Consejería de Salud y Familias modifica la Orden de 29 de octubre de 2020, y la Orden de 8 de noviembre de 2020, y se deja sin efecto la Orden de 8 de enero de 2021, por la que se establecen medidas temporales y excepcionales por razón de salud pública en Andalucía, para la contención del COVID-19, en relación a los horarios de actividades y servicios. Pero no supone ningún cambio de las medidas ya conocidas, y en función de la gravedad de la crisis sanitaria el aforo máximo será del 50 % o el 30 %.

5.2 Aragón

En la desescalada y atendiendo a la cogobernanza, en la Comunidad Autónoma de Aragón se aprueba la Orden SAN/474/2020, de 19 de junio, por la que se adoptan medidas de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia COVID19, en el marco establecido por el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio⁶⁸. Se reiteran las medidas higiénicas y de prevención ya conocidas, también para los lugares de culto, sin hacer mención de aforos máximos.

De hecho, parece que no hay regulación de aforos en la normativa autonómica hasta el Decreto-ley 7/2020, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria para el control de la pandemia COVID-19 en Aragón. En él se establecen tres niveles de alerta que afectan a la libertad religiosa y a otros derechos, así como a establecimientos y servicios; y también se reiteran las medidas preventivas y de higiene en general, y de forma específica para actos de culto religioso. En el nivel de alerta 1, aunque se habla de diferentes establecimientos que deben reducir su aforo al 75 %, no se hace mención de los lugares de culto. En el nivel de alerta 2, «el aforo máximo en lugares de culto será el 50 % de su aforo máximo permitido», el mismo aforo se adopta para establecimientos y locales comerciales, actividades y servicios. En nivel de alerta 3, «el aforo máximo en lugares de culto será el 25 % de su aforo máximo permitido», al igual que en otros establecimientos y locales comerciales y actividades y servicios.

⁶⁷ https://www.juntadeandalucia.es/boja/2021/503/BOJA21-503-00005-206-01_00184168.pdf [7/2/2021].

⁶⁸ Toda la normativa sobre COVID-19 de la Comunidad Autónoma de Aragón se puede consultar en: <https://www.aragon.es/coronavirus/normativa> [6/2/2021].

En este caso las reducciones de aforo previstas para lugares de culto son idénticas para todos los casos, entendiéndose que obedecen a los mismos criterios sanitarios, y no se puede dudar de su proporcionalidad.

Por el Decreto-Ley 9/2020, de 4 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto-ley 7/2020, de 19 de octubre, se establece el nivel de alerta 3 agravado en todos los municipios de la Comunidad Autónoma.

El Decreto-ley 7/2020 y el Decreto Ley 9/2020 son derogados por la Ley 3/2020, de 3 de diciembre, por la que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria para el control de la pandemia COVID-19 en Aragón, actualiza el sistema de niveles de alerta, que siguen siendo los mismos, y no supone ninguna modificación para el tema que nos interesa. Es la normativa que sigue vigente. Aragón se mantiene en nivel de alerta 3 en la actualidad⁶⁹.

Para el periodo navideño, desde el 23 de diciembre de 2020 hasta el 6 de enero de 2021, se establecieron unas medidas excepcionales que afectaban a la libertad religiosa. El artículo segundo sobre modulaciones del régimen de alerta 3 ordinaria, de la Orden SAN/1256/2020, de 14 de diciembre establecía respecto de los lugares de culto: «El porcentaje de aforo máximo permitido, establecido en la letra h) del artículo 32.1 de la Ley 3/2020, de 3 de diciembre, queda fijado en el 50% desde las 00:00 horas del día 24 de diciembre de 2020 hasta las 24 horas del día 6 de enero de 2021. El día 24 de diciembre de 2020 podrá prolongarse la apertura hasta las 01:00 horas del día 25 de diciembre de 2020».

5.3 Principado de Asturias

Situándonos en la época de la «nueva normalidad», se aprueba la Resolución de 19 de junio de 2020, de la Consejería de Salud, por la que se establecen medidas urgentes de prevención, contención y coordinación necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, tras la expiración de la vigencia del estado de alarma⁷⁰. En ella se establecen medidas de higiene y prevención también en la celebración de actos de culto religioso que ya conocemos. Y se permitirá la asistencia a lugares de culto siempre que se garantice la distancia mínima de seguridad de al menos 1,5 metros. Esta normativa se mantiene hasta octubre de 2020.

Una vez es declarado el tercer estado de alarma, el Presidente del Principado de Asturias dictó, el 26 de octubre de 2020, el Decreto 27/2020, por el que

⁶⁹ <https://www.aragon.es/-/culto-y-ceremonias> [6/2/2021].

⁷⁰ <https://sede.asturias.es/bopa/2020/06/19/20200619Su2.pdf> [4/2/2021].

se adoptan medidas para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 en el marco del estado de alarma⁷¹, que establece un aforo máximo del 50 % en lugares de culto (art. 8). El Decreto 34/2020, de 11 de diciembre, mantiene el mismo aforo, a pesar de que se han venido estableciendo otras medidas restrictivas respecto a otras actividades y servicios⁷². Y no parece haber sido modificado, a pesar de la situación epidemiológica que ha llevado recientemente a suspender algunas de dichas actividades y servicios⁷³.

5.4 Illes Balears

En el proceso de transición hacia la llamada «nueva normalidad», y para después del estado de alarma, en las Illes Balears se dictó el Decreto 5/2020, de 18 de junio, de la Presidenta de las Illes Balears. Se declara superada la Fase III del Plan para la transición hacia una «nueva normalidad», con efectos en el día 21 de junio de 2020. A partir de esta fecha, se tenían que aplicar las medidas de prevención necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, que estableció el ejecutivo de la Comunidad Autónoma, mediante el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de junio de 2020⁷⁴. Este Acuerdo establecía un 75 % de aforo máximo en los lugares de culto y en otros establecimientos, locales y servicios abiertos al público. No obstante, la Resolución de la Consejera de Salud y Consumo de 30 de julio de 2020 exige un máximo de 30 personas en reuniones sociales o familiares, también de carácter religioso, incluso en centros de culto.

La Resolución de la Consejera de Salud y Consumo, de 18 de agosto de 2020, reduce el aforo de los lugares de culto al 50 %, ante el incremento de

⁷¹ <https://sede.asturias.es/bopa/2020/10/26/20201026Su1.pdf> [4/2/2021].

⁷² «Los establecimientos y locales comerciales minoristas y de actividades de servicios profesionales abiertos al público, que no tengan la condición de centros y parques comerciales y que dispongan de una superficie de exposición y venta al público superior a 300 metros cuadrados, no podrán superar el 30 % del aforo total». Resolución de 18 de diciembre de 2020, de la Consejería de Salud, por la que se adoptan medidas especiales de carácter extraordinario, urgente y temporal de prevención, contención y coordinación, necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, modificada por la Resolución de 11 de enero de 2021. <https://coronavirus.asturias.es/documents/70545/101334/preguntas-frecuentes-coronavirus.pdf/996f68d7-b74e-59ea-989c-45caeb7f8b1b?t=1605025557491> [4/2/2021].

⁷³ <https://coronavirus.asturias.es/documents/70545/101334/faq-nivel-4%2B.pdf/c4f1634d-5b34-8373-56a0-19de3b0d94e3?t=1611928229046> [4/2/2021].

⁷⁴ Por el que se aprueba el Plan de medidas excepcionales de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

riesgo de transmisión, si bien la restauración mantiene el 75 %. Otras actividades similares, pero que no se consideran esenciales, son suspendidas.

En algún caso se toman medidas excepcionales más restrictivas por la agravación de la crisis sanitaria, así, por ejemplo, la Resolución de la Consejera de Salud y Consumo de 23 de octubre de 2020 por la que se establecen limitaciones específicas para las islas de Eivissa y Mallorca, limita el aforo de los lugares de culto al 30 % y se recomienda no cantar, y el aforo máximo en ceremonias religiosas y civiles será de 25 personas en el interior y de 50 en el exterior.

Tras el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, se aprueba un nuevo Plan de medidas excepcionales de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, en las Illes Balears, en atención a diferentes niveles de alerta sanitaria, dependiendo del riesgo existente, incluido como Anexo en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de noviembre de 2020⁷⁵. Respecto a los lugares de culto, además de las medidas de higiene y prevención generales que ya se conocen, se establece un aforo máximo para la asistencia a dichos centros de un 50 % en los niveles 0, 1, y 2, y del 30 % en los niveles 3 y 4.

Esto es confirmado por el Decreto 18/2020, de 27 de noviembre, de la Presidencia de las Illes Balears, por el que se actualizan las medidas establecidas como consecuencia de la declaración del estado de alarma para hacer frente a la situación de emergencia sanitaria provocada por la COVID-19, y se vinculan a los niveles de alerta sanitaria. En cualquier caso, esta previsión no es comparable a lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Gobierno para establecimientos, locales y servicios abiertos al público donde el aforo es mayor. Se echan de menos criterios sanitarios únicos y proporcionales⁷⁶.

Para celebraciones y ceremonias religiosas y civiles se establece el siguiente aforo: «Nivel 0: 30 personas en espacios exteriores y 15 personas en espacios interiores. Nivel 1: 20 personas en espacios exteriores y 10 personas en espacios interiores. Nivel 2: 10 personas en espacios exteriores y 6 personas en espacios interiores. Nivel 3: 6 personas en espacios exteriores e interiores. Nivel 4: 6 personas en espacios exteriores. No estarán permitidas las reuniones sociales en espacios interiores con personas que no pertenezcan al núcleo de convivencia»⁷⁷.

⁷⁵ http://www.caib.es/sites/advocacia/es/normativa_estat_dalarma_covid-19/ [4/2/2021].

⁷⁶ «Nivel 0: riesgo bajo, 100 %; riesgo medio, 75 %; riesgo alto, 50 %. o Nivel 1: riesgo bajo y medio, 75 %; riesgo alto, 50 %. o Nivel 2: riesgo bajo, 75 %; riesgo medio y alto, 50 %. o Nivel 3: riesgo bajo, 75 %; riesgo medio, 50 %; riesgo alto, 30 %. o Nivel 4: riesgo bajo y riesgo medio, 50 %; riesgo alto, 30 %». *Ibidem*.

⁷⁷ Vemos unas medidas diferentes en las actividades grupales en establecimientos, locales y servicios abiertos al público: «Nivel 0: riesgo bajo, 60 personas; riesgo medio, 30 personas; riesgo

5.5 Canarias

El Gobierno de Canarias, en sesión extraordinaria celebrada el día 19 de junio de 2020, adoptó el Acuerdo por el que se establecen medidas de prevención para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, una vez superada la Fase III del Plan de transición hacia una «nueva normalidad», finalizada la vigencia de las medidas propias del estado de alarma. Este Acuerdo se ha mantenido vigente con algunas modificaciones, dando lugar a un Texto consolidado.

Así, para el tema que nos interesa, la Resolución de 4 de septiembre de 2020, por la que se dispone la publicación del Acuerdo, por el que se aprueba la actualización de determinadas medidas de prevención establecidas mediante Acuerdo del Gobierno de 19 de junio de 2020, contiene como Anexo dichas medidas. Para los lugares de culto se establece un 50 % de aforo máximo, además de distancia de seguridad y otras medidas de prevención, si bien para otro tipo de establecimientos recreativos y espectáculos públicos el aforo es del 75 %⁷⁸. La Resolución de 10 de septiembre de 2020, la Resolución de 2 de octubre de 2020, y la Resolución de 8 de octubre de 2020 contienen la misma regulación para los lugares de culto⁷⁹.

Después de la declaración del estado de alarma de octubre, la Resolución de 23 de diciembre de 2020 modifica el Acuerdo de 19 de junio de 2020, y establece para los lugares de culto un aforo diferente dependiendo del nivel de alerta⁸⁰: «La asistencia a los lugares de culto no superará los siguientes aforos en función del nivel de alerta establecido para cada territorio según lo dispuestos en el apartado 2.1.13:

a) Hasta el nivel de alerta 1, no podrá superarse el 75 % de su aforo en espacios cerrados.

b) En nivel de alerta 2, no podrá superarse el 50 % de su aforo en espacios cerrados. Se recomienda ofrecer los servicios por vía telemática o por televisión.

alto, 15 personas. Nivel 1: riesgo bajo y medio, 30 personas; riesgo alto, 15 personas. Nivel 2: riesgo bajo, 30 personas; riesgo medio y alto, 15 personas. Nivel 3: riesgo bajo y medio, 15 personas; riesgo alto, 6 personas. o Nivel 4: riesgo bajo, medio y alto, 6 personas». *Ibidem*.

⁷⁸ <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2020/203/001.html> [5/2/2021].

⁷⁹ La normativa aprobada en la Comunidad Autónoma de Canarias se puede consultar en <https://www.gobiernodecanarias.org/principal/coronavirus/> [5/2/2021].

⁸⁰ <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2021/015/006.html> [5/2/2021].

c) En los niveles de alerta 3 y 4, no podrá superarse el 33 % del aforo en espacios cerrados. Se recomienda ofrecer los servicios por vía telemática o por televisión».

Hay que reconocer que los aforos son similares a los establecidos en establecimientos recreativos, si bien en hostelería son algo diferentes quizás porque de alguna forma se considera una actividad esencial, pero también puede ser una actividad con más riesgo de contagio⁸¹.

Actualmente, las medidas preventivas están incluidas en un Anexo del Acuerdo de Gobierno de 21 de enero de 2021, con modificaciones del Acuerdo de 19 de junio de 2020, pero que para los lugares de culto mantiene los mismos aforos. No obstante, los aforos de establecimientos comerciales y actividades de servicios profesionales abiertos al público se han reducido también⁸².

5.6 Cantabria

En la Comunidad Autónoma de Cantabria, al inicio del periodo de cogobernanza se aprobó la Resolución de 18 de junio de 2020, por la que se establecen las medidas sanitarias aplicables en la Comunidad Autónoma durante el periodo de «nueva normalidad». Esta Resolución ha sido modificada hasta en once ocasiones en función de la situación de la pandemia. La última modificación se ha producido por la Resolución de la Consejería de Sanidad de 17 de diciembre de 2020. Respecto a los lugares de culto dispone, además de una serie de medidas de higiene similares a las establecidas en la normativa estatal, que será el Presidente de la Comunidad quien establecerá el aforo atendiendo al Real Decreto 926/2020 que declara el estado de alarma. Desde el Decreto 7/2020, de 7 de noviembre, del Presidente de la Comunidad Autónoma, se ha establecido un aforo del 30 % para lugares de culto. La Resolución también establece un 30 % de aforo en los velatorios en espacios cerrados, y en celebraciones religiosas o civiles, con un máximo de 10 personas. Al aire libre serán 20 personas el máximo. El mismo aforo se prevé para establecimientos y locales comerciales minoristas y de prestación de servicios asimilados⁸³.

⁸¹ Nivel 1: 75 %. Nivel 2: 75 %. Nivel 3: 50 %. Nivel 4: 50 %, con horario más reducido. *Ibidem*.

⁸² https://www3.gobiernodecanarias.org/sanidad/scs/content/036c125d-54da-11eb-a9e6-3369fb00f921/TABLA_MEDIDAS.pdf [5/2/2021].

⁸³ https://www.scsalud.es/documents/2162705/9234715/20210104_TEXTO+CONSOLIDADO+RESOLUCION++NUEVA+NORMALIDAD.pdf/37329886-87a0-593d-8d20-3eb414fcd60?t=1609763285684 [4/2/2021].

Cuando la situación pandémica lo ha exigido, también se han aprobado medidas excepcionales para ciertos municipios, limitando por ejemplo el aforo en lugares de culto a 10 personas. Y en espacios de uso público, tanto cerrados como al aire libre, se condiciona a que no se supere el número máximo de 4 personas, salvo que se trate de convivientes. Así se establece, por ejemplo, en el Decreto 5/2021, de 27 de enero, del Presidente de la Comunidad Autónoma, por el que se establecen limitaciones de permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados, de permanencia de personas en lugares de culto y, de entrada y salida de personas, en los términos municipales de Laredo, Santa María de Cayón, Colindres y Polanco, en el ámbito territorial de Cantabria⁸⁴.

5.7 Castilla y León

La primera norma de esta Comunidad Autónoma que debemos mencionar es el Acuerdo 29/2020, de 19 de junio⁸⁵, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan de medidas de prevención y control para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, en la Comunidad de Castilla y León. Dispone una serie de medidas de higiene y prevención en la celebración de actos de culto religioso (ordinal 2.7, mascarilla, desinfección, evitar aglomeraciones, etc.). En cuanto a limitaciones de aforo por sectores, en general se establece una limitación al 75 % en instalaciones públicas y privadas, y también en lugares de culto. No obstante, en Bibliotecas será del 50 %, no se entiende por qué. «La utilización del exterior de los edificios o de la vía pública para la celebración de actos de culto deberá ser aprobada por la autoridad municipal correspondiente, y deberán establecerse las medidas necesarias para procurar mantener la distancia de seguridad interpersonal o, en su defecto, la utilización de medidas alternativas de protección física con uso de mascarilla» (ordinal 3.4).

En términos similares se expresa el Acuerdo 46/2020, de 20 de agosto⁸⁶, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba un nuevo Plan de medidas

La Resolución de la Consejería de Sanidad de 6 de noviembre de 2020 supuso el cierre de las zonas interiores de los establecimientos de hostelería y restauración.

Todas las medidas adoptadas por el Gobierno de Cantabria se puede consultar en: <https://www.scsalud.es/documents/2162705/9234715/Recopilaci%C3%B3n+de+anuncios+BOC+COVID-19.pdf/f5d28bf4-0448-5f6e-59cb-fb72aafa09fc?t=1611824449721> [4/2/2021].

⁸⁴ <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=357887> [4/2/2021].

⁸⁵ <http://bocyl.jcyl.es/html/2020/06/20/html/BOCYL-D-20062020-1.do> [3/2/2021].

⁸⁶ <http://bocyl.jcyl.es/html/2020/08/21/html/BOCYL-D-21082020-5.do> [3/2/2021].

de prevención y control para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, en la Comunidad de Castilla y León. También prevé medidas de higiene, pero en cuanto a las restricciones de aforo se reduce al 50 % de forma generalizada y también para los lugares de culto.

Con posterioridad, pero antes de la declaración del estado de alarma de octubre, se aprueban unas serie de órdenes con instrucciones concretas para determinados municipios con un elevado riesgo de transmisión de la enfermedad, que casi de forma generalizada reducen el aforo a 1/3⁸⁷, también para lugares de culto, pero en otras ocasiones a esta limitación se añade un máximo de 25 personas en lugares de culto cerrados o 50 personas en espacios abiertos⁸⁸.

Una vez declarado el tercer estado de alarma, se aprueba el Acuerdo 11/2020, de 28 de octubre⁸⁹, del Presidente de la Junta de Castilla y León, por el que se adoptan medidas como autoridad competente delegada, para la aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. La limitación a la permanencia de personas en lugares de culto se fija en el 50 % del aforo, sin perjuicio de su modificación posterior en función de la situación sanitaria, epidemiológica y de salud pública.

⁸⁷ Orden SAN/1045/2020, de 6 de octubre, por la que se adoptan medidas sanitarias preventivas en el municipio de León, en ejecución de la Orden comunicada del Ministro de Sanidad, de 30 de septiembre de 2020, por la que se aprueban actuaciones coordinadas en salud pública, para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS COV-2.

Orden SAN/1072/2020, de 13 de octubre, por la que se adoptan medidas sanitarias preventivas para la contención de la COVID-19, en el municipio de San Pedro de Latarce (Valladolid).

Orden SAN/1099/2020, de 15 de octubre, por la que se adoptan medidas sanitarias preventivas para la contención de la COVID-19 en el municipio de Salamanca.

Orden SAN/1107/2020, de 19 de octubre, por la que se adoptan medidas sanitarias preventivas para la contención de la COVID-19 en el municipio de Aranda de Duero (Burgos), se manifiesta en el mismo sentido que la anterior Orden.

Orden SAN/1118/2020, de 19 de octubre, por la que se mantienen medidas sanitarias preventivas para la contención de la COVID-19 en el municipio de León, adoptadas por Orden SAN/1045/2020, de 6 de octubre.

Orden SAN/1145/2020, de 23 de octubre, por la que se adoptan medidas sanitarias preventivas para la contención de la COVID-19 en el municipio de Ponferrada (León).

⁸⁸ Orden SAN/937/2020, de 23 de septiembre, por la que se adoptan medidas sanitarias preventivas para la contención de la COVID-19 en el municipio de Palencia.

Orden SAN/983/2020, de 29 de septiembre, por la que se adopta el mantenimiento de las medidas sanitarias preventivas para la contención de la COVID-19 en el municipio de Palencia, acordadas mediante Orden SAN/937/2020, de 23 de septiembre.

Orden SAN/1100/2020, de 15 de octubre, por la que se adoptan medidas sanitarias preventivas para la contención de la COVID-19 en el municipio de Íscar (Valladolid).

⁸⁹ <http://bocyl.jcyl.es/html/2020/10/29/html/BOCYL-D-29102020-2.do> [3/2/2021].

El Acuerdo 76/2020, de 3 de noviembre⁹⁰, de la Junta de Castilla y León, por el que se establecen los niveles de alerta sanitaria y se aprueba el Plan de Medidas de Prevención y Control para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, en la Comunidad de Castilla y León, vuelve a establecer las medidas higiénicas y de prevención en actos de culto religioso, y se insiste en que la utilización del exterior de los edificios o de la vía pública para la celebración de actos de culto deberá ser autorizada por la autoridad competente. Se prevé que en el caso de que las ceremonias o celebraciones religiosas o de otro tipo se lleven a cabo al aire libre, se respeten los siguientes aforos máximos, según el nivel de alerta:

- a) Nivel de alerta 1: Aforo máximo del 75 % con un máximo de 250 personas.
- b) Nivel de alerta 2: Aforo máximo del 50 % con un máximo de 150 personas.
- c) Nivel de alerta 3: Un máximo de 50 personas, sin superar en ningún caso 1/3 del aforo máximo permitido.
- d) Nivel de alerta 4: Siempre que sea posible se aplazará la celebración hasta la mejora de la situación epidemiológica. Si no es posible, el aforo quedará limitado a 1/3, con un máximo de 20 personas, sin perjuicio de que en este nivel se puedan adoptar medidas sanitarias preventivas excepcionales, entre las que podrá acordarse la suspensión de la celebración de las ceremonias»⁹¹.

Para velatorios y entierros, los aforos establecidos son un poco diferentes y más restrictivos, como suele ser habitual:

- a) Nivel de alerta 1: Aforo máximo del 75 % del establecimiento. Máximo de 75 personas entre familiares y allegados, además de, en su caso, la persona que oficie el acto de despedida del difunto.
- b) Nivel de alerta 2: Aforo máximo del 50 % del establecimiento. Máximo de 50 personas entre familiares y allegados, además de, en su caso, la persona que oficie el acto de despedida del difunto.
- c) Nivel de alerta 3: Máximo de 15 personas al aire libre y 10 en espacios cerrados, sin superar en ningún caso 1/3 del aforo máximo permitido. Además de, en su caso, la persona que oficie el acto de despedida del difunto.

⁹⁰ <http://bocyl.jcyl.es/html/2020/11/04/html/BOCYL-D-04112020-9.do> [3/2/2021].

⁹¹ En establecimientos y locales comerciales el aforo exigido es muy similar, pero sin límite de personas.

d) Nivel de alerta 4: Se mantendrán los aforos del nivel de alerta 3, sin perjuicio de que en este nivel se puedan adoptar medidas sanitarias preventivas excepcionales, entre las que podrá acordarse la suspensión del velatorio o la reducción del número máximo de miembros de la comitiva.

De nuevo, se acuerdan medidas restrictivas específicas para ciertos municipios con grave riesgo de contagio y nivel de alerta máximo que suponen más límites para la libertad religiosa, de forma que se aplican las medidas previstas para velatorios y entierros a los lugares de culto⁹².

Por su parte, el Acuerdo 3/2021, de 15 de enero⁹³, del Presidente de la Junta de Castilla y León, establece una nueva limitación, no se puede superar 1/3 del aforo de los lugares de culto, con un máximo de 25 personas. Para otras actividades abiertas al público se establece también 1/3 del aforo pero no se limita el número de personas⁹⁴, lo que supone una clara discriminación y una restricción de la libertad religiosa injustificada y no proporcional.

Al respecto las Diócesis de Castilla y León han emitido un Comunicado, de 16 de enero de 2021, en contra de la medida que exige un aforo máximo de 25 personas en lugares de culto, que consideran injusta y desproporcionada, y contraria a la libertad religiosa⁹⁵. Efectivamente no puede ser asimilado el aforo de 25 personas en una iglesia parroquial de barrio que esas mismas personas en la Catedral de Burgos, por ejemplo.

⁹² El Acuerdo 13/2020, de 12 de noviembre, del Presidente de la Junta de Castilla y León, por el que se adoptan medidas, en el municipio de Burgos, como autoridad competente delegada, para la aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2: «Tercero. Limitación a la permanencia de personas en lugares de culto. De conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARSCoV-2, en el municipio de Burgos las reuniones, celebraciones y encuentros religiosos podrán desarrollarse en todo tipo de instalaciones, públicas o privadas, ya sea en espacios al aire libre o espacios interiores, siempre que, respetándose las medidas generales de prevención, no se supere 1/3 de su aforo ni un máximo de 15 personas, sin perjuicio de su modificación posterior en función de la situación sanitaria, epidemiológica y de salud pública».

Acuerdo 14/2020, de 18 de noviembre, del Presidente de la Junta de Castilla y León, por el que se prorrogan los efectos del Acuerdo 13/2020, de 12 de noviembre, del Presidente de la Junta de Castilla y León, por el que se adoptan medidas, en el municipio de Burgos, como autoridad competente delegada, para la aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

⁹³ <http://bocyl.jcyl.es/html/2021/01/16/html/BOCYL-D-16012021-2.do> [3/2/2021].

⁹⁴ <https://www.jcyl.es/web/es/portada/informacion-coronavirus/infografias-normativa-covid19.html> [3/2/2021].

⁹⁵ <https://www.diocesisdesalamanca.com/noticias/comunicado-de-las-diocesis-de-castilla-y-leon-ante-las-nuevas-restricciones-impuestas-por-la-junta-de-cyl/> [5/2/2021].

5.8 Castilla-La Mancha

Atendiendo a la cogobernanza, en Castilla-La Mancha se aprueba la Orden SND/458/2020, de 30 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma, en aplicación de la Fase III del Plan para la transición hacia una «nueva normalidad», que respecto a lugares de culto establece un 75 % de aforo, aunque en otros establecimientos públicos el aforo es de un 50 % de forma general⁹⁶.

El Decreto 24/2020, de 19 de junio⁹⁷, sobre medidas de prevención necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 una vez superada la Fase III del Plan para la transición hacia una «nueva normalidad», también establece un aforo del 75 % que se aplica de forma generalizada a otros establecimientos y actividades.

A partir de ese momento, teniendo en cuenta las circunstancias de cada municipio se van aprobando resoluciones en las que se establecen más restricciones. Por ejemplo, la Resolución de 27 de agosto de 2020, de la Delegación Provincial de Sanidad de Toledo, limita el aforo en las celebraciones religiosas a un 50 %. Las mismas restricciones encontramos en la Resolución de 4 de septiembre de 2020, de la Delegación Provincial de Sanidad de Guadalajara, por la que se proroga la Resolución de 23 de agosto de 2020, para el término municipal de Azuqueca de Henares.

En la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se van aprobando y publicando Resoluciones para cada uno de los municipios que presentan un alto riesgo de transmisión, con medidas específicas para cada uno de ellos.

Una vez declarado el tercer estado de alarma en octubre, la Resolución de 5 de noviembre de 2020, de la Consejería de Sanidad, por la que se adoptan medidas de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, para la contención de la expansión del COVID-19 en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, declara el nivel 2 en todo el ámbito territorial de la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha, salvo para los municipios de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha que contasen con medidas especiales en vigor de nivel 3. Dicha Resolución limita la permanencia de personas en lugares de culto en espacios cerrados mediante la fijación del 40 % de aforo máximo; y esta previsión se va prorrogando.

⁹⁶ <https://www.BOE.es/BOE/dias/2020/05/30/pdfs/BOE-A-2020-5469.pdf> [5/2/2021].

⁹⁷ https://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2020/06/20/pdf/2020_4005.pdf&tipo=rutaDocm [5/2/2021].

La Resolución de 2 de diciembre de 2020, de la Consejería de Sanidad, por la que se prorrogan y se modifican las medidas adoptadas por la Resolución de 5 de noviembre de 2020, limita la permanencia de personas en lugares de culto en espacios cerrados mediante la fijación del 40 % de aforo. La permanencia de personas en lugares de culto en espacios al aire libre deberá garantizar la distancia de seguridad interpersonal y el resto de la normativa higiénico sanitaria sobre prevención y contención del COVID-19, no debiendo superar el número máximo de 100 personas en cualquier situación de riesgo.

La Resolución de 18 de enero de 2021, de la Consejería de Sanidad, declara el nivel 3 en todos los municipios de la región, e incluso con medidas reforzadas; y ha sido prorrogada por Resolución de 20 de enero de 2021, Resolución de 22 de enero de 2021, y Resolución de 28 de enero de 2021⁹⁸.

El aforo del 40 % en los lugares de culto se mantiene en los niveles 1, 2 y 3. En otros ámbitos los aforos son diferentes. Por ejemplo, en el nivel 1, en los locales de restauración el aforo en el interior es del 75 %, en casinos, salones recreativos... es del 50 %, sin embargo, en cines, teatros, museos y bibliotecas es del 30 %, y se reducen en los niveles 2 y 3, e incluso se llega al cierre de establecimientos ante una gravedad muy elevada. No parece existir unidad de criterio sanitario para adoptar las medidas preventivas, ni proporcionalidad.

5.9 Catalunya

Al finalizar el primer estado de alarma, en Catalunya debemos mencionar el Decreto 63/2020, de 18 de junio, de la nueva gobernanza de la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19, y de inicio de la etapa de la «reanudación»⁹⁹ en el territorio de Catalunya, aunque no hace referencia alguna a centros de culto.

Ante la grave situación epidemiológica de algunas comarcas en verano, en Catalunya se establecen medidas restrictivas que afectan a la libertad de culto. Así, la «Resolució SLT/1961/2020, de 31 de juliol, per la qual es modifiquen i es prorroguen mesures especials en matèria de salut pública per a la contenció del brot epidèmic de la pandèmia de COVID-19 a determinats municipis de la comarca de la Noguera i de la comarca del Segrià», dispone que «els actes religiosos com casaments, serveis religiosos, celebracions i cerimònies fúnebres limitaran l'assistència al 33 % del seu aforament». Diferente previsión se hace

⁹⁸ Toda la normativa de Castilla-La Mancha se puede consultar en <https://docm.castillalamancha.es/portaldocm/listadoCOVID.do> [5/2/2021].

⁹⁹ Que viene a ser la «nueva normalidad».

respecto a actividades culturales, espectáculos públicos, recreativas y deportivas, que no deben superar el 50 % del aforo, como en las actividades de hostelería y restauración, por lo que no podemos hablar de proporcionalidad. En otras ocasiones las medidas son para municipios concretos¹⁰⁰.

No será hasta el otoño, cuando se empieza a limitar de forma generalizada la asistencia a centros de culto y celebraciones religiosas, ante un incremento de casos COVID-19 en toda Catalunya. A partir de mediados de octubre se comienzan a adoptar medidas de prevención de la transmisión epidemiológica para todo el territorio.

Según la Resolución SLT/2546/2020, de 15 de octubre¹⁰¹, por la que se adoptan nuevas medidas en materia de salud pública, para la contención del brote epidémico de la pandemia de COVID-19, en el territorio de Catalunya: «Los actos religiosos y ceremonias civiles, incluidas bodas, servicios religiosos, ceremonias fúnebres, tienen que limitar la asistencia al 50 % del aforo». Los aforos de los establecimientos comerciales varían entre un 30 % y un 50 %, en cuyo caso deben tener consideración de esenciales. Las actividades culturales, deportivas, establecimientos hoteleros tampoco pueden superar el 50 % de aforo.

Tras la declaración del estado de alarma por el Real Decreto 926/2020, puesto que se agrava la crisis sanitaria, la Resolución SLT/2700/2020, de 29 de octubre, por la que se prorrogan y se modifican las medidas en materia de salud pública, restringe el aforo de los actos religiosos en general al 30 %. El mismo aforo se establece para establecimientos comerciales, y se suspenden muchas actividades culturales, recreativas y espectáculos públicos.

¹⁰⁰ En el mismo sentido: «Resolució SLT/1962/2020, de 31 de juliol, per la qual s'adopten mesures especials en matèria de salut pública per a la contenció del brot epidèmic de la pandèmia de COVID-19 als municipis de Figueres i Vilafant. Resolución SLT/1960/2020, de 31 de juliol, per la qual s'adopten mesures especials en matèria de salut pública per a la contenció del brot epidèmic de la pandèmia de COVID-19 als següents municipis: Barcelona, Viladecans, el Prat de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Boi de Llobregat, Cornellà de Llobregat, Sant Just Desvern, Esplugues de Llobregat, l'Hospitalet de Llobregat, Montcada i Reixac, Santa Coloma de Gramenet, Sant Adrià de Besòs, Badalona, Sant Feliu de Llobregat, Castelldefels i Gavà». Resolución SLT/2089/2020, de 22 de agosto, por la que se adoptan medidas especiales en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia de la COVID-19 en el municipio de Reus. En alguna otra ocasión el límite del aforo se ha fijado en el 50 % del aforo: Resolución SLT/2094/2020, de 24 de agosto, por la que se adoptan medidas especiales en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia de COVID-19 en los municipios de Canovelles, Granollers y Les Franqueses del Vallès (Vallès Oriental).

¹⁰¹ Todas las Resoluciones citadas en este apartado pueden consultarse en: https://interior.gencat.cat/es/arees_dactuacio/proteccio_civil/consells_autoproteccio_emergencia/malalties-transmissibles-emergents-amb-potencial-alt-risc/-noves-mesures-per-contenir-els-brots-covid-19/#bloc7 [7/2/2021].

La Resolución SLT/2875/2020, de 12 de noviembre, por la que se prorrogan y se modifican las medidas en materia de salud pública, mantiene el aforo de las celebraciones religiosas y los lugares de culto en el 30 %, pero añade más restricciones pues no se podrá exceder del máximo de 100 personas y «su realización debe sujetarse a las medidas establecidas en el correspondiente Plan sectorial aprobado por el Comité de Dirección del Plan de Actuación del PROCICAT¹⁰²», lo que parece que supone que se ha de pedir una autorización administrativa. En otras actividades no se establece esta restricción, que realmente no parece ser proporcional.

La Resolución SLT/2983/2020, de 21 de noviembre, por la que se prorrogan y se modifican las medidas en materia de salud, sigue manteniendo el aforo del 30 % en ceremonias y actos de culto, pero se levanta la restricción de 100 asistentes como máximo, aunque se indica que «la realización de estas actividades debe sujetarse a las medidas establecidas en el correspondiente Plan sectorial aprobado por el Comité de Dirección del Plan de actuación del PROCICAT», lo que igualmente puede suponer el control por parte de la administración competente en materia sanitaria.

Sin embargo, en aplicación de dicha Resolución, a partir del 23 de noviembre de 2020, se permite la reapertura al público y la reanudación de la actividad, de diferentes ámbitos de actividad, en determinadas condiciones de aforo y de limitación del número de personas presentes, como es el caso de las actividades culturales que estaban cerradas, por ejemplo, cines, teatros, auditorios y otros (con un 50 % del aforo y un máximo de 500 personas de público). En instalaciones deportivas el límite en el interior es del 30 %, y también en la restauración en espacios interiores. Creo que podemos dudar que los lugares de culto y la actividad religiosa se parece más a un restaurante o un centro deportivo, que a un teatro o auditorio. En mi opinión falta proporcionalidad en las medidas.

Las mismas medidas se mantienen respecto a los actos religiosos en la Resolución SLT/3177/2020, de 4 de diciembre.

Con la Resolución SLT/3268/2020, de 12 de diciembre, «se permite la realización de actividades religiosas y ceremonias civiles, tanto al aire libre como en espacios cerrados, que, cumpliendo las limitaciones de aforo establecidas, puedan concentrar hasta 1.000 personas con sujeción a medidas

¹⁰² El PROCICAT es el Plan Territorial de Protección Civil de Catalunya para emergencias generales. Pueden coexistir diferentes planes de actuación específicos. En particular existe el «Pla d'actuació del PROCICAT per emergències associades a malalties transmissibles emergents amb potencial alt risc». <https://interior.gencat.cat/ca/detalls/Article/PROCICAT-pla-dactuacio-per-Pandemies#bloc1> [7/2/2021].

reforzadas en los sistemas de ventilación y calidad de aire y al control de accesos, que se presentan como necesarias para prevenir el riesgo de transmisión de la COVID-19». Similares medidas se adoptan para actividades culturales. «Estas condiciones de ventilación y calidad del aire reforzadas y de controles de accesos en espacios cerrados con grandes aforos autorizados, especialmente en el caso de actividades que se desarrollan de forma estática, como son las actividades culturales y los actos religiosos y ceremonias civiles, pueden permitir aumentar la concentración de personas en los acontecimientos». En cualquier caso, el aforo permitido sigue siendo un 30 %, con un número máximo de 500 personas (art. 9). En el caso de querer una capacidad mayor de hasta 1.000 personas, «los titulares de las actividades tienen que presentar una declaración responsable en el departamento competente en materia de asuntos religiosos y en el ayuntamiento del municipio donde se ubique el espacio de la actividad previamente a su desarrollo, en la que se informará de las características de los sistemas de ventilación y calidad del aire y de los controles de accesos y movilidad, dando cumplimiento a las condiciones establecidas en los anexos 1 y 2», de la Resolución SLT/3268/2020.

Por otra parte, el aforo permitido en actividades culturales es del 50 %, hasta un máximo de 500 personas o 1.000 personas (dependiendo del tipo de actividad y la ventilación y calidad del aire reforzada); y en empresas de servicios y comercio minorista el aforo permitido es del 30 % en cualquier caso. Otras actividades se ajustan a diferentes medidas, como la docencia universitaria que debe ser virtual, a excepción de las prácticas y las evaluaciones. De nuevo vemos distintos criterios que hacen pensar en falta de proporcionalidad.

La Resolución SLT/3354/2020, de 19 de diciembre, por la que se prorrogan y se modifican las medidas en materia de salud pública, no supone un cambio para la asistencia a actos religiosos, que se mantiene igual. A pesar de que la crisis sanitaria vuelve a agravarse, tampoco supone un cambio la Resolución SLT/1/2021, de 4 de enero. Las modificaciones afectan a otros ámbitos y establecimientos públicos, con limitación de horarios y suspensión de algunas actividades recreativas, por ejemplo.

Con la Resolución SLT/67/2021, de 16 de enero y la Resolución SLT/133/2021, de 22 de enero, se prorrogan las medidas en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia de COVID-19 en el territorio de Catalunya.

5.10 Comunitat Valenciana

Una vez en la fase de preparación de la «nueva normalidad», iniciada la cogobernanza, el Decreto 8/2020, de 13 de junio, del President de la Generalitat, de regulación y flexibilización de determinadas restricciones, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, establecidas durante la declaración del estado de alarma, en aplicación de la Fase III del Plan para la transición hacia una «nueva normalidad», ya estableció respecto a los lugares de culto un aforo máximo del 75 % y de forma generalizada para otros establecimientos culturales, comerciales, hostelería y restauración, etc¹⁰³.

El Acuerdo de 19 de junio de 2020, del Consell, sobre medidas de prevención frente a la COVID-19, en su Anexo reproduce las medidas adoptadas en el ámbito estatal, también para lugares de culto, y se mantiene el aforo del 75 % para la asistencia a dichos centros de culto. El mismo aforo se aplica, por ejemplo, en establecimientos de hostelería y restauración, así como actividades culturales. No se podrá utilizar el exterior de los edificios ni la vía pública para la celebración de actos de culto¹⁰⁴.

Esta normativa parece no haberse modificado, tras revisar la base de datos de la Generalitat Valenciana.

Si bien, en algún caso se han aprobado medidas excepcionales que han supuesto un aforo menor. Tenemos, por ejemplo, la Resolución de 1 de septiembre de 2020, de la Consellera de Sanidad Universal y Salud Pública, por la que se deja sin efectos la Resolución de 30 de agosto de 2020, de la Consellera de Sanidad Universal y Salud Pública, por la que se acuerda medidas adicionales en el municipio de Benigànim, durante 14 días naturales contados a partir del día de la publicación de esta resolución, como consecuencia de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 que vive en la actualidad la localidad, y se establecen nuevas medidas en el referido municipio¹⁰⁵. En este caso, el aforo queda reducido a 1/3, aunque otras actividades como la educativa, deportiva y social se suspendió totalmente.

En la Resolución de 16 de octubre de 2020, de la Consellera de Sanidad Universal y Salud Pública, por la se acuerdan medidas adicionales en el municipio de Onda (Castellón), durante 14 días naturales, como consecuencia de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 que vive este municipio, se aprobó un aforo máximo del 60 % para asistencia a lugares de culto,

¹⁰³ http://coronavirus.san.gva.es/documents/469630/632395/CONSE_fase3_CAS.pdf [4/7/2020].

¹⁰⁴ http://www.dogv.gva.es/datos/2020/06/20/pdf/2020_4770.pdf [4/2/2021].

¹⁰⁵ http://www.dogv.gva.es/datos/2020/09/01/pdf/2020_6972.pdf [4/2/2021].

ceremonias civiles y religiosas. Un porcentaje que se mantiene en otros establecimientos de forma generalizada¹⁰⁶.

Recientemente, la Resolución de 19 de enero de 2021, de la Consellera de Sanidad Universal y Salud Pública, por la que se establecen medidas excepcionales y adicionales en el ámbito de la Comunitat Valenciana como consecuencia del agravamiento de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, hace remisión a la normativa estatal sin establecer un aforo específico para los lugares de culto o las celebraciones religiosas, pues la Resolución se refiere a las «no religiosas». En la Web oficial de la Generalitat Valenciana se pueden ver las medidas que se están aplicando desde el 21 de enero de 2021 hasta el 15 de febrero. Hay una suspensión de actividades no esenciales, velatorios con un aforo límite del 30 % y 10 personas en espacios cerrados y 15 al aire libre, y ceremonias no religiosas con idénticos aforos, pero nada se dice de lugares de culto o celebraciones religiosas, no obstante, la misma Web expone lo siguiente: «¿Se pueden realizar celebraciones no religiosas y actos de culto? Sí, siempre que se respete el 30 % de aforo en todo tipo de instalaciones, tanto públicas como privadas, y máximo 15 personas en el exterior y 10 personas en el interior (familiares y allegados)»¹⁰⁷. De forma que asimilan las ceremonias religiosas a las no religiosas.

5.11 Extremadura

En la Comunidad Autónoma de Extremadura, el Acuerdo de 19 de junio de 2020, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por el que se establecen las medidas básicas de prevención en materia de salud pública aplicables en Extremadura, tras la superación de la Fase III del Plan para la transición hacia una «nueva normalidad», ya se refiere a los lugares de culto y actividades religiosas. Establece las medidas de higiene y prevención que ya conocemos, y se hace remisión a las reglas de aforo. Recordemos que en términos generales en los establecimientos públicos se debe garantizar una distancia interpersonal mínima de 1,5 metros¹⁰⁸.

¹⁰⁶ http://www.dogv.gva.es/datos/2020/10/16/pdf/2020_8584.pdf [4/2/2021].

¹⁰⁷ http://infocoronavirus.gva.es/es/mobilitat#p_p_id_56_INSTANCE_ug4IS2IowqEj_ [4/2/2021].

De hecho, en la hostelería y restauración ya desde el 7 de septiembre de 2020 se estableció un aforo del 30 % en el interior del local. http://coronavirus.san.gva.es/documents/469630/632698/HOSTELERIA_Y_RESTAURACION_CAS.pdf [4/2/2021].

¹⁰⁸ Resolución de 20 de junio de 2020, del Vicepresidente Segundo y Consejero, por la que se ordena la publicación en el *Diario Oficial de Extremadura* del Acuerdo de 19 de junio de 2020, del

El Acuerdo de 22 de julio de 2020, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, también hace referencia al culto religioso, e insiste en las cono-cidas medidas higiénicas, y que se respete el aforo del 75 %, con un máximo de 150 personas en espacios al aire libre, o de 75 personas en espacios cerrados. Sin embargo, por ejemplo, en la hostelería y restauración el aforo establecido es del 80 % como máximo en el interior del local; y en las discotecas y bares de ocio nocturno es del 75 %, lo que hace dudar de la proporcionalidad de las medidas¹⁰⁹.

Ante el continuo aumento de contagios, se aprueba el Acuerdo de 2 de septiembre de 2020, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, que no supone cambios respecto al aforo en lugares de culto y celebración de actos de culto religioso, el 75 %, ni a las medidas de prevención. El mismo aforo hay que respetar en cines, teatros y auditorios; no obstante, en museos y exposicio-nes el aforo se establecerá atendiendo a la distancia interpersonal mínima de 1,5 metros¹¹⁰.

En alguna ocasión, la gravedad epidemiológica de un municipio provoca que se establezcan medidas específicas que también suponen una mayor res-tricción de la libertad religiosa. Así, el Acuerdo de 19 de septiembre de 2020, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por el que se adoptan medidas especiales de intervención administrativa de carácter específico y tem-poral para la contención del brote epidémico de la pandemia COVID-19 en el municipio de Badajoz¹¹¹, dispone un aforo máximo en los lugares de culto

Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura por el que se establecen las medidas básicas de prevención en materia de salud pública aplicables en Extremadura tras la superación de la Fase III del Plan para la transición hacia una «nueva normalidad», en el marco de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Toda la normativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura sobre COVID-19 se puede consultar en: <https://ciudadano.gobex.es/noticias/-/noticia/ficha/9792520> [7/2/2021].

¹⁰⁹ Resolución de 24 de julio de 2020, del Vicepresidente Segundo y Consejero, por la que se ordena la publicación en el *Diario Oficial de Extremadura* del Acuerdo de 22 de julio de 2020 del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura por el que se establecen las medidas básicas de prevención en materia de salud pública aplicables en Extremadura tras la superación de la Fase III del Plan para la transición hacia una «nueva normalidad».

¹¹⁰ Resolución de 4 de septiembre de 2020, del Vicepresidente Segundo y Consejero, por la que se ordena la publicación en el *Diario Oficial de Extremadura* del Acuerdo de 2 de septiembre de 2020, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por el que se establecen las medidas básicas de prevención en materia de salud pública aplicables en Extremadura tras la superación de la Fase III del Plan para la transición hacia una Nueva Normalidad.

¹¹¹ Resolución de 20 de septiembre de 2020, del Vicepresidente Segundo y Consejero de Sa-nidad y Servicios Sociales, por la que se ordena la publicación en el *Diario Oficial de Extremadu-ra* del Acuerdo de 19 de septiembre de 2020, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por el que se adoptan medidas especiales de intervención administrativa de carácter específico y

del 50 %. El mismo aforo se ha de respetar en las celebraciones nupciales y religiosas de todo tipo, con un máximo de 100 personas al aire libre y de 50 en espacios cerrados. «No obstante, en los bautizos y comuniones el límite máximo de personas será de 30 personas en los espacios al aire libre y de 15 en los espacios cerrados». Podría parecer que se hace aquí referencia a las celebraciones que siguen a la ceremonia religiosa, pero el ordinal cuarto se refiere a estas de forma separada¹¹², por lo que no se entiende la diferencia de criterio y de medidas en ambos casos. Por otra parte, a modo de ejemplo, el aforo en los establecimientos y locales comerciales minoristas y centros y parques comerciales se reduce al 40 %; y en bibliotecas y archivos, museos y exposiciones es del 30 %.

El Acuerdo de 16 de octubre de 2020, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por el que se modifica el Acuerdo de 2 de septiembre de 2020, no supone ninguna modificación para la regulación de los aforos de los lugares de culto y las ceremonias religiosas, que continuarán rigiéndose por el Acuerdo de 2 de septiembre de 2020.

Tras la declaración del tercer estado de alarma, el Decreto del Presidente 13/2020, de 30 de octubre, por el que se establece la medida de limitación de la permanencia de personas en lugares de culto en Extremadura, en aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, viene a sustituir el Acuerdo de 2

temporal para la contención del brote epidémico de la pandemia COVID-19 en el municipio de Badajoz.

Véase también, por ejemplo, Resolución de 3 de octubre de 2020, del Vicepresidente Segundo y Consejero, por la que se ordena la publicación en el *Diario Oficial de Extremadura* del Acuerdo de 2 de octubre de 2020, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por el que se adoptan medidas especiales de intervención administrativa de carácter específico y temporal para la contención del brote epidémico de la pandemia COVID-19 en la ciudad de Cáceres. Resolución de 7 de octubre de 2020, del Vicepresidente Segundo y Consejero, por la que se ordena la publicación en el *Diario Oficial de Extremadura* del Acuerdo de 6 de octubre de 2020, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por el que se adoptan medidas especiales de intervención administrativa de carácter específico y temporal para la contención del brote epidémico de la pandemia COVID-19 en la ciudad de Montijo. Resolución de 21 de octubre de 2020, del Vicepresidente Segundo y Consejero, por la que se ordena la publicación en el *Diario Oficial de Extremadura* del Acuerdo de 20 de octubre de 2020, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por el que se prolongan las medidas especiales de intervención administrativa de carácter específico y temporal para la contención del brote epidémico de la pandemia COVID-19 en la ciudad de Almendralejo.

¹¹² Artículo «4.3 En las celebraciones que pudieran tener lugar tras la ceremonia en establecimientos de hostelería y restauración se aplicarán las limitaciones establecidas para estos establecimientos. No obstante, se establece un límite máximo de 200 personas, en el caso de las bodas, y de 30 personas en las comuniones y bautizos. 4.4 En las celebraciones que pudieran tener lugar tras la ceremonia fuera de los establecimientos de hostelería y restauración se establece un límite máximo de 100 personas al aire libre y de cincuenta en espacios cerrados. En el caso de los bautizos y comuniones el límite máximo será de 15 personas».

de septiembre de 2020 en lo que se refiere a la asistencia a centros de culto y ceremonias religiosas. El Decreto diferencia nivel de alerta 3 y nivel de alerta 2, que se corresponden y son asimilables, respectivamente, a la Fase I y la Fase II del proceso de desescalada en función de la situación epidemiológica. Así, el artículo segundo del Decreto dispone de forma general una limitación del 75 % de aforo para los lugares de culto y ceremonias religiosas en general. «En los ámbitos territoriales en los que se establezcan medidas especiales de intervención administrativa asimilables a la Fase I por las autoridades sanitarias competentes en materia de salud pública, en los lugares de culto, incluidos los supuestos en los que en estos se oficien ceremonias nupciales u otras celebraciones religiosas específicas, no podrá superarse el 25 % del aforo». «En los ámbitos territoriales en los que se establezcan medidas especiales de intervención administrativa asimilables a la Fase II por las autoridades sanitarias competentes en materia de salud pública, en los lugares de culto, incluidos los supuestos en los que en estos se oficien ceremonias nupciales u otras celebraciones religiosas específicas, no podrá superarse el 50 % del aforo». Por tanto, en función de la gravedad de los contagios podrá reducirse el aforo en centros de culto o para celebraciones religiosas al 50 % o al 25 %. Las medidas higiénicas y de prevención siguen siendo las mismas. Este Decreto y las medidas establecidas en él estarán vigentes durante todo el estado de alarma declarado en octubre. No obstante, podrán ser moduladas si las autoridades sanitarias competentes lo consideran necesario en función de la evolución de la crisis sanitaria.

Atendiendo a la gravedad de la situación epidemiológica, se establecen medidas temporales para algunos municipios, lo que afecta al ejercicio de la libertad religiosa en el sentido ya visto¹¹³.

¹¹³ Véase, por ejemplo, Decreto del Presidente 11/2020, de 28 de octubre, por el que se establecen medidas temporales y específicas de limitación de la permanencia en lugares de culto en las localidades de Ahillones, Arroyo de la Luz, Arroyomolinos, Bienvenida, Herrera del Duque, Hervás, Holguera, Santa Amalia, Santa Marta de los Barros, Torremejía, Alcuéscar, Llerena, Montijo, Navalmoral de la Mata y Ribera del Fresno y medidas adicionales de restricción de la entrada y salida en los municipios de Alcuéscar, Arroyomolinos y Hervás, en aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. Resolución de 30 de octubre de 2020, del Vicepresidente Segundo y Consejero, por la que se ordena la publicación en el *Diario Oficial de Extremadura* del Acuerdo de 30 de octubre de 2020, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por el que se adoptan medidas especiales de intervención administrativa de carácter específico y temporal para la contención del brote epidémico de la pandemia COVID-19 en las localidades de Aceuchal, Jerez de los Caballeros, Mérida y Olivenza. Resolución de 30 de octubre de 2020, del Vicepresidente Segundo y Consejero, por la que se ordena la publicación en el *Diario Oficial de Extremadura* del Acuerdo de 30 de octubre de 2020, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura por el que se adoptan medidas especiales de intervención administrativa de carácter

Los contagios siguen creciendo y se aprueba el Acuerdo de 6 de noviembre de 2020, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por el que se adoptan medidas especiales excepcionales de intervención administrativa de carácter temporal. Se limita el aforo de los lugares de culto y ceremonias religiosas al 25 % en toda Extremadura. Sin embargo, el límite máximo de personas se mantiene igual que en el Acuerdo de 19 de septiembre de 2020¹¹⁴.

Días después, ante la mejora de la situación epidemiológica se suspende el límite de aforo, previsto en el Decreto del Presidente 13/2020, de 30 de octubre, por el Decreto del Presidente 21/2020, de 25 de noviembre, por el que se establece la medida de limitación de la permanencia de personas en lugares de culto en Extremadura durante el período comprendido entre el 28 de noviembre de 2020 y el 10 de enero de 2021. Este, a su vez, quedará sin efecto por Decreto del Presidente 4/2021, de 8 de enero.

A modo de ejemplo y por comparar, cito el Acuerdo de 30 de diciembre de 2020, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura por el que se establecen medidas especiales y excepcionales de intervención administrativa en relación con los establecimientos de hostelería y restauración, el comercio, la actividad deportiva y los dispositivos residenciales sociosanitarios en Extremadura, que limita sus aforos al 40 % para los primeros, y al 30 % para el comercio.

El Decreto del Presidente 12/2020, de 30 de octubre es modificado por el Decreto del Presidente 26/2020, de 11 de diciembre, y en particular la medida de limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados en Extremadura respecto a actividades de contenido formativo religioso: «Único. Se añade una letra c) en el apartado 2 del ordinal segundo, en los siguientes términos: «c) Las actividades de formación religiosa impartidas a menores de trece años con el objeto de obtener la preparación para recibir la Primera Comunión, en el caso de la confesión católica, o para la recepción de otros signos materiales de fe que se administren, impongan o celebren en otras Iglesias, confesiones o comunidades religiosas, siempre que se trate de reuniones de grupos cuya composición sea estable y no varíe en el tiempo, salvo que excepcionalmente fuera necesario sustituir a alguna de las personas participan-

específico y temporal para la contención del brote epidémico de la pandemia COVID-19 en las localidades de Badajoz, Cáceres, Zarza de Granadilla, Fuente de Cantos, Hornachos y Villanueva del Fresno.

¹¹⁴ Resolución de 6 de noviembre de 2020, del Vicepresidente Segundo y Consejero, por la que se ordena la publicación en el *Diario Oficial de Extremadura* del Acuerdo de 6 de noviembre de 2020, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por el que se adoptan medidas especiales excepcionales de intervención administrativa de carácter temporal para la contención del brote epidémico de la pandemia COVID-19 en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

tes, con un límite máximo de catorce menores más la persona encargada de la formación. En estas reuniones deberán observarse, en todo caso, las medidas generales preventivas de distanciamiento de un metro y medio entre personas y el uso obligatorio de las mascarillas. No obstante, en los supuestos en los que fuera factible el empleo de medios telemáticos para la celebración de estas reuniones se recomienda la utilización de estos»».

Para el periodo navideño también se adoptan medidas especiales de salud pública con el Acuerdo de 9 de diciembre de 2020, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura¹¹⁵. En su Anexo, respecto a las celebraciones religiosas: «Se recomienda evitar los cantos, recomendando en su lugar el uso de la música pregrabada. Asimismo, se deberán evitar las muestras físicas de devoción o tradición sustituyéndolas por otras que no conlleven riesgo sanitario».

El Decreto del Presidente 4/2021, de 8 de enero, que establece la medida de limitación de la permanencia de personas en lugares de culto en Extremadura, deja sin efectos el artículo segundo del Decreto del Presidente 32/2020, de 31 de diciembre, por el que se modifica temporalmente la franja horaria nocturna en la que se establece la limitación de la libertad de circulación de las personas por las vías o espacios de uso público en la Comunidad Autónoma de Extremadura y el límite máximo de personas en mesas y grupos de mesas en establecimientos de hostelería y restauración: Se fija el aforo de los lugares de culto y las celebraciones religiosas en el 40 % y perviven las demás medidas preventivas contempladas en el ordinal decimocuarto, del capítulo III, del Anexo al Acuerdo de 2 de septiembre de 2020 del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. Por tanto, esta Resolución deja sin efecto: el Decreto del Presidente 13/2020, de 30 de octubre; y el Decreto del Presidente 21/2020, de 25 de noviembre. Se han prorrogado los efectos de este Decreto 4/2021, de 8 de enero, hasta el 7 de marzo del 2021, por el Decreto del Presidente 9/2021, de 4 de febrero.

El Acuerdo de 8 de enero de 2021, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura¹¹⁶, insiste en el límite de aforo al 40 % en los lugares de culto. «En

¹¹⁵ Resolución de 11 de diciembre de 2020, del Vicepresidente Segundo y Consejero, por la que se ordena la publicación en el *Diario Oficial de Extremadura* del Acuerdo de 9 de diciembre de 2020, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por el que se adoptan recomendaciones y medidas especiales excepcionales de carácter temporal en materia de salud pública en cumplimiento del Acuerdo de 2 de diciembre de 2020, del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, por el que se prevén medidas de salud pública frente a la COVID-19 para la celebración de las fiestas navideñas.

¹¹⁶ Resolución de 8 de enero de 2021, del Vicepresidente Segundo y Consejero, por la que se ordena la publicación en el *Diario Oficial de Extremadura* del Acuerdo de 8 de enero de 2021, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por el que se adoptan medidas especiales excep-

las ceremonias nupciales y otras celebraciones religiosas en lugares de culto, se atenderá a lo dispuesto en la medida anterior relativa a los lugares de culto. 3.2. En las ceremonias nupciales y otras celebraciones religiosas o civiles en todo tipo de instalaciones públicas o privadas no podrá superarse el 25 % del aforo y, en todo caso, el límite máximo será de 100 personas en espacios al aire libre y de 50 en espacios cerrados. No obstante, en los bautizos y comuniones el límite máximo de personas será de 30 personas en los espacios al aire libre y de 15 en los espacios cerrados».

De nuevo, a modo de ejemplo y por comparar, cito el Acuerdo de 3 de febrero de 2021, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por el que se mantienen y flexibilizan determinadas medidas especiales y excepcionales de intervención administrativa en relación con los establecimientos de hostelería y restauración, el comercio, los establecimientos de juegos y apuestas, la actividad deportiva, la actividad cultural y otros eventos y actos en los municipios de más de 3.000 habitantes en la Comunidad Autónoma de Extremadura¹¹⁷, que establece un aforo del 30 % en comercios, en bibliotecas y archivos, y el cierre de hostelería y restauración (se permite recogida en el local y entrega a domicilio), cierre de instalaciones deportivas, cines, teatros, auditorios...

Las medidas adoptadas, consideradas en su conjunto me hacen dudar de unos criterios sanitarios coherentes, y de su proporcionalidad.

5.12 Galicia

Dando comienzo a la fase de la «nueva normalidad», la «Resolución do 12 de xuño de 2020, da Secretaría xeral técnica da Consellería de Sanidade, pola que se dá publicidade do Acordo do Consello da Xunta, do 12 de xuño de 2020, sobre medidas de prevención necesarias para facer fronte á crise sanitaria ocasionada polo COVID-19, unha vez superada a Fase III do Plan para a transición cara unha nova normalidade», respecto a los lugares de culto establece un aforo del 75 %, además de las medidas de higiene que ya son conocidas¹¹⁸. Este aforo es el aplicado de forma general a establecimientos de todo tipo.

cionales de intervención administrativa de carácter temporal para la contención de la transmisión por COVID-19 en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

¹¹⁷ Resolución de 4 de febrero de 2021, del Vicepresidente Segundo y Consejero, por la que se ordena la publicación en el *Diario Oficial de Extremadura* del Acuerdo de 3 de febrero de 2021.

¹¹⁸ La normativa de la Comunidad Autónoma de Galicia relativa al COVI-19 se puede consultar en: https://coronavirus.sergas.gal/Contidos/Documents/525/Normativa_covid19_consolidada.pdf [5/2/2021].

La «Resolución do 25 de xuño de 2020 (publicidade do Acordo do Consello da Xunta de Galicia do 25 de xuño de 2020)» modifica la anterior resolución añadiendo que «a utilización do exterior dos edificios ou da vía pública para a celebración de actos de culto con acompañamento de público deberá desenvolverse nas condicións que determine a autoridade municipal correspondente, á cal lle corresponde a súa autorización. Nestes casos, con carácter previo á celebración, delimitarase o espazo ou itinerario e a asistencia de público estará limitada a un máximo de 1.000 persoas». Además se procurará guardar la distancia de seguridad y se usará mascarilla.

Ya durante el tercer estado de alarma, ante la gravedad de la situación sanitaria, el «Decreto 8/2021, do 26 de xaneiro, polo que se adoptan medidas no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia para facer fronte á crise sanitaria, na condición de autoridade competente delegada no marco do disposto polo Real decreto 926/2020, do 25 de outubro, polo que se declara o estado de alarma para conter a propagación de infeccións causadas polo SARS-CoV-2», establece unas limitaciones a la asistencia a lugares de culto, que no podrá superar 1/3 del aforo. Y no se podrá utilizar el exterior de los edificios ni la vía pública para la celebración de actos de culto.

La «Orde do 26 de xaneiro de 2021, pola que se establecen medidas de prevención específicas como consecuencia da evolución da situación epidemiolóxica derivada do COVID-19 na Comunidade Autónoma de Galicia», vuelve a hacer referencia a los lugares de culto, pero no se modifica el aforo, y se insiste en medidas de higiene y prevención en la celebración de actos de culto. En esta misma Orden, sin embargo, establece un aforo máximo del 50 % para locales comerciales, y de actividades y servicios al público, así como en academias y centros formativos. Por tanto, de nuevo no se entiende la diferencia de criterio.

5.13 Comunidad de Madrid

Iniciado el periodo de la cogobernanza durante la pandemia, se aprueba la Orden 668/2020, de 19 de junio, de la Consejería de Sanidad, por la que se establecen medidas preventivas para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, una vez finalizada la prórroga del estado de alarma establecida por el Real Decreto 555/2020, de 5 de junio¹¹⁹. En ella se establece un

¹¹⁹ Las normativa de la Comunidad Autónoma de Madrid sobre coronavirus se puede consultar en: <https://www.comunidad.madrid/gobierno/informacion-juridica-legislacion/indice-documental-coronavirus> [8/2/2021].

aforo máximo del 75 % en lugares de culto y las medidas de prevención e higiene conocidas. El mismo aforo deberá respetarse en celebraciones religiosas de todo tipo, «y en todo caso podrán asistir un máximo de 150 personas en espacios al aire libre o de 75 personas en espacios cerrados»¹²⁰.

Dicha Orden es modificada por la Orden 740/2020, de 1 de julio, de la Consejería de Sanidad, que añade alguna recomendación a tener en cuenta en los lugares de culto. Asimismo, respecto a las celebraciones religiosas se suprime el límite de personas y aunque con otra redacción se mantiene el 75 % de aforo máximo, y el respeto en todo caso de la distancia de 1,5 metros, y si fuera imposible, procurar la máxima separación y la utilización de mascarilla.

La gravedad de los contagios en algún municipio provoca que se tomen medidas excepcionales y restrictivas de la libertad religiosa, así por ejemplo la Resolución de 22 de agosto de 2020, de la Dirección General de Salud Pública de la Comunidad de Madrid, por la que se establecen recomendaciones y medidas especiales en el municipio de Tielmes. En ella se recomienda, para actos religiosos o velatorios, no superar el número de 10 personas.

La crisis sanitaria se agrava en la Comunidad Autónoma de Madrid y se aprueba la Orden 1047/2020, de 5 de septiembre, de la Consejería de Sanidad, por la que se modifica la Orden 668/2020, de 19 de junio, que aún se venía aplicando. La asistencia a lugares de culto se limita a un 60 % de su aforo, además del obligado cumplimiento de las medidas generales de seguridad e higiene. Para las ceremonias religiosas también se reduce el aforo al 60 %¹²¹.

De nuevo, como consecuencia de la evolución epidemiológica, en algunos núcleos de población se aprueban medidas temporales por razón de salud pública, como la Orden 1178/2020, de 18 de septiembre, de la Consejería de Sanidad, para algunas zonas básicas de salud de Madrid, Alcobendas, San Sebastián de los Reyes, Getafe, Fuenlabrada, etc. La asistencia a lugares de culto no podrá superar 1/3 de su aforo y se deberá garantizar en todo caso la distancia mínima interpersonal de 1,5 metros y el uso de mascarilla.

También se puede citar la Orden 1226/2020, de 25 de septiembre, de la Consejería de Sanidad que se aplica a algunas áreas básicas de los municipios de Madrid, Fuenlabrada, y Alcorcón. En estos casos las restricciones son las mismas, un aforo máximo de 1/3 en lugares de culto. Sin embargo, el aforo en

¹²⁰ Para poder hacer una comparativa, en locales comerciales, hostelería y restauración, bibliotecas y archivos esta Orden establece el 60 % de aforo y desde el 6 de julio será del 75 %.

¹²¹ La misma Orden mantiene el aforo de la restauración en el 75 % en el interior si es en mesa y al 50 % si es en barra con mantenimiento de la distancia de seguridad de 1,5 metros; en salones de celebraciones el aforo se fija en el 60 %; en espacios recreativos de forma generalizada también se aplica el 60 % de aforo.

hostelería y restauración se fija en el 50 %; el mismo porcentaje se establece en la enseñanza no reglada, e instalaciones deportivas; para cines, teatros y auditorios con butaca preasignada el aforo es del 75 %. Es evidente la diferencia de medidas, como si los centros de culto presentaran un riesgo muy elevado de contagio no comparable a otros espacios.

El mismo aforo máximo de 1/3 en lugares de culto se establece en la Orden 1273/2020, de 1 de octubre, de la Consejería de Sanidad, por la que se establecen medidas preventivas en determinados municipios de la Comunidad de Madrid en ejecución de la Orden del Ministro de Sanidad, de 30 de septiembre de 2020, por la que se aprueban actuaciones coordinadas en salud pública para municipios de más de 100.000 habitantes con una incidencia de 500 casos o más en 14 días, un porcentaje de positividad de más del 10 % en dos semanas y que la ocupación de camas en cuidados intensivos por pacientes COVID-19 sea superior al 35 %.

La misma previsión contiene la Orden 1274/2020, de 1 de octubre, de la Consejería de Sanidad, por la que se prorroga y modifica la Orden 1178/2020, de 18 de septiembre, adecuándose a las medidas adoptadas por la Orden 1273/2020. Tales medidas se amplían para otros núcleos de población por la Orden 1322/2020, de 9 de octubre, la Orden 1405/2020, de 22 de octubre, y la Orden 1465/2020, de 30 de octubre, de la Consejería de Sanidad.

La Orden 1404/2020, de 22 de octubre, de la Consejería de Sanidad, modifica la Orden 668/2020, de 19 de junio, por la que se establecen medidas preventivas para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. En este caso se establecen medidas para toda la Comunidad Autónoma y se vuelve al aforo máximo del 50 % en los lugares de culto y las ceremonias religiosas. No obstante, a efectos comparativos debemos comentar que el aforo en los comercios, y en cines y teatros con butacas preasignadas es ahora del 75 %; y en hostelería y restauración es del 50 % en el interior y no está permitido consumir en barra. De forma que se asimila la actividad religiosa con la asistencia a un restaurante.

Una vez declarado el tercer estado de alarma, se aprueba el Decreto 29/2020, de 26 de octubre, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen las medidas de contención adoptadas para hacer frente a la COVID-19. Regula la limitación a la permanencia de personas en lugares de culto, en el artículo 4, y establece un aforo del 50 % y las medidas higiénicas ya conocidas. Asimismo, se dispone que en las zonas citadas en el artículo 2, con una incidencia mayor, el aforo será de 1/3. No se ha modificado esta normativa con posterioridad, por lo que se ha podido comprobar.

5.14 Región de Murcia

En lo que se refiere a medidas adoptadas por motivo de la pandemia que afectan a la libertad religiosa en la Región de Murcia, se debe citar el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de junio de 2020, relativo a las medidas de prevención y contención aplicables en la Región de Murcia, tras la finalización del estado de alarma y para la fase de reactivación o «nueva normalidad»¹²². En los lugares de culto la ocupación máxima permitida será del 75 % de su aforo, sin que en ningún caso se pueda superar el número de 200 personas (subapartado 2 del apartado II del Anexo del Acuerdo). Las ceremonias nupciales y otras celebraciones religiosas o civiles respetarán los límites de ocupación aplicables a los lugares en los que se desarrollen, sean centros de culto o de otro tipo (subapartado 3 del apartado II del Anexo del Acuerdo).

Ante el crecimiento de la transmisión del COVID-19, se aprueba la Orden de 26 de agosto de 2020, de la Consejería de Salud, por la que se adoptan medidas adicionales de carácter excepcional y temporal para hacer frente a la evolución desfavorable de la epidemia producida en los últimos días en la Región de Murcia. Curiosamente no se refiere a lugares de culto, pero sí a celebraciones religiosas: «4.2. En el caso de celebraciones nupciales y de otras ceremonias civiles y religiosas a que se refiere el subapartado 3 del apartado II del Anexo del Acuerdo, el número máximo de participantes será de 30 personas, tanto en espacios cerrados como al aire libre, que deberán permanecer sentados»¹²³.

Las mismas medidas se mantienen en la Orden de la Consejería de Salud de 3 de septiembre, por la que se adoptan medidas adicionales de carácter excepcional y temporal, para hacer frente a la evolución desfavorable de la epidemia de COVID-19 producida en los últimos días en la Región de Murcia, y además se dispone «la limitación en la participación a un máximo de 100 personas en todas las actividades y eventos regulados en el apartado II del Anexo del Acuerdo de 19 de junio de 2020 de Consejo de Gobierno [lugares de culto], tanto en espacios al aire libre como [en] el interior de locales, en todos aquellos supuestos en que se establecían límites superiores de participación, sin perjuicio de posibilitar su ampliación hasta un máximo de 400 personas siempre que

¹²² Resolución de 19 de junio de 2020, de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Hacienda por la que se dispone la publicación en el *Boletín Oficial de la Región de Murcia* del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de junio de 2020, relativo a las medidas de prevención y contención aplicables en la Región de Murcia para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, tras la finalización del estado de alarma y para la fase de reactivación. <https://www.murciasalud.es/legislacion.php?id=464639&idsec=1935> [9/2/2021].

¹²³ <https://www.murciasalud.es/legislacion.php?id=467566&idsec=1935> [9/2/2021].

la situación epidemiológica lo permita y sometiéndole al cumplimiento de las condiciones y requisitos previos»¹²⁴.

Por la Orden de 18 de septiembre de 2020, de la Consejería de Salud, se prorroga la vigencia de la Orden de 3 de septiembre de 2020¹²⁵, que a su vez es prorrogada por la Orden de 2 de octubre de 2020¹²⁶, y también por Orden de 9 de octubre de 2020 de la Consejería de Salud¹²⁷.

No obstante, en algún caso, en municipios con una alta incidencia acumulada de contagios, se dispone un aforo del 50 % en todos los establecimientos, locales o instalaciones regulados en el citado Apartado II, y cuya actividad no esté suspendida, donde están incluidos los lugares de culto. Por ejemplo, se comprueba en la Orden de 14 de octubre de 2020, de la Consejería de Salud, por la que se adoptan medidas específicas y temporales por razón de salud pública para la contención del rebrote de COVID-19 aparecido en los municipios de Abanilla y Fortuna¹²⁸.

Una vez declarado el estado de alarma por el Real Decreto 926/2020, se aprueba el Decreto del Presidente 6/2020, de 26 de octubre por el que se adoptan medidas para la aplicación de dicho Real Decreto. Respecto a la limitación a la permanencia de personas en lugares de culto (art. 2), se establecen los siguientes aforos¹²⁹:

«Ceremonias: no podrá superar el 50 % de aforo en espacios cerrados (con un máximo de 30 personas).

¹²⁴ <https://www.murciasalud.es/legislacion.php?id=467695&idsec=1935> [9/2/2021].

En el mismo sentido, entre otras: Orden de 22 de septiembre de 2020 de la Consejería de Salud, por la que se adoptan medidas y recomendaciones específicas de restricción de carácter temporal para la contención del COVID-19 en diversos municipios de la Región de Murcia. Orden de 6 de octubre de 2020 de la Consejería de Salud, por la que se adoptan medidas y recomendaciones específicas de restricción de carácter temporal para la contención del COVID-19 en diversos municipios de la Región de Murcia. Orden de 20 de octubre de 2020 de la Consejería de Salud, por la que se adoptan medidas y recomendaciones específicas de restricción de carácter temporal para la contención del COVID-19 en diversos municipios de la Región de Murcia.

A efectos comparativos, en la Orden de la Consejería de Salud, de 9 de septiembre, por la que se prorroga para los municipios de Abarán, Alhama de Murcia, Ceutí, Fuente Álamo, Jumilla, Lorca, Lorquí, Murcia y Mula la vigencia de determinadas medidas y recomendaciones contenidas en la Orden de 26 de agosto de 2020, por la que se adoptan medidas extraordinarias de carácter temporal por razón de salud pública para la contención de la propagación del COVID-19 en diversos municipios de la Región de Murcia, se dispone un aforo máximo del 40 % en hostería y restauración.

¹²⁵ <https://www.murciasalud.es/legislacion.php?id=468424&idsec=1935> [9/2/2021].

¹²⁶ <https://www.murciasalud.es/legislacion.php?id=468983&idsec=1935> [9/2/2021].

¹²⁷ <https://www.murciasalud.es/legislacion.php?id=469317&idsec=1935> [9/2/2021].

¹²⁸ <https://www.murciasalud.es/legislacion.php?id=469485&idsec=1935> [9/2/2021].

¹²⁹ <https://www.murciasalud.es/legislacion.php?id=470378&idsec=1935> [9/2/2021].

Lugares de culto: no podrá superar el 50 % de aforo en espacios cerrados. Se recomienda ofrecer servicios telemáticos o por televisión.

Sin limitaciones al aire libre siempre que se pueda garantizar la distancia de seguridad, salvo que se supere el número de personas previsto para eventos multitudinarios en la Orden de 9 de octubre de 2020 de la Consejería de Salud, por la que se adoptan medidas generales de carácter temporal, para hacer frente a la epidemia de COVID-19 en la Región de Murcia, en cuyo caso resultarán de aplicación las normas establecidas para los mismos».

La situación epidemiológica se sigue agravando y se toman medidas más restrictivas en general. Por ejemplo, se suspenden, por Orden de 6 de noviembre de la Consejería de Salud, «las celebraciones posteriores a las ceremonias nupciales y de otra índole civil o religiosa, en las que se presten servicios de hostelería y restauración, a que se refiere el subapartado 3 del apartado II del anexo del Acuerdo». Se suspende la apertura al público de establecimientos de hostelería y restauración en general, para el consumo directo.

La gravedad persiste, por lo que, con el Decreto del Presidente 8/2020, de 8 de noviembre, se proroga, en los mismos términos, la vigencia de las medidas contenidas en el Decreto del Presidente 6/2020, de 26 de octubre por el que se adoptan medidas para la aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre¹³⁰.

Asimismo, por Orden de 10 de noviembre de 2020 de la Consejería de Salud, se prorrogan las medidas adoptadas por la Orden de 6 de noviembre de 2020 de la Consejería de Salud, que hemos comentado. Por la Orden de 20 de noviembre de 2020 de la Consejería de Salud, se proroga parcialmente la vigencia de las medidas generales, de carácter temporal, para hacer frente a la epidemia de COVID-19 contenidas en la Orden de 9 de octubre de 2020 y en la Orden 26 de octubre de 2020 y se adoptan medidas extraordinarias y temporales de restricción en determinados ámbitos sectoriales. Y se vuelven a prorrogar por la Orden de 24 de noviembre de 2020 de la Consejería de Salud.

Por su parte, el Decreto del Presidente 9/2020 de 22 de noviembre proroga nuevamente las medidas de restricción adoptadas en los Decretos 6/2020 y 7/2020¹³¹. Y se vuelven a prorrogar por el Decreto del Presidente 10/2020 de 8 de diciembre¹³².

La Orden de 27 de noviembre de 2020 de la Consejería de Salud establece los niveles de alerta sanitaria por COVID-19 en la Región de Murcia, así como

¹³⁰ <https://www.murciasalud.es/legislacion.php?id=470937&idsec=1935> [9/2/2021].

¹³¹ <https://www.murciasalud.es/legislacion.php?id=471889&idsec=1935> [9/2/2021].

¹³² <https://www.murciasalud.es/legislacion.php?id=472959&idsec=1935> [9/2/2021].

las medidas generales y sectoriales aplicables a los diferentes sectores de actividad y municipios en atención al nivel de alerta existente en cada momento¹³³. Se definen cuatro niveles de alerta sanitaria en función de los indicadores de riesgo de salud pública.

En caso de transmisión baja (art. 13), en celebraciones relativas a ceremonias nupciales y otras celebraciones religiosas o civiles no se podrá superar el 75 % de aforo en espacios cerrados con un máximo de 50 personas; en espacios abiertos se limitará el número de personas a un máximo de 100, y se deberá permanecer sentado. Son unas medidas similares a las aplicadas a velatorios y entierros. Con carácter general, el número máximo de personas que podrán concurrir en cualquier establecimiento o actividad que se desarrolle en el interior será de 200 personas. En el exterior, el número máximo será de 500 personas si estas permanecen sentadas, o de 100 en caso contrario. Aquellos actos que aglutinen a más de 200 personas en el interior, a más de 500 sentadas en el exterior o a más de 100 de pie en el exterior tendrán la consideración de eventos multitudinarios y deberán ser controlados por la Dirección General de Salud Pública, a la que se le presentará una declaración responsable con una evaluación del riesgo.

En caso de transmisión media/alta, se limita de forma general el aforo al 50 %, también en celebraciones religiosas, con un máximo de 30 personas en espacios cerrados y se deberá permanecer sentado. Para velatorios y entierros, será un máximo 15 personas en espacios cerrados y 25 en espacios abiertos, siempre que se pueda garantizar la distancia de seguridad. Para eventos multitudinarios se mantienen las mismas previsiones que en el supuesto anterior.

Para una situación de transmisión muy alta, la recomendación en velatorios es del 50 % en espacios cerrados, con un máximo de 15 personas y de 25 en espacios abiertos, pero se recomienda el aplazamiento de celebraciones religiosas. En caso de que dicho aplazamiento no fuera posible y siempre que no estuviese suspendida la actividad de hostelería, no se podrá superar el 30 % de aforo en espacios cerrados y el número máximo de 30, tanto al aire libre como en espacios cerrados. Se deberá permanecer sentado¹³⁴.

Por otra parte, en esta Orden de 27 de noviembre de 2020, se exigen diferentes aforos a diferentes actividades que en todos los casos no parece que respeten la proporcionalidad. Así, por ejemplo, en bibliotecas, museos y equi-

¹³³ <https://www.murciasalud.es/legislacion.php?id=472252&idsec=1935> [9/2/2021].

¹³⁴ Dada la redacción, parece que cuando se habla de celebraciones religiosas no se hace referencia a las realizadas en centros de culto, sino posteriormente y que por tanto estarían vinculadas a la hostelería. Ello plantea dudas de si los aforos se refieren a lugares de culto o no.

pamientos culturales siempre es más alto el aforo (100 %; 75 %; 50 % respectivamente para las tres fases).

La Orden de 13 de diciembre de 2020, de la Consejería de Salud, reproduce las mismas medidas respecto a los aforos para velatorios y entierros, celebraciones religiosas o civiles, y demás actividades y servicios¹³⁵.

El 22 de diciembre fue aprobado el Decreto del Presidente 11/2020, por el que se actualizan las medidas de restricción adoptadas al amparo del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre¹³⁶. Este Decreto contiene y actualiza, con una cierta vocación de permanencia, la regulación de las restricciones a la movilidad y libertad de circulación de entrada y salida fuera de la Comunidad Autónoma, de las restricciones a la permanencia de grupos de personas y de las limitaciones en los lugares de culto. Al respecto, en el artículo 5 se establece el aforo máximo del 50 % en espacios cerrados (máximo de 30 personas) para ceremonias; los lugares de culto no podrán superar el 50 % de aforo en espacios cerrados y se recomienda ofrecer servicios telemáticos o por televisión. No se establecen limitaciones al aire libre si se garantiza la distancia interpersonal, salvo para eventos multitudinarios en los que se aplicará la citada Orden de 13 de diciembre de 2020, de la Consejería de Salud.

5.15 Comunidad Foral de Navarra

El 20 de junio de 2020, se publicó, en el Boletín Oficial de Navarra, el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 19 de junio de 2020¹³⁷, por el que se declaró la entrada de la Comunidad Foral de Navarra en la «nueva normalidad» y se dictaron las medidas de prevención necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, una vez superada la Fase III del Plan para la transición hacia una «nueva normalidad». En él se recogen las medidas de higiene y prevención en celebración de actos de culto religioso, el aforo máximo permitido del 75 % en lugares de culto y en ceremonias religiosas.

La situación de pandemia se va agravando con el paso del verano y la Orden Foral 42/2020, de 11 de septiembre, de la Consejera de Salud, dispone

¹³⁵ <https://www.murciasalud.es/legislacion.php?id=473193&cidsec=1935> [9/2/2021].

¹³⁶ <https://www.borm.es/services/anuncio/ano/2020/numero/7470/pdf?id=790195> [9/2/2021].

¹³⁷ https://www.navarra.es/documents/48192/4929721/ORDEN+FORAL+42_2020+MEDIDAS+PREVENTIVAS.pdf/5d8b85ab-bff1-7184-5384-7785e875b504?t=1599837291217 [4/2/2021].

que deberá respetarse un aforo máximo del 50 % en lugares de culto, sin embargo, en eventos culturales se habla de un 60 %¹³⁸.

Seguidamente, la Orden Foral 54/2020, de 11 de octubre, de la Consejera de Salud¹³⁹, ya establece un aforo máximo del 30 % para los lugares de culto, aunque en establecimientos y locales comerciales minoristas y de actividades y servicios será de un 40 %.

Mediante Orden Foral 57/2020, de 21 de octubre, de la Consejera de Salud, se adoptaron medidas específicas de prevención, de carácter extraordinario, para la Comunidad Foral de Navarra, como consecuencia de la evolución de la situación epidemiológica derivada del COVID-19¹⁴⁰. También exige no superar el aforo del 30 % en lugares de culto. Sin embargo, en otros establecimientos y locales comerciales, de actividades y servicios el aforo será del 40 %, lo que no parece proporcional.

En Navarra, la Comisión de Salud Pública del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud ha aprobado el documento, acordado por el Pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, «Actuaciones de respuesta coordinada para el control de la transmisión de COVID-19», que han sido actualizadas a 22 de octubre de 2020¹⁴¹. Para el nivel de alerta 1, se dispone un aforo generalizado sin hacer distinciones, también para lugares de culto y ceremonias, en espacios cerrados del 75 %, y sin aforo en espacios abiertos. En nivel de alerta 2, el aforo baja al 50 %, con máximo de 30 personas en todos los casos, sin límites al aire libre. En nivel de alerta 3, el aforo se limita a 1/3 en espacios cerrados para lugares de culto, y en ceremonias civiles o religiosas además se establece el límite de 10 personas en lugares cerrados y de 20 personas al aire libre, si se guarda la distancia de seguridad¹⁴². En nivel de alerta 4, además de las actuaciones del nivel 3, se prevé tomar medidas excepcionales que podrán incluir restricciones adicionales atendiendo a la normativa vigente.

Unos días después de la declaración del tercer estado de alarma, se aprobó el Decreto Foral de la Presidenta 24/2020, de 27 de octubre, por el que se establecían medidas preventivas para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. Las medidas fueron prorrogadas por los Decretos

¹³⁸ <https://bon.navarra.es/es/anuncio/-/texto/2020/206/0> [4/2/2021].

¹³⁹ <https://bon.navarra.es/es/anuncio/-/texto/2020/237/0> [4/2/2021].

¹⁴⁰ Ratificada por auto el 22 de octubre de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

¹⁴¹ https://www.msbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Actuaciones_respuesta_COVID_22.10.2020.pdf [5/2/2021].

En cuanto al nivel de alerta y medidas a adoptar: <https://gobiernoabierto.navarra.es/es/coronavirus/impacto-situacion> [5/2/2021]

¹⁴² En nivel de alerta 3 las actividades recreativas de mayores, restauración y hostelería, sin embargo, se podrán suspender o limitar al mínimo los aforos.

Foales 24/2020, de 27 de octubre y 28/2020 de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, de 16 de noviembre¹⁴³.

A partir de este momento se aprueba una serie de Órdenes Forales para adoptar medidas especiales, como la Orden Foral 62/2020, de 27 de noviembre, de la Consejera de Salud, por la que se prorrogan las medidas específicas de prevención, de carácter extraordinario, para la Comunidad Foral de Navarra, como consecuencia de la evolución de la situación epidemiológica derivada del COVID-19, adoptadas mediante la Orden Foral 57/2020, de 21 de octubre, de la Consejera de Salud, y sus modificaciones¹⁴⁴. Dispone un aforo de 30 % en lugares de culto, si bien en establecimientos y locales comerciales, de actividades y servicios, el aforo es del 40 %. Esta diferencia hace dudar de la proporcionalidad.

Nuevas medidas específicas y extraordinarias se adoptan con la Orden Foral 63/2020, de 14 de diciembre, de la Consejera de Salud¹⁴⁵, que establece un aforo máximo del 30 % en lugares de culto, y en todo caso, no superar las 150 personas. Las celebraciones que se realicen en lugares de culto se regirán por los aforos establecidos en el punto 6 de esta orden foral, es decir 25 personas en espacios abiertos y 10 en espacios cerrados. Las que tengan lugar en locales que no sean de culto, deberán respetar la distancia de seguridad interpersonal

¹⁴³ <https://bon.navarra.es/es/anuncio/-/texto/2020/290/1> [4/7/2020]: «La Orden Foral 58/2020, de 4 de noviembre, de la Consejera de Salud, prorrogó y modificó parcialmente la Orden Foral 57/2020, de 21 de octubre, que establecía una vigencia hasta el 18 de noviembre, incluido, pudiendo prorrogarse, modificarse o dejarse sin efecto, en función de la situación epidemiológica del momento. Esta orden foral fue ratificada mediante Auto de 4 de noviembre de 2020, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

Mediante Orden Foral 59/2020, de 16 de noviembre, de la Consejera de Salud, se prorrogaron las medidas, hasta el 2 de diciembre de 2020, y se modifica parcialmente la Orden Foral 57/2020, de 21 de octubre, siendo ratificada dicha prórroga mediante Auto de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de fecha 18 de noviembre de 2020.

La Orden Foral 61/2020, de 25 de noviembre, de la Consejera de Salud, flexibilizó alguna de las medidas establecidas en la Orden Foral 57/2020, de 21 de octubre, de la Consejera de Salud. En concreto, se flexibilizaron medidas relativas al sector de hostelería y restauración, en el sentido de seguir con el cierre de la hostelería, pero con la excepción de la apertura de terrazas con las condiciones que se establecen en la orden foral referida.

Además, se incluyeron medidas de flexibilización de aforos, horarios y otros, relativas a cultura, bibliotecas, parques infantiles o visitas y paseos de residentes de centros de personas mayores y discapacidad de servicios sociales.

Finalmente, mediante Orden Foral 62/2020, de 2 de diciembre, de la Consejera de Salud, se prorrogaron, hasta el 16 de diciembre incluido, las medidas específicas, de carácter extraordinario, para la Comunidad Foral de Navarra, adoptadas mediante Orden Foral 57/2020, de 21 de octubre, y sus modificaciones».

¹⁴⁴ <https://bon.navarra.es/es/anuncio/-/texto/2020/282/0> [4/7/2020].

¹⁴⁵ <https://bon.navarra.es/es/anuncio/-/texto/2020/290/1> [4/7/2020].

de 1,5 metros (equivalente a 2,25 metros cuadrados por persona), en el interior de los mismos. Me pregunto el por qué de esta diferencia de criterio.

5.16 País Vasco

En el marco de la cogobernanza, el 4 de mayo de 2020, el Gobierno Vasco aprobó el Plan Bizi Berri, un «plan para la desescalada» o «plan de vuelta a la nueva normalidad». Su contenido estructuró en cuatro fases el proceso de recuperación de actividades tras el confinamiento (Anexo 1). Se comenzó a aplicar durante la Fase II y la Fase III de la desescalada. Fruto de ello se aprueba el Decreto 12/2020, de 24 de mayo, del Lehendakari, por el que se establecen para el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, normas para la aplicación de la Fase II del proceso de transición, acordadas con el Gobierno español, que no tiene disposiciones sobre asistencia a lugares de culto o actividades religiosas. Y un par de semanas después se aprueba el Decreto 13/2020, de 7 de junio, del Lehendakari, por el que se establecen, para el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, normas para la gestión y aplicación de la Fase III del proceso de transición, que tampoco tiene previsiones relativas a la libertad religiosa.

En su reunión de 2 de octubre, el Lehendakari presenta el Plan Bizi Berri II en el Consejo Asesor del Plan de Protección Civil de Euskadi (LABI), que adapta aquel documento inicial a la situación actual y orienta las medidas de respuesta social para cohabitar con el virus hasta que se resuelva la pandemia. Bizi Berri II se configura como un plan de contingencia que contempla cinco escenarios: nivel 1 sin transmisión local; nivel 2 transmisión baja; nivel 3 transmisión tensionada; nivel 4 transmisión alta; y nivel 5 transmisión muy alta.

La principal aportación del Plan Bizi Berri II es la creación de un Panel de Referencia para analizar en cada momento la regulación de medidas de respuesta comunitaria a la evolución de la pandemia. Este panel se constituye en herramienta de trabajo del Consejo Asesor del LABI. Respecto a la libertad religiosa o libertad de culto, en el nivel 1 (sin transmisión local) los eventos religiosos se podrán realizar al 100 % de aforo, con las medidas preventivas básicas recomendadas; los velatorios y entierros con un límite máximo de 70 personas. En el nivel 2 (transmisión baja), se hará una valoración de aforos con protocolo de medidas preventivas de transición obligatorias; y una valoración de la ampliación de límite máximo de personas en velatorios y entierros. En el nivel 3 (transmisión tensionada), se reduce el aforo en los lugares de culto al 75 %; y en los velatorios y entierros habrá un límite máximo de 30 personas. En el nivel 4 (transmisión alta), se hará una valoración de la reducción de aforo

en lugares de culto; y una valoración de la reducción del límite máximo de personas en velatorios y entierros. Y en nivel 5 (transmisión muy alta), el aforo en lugares de culto se reduce al 35 %; y en velatorios y entierros habrá un límite máximo de 10 personas. Eventualmente puede darse una anulación temporal de eventos por zonas¹⁴⁶.

Al observar la tabla de medidas del Plan Bizi Berri II, y observar diferentes tipos de establecimientos o actividades, se hace evidente que no siempre se prevé la misma limitación de aforo. Así por ejemplo en el caso de museos y eventos culturales, en nivel 2 el aforo es del 100 %, y también en nivel 3, y en nivel 5, es del 50 %. Para el ocio, en nivel 5 el aforo en establecimientos recreativos es de un 40 %. Diferencias y similitudes de aforo que no creo que se justifiquen ni sean proporcionales.

El Decreto 36/2020, de 26 de octubre, del Lehendakari, en el ámbito de la declaración del estado de alarma, entre las medidas adoptadas limitó el aforo de los lugares de culto al 50 % y la distancia de 1,5 metros entre las personas usuarias. Este límite de aforo se generaliza para otros establecimientos y actividades.

Ante una situación de contagio cada vez más graves, el Decreto 38/2020, de 6 de noviembre, del Lehendakari, de modificación del Decreto 36/2020, de 26 de octubre, dispone un aforo del 35 % para los lugares de culto.

El Decreto 44/2020, de 10 de diciembre, del Lehendakari, de refundición en un único texto y actualización de medidas específicas de prevención, en el ámbito de la declaración del estado de alarma, como consecuencia de la evolución de la situación epidemiológica y para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, establece que la asistencia a lugares de culto no podrá superar el 35 % de su aforo. En este caso, los aforos son muy diferentes si se trata de actividades culturales, museos, exposiciones, al 50 %; establecimientos, instalaciones y locales que cuenten con una superficie de hasta 150 metros cuadrados que cuentan con un aforo máximo del 75 % de su capacidad; o en el transporte público, al 100 %.

Parece evidente que no existe la proporcionalidad debida en las restricciones del aforo de lugares de culto.

¹⁴⁶ https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/preguntas_medidas_especificas/es_def/adjuntos/Bizi-Berri-II.pdf [5/2/2021].

5.17 La Rioja

Al inicio del periodo de cogobernanza en la pandemia, se aprueba el Acuerdo del Consejo de Gobierno de La Rioja, de 20 de junio de 2020, por el que se adoptan las medidas de prevención necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, tras la superación de la Fase III del plan para la transición hacia una «nueva normalidad». Se exige un aforo del 75 % en lugares de culto, velatorios y entierros en espacios cerrados (75 personas al aire libre), y celebraciones de actos de culto religioso¹⁴⁷.

La siguiente norma que encontramos, en la que se ve afectada la libertad religiosa, es el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 1 de septiembre de 2020, por el que se dictan nuevas medidas de prevención e higiene para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, en el que se refunden, aclaran y armonizan otras medidas acordadas con anterioridad, y se transponen las actuaciones coordinadas en salud pública. Se establece un aforo del 50 % para lugares de culto, distancia interpersonal de 1,5 metros y uso de mascarilla además de otras medidas higiénicas ya conocidas. El mismo aforo se exige para ceremonias religiosas, pero en velatorios y entierros es del 25 %, con 15 personas en espacios cerrados y 25 en espacios al aire libre¹⁴⁸.

Pocos días después, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de septiembre de 2020, por el que se dictan nuevas medidas de prevención específicas para el municipio de Alfaro, restringe la concentración de personas en bodas, bautizos, comuniones, velatorios, funerales, entierros y celebraciones religiosas a un máximo de 10 personas¹⁴⁹.

El Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 29 de septiembre de 2020, por el que se dictan nuevas medidas de prevención específicas para los municipios de Arnedo, Calahorra y Rincón de Soto para hacer frente a la crisis sanitaria oca-

¹⁴⁷ Resolución de 20 de junio de 2020, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 20 de junio de 2020, por el que se adoptan las medidas de prevención necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, tras la superación de la Fase III del plan para la transición hacia una «nueva normalidad». <https://web.larioja.org/bor-portada/boranuncio?n=anu-531749> [9/2/2021].

¹⁴⁸ Resolución de 1 de septiembre de 2020, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud y Portavocía del Gobierno, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 1 de septiembre de 2020.

Los aforos en otras actividades son similares. https://ias1.larioja.org/boletin/Bor_Boletin_visor_Servlet?referencia=13742184-1-PDF-533122-X [9/2/2021].

¹⁴⁹ Resolución de 7 de septiembre de 2020, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud y Portavocía del Gobierno, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de septiembre de 2020. <https://web.larioja.org/bor-portada/boranuncio?n=13785835-3-HTML-533299-X> [9/2/2021].

sionada por la COVID-19, prevé la misma restricción y en el supuesto de entierros al aire libre, se autoriza un máximo de 20 personas¹⁵⁰.

Ante la grave evolución de la crisis sanitaria, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de octubre de 2020, por el que se adoptan nuevas medidas sanitarias preventivas para la contención de la COVID-19 en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, modifica los aforos de lugares culto, fijados ahora en 1/3 con distancia interpersonal de 1,5 metros. Si bien, no se entiende el motivo, pues en locales comerciales y servicios abiertos al público el aforo es del 50 %¹⁵¹.

El Decreto de la Presidenta 16/2020, de 4 de noviembre, sobre medidas específicas adicionales para contener la propagación de infecciones causadas por el SARSCoV-2 en la Comunidad Autónoma de La Rioja¹⁵², en su artículo 3 trata la limitación a la permanencia de personas en lugares de culto: «1. Se permitirá la asistencia a lugares de culto siempre que no se supere el tercio de su aforo. Debe garantizarse la distancia de seguridad interpersonal de 1,5 metros y utilización de mascarilla. 2. La utilización del exterior de los edificios o de la vía pública para la celebración de actos de culto deberá ser aprobada por la autoridad municipal correspondiente, y deberán establecerse las medidas necesarias para procurar mantener la distancia de seguridad interpersonal de 1,5 metros y el uso de mascarilla».

Asimismo, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de noviembre de 2020¹⁵³, contiene como Anexo el Documento refundido de medidas de prevención necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. En el capítulo II, disposición duodécima segunda, se hace referencia al aforo en ceremonias religiosas o civiles que debe ser del 50 %, ya sea al aire libre o en espacios cerrados. Para velatorios o entierros se exige el mismo afo-

¹⁵⁰ Resolución de 29 de septiembre de 2020, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud y Portavocía del Gobierno, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 29 de septiembre de 2020. <https://web.larioja.org/bor-portada/boranuncio?n=13977369-5-HTML-533741-X> [9/2/2021].

¹⁵¹ <https://web.larioja.org/normativa?n=dyn-na02870> [9/2/2021].

¹⁵² <https://web.larioja.org/normativa?n=dyn-na02888> [9/2/2021].

¹⁵³ Resolución de 4 de noviembre de 2020, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud y Portavocía del Gobierno, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de noviembre de 2020, por el que se lleva a cabo la refundición de las medidas sanitarias preventivas vigentes para la contención de la COVID-19 en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja. <https://web.larioja.org/bor-portada/boranuncio?n=anu-534438> [9/2/2021].

ro, no pudiendo superar las 10 personas. Siempre se deberá respetar la distancia interpersonal y el uso de mascarilla (disposición duodécima primera)¹⁵⁴.

Sorprende que en la misma fecha se aprueben dos normas que, aunque se complementen, no sean coherentes, pues en lugares de culto se prohíbe un aforo mayor a 1/3, y sin embargo en ceremonias religiosas se permite hasta un 50% de aforo.

El Acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de diciembre de 2020, por el que se establecen medidas y recomendaciones temporales de salud pública aplicables durante el periodo navideño 2020-2021, que prorroga la vigencia del Acuerdo de 4 de noviembre de 2020, también incluye un Anexo con las Medidas y recomendaciones temporales de salud pública para el periodo desde el 23 de diciembre de 2020 hasta el 6 de enero de 2021. En la disposición novena, para las celebraciones religiosas, se exige respetar las normas de aforo vigentes, procurar evitar los cantos y muestras físicas de devoción o tradición. Se recomienda ofrecer la alternativa de servicios telemáticos o por televisión¹⁵⁵.

Para otros establecimientos, cito a modo de ejemplo el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de enero de 2021¹⁵⁶, que suspende la apertura al público de locales y establecimientos minoristas que no son considerados esenciales (museos, bibliotecas, espectáculos, locales culturales o artísticos, cines, teatros, pabellones de congresos, instalaciones deportivas, etc.)¹⁵⁷.

Finalmente, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de enero de 2021, por el que se actualizan las medidas sanitarias preventivas vigentes para la contención de la COVID-19 en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja¹⁵⁸, hace una única referencia relacionada con la libertad de

¹⁵⁴ El mismo aforo se exige en general para locales comerciales; en restauración, donde no se permite el consumo en barra; en bibliotecas; archivos; etc.

¹⁵⁵ Resolución de 16 de diciembre de 2020, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud y Portavocía del Gobierno, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de diciembre de 2020. https://ias1.larioja.org/boletin/Bor_Boletin_visor_Servlet?referencia=14908715-1-PDF-535360-X [9/2/2021].

¹⁵⁶ Resolución de 20 de enero de 2021, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud y Portavocía del Gobierno, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de enero de 2021, por el que se actualizan las medidas sanitarias preventivas vigentes para la contención de la COVID-19 en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja. <https://web.larioja.org/bor-portada/boranuncio?n=anu-536028> [9/2/2021].

¹⁵⁷ Se suspenden las actividades de hostelería y restauración, pudiendo prestarse exclusivamente servicios de recogida y entrega a domicilio. Se suspenden las medidas del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de noviembre de 2020 (modificado por los Acuerdos del Consejo de Gobierno de 25 de noviembre y 16 de diciembre de 2020, y de 5 y 13 de enero de 2021), cuando sean incompatibles con este Acuerdo, y para lo demás se prorroga el Acuerdo de 4 de noviembre de 2020.

¹⁵⁸ Resolución 4/2021, de 27 de enero, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud y Portavocía del Gobierno, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de enero de 2021. <https://web.larioja.org/normativa?n=2935> [9/2/2021].

culto: En centros de servicios sociales, los velatorios están limitados al grupo de convivencia, con un máximo de 10 personas en espacios cerrados. El acompañamiento de familiares durante el enterramiento se realizará mediante separación de grupos de convivencia y con un máximo de 15 personas, incluido el ministro de culto o persona asimilada. La celebración de actos y ritos en espacios cerrados estará limitada a grupos convivenciales, convenientemente separados, que se correspondan con la línea recta (primer y segundo grado), y colateral (segundo grado) del difunto/a, sin que se supere el 50 % del aforo (Anexo 1.h).

Por tanto, en lugares de culto se mantiene el límite del aforo máximo a 1/3, pero en ceremonias religiosas en general se permite hasta un aforo del 50 %, lo que no deja de sorprender.

5.18 Ciudad Autónoma de Ceuta

En la Ciudad Autónoma de Ceuta, la primera norma que afecta a la libertad religiosa en época de cogobernanza es el Decreto del Consejero de Sanidad, Consumo y Gobernación, de 25 de junio de 2020, por el que se establecen medidas para la prevención y contención de la COVID-19 en la «nueva normalidad». En su Anexo I, apartado 2.7 se exponen las Medidas de higiene y prevención en la celebración de actos de culto religioso. En cuanto a limitaciones de aforo para los lugares de culto no podrá superar el 75 %. El mismo aforo se aplica a ceremonias religiosas o civiles (Anexo I, apartado 3.3 y 3.4)¹⁵⁹.

Por Decreto del Consejero de Sanidad, Consumo y Gobernación de la Ciudad Autónoma de Ceuta, de 10 de julio de 2020, se procede a suspender la procesión de la Virgen del Carmen y todos los actos administrativos, salvo los actos de Culto en su Honor que se celebren en su Capilla o en la Iglesia de África, que no representen un riesgo para la Salud Pública, siempre y cuando se cumplan con las recomendaciones sanitarias publicadas, tanto en el aforo permitido en el lugar de culto, como con la distancia de seguridad y las medidas de higiene de manos y de higiene respiratoria¹⁶⁰.

Por Decreto del Consejero de Sanidad, Consumo y Gobernación de la Ciudad de Ceuta, de 14 de septiembre de 2020, se establecen las normas de

¹⁵⁹ El mismo aforo máximo se exige en otros locales y establecimientos de forma generalizada. <https://www.ceuta.es/ceuta/bocce-covid19/finish/1839-covid19/20505-bocce-extra53-25-06-2020> [9/2/2021].

¹⁶⁰ <https://www.ceuta.es/ceuta/bocce-covid19/finish/1839-covid19/20506-bocce-extra59-14-07-2020> [9/2/2021].

salud pública en la celebración de la «Primera Comunión» para evitar la propagación del COVID-19. La celebración religiosa de la Primera Comunión será ofrecida para 14 niños como máximo en cada Ceremonia. En caso de poder realizar la ceremonia al aire libre y con aforo suficiente, se podrá llegar a un máximo de 25 niños siempre que se cumplan los requisitos sanitarios. El aforo máximo es del 75 % de los asientos, con un máximo de 75 personas, que deben ser familiares directos. También se establecen medidas de protección y de ventilación¹⁶¹.

Ante el incremento de los contagios, el Decreto del Consejero de Sanidad, Consumo y Gobernación de la Ciudad de Ceuta, de 18 de octubre de 2020, establece las nuevas medidas preventivas para evitar la propagación del COVID-19, consecuencia de la actual situación epidemiológica en la Ciudad¹⁶². Para las ceremonias religiosas de Comuniones o Confirmaciones, ya sea en la Iglesia o al aire libre, no podrán celebrarse con más de 12 niños. Los asistentes no podrán superar el 60 % del aforo del templo, no pudiendo superar la asistencia de más de 75 personas, incluido el comulgante. En los templos religiosos de la Ciudad (iglesias, mezquitas, sinagogas y templos de demás confesiones) se deberá distribuir los asientos de manera que se pueda respetar la distancia de seguridad mínima de 1,5 metros, no podrá superar el 60 % (art. 5)¹⁶³.

La situación sanitaria se sigue agravando y se aprueba el Decreto del Presidente de la Ciudad de Ceuta, de 28 de octubre de 2020, por el que se adoptan nuevas medidas, y se limita la permanencia de personas en lugares de culto a 1/3 de su aforo, con un máximo de 75 personas, al igual que se había previsto en el Decreto de 18 de octubre de 2020¹⁶⁴. Estas medidas son prorrogadas, a su vez, por el Decreto del Presidente de la Ciudad de Ceuta, de 5 de noviembre

¹⁶¹ <https://www.ceuta.es/ceuta/bocce-covid19/finish/1839-covid19/20496-bocce-6027-18-09-2020> [9/2/2021].

¹⁶² Ratificado por el auto de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de fecha 18 de octubre de 2020 (Recurso núm. 531/2020) y que se hace público de conformidad con el artículo 45.1.a) el Decreto de la Consejería de Sanidad, Consumo y Gobernación. <https://www.ceuta.es/ceuta/bocce-covid19/finish/1839-covid19/20510-bocce-extra80-19-10-2020> [9/2/2021].

¹⁶³ En establecimientos comerciales en general el aforo permitido máximo es del 50 %. También en hostelería y restauración en el exterior, y el 30 % en el interior, aunque en celebraciones religiosas, sociales o civiles no deben reunirse más de 25 personas en el interior, y 35 en el exterior. Y si son más de 10 personas se deberá solicitar autorización. En academias y centros de enseñanza no reglada e aforo no debe superar el 40 %, al igual que en instalaciones deportivas en el exterior, y el 30 % en el interior. Bibliotecas deben respetar el aforo del 30 %, y los museos y espectáculos en recintos cerrados un 50 %.

¹⁶⁴ <https://www.ceuta.es/ceuta/bocce-covid19/finish/1839-covid19/20511-bocce-extra83-28-10-2020> [9/2/2021].

de 2020¹⁶⁵, y a continuación por el Decreto del Presidente de la Ciudad de Ceuta de 20 de noviembre de 2020¹⁶⁶.

En el mismo sentido se regula esta cuestión en el Decreto del Presidente de la Ciudad de Ceuta, de 9 de diciembre de 2020, por el que se sustituye el de 20 de noviembre de 2020¹⁶⁷, sustituido por el Decreto del Presidente de la Ciudad de Ceuta, de 18 de diciembre de 2020, con la misma previsión. Que es sustituido, a su vez, por el Decreto del Presidente de la Ciudad de Ceuta, de 8 de enero de 2021. Y a continuación por el Decreto del Presidente de la Ciudad de Ceuta, de 29 de enero de 2021¹⁶⁸.

En conclusión, desde finales de octubre la permanencia de personas en lugares de culto no debe superar un 30 % de su aforo y hasta un máximo de 75 personas. Sin embargo, los comercios tienen un aforo máximo del 40 %; y el aforo en la restauración y en instalaciones deportivas es del 30 % en el interior¹⁶⁹.

5.19 Ciudad Autónoma de Melilla

La primera norma relativa a medidas sanitarias preventivas en lugares de culto, en la Ciudad de Melilla, como consecuencia de la evolución de la situación epidemiológica derivada de la COVID-19, que he podido localizar en el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Melilla, es la Orden 3864/2020, de 1 de octubre. Se exige no superar el aforo del 50 % en centros de culto y seguir las medidas de distancia interpersonal de seguridad. Iguales previsiones hay para las ceremonias religiosas o civiles, pero se establece un aforo máximo de 150 personas en espacios al aire libre, o de 100 personas en espacios cerrados. Los velatorios podrán realizarse en todo tipo de instalaciones, públicas o privadas, y deben ajustarse a un aforo máximo del 50 %, sin superar la presencia de 25 personas de forma simultánea¹⁷⁰.

¹⁶⁵ <https://www.ceuta.es/ceuta/bocce-covid19/finish/1839-covid19/20512-bocce-extra86-05-11-2020> [9/2/2021].

¹⁶⁶ <https://www.ceuta.es/ceuta/bocce-covid19/finish/1839-covid19/20514-bocce-extra95-20-11-2020> [9/2/2021].

¹⁶⁷ <https://www.ceuta.es/ceuta/bocce-covid19/finish/1839-covid19/20497-bocce-extra100-09-12-2020> [9/2/2021].

¹⁶⁸ <https://www.ceuta.es/ceuta/bocce-covid19/finish/1839-covid19/20560-bocce-extra07-29-01-2021> [9/2/2021].

¹⁶⁹ <https://www.ceuta.es/ceuta/medidas-preventivas> [9/2/2021].

¹⁷⁰ Respecto a establecimientos de hostelería y restauración, el aforo es algo diferente: «El aforo para consumo en el interior de los establecimientos a los que se refiere este apartado no se podrá consumir en barra, y si es en mesa, no podrá superar el 75 % del aforo en el caso de salas de

A continuación, la Orden de la Consejería de Economía y Políticas Sociales 4137/2020 de 14 de octubre, ante un grave riesgo de transmisión, suspende todos los actos y eventos culturales, de ocio, recreativos, deportivos y de culto religioso en la Ciudad de Melilla, incluidos salas de cine y teatros y aquellas otras que impliquen un acumulo de más de 6 personas no convivientes¹⁷¹.

Tras la declaración del estado de alarma por el Real Decreto 926/2020, el Decreto del Presidente de la Ciudad 426/2020, de 27 de octubre, establece que «el aforo en los lugares de culto no podrá superar 1/3 del aforo para las reuniones, celebraciones y encuentros religiosos, tanto en espacios cerrados como abiertos, siempre y cuando se puedan mantener las medidas preventivas generales establecidas del uso obligatorio en todo momento de la mascarilla, mantenimiento de la distancia social y existencia de geles».

El Decreto de la Presidencia 496/2020, de 7 de noviembre¹⁷², adopta medidas preventivas que son prorrogadas por el Decreto de 20 de noviembre de 2020¹⁷³, como consecuencia de la evolución de la situación epidemiológica, y también por los Decretos 706/2020, de 4 de diciembre y 721/2020, de 11 de diciembre¹⁷⁴. «El aforo en los lugares de culto no podrá superar 1/3 del aforo para las reuniones, celebraciones y encuentros religiosos, tanto en espacios cerrados como abiertos, siempre y cuando se puedan mantener las medidas preventivas generales establecidas del uso obligatorio en todo momento de la mascarilla, mantenimiento de la distancia social y existencia de geles hidroalcohólicos en las zonas de acceso, atendiendo al riesgo de transmisión que pudiera resultar de los encuentros colectivos»¹⁷⁵.

Para el periodo navideño, el Decreto de la Presidencia 728/2020, de 15 de diciembre¹⁷⁶, y el Decreto 765/2020, de 22 de diciembre¹⁷⁷, dispone que el aforo en los lugares de culto no podrá superar 1/3 del aforo para las reuniones, celebra-

hasta 40 comensales y del 50 % en el caso de más de 40 comensales». https://www.melilla.es/melillaPortal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_23740_1.pdf [9/2/2021].

¹⁷¹ https://www.melilla.es/melillaPortal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_23774_1.pdf [9/2/2021].

¹⁷² https://www.melilla.es/melillaPortal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_23901_1.pdf [9/2/2021].

¹⁷³ https://www.melilla.es/melillaPortal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_23996_1.pdf [9/2/2021].

¹⁷⁴ https://www.melilla.es/melillaPortal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_24177_1.pdf [9/2/2021].

¹⁷⁵ https://www.melilla.es/melillaPortal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_23901_1.pdf [9/2/2021].

¹⁷⁶ https://www.melilla.es/melillaPortal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_24205_1.pdf [9/2/2021].

¹⁷⁷ https://www.melilla.es/melillaPortal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_24235_1.pdf [9/2/2021].

ciones y encuentros religiosos, tanto en espacios cerrados como abiertos, siempre y cuando se puedan mantener las medidas preventivas generales establecidas.

La Orden de la Consejería de Economía y Políticas Sociales 48/2021, de 7 de enero¹⁷⁸, se proroga por un periodo de 14 días, por la Orden 317/2021, de 20 de enero, y dispone que, en los actos de culto y oficios religiosos, los aforos no podrán sobrepasar 1/3 de su aforo permitido, siempre que este garantice la distancia de seguridad arriba dispuesta, en otro caso el aforo alcanzará solo el porcentaje que corresponda al mantenimiento de aquella. El mismo aforo se exige en velatorios y entierros, que no pondrá superar el número de 10 personas en espacios cerrados y 25 al aire libre, y siempre con una distancia interpersonal de 2 metros¹⁷⁹.

También el Decreto del Presidente 5/2021, de 6 de enero¹⁸⁰, prorrogado posteriormente mediante Decreto 83/2021, de 20 de enero¹⁸¹, sigue estableciendo un aforo en los lugares de culto no superior a 1/3 del aforo, para las reuniones, celebraciones y encuentros religiosos, tanto en espacios cerrados como abiertos, siempre y cuando se puedan mantener las medidas preventivas generales.

El Decreto de la Presidencia 110/2021, de 26 de enero, por el que se establecen las medidas preventivas necesarias en la Ciudad de Melilla reduce aún más el aforo en los lugares de culto que no podrá superar 1/4 de su aforo para las reuniones, celebraciones y encuentros religiosos, tanto en espacios cerrados como abiertos¹⁸².

No obstante, la Orden de la Consejería de Economía y Políticas Sociales 341/2021, de 26 de enero, por la que se establecen las medidas sanitarias preventivas en diversos sectores de la ciudad, va más allá, y dispone respecto a los actos de culto y oficios religiosos (ordinal sexto):

«1. Los aforos no podrán sobrepasar 1/4 de su aforo permitido, siempre que este garantice la distancia de seguridad arriba dispuesta, en otro caso

¹⁷⁸ https://www.melilla.es/melillaPortal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_24282_1.pdf [9/2/2021].

¹⁷⁹ El mismo aforo se exige de forma general, centros deportivos, museos, teatros, cines, etc. Se suspenden eventos de ocio y culturales, deportivos y recreativos. En los locales de restauración se debe guardar la distancia interpersonal de 2 metros. https://www.melilla.es/melillaPortal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_24350_1.pdf [9/2/2021].

¹⁸⁰ https://www.melilla.es/melillaPortal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_24279_1.pdf [9/2/2021].

¹⁸¹ https://www.melilla.es/melillaPortal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_24349_1.pdf [9/2/2021].

¹⁸² https://www.melilla.es/melillaPortal/contenedor.jsp?seccion=s_fdoc_d4_v1.jsp&contenido=31097&tipo=5&nivel=1400 [9/2/2021].

el aforo alcanzará solo el porcentaje que corresponda al mantenimiento de aquella. No obstante, lo anterior y atendiendo a lo singular de la Ciudad de Melilla se establece el cierre de los templos de culto religioso siguiendo la siguiente regla:

Los templos de culto religioso musulmán deberán permanecer cerrados los viernes desde las 08:00 h hasta las 00:00 h.

Los templos de culto religioso judío deberán permanecer cerrados los sábados desde las 08:00 h hasta las 00:00 h.

Los templos de culto religioso cristiano deberán permanecer cerrados los domingos desde las 08:00 h hasta las 00:00 h».

El aforo en velatorios se sigue manteniendo igual, máximo 1/3 y no se pondrá superar el número de 10 personas en espacios cerrados y 25 al aire libre, y siempre con una distancia interpersonal de 2 metros.

Las celebraciones relativas a bodas, bautizos, comuniones o eventos religiosos o similares se limitarán a un máximo de 6 personas, independientemente de la unidad de convivencia, y hasta las 19 h¹⁸³.

No deja de sorprender esta restricción de la libertad religiosa, que considero exagerada, y que no es proporcional. Los lugares de culto son sometidos a un aforo menor comparativamente a otros establecimientos, y se cierran los días de la festividad religiosa correspondiente.

Al respecto, la Diócesis de Málaga ha emitido un Comunicado, de 11 de febrero de 2021, sobre el cierre de las iglesias en Melilla los domingos, en el que solidariza con el resto de confesiones religiosas afectadas por las mismas medidas restrictivas de la libertad de culto en sus festividades religiosas. Interpretan dicho cierre como una suspensión del derecho fundamental de libertad religiosa contraria al Real Decreto 926/2020, que solo habla de limitar la asistencia, y una discriminación, puesto que se mantienen abiertos otros establecimientos de otros sectores. Recuerdan que se están respetando en todo momento las medidas higiénicas y que no se ha demostrado que los lugares de culto sean focos de contagio, y recuerdan las palabras del Papa Francisco: «no debemos pasar por alto que la dimensión religiosa constituye un aspecto fundamental de la personalidad humana y de la sociedad, que no puede ser cancelado; y que, aun cuando se está buscando proteger vidas humanas de la difusión del

¹⁸³ La hora establecida de cierre de la atención al público son las 19 h de forma general. Y el aforo de 1/3 también se establece de forma generalizada. https://www.melilla.es/melillaPortal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_24408_1.pdf [9/2/2021].

virus, la dimensión espiritual y moral de la persona no se puede considerar como secundaria respecto a la salud física»¹⁸⁴.

6. LA ACTUACIÓN DE LAS CONFESIONES RELIGIONES DURANTE LA PANDEMIA. ESPECIAL REFERENCIA A LA IGLESIA CATÓLICA

Al analizar la actuación de las confesiones religiosas durante la pandemia hay que evidenciar la nula intervención que han tenido respecto al redactado de toda la normativa de excepción surgida a causa de la pandemia, y ello a pesar de que uno de los derechos expresamente limitados ha sido la libertad de culto, es decir, la libertad religiosa.

No podemos dejar de recordar que la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, órgano consultivo del Gobierno en materia de libertad religiosa, entre sus funciones tiene la de «conocer e informar los proyectos de disposiciones de carácter general que afecten a la aplicación de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio», y «emitir informes sobre las normas que incidan en el ejercicio del derecho de libertad religiosa que hayan sido dictadas por las Comunidades Autónomas, que el Gobierno, a través del Ministro de Justicia, someta a su consulta», tal como dispone el artículo 3.b) y g) del Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la Comisión Asesora de Libertad Religiosa.

La Comisión Asesora, en la que se encuentran representadas en todo caso las confesiones religiosas con acuerdo y las confesiones con notorio arraigo, tiene por objeto, en términos generales, el estudio, seguimiento, informe y la realización de propuestas de todas aquellas materias relacionadas con el desarrollo, impulso y promoción efectiva del derecho de libertad religiosa (art. 2.4 del Real Decreto 932/2013), pero en este caso se obviaron sus funciones¹⁸⁵, así como el principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas, establecido en el artículo 16.3 de la Constitución.

Parece que todo se justifica en el derecho de excepción. La urgencia con la que debían de tomarse las decisiones para luchar contra la pandemia impidió que hubiera una participación ciudadana mínima en su elaboración, ni de las confesiones religiosas, ni siquiera a través de la Comisión Asesora de Libertad

¹⁸⁴ <https://www.diocesismalaga.es/pagina-de-inicio/2014053637/comunicado-sobre-el-cierre-de-las-iglesias-en-melilla/> [9/2/2021].

¹⁸⁵ De la misma opinión GARCÍA GARCÍA, R. «Libertad religiosa en tiempos de coronavirus», 18 de junio de 2020. <http://www.blog.fder.uam.es/2020/06/18/libertad-religiosa-en-tiempo-de-coronavirus/> [12/1/2021].

Religiosa. Ello es una exigencia del principio de transparencia para la mejora regulatoria en el procedimiento de elaboración normativa¹⁸⁶. Si bien tal como dispone el artículo 27 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, si se justifica una tramitación urgente de la iniciativa normativa, se reducen los plazos de tramitación y no será preciso el trámite de consulta pública (previsto en el artículo 26.2), «sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia pública o de información pública sobre el texto a los que se refiere el artículo 26.6, cuyo plazo de realización será de siete días». Dicho artículo expone: «cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto». En caso de urgencia se reduce el plazo de información pública y de ello deberá dejarse constancia en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. «El trámite de audiencia e información pública solo podrá omitirse cuando existan graves razones de interés público, que deberán justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo».

Es indudable que el Real Decreto que declara el estado de alarma afecta a derechos fundamentales, como la libertad religiosa, y si revisamos el portal de transparencia del Gobierno no consta en la tramitación de los Reales Decretos que declaran los estados de alarma provocados por el COVID-19, y sus prórrogas, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo correspondiente¹⁸⁷. Por tanto, hay que interpretar que la situación excepcional que vivimos ha justifi-

¹⁸⁶ Artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales.

¹⁸⁷ Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. (transparencia.gob.es) [28 de diciembre de 2020].

Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. (transparencia.gob.es) [28 de diciembre de 2020].

Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. (transparencia.gob.es) [28 de diciembre de 2020].

cado que se prescinda de estos trámites¹⁸⁸. En cualquier caso, no se puede hablar de transparencia.

Dado el objeto de este estudio no me extenderé sobre el tema de la calidad normativa de la abundante regulación surgida para el control de esta pandemia, pero creo que merecería ser analizada desde el punto de vista de su impacto en los derechos fundamentales y en particular en la libertad religiosa. Ello sin olvidar la función que deberían tener las confesiones religiosas en todo el proceso normativo cuando se ve afectado el derecho fundamental¹⁸⁹.

Por otra parte, quiero destacar que esa falta de comunicación entre confesiones religiosas y Gobierno durante la primera declaración del estado de alarma, y también posteriormente, hace pensar en una falta de confianza de la Administración pública respecto de aquellas. Como vimos, por ejemplo, llama la atención el detalle con el que es redactado el artículo 9 de la Orden SND/399/2020, de 9 de mayo dando instrucciones a las confesiones religiosas sobre cómo llevar a cabo las actividades y ceremonias religiosas. ¿Por qué hemos de pensar que las confesiones religiosas no habrían colaborado ante unas claras indicaciones sanitarias, adaptando sus rituales y ceremonias? Desde mi punto de vista, creo que las confesiones religiosas han colaborado con su actuación en todo momento y siguen haciéndolo.

Sirva de ejemplo la actuación de la Iglesia católica en España. La Conferencia Episcopal Española ya a mediados de marzo a través de su Comisión Ejecutiva publicaba una serie de orientaciones y medidas a tener en cuenta ante la emergencia sanitaria y asumiendo las recomendaciones de las autoridades sanitarias. Así, además de asumir las medidas higiénicas, se suspenden catequesis, actividades formativas y celebraciones religiosas de forma presencial:

«Mientras dure esta situación de emergencia recomendamos seguir la celebración de la Eucaristía en familia por los medios de comunicación. Debido a su vulnerabilidad, es aconsejable que las personas con enfermedades crónicas, ancianas, debilitadas o con riesgo potencial, y quienes conviven con ellas, se abstengan de acudir a la celebración de la Eucaristía. A todos se nos está recomendando salir de casa lo menos posible.

¹⁸⁸ Sobre este tema puede consultarse: CANALS AMETLLER, D., «Transparencia y nuevos cauces de participación de la sociedad civil en el proceso normativo», *La mejora de la regulación*, Revista ICE, 907 (2019), pp. 93-104.

¹⁸⁹ Al respecto véase, GUTIÉRREZ DEL MORAL, M. J., «Transparencia normativa y confesiones religiosas. Una aproximación». *El derecho de libertad religiosa en el entorno digital. Actas del IX Simposio Internacional de Derecho Concordatario. Madrid, 5 al 7 de junio de 2019*, Granada, 2019, pp. 325-337.

Las celebraciones habituales de la Eucaristía pueden mantenerse con la sola presencia del sacerdote y un posible pequeño grupo convocado por el celebrante. En caso de celebraciones abiertas al pueblo recomendamos evitar la concentración de personas, siguiendo las instrucciones citadas en el apartado 2 [medidas higiénicas]. Durante este tiempo cada Obispo puede dispensar del precepto dominical a quienes no participen presencialmente en la Eucaristía por estos motivos.

Con respecto a la celebración de funerales y exequias, se recomienda que participen solo los familiares y personas más allegadas manteniendo las mismas prevenciones que en los apartados anteriores. Pospónganse en la medida de lo posible las demás celebraciones. Las procesiones de este tiempo han de suprimirse»¹⁹⁰.

Asimismo, se declara: «Mostramos nuestra disposición a colaborar responsablemente en todo lo necesario para el control de esta pandemia atendiendo a las indicaciones de las autoridades sanitarias, especialmente la concreción del estado de alarma, por lo que estos criterios podrán ser actualizados en la medida en que evolucionen los acontecimientos y surjan nuevas medidas por parte de las Administraciones públicas»¹⁹¹.

Unos días después también se daba noticia a través de su página web de las medidas adoptadas sobre celebraciones religiosas y lugares de culto, y en particular para las celebraciones fúnebres, dando publicidad al artículo 11 del Real Decreto 463/2020, y la Orden SND/298/2020, asumiendo su contenido sin discusión.

A finales de abril se publica una nueva Nota de la Comisión Ejecutiva de la Conferencia Episcopal, ante el inicio de la salida del confinamiento, en la cual se dan recomendaciones y directrices para esta fase de transición: «5. Después de semanas sin expresar comunitariamente nuestra fe en templos y locales parroquiales, queremos recuperar progresivamente la normalidad de la vida eclesial. En esta fase de transición, mantenemos la propuesta de dispensar del precepto de participar en la Misa dominical y sugerimos a personas de riesgo, mayores y enfermos, que consideren la posibilidad de quedarse en casa y sigan las celebraciones por los medios de comunicación. Pedimos a los sacerdotes y colaboradores que hagan un esfuerzo por facilitar la celebración y la oración, cuidando las medidas organizativas e higiénicas. Las personas que acuden a la iglesia para las celebraciones o para oración personal, deben hacer-

¹⁹⁰ <https://conferenciaepiscopal.es/especial-la-iglesia-ante-el-coronavirus/> [26/11/2020].

¹⁹¹ *Ibidem*.

lo siguiendo las pautas y recomendaciones que unimos a esta nota, siempre a expensas de las normas de las autoridades sanitarias»¹⁹².

Al mismo tiempo se aprueba y publica un documento de «Medidas de prevención para la celebración del culto público en los templos católicos durante la desescalada de las medidas restrictivas en tiempo de Pandemia» que será de aplicación a partir del lunes 11 de mayo¹⁹³. El documento se refiere a las cuatro fases de la desescalada, contiene una serie de disposiciones de carácter general e indicaciones más concretas respecto a las celebraciones en los templos en la entrada y la salida, durante la liturgia, en la celebración de los sacramentos, en las visitas a la Iglesia y en el uso de dependencias parroquiales para reuniones o formación. En todo caso se siguen las recomendaciones de las autoridades sanitarias.

Para las celebraciones en las fases de la desescalada igualmente se apunta a lo dispuesto en el artículo 9 de la Orden SND/399/2020, de 9 de mayo, solo tres días después de su aprobación¹⁹⁴.

Las medidas contenidas en el documento de la Conferencia Episcopal se siguen aplicando en la actualidad, si bien adaptadas a las diferentes regulaciones de las Comunidades Autónomas que atendiendo a la situación epidemiológica han ido variando, por ejemplo, en aforos y horas de toque de queda, y limitando la libertad de circulación de los ciudadanos.

Creo que no es necesario insistir. La Iglesia católica en España ha sido colaboradora en la puesta en práctica de las medidas sanitarias, y ha intentado dar buen ejemplo a la ciudadanía en general en este sentido. Y en mi opinión otras confesiones religiosas han actuado de forma similar¹⁹⁵.

La Federación de Entidades Evangélicas de España (FEREDE) ha ido formando a sus miembros para la lucha contra el COVID-19 y adaptándose a las medidas sanitarias establecidas por el Gobierno central al inicio de la pandemia y ahora por los Gobiernos autonómicos¹⁹⁶. La Federación ha confirmado su compromiso en la protección de la salud de la ciudadanía. Si bien, hizo llegar al Ministro de Sanidad su preocupación sobre algunas restricciones adop-

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ <https://conferenciaepiscopal.es/wp-content/uploads/2020/04/Medidas-reinicio-culto-p%C3%BAblico-en-templos-cat%C3%B3licos.pdf> [26/11/2020].

¹⁹⁴ <https://conferenciaepiscopal.es/especial-la-iglesia-ante-el-coronavirus/> [26/11/2020].

¹⁹⁵ Sobre este particular véase también TORRES GUTIÉRREZ, A. «Las medidas tomadas por las confesiones religiosas en España ante el estado de alarma decretado el 14 de marzo de 2020 por la epidemia de coronavirus COVID-19», *op. cit.* PAREJO GUZMÁN, M. J., «Los estados de alarma en España durante la pandemia del COVID-19 en relación al derecho a la libertad religiosa, a la religiosidad y a las religiones», pp. 17-25.

¹⁹⁶ Sirva de ejemplo: http://www.actualidadevangelica.es/index.php?option=com_content&view=article&id=12834:2020-09-30-16-09-34&catid=127:iglesias&fbclid=IwAR3F [26/11/2020].

tadas por las Comunidades Autónomas como la prohibición de cantar en lugares de culto que supone una limitación de la libertad religiosa, y no así en otros ámbitos, lo que sería discriminatorio¹⁹⁷.

La Comisión Islámica de España, que representa a una gran parte de los musulmanes en España, también desde el inicio de la pandemia ha ido orientando a sus miembros sobre la lucha contra el coronavirus y la transmisión de la enfermedad, con medidas sobre el rezo colectivo y la asistencia a las mezquitas, por ejemplo, y la recomendación de seguir las indicaciones de las autoridades sanitarias que velan por el bien común y la salud de todos. La Comisión Islámica ha informado de alguna reunión con autoridades públicas, por ejemplo con la Directora General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, para tratar e informar sobre algunas medidas contra el COVID¹⁹⁸.

De manera similar ha actuado la Federación de Comunidades Judías de España. Ya el 12 de mayo publicaba un comunicado sobre medidas de seguridad e higiene para prevenir el contagio del COVID-19, e incluso una serie de normas para los 14 días de aislamiento en caso de contraer el coronavirus¹⁹⁹.

7. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

La libertad religiosa es el derecho fundamental a tener unas convicciones religiosas (en sentido positivo y negativo) y a manifestarlas de forma individual y colectiva, en público o en privado. No cabe duda que forma parte del contenido de la libertad religiosa el poder acudir al lugar de culto y asistir a ceremonias religiosas. Ello nos lleva a distinguir una dimensión íntima y personal que no se puede limitar, y una dimensión externa que sí puede ser limitada, en caso de peligro cierto del orden público protegido por la ley.

No existen derechos ilimitados, pero todo derecho fundamental merece la mayor protección posible y la menor restricción necesaria.

Cualquier restricción de la libertad religiosa, como derecho fundamental, debe estar prevista en una ley, y debe responder a una necesidad en una sociedad democrática para la protección de los derechos y libertades de los demás, de manera que deben ser razonables y proporcionales. La necesidad debe derivar de un peligro cierto para el orden público o cualquiera de sus elementos,

¹⁹⁷ https://www.actualidadevangelica.es/2020/FEREDE-Carta_al_Ministro_de_Sanidad-26102020.pdf [26/11/2020].

¹⁹⁸ <https://comisionislamica.org/?s=covid> [26/11/2020].

¹⁹⁹ https://www.fcje.org/es/-/covid-19-prevenir-el-contagio?p_l_back_url=%2Fsearch%3Fq%3Dcovid [26/11/2020].

pues no cabe la interpretación del orden público en el sentido de cláusula preventiva frente a eventuales riesgos.

Junto a la seguridad y la moralidad pública, además de los derechos y libertades de terceros, la salud pública es uno de los elementos constitutivos del orden público, de forma que también es considerado un límite de la libertad religiosa en su dimensión externa.

La salud pública, además de ser un principio rector de la política social y económica, de algún modo culmina con la protección del derecho a la vida de terceros, tanto en su dimensión física como psicológica. Es por eso que ante una situación de crisis sanitaria los poderes públicos pueden adoptar medidas que supongan un límite para los derechos fundamentales, como puede ser la libertad religiosa, para la protección del derecho a la vida.

No quiero dejar de hacer mención que una restricción de la libertad religiosa y su ejercicio, que suponga un deterioro psicológico de su titular, provocaría el enfrentamiento entre dos bienes jurídicos protegidos similares, el derecho a la vida del titular de la libertad religiosa, su integridad física y moral, y el derecho a la vida del tercero, posible objetivo de la transmisión de la enfermedad en caso de pandemia. Es bien sabido que las convicciones religiosas y su manifestación, ejercicio de la libertad religiosa, supone para la persona un soporte a veces imprescindible para afrontar la vida y más si cabe en una situación crítica y llena de dificultades sanitarias, económicas, sociales y laborales, como la que estamos viviendo durante el último año.

Es esto lo que hace insistir en que las restricciones o límites a la libertad religiosa sean proporcionales al interés público protegido. No poder acudir al centro o lugar de culto y no poder participar en ceremonias religiosas es una clara limitación de la libertad religiosa que debe responder proporcionalmente al interés público protegido.

Solo en el caso de que quede probado que el ejercicio de la libertad religiosa o alguna de sus manifestaciones pone en peligro cierto la salud pública y la vida de terceros, quedará justificado el límite del derecho y la aplicación de la excepción del orden público. Aunque se debe controlar igualmente la existencia de la necesaria previsión legal, que la medida obedezca a un fin legítimo y que sea una actuación proporcionada a dicho fin.

La situación vivida me lleva a preguntarme si no se podrían establecer unas medidas sanitarias de prevención tales que hagan posible una mínima restricción de la libertad religiosa.

Ante la situación de pandemia, el Gobierno optó por el derecho de excepción y la declaración del estado de alarma que supuso la centralización de medidas en el Gobierno, alejándose del control parlamentario. En la desesca-

lada y en la «segunda ola», y ahora en la «tercera ola», se ha optado porque sean las Comunidades Autónomas las que adopten las medidas, lo que ha dado lugar a una gran pluralidad y diversidad de soluciones difícil de conocer y controlar, porque además pueden ir variando cada semana.

Ninguno de los Reales Decretos dictados para declarar o modificar el estado de alarma ha pasado el control de impacto normativo *ex ante*, por tanto, no se ha procedido a consulta ni participación ciudadana, tampoco existe Memoria del Análisis de Impacto Normativo. No se han atendido al posible impacto de la norma en derechos fundamentales, como la libertad religiosa. Se podría haber consultado con la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, ya que según el artículo 3 del Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, es función de esta «conocer e informar los anteproyectos de ley y cualesquiera otras disposiciones generales de la Administración General del Estado que regulen materias concernientes al derecho de libertad religiosa».

Las medidas adoptadas por el Gobierno desde el inicio supusieron un límite de la libertad religiosa pues se restringió la asistencia a lugares de culto y ceremonias religiosas. Una restricción que, a pesar de la redacción del artículo 11 del Real Decreto 463/2020, se tradujo en la práctica en una suspensión de la dimensión externa del derecho fundamental, al prohibirse la libertad de circulación, en general, y no haber previsto como excepción los motivos religiosos, o la asistencia a lugares de culto como una de las actividades autorizadas de forma expresa en el artículo 7 del Real Decreto 463/2020. También se podría haber interpretado que dicha actividad era una de las permitidas como «cualquier otra actividad de análoga naturaleza» (art. 7.h), es decir, como actividad esencial. En ningún caso podemos interpretar que fuera esta la intención.

En más de una ocasión, durante el primer estado de alarma, aun no existiendo una prohibición respecto a la apertura de los lugares de culto y celebración de ceremonias religiosas, la autoridad pública llegó a interrumpir y prohibir celebraciones religiosas, y ello a pesar de estar respetando las medidas de seguridad e higiene. En la práctica no se actuó con proporcionalidad, y se traduce en una limitación no justificada de la libertad religiosa²⁰⁰.

Por otra parte, desde la desescalada, los criterios que han inspirado las medidas sanitarias se ha podido observar que no siempre han sido, ni son, uniformes, lo que hace dudar de nuevo de la idoneidad, necesidad y de la proporcionalidad de dichas medidas. Aforos y número de personas en sitios cerrados

²⁰⁰ En el mismo sentido, GARCÍA GARCÍA, R., «Libertad religiosa en tiempos de coronavirus», *op. cit.* SIMÓN YARZA, F., «Reflexiones sobre la libertad religiosa ante las restricciones impuestas como consecuencia del COVID-19», pp. 10-11.

o al aire libre, o distancias de seguridad, en función de la actividad permitida, deberían de responder siempre a los mismos criterios sanitarios, si atendemos a un momento o fase de la pandemia. Si esto no es así, podríamos hablar de discriminación. Y este error se sigue cometiendo en la regulación autonómica más actual, como se ha comprobado.

La falta de dichos criterios sanitarios únicos y coherentes para determinar un aforo máximo limitado para los lugares de culto, y la variedad de medidas y soluciones aportadas por las diferentes Comunidades Autónomas lleva a concluir que la reducción de los aforos en dichos centros y en ceremonias religiosas, podría quizás ser considerada una medida idónea y necesaria, pero no proporcional en sentido estricto, por no ser equilibrada o ponderada. Si atendemos a aforos máximos del 25 % o del 30 %, o al hecho de limitar el número de personas en los lugares de culto a 10, 15, 25, 30 o 50 sin tener en cuenta la superficie habitable del lugar o incluso el volumen de espacio habitable, o a la decisión de cierre de dichos centros en las festividades religiosas, no podemos decir que estemos ante medidas que suponen más un beneficio para el interés general que un perjuicio para el derecho fundamental de libertad religiosa. Por otra parte, en muchas de las Comunidades Autónomas se puede confirmar que en otros establecimientos y actividades (que podrían ser considerados de mayor riesgo) se aceptan medidas de aforo más flexibles. Asimismo, el cierre de lugares de culto en días de festividad religiosa, en mi consideración no es proporcional en un sentido amplio, pues va más allá de lo idóneo y lo necesario.

Lo más adecuado y respetuoso con la libertad de culto y las actividades religiosas sería establecer simplemente la distancia interpersonal de 1,5 metros, como criterio aceptado de forma general, además de indicaciones sanitarias de prevención como es el uso de mascarilla y el orden en la entrada y en la salida, entre otras. Estas medidas se están utilizando, por ejemplo, en centros de enseñanza universitarios.

Creo que como se expone en el auto 283/2020 del Juzgado de los Contencioso-Administrativo núm. 5 de Barcelona, de 24 de agosto, por el que se ratificaba parcialmente la Resolución del Consejero de Salud y Trabajo de Cataluña, de 24 de agosto, el aforo en las iglesias no puede ser menor que en otras reuniones voluntarias sin relevancia constitucional, pues dichas reuniones están basadas en el derecho fundamental de libertad religiosa, y como tal forman parte de su contenido: «Sin perjuicio de que la protección del deporte o de la cultura tengan relevancia constitucional (como principios rectores de la política social y económica), debe recordarse que la libertad religiosa y de culto la tiene mayor, dada su consagración en el artículo 16 como derecho fundamental de especial protección. Estamos, por tanto, ante una medida incoherente y que,

además, no se justifica de manera específica. La protección de la libertad religiosa, a falta de otras razones, debe ser, al menos, la misma que la proporcionada a las actividades culturales y deportivas».

También en el voto particular de la Magistrada Galindo Gil, en el auto del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala Contencioso-administrativo, sección 8), 134/2020 de 15 octubre, respecto a la diferente limitación en el aforo de lugares públicos, 1/3 para lugares de culto y un 50 % en otros locales abiertos al público, la Magistrada estima: «La limitación a 1/3 del aforo en lugares de culto, en cuanto carece de motivación, no resulta respetuosa con el principio de proporcionalidad, por lo que lesiona el contenido esencial a la libertad de culto garantizada en el artículo 16 de la Constitución»²⁰¹. Y en el mismo sentido se pronuncia la Magistrada García Ruiz en su voto particular a dicho auto.

Finalmente, creo que el derecho de libertad religiosa y el derecho a la salud no deberían verse como bienes jurídicos incompatibles²⁰². Las convicciones religiosas son especialmente importantes para enfrentarse al hecho de la muerte, por ejemplo, dan esperanza a los fieles y un bienestar espiritual general con consecuencias psicológicas y físicas positivas para el día a día²⁰³. Es decir, el ejercicio de la libertad religiosa beneficia directamente la salud psicológica y también física del titular del derecho, otro bien jurídico que debe ser protegido²⁰⁴. Una restricción injustificada de la libertad religiosa puede suponer una discriminación de su titular por motivos religiosos, asimismo puede ser considerada una lesión del derecho a la salud del titular de aquel derecho.

²⁰¹ Sigue el voto particular: «En este punto, al no apreciar el criterio mayoritario acogido en la Sala, que la asistencia a los lugares de culto forma parte del contenido esencial del derecho a la libertad religiosa y de culto, que la medida de limitación de aforo es restrictiva de aquella en su modalidad de práctica de los actos de culto y asistencia religiosa de la correspondiente confesión y celebración de ritos y que la limitación del aforo al tercio establecido, por estar huérfana de motivación, no respeta el principio de proporcionalidad que obliga a la Comunidad de Madrid, considero que nuestro pronunciamiento debió ser distinto, en el sentido de denegar, en definitiva, la ratificación o autorización judicial de esta medida específica que contiene el Punto 2, del Dispongo Segundo de la Orden autonómica».

Es un error significativo que la Sala no contemple que la asistencia a lugares de culto no forme parte del contenido esencial del derecho fundamental de libertad religiosa y refleja un desconocimiento de tal derecho.

²⁰² En similar dirección apunta RODRIGO LARA, M. B., «La libertad religiosa en España durante la pandemia de COVID-19», p. 11.

²⁰³ Sobre esta cuestión véase MARTÍ SÁNCHEZ, J. M., «Preparación religiosa a la muerte y emergencia sanitaria», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 55 (2020), pp. 1-46.

²⁰⁴ Ver también SIMÓN YARZA, F., «Reflexiones sobre la libertad religiosa ante las restricciones impuestas como consecuencia del COVID-19», p. 2.

