

**El uso de símbolos religiosos  
en el espacio público en el  
Estado laico español**

Fernando Américo  
Daniel Pelayo

Documento de trabajo 179/2013



## **Fernando Amérigo**

es profesor Titular de Derecho eclesiástico del Estado en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.

En la actualidad es Director del Instituto Universitario de Ciencias de las Religiones de la Universidad Complutense. Vicepresidente de la Sociedad Española de Ciencias de las Religiones, desde el año 2008, de la que fue socio fundador y Secretario General de 1999 a 2008.

Fue Vocal Asesor en el Gabinete del Ministro de Educación y Ciencia (1994-1995) y Asesor Ejecutivo en el Gabinete del Ministro de Defensa (1995-1996) y Subdirector académico del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (2005-2009).

Entre sus publicaciones se pueden mencionar las relativas a la financiación de las confesiones religiosas, tanto en el marco español como en el de diferentes países de la Unión Europea, las concernientes a la objeción de conciencia al servicio militar y las relacionadas con el principio de igualdad, la protección de las minorías y la laicidad del Estado.

## **Daniel Pelayo**

es profesor contratado Doctor del Departamento de Derecho eclesiástico del Estado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Ha ocupado diversos cargos de gestión universitaria. Fue Secretario de la Facultad de Derecho, Coordinador del Centro Asociado de la UNED en Madrid “Jacinto Verdaguer” y, en la actualidad, es vicerrector adjunto de coordinación de Centros Asociados.

Sus trabajos de investigación se han centrado en el reconocimiento jurídico de las minorías religiosas, tanto en el ámbito nacional como internacional. Disfrutó de un Estancia de investigación en Naciones Unidas (Ginebra) y en el Instituto de Altos Estudios Internacionales. Junto a esta línea principal, ha desarrollado otros trabajos sobre el efecto de la globalización en el ejercicio de los Derechos Humanos o de la diversidad cultural en los modelos de relación del Estado con las confesiones religiosas.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Fernando Amérigo y Daniel Pelayo

ISBN: 978-84-15860-05-1

Depósito Legal: M-15467-2013

Maquetación: Estrella Torrico

# Contenido

<b>Resumen Ejecutivo .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Consideraciones generales.....</b>	<b>5</b>
1.1. Introducción.....	5
1.2. Símbolos religiosos personales e institucionales.....	10
<b>2. La perspectiva europea.....</b>	<b>14</b>
2.1. Aplicación de las consideraciones generales al caso Europeo..	14
2.2. La respuesta de la Unión Europea y Consejo de Europa.....	18
2.3. Cómo se actúa en algunos países de la UE.....	25
<b>3. El marco normativo y jurisprudencial español.....</b>	<b>35</b>
3.1. Principios constitucionales.....	35
3.2. Criterios generales de interpretación jurídica respecto de los símbolos religiosos.....	40
3.3. Resolución de conflictos y gestión del uso de símbolos religiosos.....	44
<b>4. Valoraciones y propuestas.....</b>	<b>67</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>70</b>



## El uso de símbolos religiosos en el espacio público en el Estado laico español

**Fernando Amérigo**

**Daniel Pelayo**

El presente trabajo aborda la problemática del uso de símbolos religiosos, como manifestación del derecho de libertad religiosa, en el espacio público de un ordenamiento jurídico de carácter laico como el español. Se pretende dar un conjunto de respuestas útiles frente a la diversidad de símbolos religiosos en el ámbito público en una sociedad cada vez más heterogénea y plural. Se parte de la distinción entre símbolos personales e institucionales, al entender que los intereses en juego y el tratamiento jurídico de unos y otros es diferente.

Con el fin de obtener respuestas adecuadas se recurre a analizar la normativa y la jurisprudencia existente en el marco de las instituciones de la Unión Europea, con especial mención de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como se analizan seis modelos de regulación nacional de países miembros de la Unión. Conocidos todos esos instrumentos, se abordan las normas y criterios establecidos en nuestro ordenamiento jurídico, así como las condiciones de desarrollo del derecho de libertad religiosa y los límites aplicables al ejercicio de la misma. Todo ello permite articular una serie de respuestas concretas y específicas a la problemática planteada por el uso de símbolos religiosos en los diferentes espacios públicos. Teniendo siempre presente la perspectiva del respeto a la neutralidad y separación, como elementos configuradores de la laicidad del Estado, del reconocimiento y protección de las opciones individuales en un marco de pluralismo y tolerancia y de la necesaria protección de las minorías y el respeto al principio de igualdad.

El resultado de todo el trabajo se concretará en un conjunto de propuestas de implementación de determinadas políticas de carácter público y social y de necesarias modificaciones legislativas.

# 1 Consideraciones generales

## 1.1. Introducción

Es evidente de que la realidad social española ha cambiado y, además, está en constante evolución. Uno de los ámbitos en los que más ha variado es en el contexto religioso (Pérez Agote, 2012). Tras treinta años de vigor de la Constitución, los resultados prácticos de sus principios programáticos en la ordenación social se hacen patentes. Determinar que España es un Estado social, democrático de Derecho, cuyos valores son la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo, donde se garantiza la libertad ideológica y religiosa, bajo los parámetros de la separación institucional entre Estado y confesiones religiosas y la neutralidad de los poderes públicos, no fue sólo un desiderátum intrascendente sin efectos sociales. Es más, la normal implementación de todos estos criterios, incluso en el modo de actuar de los operadores jurídicos (legislador, administración, tribunales), han traído consigo una nueva realidad social, donde destaca la diversidad cultural y el pluralismo religioso

Tradicionalmente, estábamos habituados a convivir con símbolos religiosos o contemplar su presencia en edificios y espacios públicos. Si bien es cierto que la homogeneidad social, cultural y jurídica hacía que pasaran desapercibidos, o por lo menos que no generaran conflictos aparentes, ya que se sentían como parte de la identidad cultural, histórica y patrimonial de España. Pero esta uniformidad se ha convertido en heterogeneidad y el pluralismo asentado en la sociedad, además de ser un objetivo positivo, en cuanto a la gestión, genera más conflictos en la práctica, ya que empiezan a florecer nuevas manifestaciones desconocidas hasta el momento. No significa que este pluralismo sea perjudicial, antes al contrario, se trata de un reflejo del reconocimiento de la libertad. Consecuentemente la constatación de ese pluralismo requiere de nuevas respuestas jurídicas y sociales a problemas nuevos en el seno de sociedades más heterogéneas.

Este pluralismo se refleja en la modificación, ampliación y, en otras ocasiones, desaparición de las creencias entre los ciudadanos de la sociedad española. A pesar de no poder utilizar un censo oficial, ya que el artículo 16.2 de la CE impide que las personas se vean obligadas a manifestar sus creencias religiosas, a través de la Fundación Pluralismo y Convivencia se han desarrollado estudios que reflejan muestreos por Comunidades Autónomas donde se plasma su diversidad religiosa([www.pluralismoyconvivencia.es](http://www.pluralismoyconvivencia.es);[www.observatorioreligion.es](http://www.observatorioreligion.es)).

La experiencia de estos estudios demuestra la existencia de una diversidad de creencias, cada vez más arraigada, organizada a través de comunidades inscritas en el Registro de entidades religiosas. Si a la vez atendemos a los datos de estudios sociológicos, seguimos partiendo de una mayoría sociológica católica, pero en el 2010 sólo un 73,2% de los encuestados se declaraban católicos y, de ellos, un 53,1% afirmaba no ser practicantes ([www.cis.es](http://www.cis.es))

Incluso, el arraigo de este pluralismo se refleja en la valoración que hacen los ciudadanos de la diversidad. Según un estudio elaborado por el CIS sobre religión en España a finales del 2008, un 40% de los encuestados se mostraron muy de acuerdo en que todos los grupos religiosos tengan los mismos derechos, a lo que debemos sumar un 30% que se mostró de acuerdo. A su vez un 43,4% y un 45,9% se mostraron muy de acuerdo y de acuerdo, respectivamente, en que debemos respetar todas las religiones. Por lo que, en términos generales, se puede decir que la sociedad española es tolerante con la diversidad religiosa. Pero también es cierto que, al descender a cuestiones particulares, que están suscitando debate en la actualidad, como por ejemplo el uso del velo en las escuelas públicas, el Baremo de diciembre de 2010 realizado por el Real Instituto Elcano mostraba que el 67% de los encuestados era contrario a que las niñas musulmanas usen el velo en el colegio, dato que contrastaba con que sólo un 23% de los encuestados son partidarios de suprimir los crucifijos en la escuela pública ([www.rielcano.org](http://www.rielcano.org)).

Así las cosas, si en general el Estado ha de ser neutral, aun más ha de serlo en una sociedad plural y heterogénea. En ese sentido, el marco regulador de las relaciones del Estado con las confesiones religiosas ha de adaptarse a una nueva realidad social en la que nos encontramos con grupos religiosos que antaño eran minoritarios y que han crecido exponencialmente y otros nuevos grupos, y en donde la religión mayoritaria lo sigue siendo pero en mucho menor grado (Martínez Ruano, 2011; 52)

Es habitual relacionar diversidad religiosa con inmigración y asociar la adscripción religiosa de los inmigrantes a distintos problemas como delincuencia, fundamentalismo, pobreza e incultura. Es importante no desatender los derechos de la persona con independencia de su origen pero, también, debemos desligar inmigración de pluralidad religiosa. Como hemos visto, existe un elevado número de ciudadanos de origen español que se adscriben a la religión musulmana, evangélica, etc. La tendencia continúa al alza y, además, no podemos olvidar las segundas y terceras generaciones de inmigrantes que, como nacidos en territorio español, son nacionales y su adscripción religiosa es diversa. E, incluso, es necesario tener en cuenta que la diferencia no siempre está asociada con la inmigración. Un gran porcentaje de la inmigración comparte nuestro idioma, religión e incluso costumbres y cultura. Por lo tanto, no siempre islam, protestantismo o judaísmo está asociado con la inmigración.

El objeto del presente trabajo se centra en la cuestión relativa a los símbolos religiosos en nuestro ordenamiento jurídico. Y ello en una doble perspectiva, la que se refiere al uso de símbolos religiosos como manifestación de la adscripción religiosa de los individuos, como parte del derecho fundamental a la libertad religiosa en el seno de una sociedad diversa y plural como la española. Y, de otra parte, la presencia de símbolos religioso en edificios públicos o su uso por parte de las autoridades públicas en un Estado que se define como aconfesional.

Para contextualizar el uso de los símbolos religiosos en la realidad social y jurídica de España debemos tener en cuenta cuatro cuestiones:

El uso de símbolos religiosos no es un derecho autónomo, se incluye como parte del contenido esencial de la dimensión externa del Derecho de libertad ideológica y religiosa.

Más concretamente, dentro de la categoría general “*manifestar libremente sus propias creencias religiosas*” (artículo 2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa). Pero, además, su ejercicio se acompaña con el contenido de otros derechos fundamentales, como el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, la libertad de expresión y manifestación, el libre desarrollo de la personalidad o el respeto a la identidad cultural.

El derecho de libertad religiosa, en sus manifestaciones externas, no es un derecho de carácter absoluto, sino que se encuentra limitado. Su límite será el orden público, concebido en el seno de una sociedad democrática, que se compone como ha establecido el artículo 3 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, por aquellos elementos necesarios para preservar la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad públicas.

Será necesario, también, hacer referencia a los principios constitucionales que informan la regulación del derecho de libertad de conciencia y el modelo de relación entre el Estado y las confesiones religiosas. A través de su conocimiento podremos establecer mecanismos de interpretación adecuados a nuestro contexto constitucional y encontrar elementos de ponderación entre los diferentes derechos en juego.

En materia de gestión del uso de estos símbolos puede ser de gran utilidad, para la aplicación de los límites, entender la vinculación entre el símbolo y la institución o la persona y las condiciones y espacios en las que se desarrolla la expresión. Para ello debemos tener en cuenta si el símbolo es un elemento de identificación institucional o una mera expresión de su adhesión personal, cuál es su disposición y ubicación en los espacios en los que se expone (ornamental, estructural, etc.) y el carácter de estos (públicos o privados).

Si bien es cierto que en lo referente a símbolos religiosos, dos han sido las cuestiones más polémicas, el uso del velo por parte de mujeres de confesión musulmana y la presencia del crucifijo en los centros docentes públicos, pretendemos en este trabajo dar una respuesta general a la problemática de los símbolos religiosos en el ordenamiento jurídico español. Por ello no nos ceñiremos únicamente a esos dos supuestos, si bien serán tratados extensamente.

Para alcanzar nuestro objetivo, consideramos adecuado acercarnos a las respuestas que diferentes países de nuestro entorno cultural y jurídico han ofrecido en materia de simbología religiosa, así como a las distintas resoluciones que, en esta materia, ha dictado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Todo ello, esperamos que nos permita realizar un conjunto de propuestas adecuadas para resolver los conflictos derivados de esta problemática, que deberían plasmarse en soluciones jurídicas concretas reflejadas en proposiciones de modificación legislativa.

Conviene referirse ahora al uso de símbolos religiosos en el marco del derecho de libertad ideológica y religiosa.

Debemos tener en cuenta que el uso de símbolos religiosos, al no ser un derecho autónomo, se inserta dentro del desarrollo legislativo de la libertad religiosa. Por lo tanto en España, actualmente, no existe una norma específica sobre el uso de los símbolos religiosos en el

espacio público. Si bien esta circunstancia no implica que no dispongamos de suficientes criterios jurídicos para resolver cuestiones prácticas, sino que debemos extraerlos de un conjunto de normas relativamente dispersas. Aunque esta dispersión pueda parecer un problema, debemos hacer una serie de reflexiones que nos permitirán comprobar los beneficios que otorga este hecho.

La experiencia respecto al uso de los símbolos religiosos es propia de cada país y depende, en gran medida, de la actitud política y legislativa de cada Estado. Especialmente, depende de las líneas que marquen su sistema político y legislativo en la protección de la identidad ideológica, cultural y religiosa del individuo. Por lo tanto, aunque el Derecho comparado puede servir de referente para contrastar algunas soluciones jurídicas, debemos tener en cuenta que la legislación de otros países responde a su contexto legislativo, político y social. En definitiva, a las claves propias que caracterizan su sistema de protección y garantía del derecho de libertad ideológica y religiosa. A modo de ejemplo, el sistema de laicidad francés es más propenso a “neutralizar” las expresiones religiosas, sometiéndolas al derecho común e incluso, en algunas ocasiones, a legislación de carácter restrictivo para salvaguardar el principio de laicidad republicano.

En España, tanto constitucionalmente, como en palabras del Tribunal Constitucional, existe un marcado carácter positivo en la apreciación de la libertad ideológica y religiosa como derecho de los ciudadanos. Actitud que se concreta en un conjunto de normas sensibles a las necesidades de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y, fundamentalmente, de carácter promocional.

La dispersión normativa permite al gestor público acercarse con cierta flexibilidad a cada caso concreto y, así, poder aplicar los criterios jurídicos propios de cada interés en juego, teniendo en cuenta todos los elementos, para alcanzar la mejor solución. Cuando entramos a valorar los inconvenientes o ventajas que puede suponer permitir o prohibir el uso de símbolos religiosos, existen múltiples factores a tener en cuenta.

Ya hemos dicho que el uso de símbolos se refiere a un contenido de la libertad religiosa, pero también puede afectar al respeto a la identidad cultural, el libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la libre expresión y manifestación, el derecho a la educación, la conservación del patrimonio histórico-artístico, etc. Por un lado, esta multiplicidad de intereses podría suponer que un norma específica sobre símbolos religiosos no tuviera en cuenta todos los extremos de los derechos en juego y olvidara los matices, o que tuviera que ser extremadamente extensa y, en ocasiones, contradictoria con el régimen general de cada derecho.

Por otro lado, contar con diversos instrumentos jurídicos referidos específicamente a cada uno de los derechos en juego, que determinan su ejercicio dentro de su contexto propio, permite a los poderes públicos contar con un cierto margen para elegir entre una opción u otra, entre permitir y prohibir. En términos jurídicos, permite un cierto margen de *discrecionalidad técnica* para resolver caso por caso, teniendo en cuenta todos los “problemas” que se debaten. Por ejemplo, cuando el uso de símbolos religiosos se refiere a niños y educadores en su vida escolar no podemos olvidar el Derecho a la educación. Será la legislación sobre Educación la que nos aporte criterios en su propio contexto, que



añadiremos y contrastaremos con los incluidos en la legislación sobre libertad religiosa; igual podemos decir con la legislación sobre seguridad, patrimonio, etc. para discernir sobre el uso de símbolos religiosos en la vía pública, en edificios históricos, etc.

Conviene aclarar que esta *discrecionalidad* no debe confundirse con *arbitrariedad*, expresamente prohibida en el artículo 9.3 de la CE. Se trata de un cierto margen de apreciación técnica que le permite decidir cómo y cuándo actuar pero que, como toda actividad administrativa, está sujeta al principio de legalidad y, en el caso de libertades públicas, sólo puede intervenir cuando la Ley le faculte a ello. Específicamente, cuando existe indeterminación, esta discrecionalidad se remite a los medios a utilizar para alcanzar el fin que marca la Ley.

En nuestro caso, la laicidad no aparece expresamente determinada en la Constitución como elemento fundador del Estado. Pero nuestra condición de Estado laico se deduce de los valores y principios recogidos en la Constitución. Si nos adentramos en la configuración del sistema esta laicidad, como hemos dicho, tiene un carácter positivo que se traduce en una actitud promocional, más que restrictiva. A ello se une la declaración de Estado social y democrático, de lo que se puede advertir, con carácter general, que en los Estados democráticos, las disposiciones normativas de carácter permisivo y promotor priman sobre las normas restrictivas de carácter preventivo. Pero afirmar esto supone dudas y temores ante ciertos peligros: ¿debemos aceptar todo, incluso costumbres y usos que puedan ser contrarios o rayanos en la ilegalidad? Evidentemente, ese carácter positivo no significa que se valoren en mayor medida las creencias religiosas que las arreligiosas e irreligiosas, ni implica una actitud irracional de aceptación de todos los usos y costumbres, especialmente de aquellos que puedan ser lesivos de derechos fundamentales.

En esta línea es interesante aclarar como juegan los límites de los Derechos fundamentales en este caso. Dentro del derecho de libertad ideológica y religiosa, como ha señalado el propio Tribunal Constitucional (STC 46/2001, Fundamento jurídico 4º), existe una dimensión interna y otra externa. La primera pertenece al claustro íntimo de creencias y la segunda nos sitúa en sus manifestaciones externas. El mismo Tribunal Constitucional aclara que la *dimensión interna* es inmune a toda coacción por parte de los poderes públicos y demás grupos sociales, mientras que la *dimensión externa* está sujeta a límites (STC 46/2001, Fundamento jurídico 4º y 11º). El uso de los símbolos religiosos pertenece a la esfera externa de este ejercicio y, como tal, está sujeta al límite expresamente previsto en la Constitución española “el orden público” (artículo 16 CE) y concretado en la Ley de desarrollo “*la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública*” (artículo 3.1 LOLR).

Pero en ocasiones no basta para apreciar toda la complejidad del asunto y, por ello, entran en juego el ejercicio y los límites específicos del resto de derechos en juego (derecho a la educación, libertad de expresión, igualdad, etc.). Y más se complica la cuestión si tratamos de analizar el fundamento personal del uso de determinados símbolos religiosos, cuestión muy utilizada para algunos casos (se usa el velo islámico por imposición o por obligación, por desconocimiento, como elemento de discriminación, etc.).

En este caso, la vinculación es personal y, por lo tanto, la motivación entraría dentro de la esfera íntima de creencias, ausente de límites. Pero, como dijimos, se trata de una expresión externa y, en muchas ocasiones, bajo la intención de actuar preventivamente en la erradicación de actitudes discriminatorias, se limita su uso entrando a valorar el porqué, cuando debería justificarse, en el caso de que fuera oportuno, en los límites legalmente establecidos.

De lo dicho, se deduce que ante casos tan conflictivos no corresponde a los poderes públicos actuar como delimitadores, o aplicadores de los límites de los derechos. En este caso, y según el sistema democrático acogido por el Estado español, corresponde a los jueces y tribunales constatar la existencia de un abuso de derecho y aplicar las correcciones oportunas. Una vez hecho, su aplicación sobre casos similares será sucesiva. Además, el propio Tribunal Constitucional advierte que dada la carga e importancia de los derechos en juego, la aplicación de los límites no puede ser preventiva salvo *“se oriente directamente a la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad públicas propias de una sociedad democrática, que queden debidamente acreditados los elementos de riesgo y que, además, la medida adoptada sea proporcionada y adecuada a los fines perseguidos”* (STC 46/2001, FJ. 11).

Por último, conviene no olvidar que en España regulaciones particulares realizadas desde el ámbito local o autonómico, en el sentido de establecer prohibiciones sobre símbolos, pueden encontrarse con problemas de constitucionalidad derivados de nuestro marco competencial.

## 1.2. Símbolos religiosos personales e institucionales.

Hasta el momento, cuando tratábamos el uso de símbolos religiosos, nos hemos referido a ellos de forma genérica como una manifestación de la libertad religiosa. En este momento, consideramos interesante presentar una clasificación de los símbolos que permita identificar el tratamiento que debemos dar según los distintos casos que se presentan a la hora de su gestión. No pretendemos presentar un catálogo exhaustivo de los símbolos que cada comunidad religiosa utiliza, ni mucho menos compararlos a través de su significación, ya que ambas cuestiones son elementos propios de cada doctrina religiosa y quedan fuera del ámbito público, por aplicación del principio de laicidad.

Utilizaremos categorías, exclusivamente, instrumentales para distinguir entre aquellos que afectan más a el ejercicio personal de la libertad religiosa de los colectivos que son propios de la comunidad religiosa en cuanto institución. En esta división es importante ya que comprobaremos que tanto sus características definitorias como la aplicación de los límites varían según el carácter del símbolo.

A grandes rasgos, un símbolo religioso es la forma de representar una idea o creencia religiosa, cuyo significado se concreta por convención social. La convención social que lo determina podrá referirse a toda la sociedad en su generalidad o a una parte de la misma en

particular (iglesia/confesión) pero siempre al grupo. En clave religiosa tendrá el carácter de símbolo religioso si así es entendido por el grupo social, interpretado de ese modo, bien sea la sociedad en general o subsidiariamente u grupo particular (confesión, comunidad educativa, comunidad local...) (Meléndez-Vades, 2010; 7).

Muchas veces el signo se identifica claramente con el significado, pero en otras ocasiones este adquiere su sentido por el uso reiterado a lo largo de la historia, como consecuencia de una serie de acontecimientos, por la aceptación generalizada de las personas, etc. No todas las comunidades religiosas son propensas a la utilización de iconografía, incluso algunas de ellas prohíben la adoración de imágenes (judíos y musulmanes), pero sí que podemos distinguir, en la mayoría de las ocasiones, símbolos que las representan como institución.

Desde esta perspectiva, no es lo mismo la utilización del símbolo con instrumento de identificación de una fe o comunidad, que como un método para expresar la adhesión a unas creencias religiosas a través de signos de todo tipo (desde gestuales hasta indumentaria).

Gran parte de la doctrina, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, construye el discurso de los símbolos religiosos sobre la base de la distinción entre símbolos *estáticos* y símbolos *dinámicos* (Cfr. Cañamares Arribas, 2010). Sin desdeñar completamente esa distinción, también acogida por nuestro Tribunal Constitucional, creemos más apropiado otra diferenciación, porque como se ha puesto de manifiesto “comparar, como se ha hecho, la retirada del crucifijo de los centros escolares públicos o del Salón de Plenos de un Ayuntamiento con el hecho de que un alumno o un profesor lleven un símbolo religioso como el velo islámico, es mezclar dos situaciones completamente distintas, no tanto por el carácter estático y dinámico de uno y otro símbolo, cuanto por la distinta naturaleza y legitimidad de unos y otros para usarlo. El crucifijo en las aulas lo coloca o permite que permanezca en ellas un poder público, es decir, un ente con capacidad para imponer obligaciones unilateralmente, un sujeto que solo excepcionalmente puede disfrutar de derechos fundamentales. El velo islámico sobre la cabeza de alumno o el profesor, lo portan ciudadanos, carentes, en principio, del poder legal para imponer unilateralmente obligaciones y que disfrutaban de una libertad garantizada constitucionalmente con uno o varios derechos fundamentales (libertad religiosa, propia imagen), sin perjuicio de que, al llevar dichas prendas o símbolos especialmente en espacios públicos como la escuela, estén sometidos a límites” (Aláez Corral, 2012; 145-146).

En contra de esta posición se manifiesta algún autor para quien no resulta congruente desde un punto de vista jurídico, que se eliminen los crucifijos de las aulas mientras simultáneamente se apoya la permisividad del velo en los centros educativos. (Ruiz-Rico Ruiz, 2011; 302)

No puede ser comparable, a nuestro juicio, la distinta posición del Estado y el individuo en esta materia, uno queda sometido a los principios que establecen su estructura jurídico-política, en tanto que el otro, solo está limitado por aquellos elementos que el Derecho determine en el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Por ello, inicialmente, vamos a partir de una distinción entre símbolos institucionales y símbolos personales.

**Símbolos institucionales:** son todos aquellos signos que identifican a una institución religiosa y la diferencian de las demás. Este tipo de signos tienen efectos internos y externos. Dentro de la propia comunidad el símbolo institucional alcanza un carácter integrador entre sus miembros. Externamente permite reconocer a la entidad y distinguirla. Nos estamos refiriendo a escudos, banderas, himnos, lemas, etc. (en términos más conocidos, al Crucifijo, la Estrella de David o el Candelabro de siete brazos, la Media Luna y la Estrella, el Pez, Buda, etc). Todos ellos funcionan como marca de institucional, al representar a la Comunidad religiosa o Iglesia, si se prefiere. Este tipo de símbolos está más relacionado con la cuestión de su presencia física en los edificios públicos.

**Símbolos personales:** nos referimos al conjunto de elementos que utilizan las personas para manifestar su adhesión a una determinada confesión o creencia religiosa. En muchas ocasiones el símbolo personal coincide con el institucional, aunque la diferencia radica en que mientras el primero tiene un uso institucional, el segundo existe por la necesidad de expresión del individuo. Estamos pensando en cadenas, anillos y otros adornos con todo tipo de simbología, gorros para cubrir la cabeza como la Kippah, turbantes, y todo lo referente a la vestimenta, como túnicas, vestidos ceremoniales, uniformes de ministros de culto e incluso el velo y pañuelos que cubren la cabeza. Esta clase de símbolos está más vinculada con el uso de símbolos religiosos por las personas en los espacios públicos.

Desde esta perspectiva, podemos apuntar como funcionan los límites en su ejercicio. No es lo mismo la presencia de un símbolo religioso institucional en el espacio público que las personas expresen o manifiesten externamente sus creencias religiosas a través de un símbolo. De hecho, en el primer caso el principio de laicidad juega con más fuerza como límite que en el segundo caso.

La laicidad se configura, fundamentalmente, como un sistema de relación entre instituciones. La separación impide que exista una identificación entre los poderes públicos y las entidades religiosas, al tiempo que la neutralidad evita la confusión entre sus funciones y finalidades e impide que el Estado se adhiera a ninguna creencia religiosa. Por lo tanto, la existencia de símbolos religiosos institucionales en edificios o instituciones públicas podría originar confusión y, por ello, la laicidad se colocaría como primer límite. En este tipo de casos no es habitual que las administraciones públicas en sus edificios y espacios públicos mantengan símbolos contrarios al orden público, que lesionen los derechos de los demás, o la ley, la seguridad, la salud o la moral pública (y si existieran deberían ser inmediatamente retirados). Por este motivo, en una aplicación genérica de los límites no impediría que existieran símbolos religiosos institucionales en los espacios públicos ya que habrían superado ese filtro.

Ahora bien, es el principio de laicidad (si se quiere incluido entre los elementos que conforman el orden público, pero desde luego también de manera autónoma) el que impediría la exhibición de determinados símbolos religiosos que por su carga institucional, tanto identificativa como distintiva, inciten a la confusión entre instituciones, entre Estado y confesiones, conculcando así la separación y neutralidad.

Si bien, en este supuesto ante la posible reacción de retirar un símbolo religioso por ser contrario al carácter laico del espacio público debemos tener en cuenta dos factores: a) su valor histórico-artístico, donde podemos encontrar símbolos que son únicamente religiosos y

otros que, a pesar de su origen y contenido religioso, han trascendido alcanzando un valor cultural, histórico y patrimonial reconocible por el conjunto de la sociedad (en este sentido podríamos hablar de símbolos religiosos polisémicos); b) su nivel de afección respecto al edificio o lugar donde se exhibe y las dificultades para su retirada, ya que no es lo mismo realizar una acción agresiva contra la estructura del edificio o sus elementos compositivos que retirar un símbolo removible (en este sentido podríamos hablar de símbolos religiosos ornamentales frente a los estructurales).

En el caso de los símbolos religiosos personales su uso en los espacios públicos, como contenido del derecho de libertad religiosa, estaría plenamente permitido, salvo que implicaran una lesión del orden público, en toda su extensión. Incluso el principio de laicidad, en cuanto requiere una posición neutral y respetuosa de los poderes públicos, determinaría la necesidad de tener una actitud de escrupuloso respeto en este sentido. Por lo tanto, en este caso, el primer límite que funcionaría sería impedir aquellos símbolos que sean contrarios al orden público y, en su caso, la laicidad jugaría como límite respecto a la condición de la persona que lo porte.

Es decir, no es lo mismo que la exhibición la realice una persona ejerciendo su actividad como funcionario público que un ciudadano que hace uso del servicio como administrado. A posteriori veremos que, además, es necesario tener en cuenta elementos como la seguridad, que el símbolo no impida la identificación o la correcta realización de la actividad.

## 2 La perspectiva europea

### 2.1. Aplicación de las consideraciones generales al caso Europeo.

La regulación de los símbolos religiosos en los ordenamientos jurídicos de los países de la Unión Europea es bastante asimétrica e irregular. Asimétrica porque no siempre tiene el mismo alcance (a veces se asienta una prohibición general, en otras ocasiones una prohibición parcial) e irregular porque son pocos los Estados que han seguido una trayectoria unívoca (muchos han pasado de su permisividad a la prohibición). Cada Estado adopta la decisión de permitir o restringir este tipo de símbolos dependiendo, fundamentalmente, del modo en que resuelve los “conflictos” de derechos fundamentales y de su modelo de relación Iglesia- Estado. Así, las decisiones adoptadas pueden “... *variar de un país a otro en función de las tradiciones nacionales y de las exigencias impuestas por la protección de los derechos y libertades ajenos y el mantenimiento del orden público*”; (*Kervanci contra Francia*, TEDH 2008: 63) (*Leyla Sahin contra Francia*, TEDH, 2004: 46).

Desde luego no todos los símbolos tienen la misma repercusión social, ni siquiera los símbolos del mismo credo, y este hecho hace que el debate social esté polarizado. Por ejemplo, en la mayoría de los casos el uso del *foulard*, o pañuelo islámico (*hijab*), es socialmente menos controvertido que portar el velo integral, *burka* o el *niqab*. Porque no todos los símbolos son lo mismo, ni tienen las mismas repercusiones sobre la igualdad de la mujer, el mismo alcance y/o significado histórico y cultural (Elorza, 2004: 83-84), (Pérez Álvarez, 2011: 145-146), (Catalá Rubio, 2009: 40-42). Sin embargo, consideramos que el uso de los símbolos religiosos es una manifestación del derecho de libertad religiosa y, por ello, entendemos que la respuesta jurídica debe ser general, sobre los límites al ejercicio de un derecho, y de ahí descender al caso concreto.

En general, **lo que se cuestiona no es la protección del derecho de libertad religiosa, plenamente garantizado en todos los países europeos, sino los problemas derivados de su aplicación práctica** (Weiler, 2012: 191). Estos problemas afectan, fundamentalmente, al ejercicio personal de un derecho y al modelo de relación del Estado con las confesiones. En otras palabras, lo realmente conflictivo no es su consideración como parte integrante de un derecho, sino si su uso en determinados espacios o servicios públicos es correcto/legítimo, porque preocupa su posible contradicción con la separación y neutralidad propias de los actuales Estados europeos, su posible carácter proselitista, conflictivo, reivindicativo, etc., o sus efectos perniciosos sobre los grupos más vulnerables: las mujeres y los menores. De este modo, la presencia de estos símbolos reaviva, por un lado, la separación entre iglesia y Estado, germen de la secularización en nuestra sociedad actual (Llamazares: 2002: 52-53), y elemento indispensable, junto con la neutralidad, de la laicidad tal y como la concebimos (Llamazares, 2011a: 346-354) (Suarez Pertierra, 2012: 113). Aunque su configuración teórica no siempre coincide con la práctica realizada por cada Estado, donde las



imperfecciones inclinan la balanza en uno u otro sentido, desvirtuando en ocasiones el sistema (Fernández-Coronado, 2002). Y, por otro lado, los ordenamientos jurídicos han tenido que buscar respuestas ante situaciones que no esperaban y que, aparentemente, tampoco se cubrían con una aplicación aséptica de la dogmática de los derechos fundamentales. Nos referimos al debate sobre “lo ajeno”; considerando desde una doble dimensión:

a) **la personal**, o de **identidad**, que relaciona el uso de estos símbolos con el fenómeno de la inmigración y los derechos de las minorías, pues en Europa sólo en ciertas zonas de los Balcanes y del Este de Europa aún perviven comunidades islámicas autóctonas y se considera que son los inmigrantes quienes traen consigo estas nuevas costumbres;

b) **la institucional**, o de **diversidad cultural**. El uso de estos símbolos se convierte en un distintivo de la presencia del Islam en Europa, donde el principio de separación iglesia Estado apenas está asentado, en contraste con los modelos europeos. Y, a su vez, la inserción de otra cultura en el espacio público cuestiona, estructuralmente, la pretensión de algunos sectores de apelar a los valores cristianos como elemento configurador de la tradición histórica y cultural del proyecto europeo, incluso la de algunos Estados como patrimonio histórico nacional.

Ambos argumentos quedan en entredicho si tenemos en cuenta que en muchas ocasiones son las segundas y terceras generaciones (por lo tanto, ya nacionales del país y no inmigrantes) quienes deciden hacer uso de dichos símbolos, como instrumento de reivindicación de su identidad y cultura; por otra parte, el principio de separación es común a todos los Estados y forma parte del acervo cultural y político europeo y, hasta el momento, ningún tratado constitutivo de la Unión Europea hace referencia a esa tradición cristiana de Europa (Llamazares Fernández, 2002: 64); (Fernández-Coronado, 2004: 25-40).

Por último, no queremos olvidar que la opinión pública sobre el uso de los signos distintivos del Islam está fuertemente anclada a cuestiones como la seguridad nacional, el terrorismo, la reciprocidad de los derechos y la igualdad de las mujeres. Sin duda, la aparición de la “vestimenta islámica” como un problema social resurge con especial ímpetu a partir de los acontecimientos producidos el 11 de septiembre, el 11 de marzo o el 7 de junio en EEUU, España y Reino Unido, respectivamente. Por lo tanto, la **psicosis terrorista** condiciona nuestra opinión sobre su uso (Aláez Corral, 2011: 484). Del mismo modo, las reacciones de algunos sectores islámicos sobre las caricaturas de Mahoma (Ferreiro Galguera, 2006) o la obligación de los ciudadanos occidentales de seguir las prescripciones de “vestimenta” en los países musulmanes, introduce el concepto de la **reciprocidad** como elemento para justificar socialmente su prohibición en occidente. Todo ello sin olvidar que, cuando se trata de prendas que cubren el rostro o el cuerpo de forma integral, la reacción de la sociedad occidental es tratar de evitar **la discriminación de las mujeres**.

De este modo, desde un punto de vista jurídico las autoridades públicas de los países europeos deben procurar que sus medidas legislativas armonicen el libre ejercicio del derecho de libertad religiosa, su larga tradición como garante de los derechos fundamentales y el debido respeto a los derechos e igualdad de las mujeres, el principio de no discriminación y la necesaria seguridad que debe presidir todo servicio público, a través de la correcta identificación del interlocutor en la emisión de documentos públicos de identidad, el acceso o control de seguridad, etc. En definitiva la regulación del uso público de los

símbolos religiosos por los Estados europeos se nos plantea como un “problema” en el que confluyen tres vertientes:

Primero. **De Derechos Humanos o Fundamentales.** En este sentido, **las decisiones legislativas adoptadas sobre el uso de los símbolos religiosos en los espacios públicos son propias en cada país** y deben encuadrarse dentro del conjunto de medidas que adoptan los poderes públicos para la promoción, garantía y protección del ejercicio de los derechos fundamentales de los individuos, específicamente en materia de libertad religiosa. Más concretamente, cuando nos referimos a su posible restricción, las medidas adoptadas deben circunscribirse a los parámetros en los que han de aplicarse los límites al ejercicio de los derechos fundamentales que, en la mayoría de los textos constitucionales e internacionales sobre Derechos fundamentales, se identifica con el orden público protegido por la Ley. Un concepto que, como sabemos, se concreta en el respeto a los derechos fundamentales de los demás, la seguridad, la salud y la moral pública.

Aquí, entra en juego el margen de apreciación de los Estados. La concreción del *orden público material* no siempre es suficiente para justificar la configuración de ese tipo de límite y, como se ha dicho, para justificar su restricción se apela a otras cuestiones que, incluso, conformarían una suerte de *orden público inmaterial*. Como advirtió el Consejo de Estado francés, este concepto integra elementos como un posible conflicto cultural, entre Islam y democracia occidental, un atentado contra los fundamentos de la democracia liberal-occidental, el respeto a la dignidad de la mujer y la igualdad de género o la necesidad de evitar la formación de sociedades paralelas bajo el amparo del multiculturalismo (Aláez Corral, 2011: 484).

En todo caso, las restricciones deben seguir las condiciones fijadas por los textos internacionales y nacionales para limitar el ejercicio de los derechos fundamentales y, esto, dificulta tomar una decisión que afecte en conjunto. Sin entrar ahora en mayores profundidades podemos decir que, tomando como referencia los parámetros comunes que se repiten en todas las legislaciones sobre su configuración, los límites deben estar: **fijados por Ley, que al ser una restricción de un derecho específico, debería ser aquella norma que regula la libertad religiosa.** De este modo, **la restricción se extendería a todos los símbolos religiosos, lo que implica que los condicionantes para la aplicación de los límites deberían ser muy concretos y clarificadores para evitar que la misma solución válida para un determinado símbolo no se aplique a otro, al que no surte el mismo efecto o incluso que puede ser contraproducente.**

Finalmente, en la mayoría de los casos, la aplicación de los límites a los derechos fundamentales por los sistemas democráticos europeos se contempla de forma restrictiva, bajo el axioma de menor restricción mayor ejercicio.

Segundo. **De igualdad de género.** Aunque ya lo hemos tocado tangencialmente en el apartado anterior, merece la pena reforzar su importancia en el debate como una consideración particularizada. Optar por permitir el uso de determinados símbolos religiosos trae a la primera línea del debate la preeminencia y resistencia del principio de igualdad de género y no discriminación en los ordenamientos jurídicos. Ciertamente es que cuando tratamos de considerar la oportunidad, o no, de restringir, o permitir, la utilización de símbolos religiosos debemos centrarnos en aquellos casos cuya utilización se realiza de forma voluntaria



(Llamazares Fernández, 2011b: 47) y no se trate de una opción coaccionada u obligada. De otra forma, la ilicitud de la coacción justificarían plenamente las sanciones penales y administrativas que se adoptarán para impedir la conducta de quienes obligan a las mujeres a portar esa vestimenta. Si bien, no faltan las voces críticas de quienes avisan sobre la poca credibilidad que ofrece la “voluntariedad” en el uso de la vestimenta islámica por la mujeres musulmanas (Elorza, 2004: 84-85), (de Miranda, 2010: 43). Así, se ha dicho que el *burka* y el *chador* son símbolos de la opresión de la mujer y la legislación debe prohibir su uso, independientemente de que se nos presente como algo voluntario, pues en esa decisión existe un germen de conflictos entre los valores islámicos y occidentales (Hirsi Ali, 2006); (Hirsi Ali, 2007); (Hirsi Ali, 2011).

Por lo tanto, parece que **en su restricción los poderes públicos deberían valorar si el derecho fundamental se ejercita voluntariamente o de forma coaccionada, para introducir en la solución adoptada una especial protección de la igualdad de género y de no discriminación de las mujeres.** En nuestra opinión, **esta valoración no es función del legislador sino de los Tribunales que en cada caso deberán apreciar sí se vulnera el principio fundamental de igualdad y no discriminación.**

Tercero. **De convivencia social o de construcción de sociedades multiculturales.** Siguiendo con esta última reflexión, en el debate sobre la apreciación que nos merece el uso de determinados símbolos religiosos se introduce la interculturalidad, es decir el modo en que entendemos que debe producirse la convivencia entre culturas. Culturas que en ocasiones han llegado a ser consideradas antagónicas o incompatibles, e incluso enfrentadas. Por ejemplo, el pañuelo islámico, además de su posible consideración religiosa, está fuertemente anclado a una concepción cultural; aún más, se ha dicho que en su raíz tiene una explicación más cultural, de opción adoptada por un Estado o imperio, que religiosa (Pérez Álvarez, 2012). Por otra parte, se dan casos en que el uso del “pañuelo” se adopta como complemento, en cuyo uso se combina con ropa occidental que contradice el código de “vestimenta islámico”. Pero sobre todo, parece ser un signo de una concepción cultural (Gómez Sánchez, 2012: 153), porque entre los creyentes musulmanes la religión es un factor cultural determinante, cuyas normas y valores son una manifestación literal del orden moral más elevado (Hirsi Ali, 2006: 46).

A su vez, este tipo de símbolos no sólo ha trascendido su significación religiosa desde la perspectiva islámica. Como ya hemos mencionado anteriormente, una serie de acontecimientos y consideraciones ha dotado de “otro significado” adicional al meramente religioso. Para el mundo occidental el velo se ha convertido en un símbolo de la subyugación femenina, una identificación con valores antidemocráticos, una forma de no integrarse en la sociedad, aún más de aislarse en *guetos*, o un motivo de inseguridad. Por ello, la convención social, que tanto influye en la determinación del significado del símbolo religioso, ha variado.

Así, **las decisiones a favor o en contra del uso de determinados símbolos religiosos se han considerado como incluidas entre las decisiones que determinan la respuesta que los poderes públicos, y por ende sus ordenamientos jurídicos, dan al conocido conflicto de valores o “choque de civilizaciones”** (Huntington, 1993).

## 2.2. La respuesta de la Unión Europea y Consejo de Europa

En principio, podemos decir que **la Unión Europea**, como el resto de organizaciones internacionales, no es partidaria de prohibir, ni de forma amplia ni concreta, el uso de símbolos religiosos. Más bien al contrario, desde las instituciones se defiende que el uso de la “vestimenta islámica”, y demás signos distintivos, queda amparada, mediante una interpretación amplia de los “conflictos” que pudieran generar, como una práctica religiosa. En Junio de 2010 la Comisión Europea rechazó una prohibición general. La propia Comisaria de Interior, Cecilia Malmstrom, expuso públicamente que no estimaba necesario legislar sobre el uso del *burka* en Europa (Gómez Sánchez, 2012: 147).

Además, la cuestión ha sido considerada como un elemento de determinación competencial entre el Derecho europeo y los Derechos nacionales de cada Estado miembro. Desde esta perspectiva, Barroso en el años 2010 señaló que **la Unión Europea no ha dictado ninguna norma concreta sobre esta cuestión, por considerar que se trata de una competencia que corresponde a cada Estado y que, por lo tanto, como instancia supranacional no puede ejercer** (Bans on the Wearing of the Full Face Veil in Public: What Is the Impact on Human Rights?, 2011, Part I).

Y así tiene su reflejo jurídico en las disposiciones estudiadas. Si bien es cierto que partimos de considerar que existen unos parámetros esenciales que permitirían construir un sistema común para la Unión Europea en materia de libertad religiosa (Fernández-Coronado, 2002), también lo es que las autoridades europeas se muestra extraordinariamente asépticas en el tratamiento de la libertad religiosa por cada uno de los países miembros, incluso en su plasmación jurídica. Más concretamente, “respeto y no prejuzga” el estatuto jurídico que cada Estado reconoce a las comunidades ideológicas y religiosas que desarrollan su actividad en el tráfico jurídico (Artículo 17 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, DOUE C 83, 30 de marzo de 2010). Así, la Unión Europea reconoce que existen diversos modelos de relación entre el Estado y las comunidades religiosas, con sus propias características en la forma de relacionarse o cooperar. Ahora bien, en el mismo precepto, la UE parece decantarse por un modelo de “laicidad positiva”, al prever un diálogo abierto, transparente y regular con dichas entidades.

Por otra parte, la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, (DOUE, C 346/1, de 18 de diciembre de 2000) y el *Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales* (CEDH), contienen las disposiciones específicas sobre el ejercicio de la libertad religiosa. Tomando en consideración ambos textos, podemos comprobar que tanto el **artículo 10 de la Carta**, como el **artículo 9 del CEDH garantizan la posibilidad de usar símbolos religiosos en el espacio público, a través de su incorporación en el contenido del derecho como manifestación externa de la libertad de pensamiento, conciencia y religión**. Pero como todo derecho fundamental, **no se trata de una posibilidad ilimitada** y, en cuanto manifestación, será el artículo 9, párrafo 2º del CEDH quien nos indique los límites al ejercicio de este contenido del Derecho: “*La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyan 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*". Lo primero que conviene destacar es que este precepto está formulado en sentido negativo, por lo que no se trata de un elenco abierto de limitaciones, sino más bien tasado. Por otra parte, en él se detectan dos condiciones previas que han de cumplirse para la aplicación de las medidas restrictivas: a) **la legalidad**, al señalar que deben estar **previstas por la Ley**; b) **la proporcionalidad**, al indicar que estas limitaciones deben constituir **medidas necesarias en una sociedad democrática** para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud y la moral pública o la protección de los derechos y libertades de los demás.

Esta normativa tiene una repercusión inmediata en la legislación nacional y, por lo tanto, en las soluciones adoptadas por cada Estado. El CEDH vincula a todos los Estados miembro y, por lo tanto, deberán interpretar su legislación conforme a los parámetros expuestos. Además prevé un sistema de garantía jurisdiccional, el TEDH, cuyas decisiones tienen fuerza jurídico-vinculante y son de aplicación inmediata por los Estados (Fernández-Coronado, 2002: 129). Por ello, el TEDH, como veremos, se centra en comprobar si las decisiones adoptadas por los Estado vulneran fundamentalmente este precepto (además de otros posibles que alegan en ocasiones las partes).

El **Consejo de Europa**, como la Unión Europea, se muestra reacio a una prohibición absoluta del uso de símbolos religiosos. La opción del Consejo de Europa respecto al uso de símbolos religiosos, como en los casos anteriores, se vincula principalmente a los casos en los que debe pronunciarse sobre el uso del velo o de la "vestimenta islámica". De este modo su opinión sobre el tema se encuentra más concretamente formulada en una Resolución adoptada por la Asamblea Parlamentaria sobre islamofobia. Nos estamos refiriendo a la *Resolución 1743 (2010) sobre "Islam, islamismo e islamofobia"*, adoptada el 23 de junio de 2010, donde se mostró reacio a prohibir de forma general su uso. Es interesante reproducir algunos de los argumentos que en ella se contiene, aunque efectivamente se refiera en exclusiva a los símbolos islámicos y, específicamente, al velo, contiene afirmaciones que son de gran valor para tomar en consideración con carácter general:

Primero. *La Resolución se adentra en el uso de estos símbolos religiosos como un cuestión que forma parte de un derecho fundamental* y, por ello, clarifica el modo en que debe configurarse su limitación. De hecho, advierte que el artículo 9 del CEDH comprende el derecho de los individuos a elegir libremente portar o no vestimenta religiosa, por lo que las restricciones legales, conforme a este precepto, deben ser las necesarias para una sociedad democrática. En este caso, dentro de las posibilidades que justifican esa prohibición incluye **la seguridad**, para justificar aquellas decisiones que se basen en la posibilidad de identificar a la persona, y **la neutralidad** que debe presidir todo servicio público, afectando especialmente a quienes desarrollan funciones públicas, como elementos a tener en cuenta para restringir su uso. Sin embargo, no olvida que estos elementos alegados como causa de restricción deben medirse con la voluntariedad por parte de la mujer (Resolución 1743/2010: 16) y la necesidad de encontrar cauces para integrar primero a las mujeres en la sociedad para conseguir, de este modo, suprimir todas las formas de discriminación y desarrollar la educación sobre igualdad de género. Por todas estas razones, considera que prohibición general y absoluta tendría efectos adversos sobre la integración de la mujer musulmana (Resolución 1743/2010: 17).

Segundo. La Asamblea Parlamentaria **atiende a la cuestión de género y cultural que puede esconderse tras el uso del pañuelo**. En este sentido, la *Resolución* reconoce que cubrir a la mujer con un velo, refiriéndose al velo integral más que al pañuelo, se percibe como un símbolo de *subyugación* de la mujer, que restringe su rol en la sociedad, que limita su vida profesional e impide actividades sociales y económicas. Para seguir señalando que el velo, ni mucho menos el pañuelo, es para todos los musulmanes un símbolo religioso impuesto por el Islam sino, más bien, una tradición social y cultural. Esta tradición, continua la *Resolución*, podría ser una amenaza para la dignidad y libertad de la mujer. Por lo tanto, ninguna mujer debería ser obligada a llevar un determinado tipo de ropa religiosa y cualquier acto de opresión, violencia o secuestro debe ser castigado por la Ley (*Resolución* 1743/2010: 15). Por ese motivo, pide a las comunidades islámicas que abandonen las interpretaciones tradicionales que deniegan la igualdad de género y limitan los derechos de las mujeres, por ser incompatible con la dignidad humana y los estándares democráticos. Afirma que el relativismo cultural y religioso no puede ser invocado para justificar violaciones de la integridad personal y, por ello, urge a los Estados miembro a que adopte las medidas necesarias para acabar con el islamismo radical como, en sentido contrario, con la islamofobia, que sitúa a las mujeres como la primera víctima (*Resolución* 1743/2010: 14).

Tercero. Considera **la educación como vía adecuada para encontrar una solución**, al permitir a todas las partes tomen conciencia del terreno en el que nos movemos. Los estereotipos, malentendidos y temores, dice la *Resolución*, son síntomas de una falta generalizada de conocimiento adecuado del Islam en Europa. Del mismo modo, entiende que muchos musulmanes desconocen el Islam y otras religiones, haciéndoles vulnerables al radicalismo. Por ello, como ya hiciera en la *Recomendación 1720 (2005) sobre educación y religión*, solicita a los Estados miembro que aseguren el conocimiento del Islam, del judaísmo y del cristianismo en la escuela y/o a través de la educación permanente (*Resolución* 1743/2010: 20). De ese modo, en la *Resolución* se considera que podrán conocer su origen común y el impacto de sus valores en el humanismo europeo moderno. Así como, esta interacción posibilitará la creación de instituciones educativas que permitan conocer y distinguir a los estudiantes, alumnos y líderes religiosos el Islam y el islamismo. Porque, en este sentido, la Asamblea está convencida de que en lugar de producirse un “choque de valores”, muchos musulmanes europeos aceptan, y llevan mucho tiempo haciéndolo, un enfoque común que reconcilia el Islam con los valores democráticos, los derechos humanos y el imperio de la Ley (*Resolución* 1743/2010: 21).

En este sentido, aboga por una solución basada en el consenso, a seguir el camino abierto a través del diálogo intercultural e invita a la Organización islámica de educación, ciencia y cultura (ISESCO) y a la misma organización de la Liga árabe (ALECSO) a trabajar con el Consejo de Europa en combatir el islamismo, la islamofobia y otras discriminaciones religiosas, así como a promover el respeto por los derechos universales (*Resolución* 1743/2010: 22-23).

Bajo estos parámetros, se adopta la *Recomendación 1927 (2010)*, donde en el punto 3.13 se pide a los Estados miembros que no adopten medidas que supongan la prohibición general del velo, por considerar que debe protegerse el derecho de libertad religiosa y la libre elección de la mujer vestir las prendas religiosas que considere oportunas, en orden a asegurar la participación de la mujer en la vida pública y en las actividades profesionales y

educativas. Para ello, invita a los Estados miembros a que garanticen el derecho de las mujeres a la libertad de expresión penalizando, por un lado, cualquier forma de opresión o violencia que obligue a la mujer vestir el pañuelo o el velo integral y creando, por otro lado, las condiciones sociales y económicas adecuadas que permitan a las mujeres tomar decisiones informadas y promoviendo políticas de igualdad que aseguren la mismas oportunidades a hombres y mujeres para acceder a la educación, la formación, el empleo y la vivienda (punto 3.15 de la *Recomendación 1927*).

En el marco del Consejo de Europa, con fuerza jurídica vinculante, la jurisprudencia del **Tribunal Europeo de Derechos Humanos** se ha venido refiriendo al tema en ambos aspectos, tanto a la presencia de crucifijos en el aula como al uso del velo en los espacios públicos. Previamente a la labor del TEDH, la *Comisión de Derechos Humanos* ya tuvo que enfrentarse a esta cuestión. En el año 1978 la Comisión se pronunció sobre la pertenencia de **obligar a llevar casco a un Sij**, elemento imprescindible para la conducción de ciclomotores cumpliendo con las normas que protegen seguridad vial, pero que es físicamente incompatible con su tradicional turbante. Para justificar esta obligación, la Comisión consideró que el ejercicio de la libertad religiosa, especialmente en sus manifestaciones externas, se puede limitar y, en este caso, por cuestiones de seguridad (Application n<sup>o</sup> 7992/77, del 12 julio 1978, *X Vs. Reino Unido*, Décisions et rapports (DR) 14: 234). Más relieve adquieren las decisiones adoptadas por la *Comisión* en los casos de *Karaduman Vs. Turquía* y *Bulut Vs. Turquía*. Aunque la Comisión no entró a decidir sobre el fondo del asunto por cuestiones procesales (Gómez Sánchez, 2012: 156), **en ambos casos la Comisión se muestra proclive a considerar adecuadas las restricciones al uso del pañuelo**, posición que para algunos autores influyó notablemente en las posteriores decisiones del TEDH (Martínez-Torrón, 2009: 93). La decisión *Karudman* (Application N<sup>o</sup> 16278/90 *Senay Karaduman Vs. Turquía*) ratifica la inclusión del símbolo religioso como contenido del derecho a la libertad religiosa y, a tenor del propio artículo 9 de CEDH, susceptible de limitación. Pero el argumento para justificar su restricción que más nos llama la atención fue considerar por la *Comisión* que *portar símbolos religiosos de la confesión mayoritaria del país podría suponer una presión para quienes no pertenezcan a esa confesión o a ninguna*. Un argumento que nos resulta más valorativo que jurídico-positivo.

Por su parte, ya en el marco decisorio del TEDH, cabe señalar los asuntos *Dahlab contra Suiza*, de 15 de Febrero de 2001; *Leyla Sahin contra Turquía*, del 4 de diciembre de 2004; *Phull contra Francia*, del 11 de enero de 2005; *Kervanci contra Francia*, del 4 diciembre de 2008; *El Morsli contra Francia*, de 4 de marzo de 2008; *Dogru contra Francia*, en STEDH del 4 de diciembre de 2008. En común, estos pronunciamientos se caracterizan por identificar el uso de símbolos religiosos con una manifestación externa de la libertad religiosa y, por lo tanto, susceptible de ser limitada. Por otra parte, coinciden en considerar que cada Estado tiene el poder discrecional de configurar un modelo específico que puede condicionar el uso de estos símbolos en el espacio público.

Primero. Lo importante de la doctrina del TEDH es la determinación que sostiene sobre las condiciones en que se desarrollará la limitación del derecho, conforme al artículo 9 CEDH. **Toda restricción a su uso debe estar prevista en la Ley y ha de ser una medida necesaria en una sociedad democrática para proteger la seguridad, la salud pública, la moral pública, el orden público, los derechos y libertades de los demás**, etc. Esta doctrina general se sintetiza en el caso *Dogru*, donde el Tribunal recuerda: que “(...) *el Estado puede*



*limitar la libertad de manifestar una religión, por ejemplo el llevar el velo islámico, si el ejercicio de esta libertad choca con el objetivo de garantizar la protección de los derechos y libertades de otros, del orden y la seguridad públicas” (Dogru contra Francia, TEDH, 2008: 64) que recoge la doctrina de Sahin (Leyla Sahin Vs. Turquía, TEDH, 2004: 111).*

Segundo. Respecto al modelo de cada Estado y su influencia en esta cuestión, el TEDH respeta la autonomía de cada ordenamiento y considera legítimo que un Estado decida configurar un modelo de laicismo proclive a proscribir la utilización de cualquier símbolo en el espacio público. Motivo por el que declaró inadmisibles las demandas de alumnos/as contra Francia por denegarles el acceso a las aulas con velo o con el *Keski sikh* (*Aktas contra Francia*, TEDH, 2008), (*Bayrak contra Francia*, TEDH, 2008), (*Gamaleddyn contra Francia*, TEDH, 2008), (*Ghazal contra Francia*, TEDH, 2008), (*J. Singh contra Francia*, TEDH, 2008), (*R. Singh contra Francia*, TEDH, 2008)

En todo caso, sea cual sea el motivo de la prohibición, **el TEDH advierte que cualquier restricción al uso de símbolos religiosos no permite juzgar la legitimidad de las creencias o la forma en que estas se manifiesta** (Aláez Corral, 2011: 487).

A todo lo dicho, hay que añadir que en los pronunciamientos del TEDH se introduce, como presupuesto previo, **la voluntariedad de la acción**. Para el Tribunal es importante comprobar que quien lo porta lo haga voluntariamente. Aunque en el mayoría de los casos no existen evidencias de que las recurrentes, casi siempre mujeres adultas, hayan sido obligadas a utilizar el pañuelo, lo cierto es que el TEDH entra a resolver. Se ha sostenido que así lo hace porque el órgano jurisdiccional asume, indirectamente, que existe un conflicto entre las creencias islámicas y los derechos de las mujeres que debe ser investigado (Marshall, 2009: 142) para disipar si existe alguna lesión que justifique la restricción como una “medida necesaria”.

Por ejemplo, en el Caso *Dahlab contra Suiza* el TEDH entendió adecuada la prohibición del Estado, porque el uso del velo resulta difícil de conciliar con el mensaje de tolerancia, respeto a los demás y, sobre todo, igualdad y no discriminación que debe propagarse en la escuela. Pero, además, el TEDH advierte que su presencia en las aulas podría tener un importante efecto proselitista sobre la conciencia de los niños: teniendo en cuenta el impacto que su utilización conlleva al ser la profesora quien lo porta y niños de educación primaria los receptores (*Dahlab contra Suiza*, TEDH, 98). En resumen, el TEDH asienta su doctrina de que el *velo* es un “*signo exterior fuerte*”, con un elevado impacto en los receptores como signo con un marcado carácter proselitista y cuya prohibición se adecúa a la neutralidad confesional que debe presidir la enseñanza pública.

Especialmente significativa, para contrastar con los argumentos sostenidos en los anteriores pronunciamientos, nos parece el caso *Ahmet Arslan y otros contra Turquía*, TEDH, 2010. En este caso, el Tribunal debe pronunciarse sobre la utilización en público de una túnica, un turbante y un bastón utilizados por los varones de un grupo islámico y que, además, no cubren el rostro. Aquí el TEDH utilizó varios argumentos para considerar que la restricción no había sido adecuada a derecho:

a) en primer lugar, al no ser funcionarios públicos (profesores, médicos, etc.), no se puede exigir discreción en la manifestación de sus creencias religiosas en razón de su vinculación con la administración y, por ello, con la neutralidad del servicio.

- b) en segundo lugar, que la actividad se llevaba a cabo en calles y plazas públicas, no en establecimientos públicos sujetos a la neutralidad estatal, donde prima la libertad.
- c) en tercer lugar, el TEDH no apreció que hubiera una amenaza al orden público o una “presión” a los demás por portar esa “vestimenta”; considera que los recurrentes sólo utilizaban estos elementos para participar en una ceremonia religiosa.
- d) en cuarto lugar, no se apreció que los recurrentes intentaran someter o presionar a los viandantes para promover sus convicciones religiosas.

Comparando ambos argumentos, podríamos destacar como elementos utilizados por el TEDH para resolver en el caso de los símbolos personales los siguientes:

Primero. Los símbolos religiosos son susceptibles de limitación ex artículo 9.2 del CEDH.

Segundo. El modelo de cada Estado puede determinar una respuesta distinta y, hasta la más restrictiva, puede estar justificada sí se ajusta a los elementos estructurales del modelo y, entendemos, sobretudo sí se aplica en condiciones de igualdad a todas las expresiones.

Tercero. El significado del símbolo varía según la relación que la persona que lo porta tiene una vinculación “especial” o no con la administración. Es decir, no es lo mismo que quien lo porte sea funcionario o no.

Cuarto. Es importante tener en cuenta el lugar donde se expone. No es lo mismo un edificio afecto a un servicio público que un espacio público. La neutralidad se hace más patente en el caso de edificios a lugares afectos a un servicio público.

Quinto. Es importante tener en cuenta el carácter del símbolo, o en terminología del TEDH, si es “un signo exterior fuerte” o no. En este sentido, es necesario tener en cuenta el nivel del carácter proselitista del símbolo, si es mayor o menor.

Sexto. A este respecto es importante tanto el portador como el receptor. El TEDH considera susceptibles de una protección especial a los más vulnerables ante estos signos, los menores.

Séptimo. El tribunal fue capaz de “estimar” el efecto contrario del velo al mensaje propio de la educación: la tolerancia, respeto, igualdad y de no discriminación propio de la educación

Por su parte, respecto al fenómeno de los crucifijos en las aulas, el TEDH ha debido pronunciarse en el caso *Lautsi Vs. Italia*, STEDH del 3 de noviembre de 2009 y del 1 de marzo de 2010 (en Gran Cámara). En este caso, lo realmente interesante es la respuesta del máximo órgano jurisdiccional sobre la presencia de símbolos religiosos institucionales en edificios afectos al servicio público. En concreto, la demandante era una madre atea que con la exposición de dichos símbolos en las aulas donde sus hijos recibían la instrucción consideraba vulnerado, junto con la libertad religiosa, su derecho a educar a sus hijos conforme a sus creencias, al verse obligados a recibir clases en un aula donde presidía un crucifijo. Lo curioso de este caso, además de los argumentos que se esgrimen, es que la primera resolución de la Cámara, de 3 de noviembre de 2009, es rectificada posteriormente por la Gran Cámara el 1 de marzo de 2010.

En la primera resolución del año 2009, **el TEDH no era partidario de admitir la presencia de símbolos religiosos (crucifijos) en la escuela pública.** Entendía que su exhibición podría tener una influencia notable sobre la libertad religiosa de los alumnos que practicaran otra religión o que no practicaran ninguna. Por su parte, sostenía que el Estado debía permanecer escrupulosamente neutral en la prestación de los servicios públicos, especialmente si estos son de índole educativo. De hecho, el Tribunal no entiende como la presencia de estos símbolos, que pueden ser fácilmente identificados con una opción religiosa, puede servir al “pluralismo educativo” que argumenta la parte contraria. Por último, el Tribunal ratifica la consideración de la recurrente de que su presencia puede vulnerar el derecho de los padres a elegir la formación moral y religiosa que quiera para sus hijos e, incluso, el derecho a creer o no creer de los niños.

Tras esta decisión se pronunció la Gran Cámara se pronunció en 2010 de manera muy diversa. Utiliza varios argumentos que parece conveniente reflejar por separado:

- a) en primer lugar, la competencia sobre la presencia de símbolos en el espacio público recae sobre los Estados, especialmente si tenemos en cuenta que no existe un consenso en Europa sobre el tema. Este margen de apreciación reconocido a los Estados no impide que el TEDH realice su labor de supervisión sobre la adecuación de la decisión adoptada con el CEDH;
- b) en segundo lugar, no existe ninguna evidencia que permita deducir que la presencia de estos símbolos en los muros de la clase tenga influencia sobre los alumnos;
- c) en tercer lugar, la percepción subjetiva particular del recurrente no es suficiente para determinar que el crucifijo es meramente un símbolo religioso. Debe ser fruto de una convención social;
- d) en cuarto lugar, aunque el Estado italiano alegue que la presencia del crucifijo no es por motivos religiosos, sino que responde a una larga tradición, el TEDH considera que esto no es óbice para que su presencia pueda lesionar un derecho fundamental;
- e) en quinto lugar, el TEDH considera el crucifijo un “símbolo pasivo”, cuya influencia sobre los pupilos no es comparable con un discurso o con la participación en actividades religiosas;
- f) en sexto lugar, el TEDH considera que la presencia de estos símbolos es armonizable con el pluralismo educativo, primero porque su presencia no se debe asociar con la enseñanza de la religión católica y, segundo, porque las autoridades italianas abren el entorno escolar a la presencia de otras religiones en las mismas condiciones (los alumnos pueden portar símbolos religiosos en las clases, se tiene en cuenta las prácticas de las religiones minoritarias, la enseñanza de los credos reconocidos puede ser organizada en las clases, se celebra el final del Ramadán, etc.)
- g) en séptimo lugar, como la presencia de símbolos religiosos en las clases no alienta la práctica proselitista no se considera que se vulnera el derecho de los padres a elegir la formación de sus hijos acorde con sus creencias, pues los alumnos no se han visto compelidos a presenciar referencias tendenciosas al crucifijo por parte de los profesores.

En este caso, podemos extraer también algunas conclusiones interesantes:

Primero. El Tribunal ratifica en la idea de que, en todo caso, sean los símbolos institucionales o personales, la competencia corresponde a cada Estado y por ello su respuesta puede ser diversa.



Segundo. A diferencia de los personales, la percepción subjetiva particular del símbolo institucional no afecta esencialmente a su significado. Mientras que en los símbolos personales el significado hay que ponerlo en relación con la persona que lo porta, depende de su voluntad, en el caso de los signos institucionales el TEDH su significado no depende de lo que le sugiera a una persona sino que deberá ser resultado de una convención social (lo que todos entendamos que significa ese símbolo).

Tercero. Aunque se apele a un posible carácter histórico cultural, esto no excluye la posibilidad de que su exhibición vulnere el derecho de libertad de conciencia.

Cuarto. Concibe a estos símbolos como “pasivos”. De este modo surge la distinción entre símbolos dinámicos y estáticos, que tiene su fundamenta en el alcance proselitista que se le suponga al símbolo. Para el tribunal el símbolo personal (velo) es un signo exterior fuerte con un marcado carácter proselitista, por tanto dinámico, mientras que un símbolo institucional (crucifijo) que preside un aula no tiene ese efecto. Creemos que la razón que fundamenta esta opinión aparece en la propia Sentencia Lautsi, cuando el Tribunal indica que un crucifijo no tiene el mismo efecto que un discurso o speech. En nuestra opinión, al ser un símbolo personal, el TEDH incluye en la percepción del símbolo la posibilidad que tiene, quien lo porta, de “hablar” u opinar, con intención de convencer sobre una determinada convicción religiosa. Mientras que el símbolo “colgado” en la pared no puede realizar la misma acción. En nuestra opinión, esta última cuestión es confusa, por entremezclar dos formas de expresión, la verbal y la simbólica, y lo que debería valorarse es, por un lado, si la presencia de un símbolo religioso tiene o no influencia y, por otro, si las personas en sus funciones realizan labores de proselitismo, portando un símbolo religioso, bajo su presencia o en ninguno de los casos anteriores. Como se ha dicho, no siempre se puede considerar una presencia de un crucifijo meramente pasiva (Llamazares Calzadilla, 1998: 571) y en la mayor parte de las ocasiones, si el aula es de una institución pública no concertada, la separación exige la no identificación con ninguna confesión religiosa, confusión a la que puede colaborar la “presidencia” de un símbolo religioso (Castro Jover, 2008: 824).

## 2.3. Cómo se actúa en algunos países de la UE.

Dado que la respuesta puede ser propia de cada Estado, en este apartado nos interesa revisar que ha ocurrido en otros ordenamientos jurídicos. Sus soluciones no han de ser vinculantes, pero sí que nos permiten extraer argumentos para configurar nuestra propia respuesta.

Como presupuesto inicial, podemos decir que la mayoría de los países estudiados han condicionado el uso de símbolos religiosos en el espacio público, sobre todo en lo relativo a la “vestimenta islámica”. Si bien, la diferencia entre unos y otros es el alcance de dicha limitación: parcial (limitando sólo el uso de determinados símbolos, en determinados ámbitos, a través de normas específicas y, muchas veces, bajo apreciación de los Tribunales) o general (adoptando una normativa de aplicación general que limita el uso de símbolos en todo espacio o servicio público). Nuevamente, la “vestimenta islámica” ha copado el debate sobre la restricción de los símbolos religiosos en el espacio público, con una enorme repercusión.

Si tomamos como referencia la opción legislativa que los países de la UE han adoptado sobre la “vestimenta islámica”, podemos dividir los Estados en dos grupos:

- a) aquellos Estados proclives a establecer una prohibición legislativa de alcance general – prohibir los símbolos religiosos en el espacio público–; y
- b) quienes se muestran reacios a determinar jurídicamente la prohibición general, pero que si han condicionado su uso en determinados márgenes competenciales (reglamentos internos, decretos municipios o, en el caso de Alemania, normativa propia de los Estados federados).

Entre los primeros, nos detendremos especialmente en dos países que han formalizado en sendas leyes una prohibición absoluta de la presencia de símbolos religiosos en el ámbito público (Bélgica y Francia) y quienes han mostrado su disposición a legislar al respecto, pero cuya iniciativa legislativa no ha llegado a cuajar por diversas razones (Holanda y Dinamarca). En los segundos atenderemos a dos países como Alemania e Italia. No establecen una prohibición general pero si son proclives a condicionar su uso bajo determinadas circunstancias.

### a) Países proclives a la prohibición general.

Países Bajos y Dinamarca se han plantado la cuestión, sin llegar a aprobar una Ley que restrinja el uso de la “vestimenta islámica” en el espacio público, especialmente el “velo integral”.

En el marco social de los **Países Bajos** la controversia sobre el uso del velo islámico apenas era perceptible. Tan sólo un 5% de los residentes en Holanda son musulmanes y, de ellos, sólo unos 300 utilizan el *niqab* o el *burka*, siendo más extendido el uso del *hijab*. Por otra parte, el modelo era estructuralmente propenso a permitir su uso. Si tratamos de calificar el modelo, desde su origen pluriconfesional ha evolucionado hasta un sistema laico (Fernández-Coronado, 2004: 30), donde rigen la neutralidad y el principio de separación pero, al mismo tiempo, existen previsiones que permiten ayudar económicamente a las confesiones religiosas en determinadas materias (asistencia religiosa, financiación, etc.) para asegurar que la igualdad y la libertad de conciencia sea reales (Llamazares, 2011a: 209). La cuestión es que para determinar esta ayuda, las comunidades religiosas crean sus propios organismos para introducirse en el entramado social y reciben ayudas públicas especiales, lo que favorece a las dos confesiones mayoritarias (Fernández-Coronado, 2004: 31). Pero partiendo de su carácter laico, con la característica de ser neutral y promocionar el ejercicio de la libertad religiosa, el uso de los símbolos religiosos en el espacio público apenas generaba problemas. Por esta concepción se entiende que tanto los tribunales como la *Comisión por la igualdad de tratamiento*, sostuvieran que el “pañuelo” sólo puede ser prohibido por determinados motivos, como por ejemplo razones de seguridad o porque su utilización suponga una incompatibilidad real con el uniforme oficial, en el caso de los funcionarios (Informe de la Comisión de información sobre *la práctica de usar el velo integra en territorio nacional*, Asamblea Nacional, 2010: 77).

Pero en el año 2006, el gobierno holandés lanzó una primera propuesta parlamentaria para prohibir el uso del velo islámico integral en los espacios públicos. Sin embargo, no

consiguió el respaldo necesario. De hecho, juristas holandeses avisaron de la posible inconstitucionalidad de la medida y, los más críticos, consideraron que podría violar derechos civiles. Recientemente ha resurgido el tema y los Países bajos prevén adoptar una legislación que prohíba el uso del velo integral en el espacio público. Las razones que se esgrimen para justificar esta propuesta se reconducen, fundamentalmente, **a la protección de la forma de vida y cultura del país** (“The islamic veil across Europe”, *BBC News*).

**Dinamarca**, ha sido considerada tradicionalmente como un modelo de Iglesia de Estado (Fernández-Coronado, 2004: 28), donde las confesiones “reconocidas” pasan a formar parte de la estructura estatal. Esto afecta sobremanera tanto a la separación como a la neutralidad, características del modelo laico, que junto con otras previsiones constitucionales como la obligación del Rey de pertenecer a la Iglesia oficial (artículo 6 de la Constitución) o reputar como “disidentes” a las comunidades distintas a la oficial (artículo 69 de la Constitución) ponen en duda la imparcialidad propia del modelo. Si bien, la ratificación del CEDH en 1992, con una interpretación amplia de la libertad de conciencia, junto con la desaparición del reconocimiento previo de las confesiones, está favoreciendo una actitud abierta ante las demás confesiones religiosas (Llamazares, 2011a: 198).

En otro orden, la controversia sobre las caricaturas del profeta Mahoma en 2005 (Ferreiro, 2006) condicionó la opinión pública de una práctica que, en su versión más admitida –el pañuelo o *hijab*– era tradicionalmente tolerada por los ciudadanos daneses (Informe de la *Comisión de Información francesa* 2010: 72). En 2008 el gobierno danés anunció que prohibiría a los jueces usar en los Tribunales cualquier símbolo religioso o político, incluyendo crucifijos, gorros judíos, turbantes, etc. Desde entonces, el partido del Pueblo Danés, ha pedido que la prohibición se extienda a los profesores y médicos (“The islamic veil across Europe”, *BBC News* ). Finalmente, en el año 2010 el Primer Ministro danés, Rasmussen, declaró que prendas como el *Burka* o el *Niqab* **no pueden ser aceptadas en la sociedad danesa por sus connotaciones sobre una determinada concepción de la mujer y de la humanidad** (Informe de la *Comisión de Información francesa* 2010: 72). Si bien, esta declaración política no se concretó en una respuesta jurídica (Aláez Corral, 2011: 488).

**Bélgica** se ha caracterizado como modelo laico con tendencia a la pluriconfesionalidad (Fernández-Coronado, 2004: 32), la separación tienen reflejo Constitucional (artículo 21 de la Constitución) pero aun conservan ciertas reminiscencias de un modelo confesional, como la financiación directa a los ministros de las confesiones reconocidas (Llamazares, 2011a: 202). En estas circunstancias, el Estado se ha mostrado contrario a la exhibición de símbolos religiosos institucionales (como los crucifijos) en los edificios y servicios públicos, en aras de respetar neutralidad que debe presidir todo servicio público (Cavino, 2005: 6). Respecto a los símbolos personales, recientemente se ha promulgado una norma específica para prohibir, con carácter general, el uso del velo islámico en los espacios públicos. La propuesta de esta norma se inició en abril de 2010 y se aprobó en junio de 2011.

De modo genérico, la ley prohíbe cualquier ropa que oculte la identidad de la persona en espacios públicos. Para ello, modifica el artículo 563 bis del Código Penal belga e introduce multas de 15 a 25 € y penas de entre 1 y 7 días, para quien se presente en un espacio público con el rostro cubierto, total o parcialmente, haciéndole irreconocible. En este caso se ha excluido la definición de espacio público que contenía la propuesta original y que reproducimos por ser interesante “(...) «la vía pública, incluidos los arcenes y las aceras, los

pasadizos peatonales aéreos o subterráneos, los caminos y servidumbres de paso, los parques, los jardines públicos, los campos de deporte y los parques y áreas de juego, los locales de carácter cultural abiertos al público o los edificios cerrados afectos al uso del público o en los que puedan prestarse servicios públicos» (Aláez Corral, 2011: 489).

Pero hasta la promulgación de esta disposición, el debate sobre esta cuestión era creciente en los municipios. Entre los primeros intentos de establecer una prohibición se encuentra el del Alcalde de Molenbeek, Philippe Moureaux, que impidió el uso del velo integral sobre la base de la necesaria protección del orden público, con causa en la correcta identificación de las personas (seguridad). Del mismo modo el Alcalde de Dison, un municipio donde apenas una treintena de mujeres portan el velo, en una población de unas 15.000 personas, dictó un reglamento similar. La consecuencia ha sido que las mujeres apenas salen de sus casas, salvo para renovar su carnet de identidad, para lo que se retiran el velo (Informe de *la Comisión de Información francesa* 2010: 75).

Uno de los modelos de laicidad más representativos es el francés. En **Francia** la laicidad es un elemento estructural del Estado, recogido constitucionalmente, y la separación, junto con la neutralidad están plenamente definidas. Separación que aleja toda “ayuda” del Estado a las comunidades y neutralidad que, superando la propia imparcialidad, implica que el Estado no puede favorecer a ninguna comunidad religiosa sin caer en el rechazo o la hostilidad. Esta neutralidad permite al Estado tratar por igual cualquier “cosmovisión”, sea o no teísta, promover valores comunes y tomar posición sobre problemas con incidencia ética, religiosa o moral (Llamazares, 2011a: 257).

Ya originariamente, la normativa esencial para configurar el modelo de relación con las confesiones religiosas en Francia contenía una disposición general sobre la presencia de símbolos religiosos, en este caso institucionales. En el artículo 28 de la Ley de 1905 sobre separación Iglesia-Estado se prohíbe exhibir toda insignia o emblema religioso en los establecimientos públicos, salvo en los edificios de culto, los cementerios, los monumentos funerarios, los museos y exposiciones.

Pero los acontecimientos recientes, relacionados con el uso del velo en el colegio, determinaron la insuficiencia de esta disposición y su alcance meramente institucional, haciendo necesario pronunciarse sobre la viabilidad de usar símbolos religiosos personales. *“En 1989 surgió el primer asunto «de velo islámico». A principios de este año, tuvieron lugar varios incidentes en centros de enseñanza secundaria, concretamente en el colegio de Creil, en Oise. Tres alumnas fueron expulsadas por negarse a quitarse el velo, a pesar de habérselo solicitado los profesores y el director del centro”* (Kervanci contra Francia, TEDH: 20)

En estas condiciones se promulgaron dos hitos normativos: La promulgación de la **Ley 2004-228, de 15 de marzo de 2004 que regula, bajo el principio de laicidad**, el uso de signos o imágenes que manifiestan una pertenencia religiosa en escuelas y colegios públicos (JORF n°65 du 17 mars 2004 p. 5176.) y de la **Ley 2010-1192, de 11 de octubre de 2010**, que prohíbe la ocultación del rostro en el espacio público (JORF n°0237 du 12 octobre 2010 p. 18344). La primera de ellas sitúa la restricción de los símbolos religiosos en el marco educativo y destaca la preeminencia del principio de laicidad, donde la enseñanza pública y laica es un eje fundamental del modelo francés. La segunda trasciende este ámbito para

centrarlo en un contexto general, donde la seguridad pública se convierte en un elemento central para determinar la restricción en el uso de estos símbolos.

Con carácter previo la publicación de la primera norma del 2004, se emite el conocido *Informe Stasi* (Informe de la *Comisión de reflexión sobre la aplicación del principio de laicidad en la República*, Asamblea nacional, 2004). Es imposible recoger todas las afirmaciones interesantes que contiene al respecto y, especialmente, aquellas que tratan de la laicidad. Pero sí que cabe hacer uso de las proposiciones que, en cierto sentido, indicaron el camino que seguiría la Ley. Entre las propuestas que baraja, se considera necesario adoptar una Ley sobre la Laicidad que, entre otras cuestiones, incluya un artículo donde se prohíba en las escuelas y colegios públicos la exhibición de símbolos que manifiesten una adscripción política o religiosa (lo que luego sería el texto de la Ley). Según el informe, esta disposición debe incluir una exposición de motivos que aclare que se refiere a símbolos **ostensibles**, grandes crucifijos, velos o kippa. Por lo tanto, no se considera prohibidos los denominados “símbolos discretos”, por ejemplo medallas, cruces pequeñas, estrellas de David, manos de Fátima o un Corán pequeño (Laïcité et République, 2004: 149-150). Junto a esta propuesta se incluía como instrumento para respetar la diversidad religiosa, una previsión para introducir en el calendario oficial el “Día del perdón” o “Yom Kipur” y la “fiesta del sacrificio” o “fiesta del cordero” como días festivos (Laïcité et République, 2004: 150). Una disposición que en opinión de Elorza era una ocasión única para mostrar, con su incorporación en la Ley sobre la prohibición del uso ostentoso de símbolos religiosos, que se respetaba la religión (2004: 86). O dicho de otra forma, evitar una valoración negativa del Islam como religión.

A grandes rasgos, la **Ley 2004-228** completa el artículo 141-5 del Código de Educación, introduciendo un párrafo donde se **prohíbe que los alumnos de los centros públicos utilicen símbolos o vestimentas que manifiesten ostensiblemente su pertenencia a una religión**. Hay dos elementos que interesa destacar de esta regulación. Por un lado, **los símbolos, o su uso, han de ser ostensibles**, lo que condiciona el tipo de símbolo prohibido (por ejemplo, las pequeñas cruces ocultas bajo la ropa o no muy visibles quedarían excluidas). Con ello, parece ser, se pretende evitar la utilización de símbolos que ejerzan influencia proselitista o sean utilizados por los interesados como instrumento de reivindicación. Por otro lado, como señala la propia norma la aplicación de un procedimiento disciplinario, con resultado de expulsión, en caso de incumplimiento de la norma por parte del alumno, deberá estar precedida por un diálogo con el estudiante “(...) *Le règlement intérieur rappelle que la mise en oeuvre d'une procédure disciplinaire est précédée d'un dialogue avec l'élève.* ». Diálogo que, aunque aparentemente es una solución idónea, no se concibe de forma bilateral sino que, en todo caso, será para que el estudiante entienda las razones por las que no podrá seguir utilizando el símbolo religioso (Ciaurriz, 2009: 110).

Hasta la promulgación de esta Ley los responsables de los Centros educativos debían decidir si aplicaban o no la restricción, teniendo en cuenta las directrices fijadas en el dictamen del *Consejo de Estado de 27 de noviembre de 1989* (Avis n°346.893 du 27 novembre 1989 du Conseil d'État relatif au port de signes d'appartenance à une communauté religieuse au sein de l'école publique) y la *Circular del 12 de diciembre del mismo año* (Circulaire du 12 décembre 1989, Laïcité, port de signes religieux par les élèves et caractère obligatoire des enseignements, JO n° 46 du 21 décembre 1989). En todo caso, el objetivo de las actividades



desarrolladas por los responsables del centro para determinar la restricción en el uso de estos símbolos era el mismo, comprobar y decidir si el alumno utilizaba el símbolo como un acto de proselitismo, restringible, o en ejercicio de su libertad de manifestar sus creencias, menos limitable (Valero Heredia, 2005: 1975).

Esta prohibición sectorial de la **Ley de 2004**, que afectaba esencialmente al ámbito educativo, se amplió, no sí ciertas dudas por parte del *Consejo de Estado* que en 2010 prefería endurecer las restricciones parciales ya existentes. Fue el 11 de octubre de 2010 cuando la Asamblea Nacional y el Senado francés aprobaron la **Ley 2010-1192** que prohibió ocultar el rostro en los espacios públicos. La norma no se refiere expresamente al velo islámico pero, con la prohibición general de ocultar el rostro, es obvio que *burka* y *niqab* están implícitamente relacionados (Felix, 2010: 156). A estos efectos, la norma consideró espacio público *todas las vías públicas, así como los lugares abiertos al público y afectos a un servicio público* (artículo 2.1). La prohibición no tiene carácter absoluto, estableciendo, la propia norma, excepciones cuando la prenda esté prescrita, autorizada por disposiciones legales o reglamentarias, justificada por motivos de salud o profesionales o se encuadre en el ámbito de actividades deportivas, festividades, manifestaciones artísticas o tradicionales (artículo 2.2). Si bien, estas excepciones son un *numerus clausus*, no se pueden ampliar aunque tiene un evidente marco discrecional. Las consecuencias para quien incumpla esta norma serán multas de hasta 150 euros y/o la asistencia a clases de ciudadanía.

Hasta la promulgación de esta norma los conflictos que surgían en ámbitos distintos al educativos se resolvían aplicando disposiciones generales. Por ejemplo, el artículo 78 del Código de Procedimiento Criminal que obliga a tener descubierto el rostro para proceder a la identificación, que condiciona el uso de “velos” en controles de identidad, en la expedición de documentos identificativos oficiales, para acceder edificios públicos, etc. Por ello, el propio Consejo de Estado, en su informe de 2010, consideraba suficiente esta normativa para atajar las cuestiones que surgieran, sin necesidad de acudir a una prohibición general. De hecho, este organismo consideraba incompatible la prohibición general, en base a los estándares que fijan las normas internacionales sobre Derechos Humanos y la propia Constitución francesa, y abogaba por un endurecimiento de las restricciones sectoriales. Lo interesante del informe es que el Consejo de Estado avisaba de que la tradicional noción de «orden público material» era suficiente para justificar las prohibiciones sectoriales (la salud, la moral y la seguridad pública), pero que tan sólo una interpretación novedosa del orden público, que vino a llamar «orden público inmaterial», podría justificar una prohibición general. En esta noción, el orden público debía extenderse a la consideración de una exigencias recíprocas mínimas y unas garantías esenciales de la vida en sociedad justificaría la prohibición absoluta (Aláez Corral, 2011: 490-492).

## **b) Países que no son proclives a la prohibición general.**

**Alemania** se ha concebido como un modelo laico con tendencia a la pluriconfesionalidad (Fernández-Coronado, 2004: 32). En este sistema, la separación y neutralidad puede derivarse de las disposiciones constitucionales, si bien concurren ciertas matizaciones que han venido a identificar el modelo como *semilaico* (Llamazares, 2011a: 228). Por un lado, a los efectos de la separación estructural entre Estado y comunidades religiosas, lo paradójico es que mientras se garantiza la autonomía de las comunidades religiosas, al mismo tiempo se

reserva el carácter de “corporación de derecho público” para aquellas que cumplan ciertos requisitos, estableciendo así distintos escalones según se alcance o no ese estatus. Por otro lado, en el modelo alemán la neutralidad se concibe compatible con una relación “abierta”, donde hay imparcialidad, pero no indiferencia, existe colaboración para la realización de la libertad religiosa y no se niega la posibilidad de tener en cuenta la especialidad de las confesiones religiosas. Todo ello determina un régimen especial para las iglesias que son corporaciones de Derecho público frente al régimen común que se aplica al resto de entidades (Llamazares, 2011a: 237).

A los efectos de nuestro interés, el uso de símbolos religiosos, no existe una normativa general que prohíba su uso en el espacio público. En términos generales, podemos decir que está amparado por la Ley fundamental. El ejercicio de la libertad de conciencia y religión es inviolable (*artículo 4 de la Ley Fundamental de Bonn*). Si bien, en el caso que deba limitarse su uso, toda limitación a un derecho fundamental debe realizarse al amparo de la Ley que lo regula o de una Ley general, en todo caso no puede estar limitada al caso individual (*artículo 19 de esta Ley Fundamental*).

Desde este prisma, el *Tribunal Constitucional Federal alemán* se tuvo que pronunciar, en la famosa Sentencia de 16 de marzo de 1995, sobre un Orden del Estado federado de Baviera, del 21 de junio de 1983, que preveía la exhibición de un crucifijo en las aulas públicas, sin eliminar la obligación de profesores y alumnos de respetar los *sentimientos religiosos individuales* (Pardo Prieto, 2012: 31). Posibilidad que justificaban despojándolo de su significado religioso por dotarle de uno cultural. Por lo tanto, al identificar el crucifijo como parte de una tradición cultural su exposición no vulneraba la neutralidad debida del sistema educativo ni al ejercicio de la libertad religiosa. Sin embargo, el *Tribunal Constitucional* consideró inconstitucional dicha previsión sobre dos argumentos:

Primero, frente a la alegación de que el crucifijo no tiene exclusivamente una dimensión religiosa sino que, además, debe ser valorada en su condición de “símbolo cultural”, el propio Tribunal advierte de que vaciar de contenido religioso al crucifijo y reducirlo a una mera expresión cultural puede implicar una profanación de su carga religiosa e, incluso, una vulneración de la autonomía de las confesiones religiosas, particularmente las cristianas, que lo han elegido como símbolo de su fe. De esta forma, considera que no debe olvidarse su carácter religioso y, por ello, su presencia atenta contra la neutralidad que debe presidir los servicios públicos (Miranda, 2010: 43).

En segundo lugar, no se puede negar el efecto llamada que tiene el símbolo sobre los estudiantes, que son especialmente influenciados al no haber formado todavía sus convicciones (Llamazares Calzadilla, 1998: 570-571). De modo que, la vulneración que produce su exhibición sobre la libertad religiosa afecta específicamente a su dimensión negativa, concretada en el derecho a mantenerse alejado de símbolos religiosos ajenos a la propia. Y frente al argumento de que la mayoría de la población es cristiana, por lo que su repercusión sería mínima, el Tribunal recuerda que la libertad religiosa y la libertad de expresión (afectados especialmente por la utilización de los símbolos religiosos) son dos libertades que deben proteger especialmente a las minorías y, en caso de conflicto, no puede utilizarse el criterio de la mayoría para favorecerla, pues entiende que lo que ampara la libertad es justamente el ejercicio de la libertad para quienes tienen más dificultades en hacerlo. Algo en línea con el segundo de los principios de justicia enunciados por Rawls,

cuando asegura que las desigualdades deben estar abiertas a todas las posiciones que aseguren una equitativa igualdad y procurar el máximo beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad (Rawls, 1996: 33). La solución fue adoptar, en el Estado federado de Baviera, una Ley específica que mantenía los crucifijos siempre que no entrarán en conflicto con los derechos de las minorías y quien solicitará su remoción acredite un interés jurídico (Pardo López, 2008: 195-196).

En el marco de la simbología personal, mientras no existen reglas específicas en contra de su uso por los estudiantes, el debate se complica cuando se refiere al profesorado (Robbers, 2006: 286). En el famoso caso *Ludin* los Tribunales entraron a valorar la posibilidad de que una profesora impartiera las clases portando un *hijab* (Robbers, 2006: 290-291). En su pronunciamiento, el *Tribunal Administrativo superior de Lüneburg* consideró que era necesario prescindir del velo o *hijab* para que la profesora pudiera impartir sus clases. Para ello, el Tribunal apeló a la neutralidad que debe presidir la enseñanza pública (Fernández Arias, 2012: 11). Esta neutralidad fue confirmada por el *Tribunal Administrativo Federal*, en la Sentencia dictada el 24 de junio de 2004, ante el recurso interpuesto por la señora *Ludin*, donde aseveró que el uso del *hijab*, por parte de una profesora, constituye una expresión de su falta de neutralidad religiosa y política; pero paradójicamente consideró que no produce el mismo efecto otros símbolos, como el hábito de un monja (Aláez Corral, 2011: 494).

El caso llegó hasta el *Tribunal Constitucional Federal alemán* que estimó el recurso de la señora *Ludin*. Por una parte, el *Tribunal Constitucional* apreció violación de su derecho de libertad religiosa y diferenció, en orden a solucionar estas cuestiones, entre la presencia de símbolos religiosos como el crucifijo en las aulas, que identificó con una cuestión de orden del Estado, y la utilización del velo, que debe ser considerado como manifestación personal, tolerada por el Estado. En este último caso, su significación, cuestión tan debatida en el caso de si el crucifijo tiene o no significado religioso, debe deducirse en relación a la persona que lo usa. No pudiendo (debiendo, incluimos nosotros) concluirse, de manera general, que se trata de un símbolo de represión (Fernández Arias, 2012: 11).

Si bien, ya se habían producido otros casos en otros Estados federados alemanes en los que se había restringido el uso del velo en la escuela. Por ello, el Tribunal determinó posible su restricción por cada Estados federados siempre que su utilización impidiera el correcto ejercicio de la función pública. Y para restringirlo fijó unas condiciones, de acuerdo con la Constitución: el Estado federado debe haberlo previsto en la Ley (Robbers, 2006: 291); y debe justificar convenientemente que su uso supone un conflicto real con otros bienes jurídicos, fundamentalmente el derecho a la educación, la libertad religiosa de los estudiantes, el derecho de los padres a educar a sus hijos conforme a sus propias convicciones o el carácter neutral de la educación pública (Aláez Corral, 2011: 494).

Por lo demás, en el resto de espacios públicos, se aplica por analogía la normativa propia. Como sucede con el derecho de reunión, en cuya Ley se recoge la prohibición de participar en espacios abiertos y/o manifestaciones portando objetos que impidan acreditar convenientemente la identidad de la persona. Más interesante fue el caso en el que un Juez de menores expulsó de la Sala a una mujer del público por portar velo. El *Tribunal Constitucional* consideró que esa decisión no era conforme a derecho pues no encontraba causas para su justificación. Según el Tribunal no hubo desacato ni alteración del orden en la



sala, cuestiones que sólo se producirían si se pretendiera menospreciar al Tribunal o a los asistentes o la persona no fuera identificable (Aláez Corral, 2011: 495).

En **Italia**, en 1989 la Corte Constitucional identificó oficialmente la laicidad como principio supremo del ordenamiento. Si bien, existen elementos críticos que afectan tanto a la neutralidad como a la separación. La denominada *confesionalidad cultural*, que sigue apareciendo en decisiones jurisprudenciales y sociales bajo la consideración de que el cristianismo forma parte de la cultura italiana, o *el principio de bilateralidad*, que introduce diferencias en el modo de cooperación con las confesiones, tienen un notable efecto sobre la neutralidad (Llamazares, 2011a: 247-248). Del mismo modo, decisiones como configurar el régimen de la enseñanza y asistencia religiosa como servicio público, y a quien los presta como funcionarios, afecta a la separación (Llamazares, 2011a: 249). De este modo, aunque el caso de la presencia de crucifijos en las aulas italianas llegó hasta el TEDH y ya hemos visto su resolución, hubo pronunciamientos internos que pueden aportarnos algunas indicaciones valiosas sobre la respuesta italiana a la presencia de estos símbolos en la escuela pública.

El *Tribunal Civil de Aquilia*, en el caso de la presencia de crucifijos en la escuela primaria de Ofena, consideró derogadas las disposiciones reglamentarias, adoptadas durante un modelo anterior al actual, que justificaban la presencia de dicho símbolo como parte del mobiliario de la escuela. Nos referimos al artículo 118 del Decreto Real núm. 965 del 30 de abril de 1928, y el artículo 119 del Decreto Real núm. 1297, de 26 de abril de 1928 (Olivetti, 2009: 254) o (Pardo Prieto, 2012: 27). Por lo tanto, su presencia es contraria al nuevo modelo de relación adoptado constitucionalmente, especialmente por aplicación de los principios de no confesionalidad del Estado (o laicidad) y de libertad religiosa (o libertad de conciencia) (Olivetti, 2009: 254). Ambos principios viene recogidos en la Constitución y que constituyen la cima del modelo. Además, tuvo en cuenta el carácter vulnerable de los estudiantes, en este caso menores de edad, cuyas convicciones son menos sólidas y aún no están formadas, lo que les lleva a ser más influenciables por los símbolos (Pardo López, 2008:198).

Más adelante, en el caso *Lautsi*, el *Tribunal Administrativo de la región de Véneto* tuvo que decidir sobre la pretensión de la Sra. Lautsi para que retirarán los crucifijos de las aulas del colegio al que asistían sus hijos, por considerar que eran contrarios a su libertad religiosa y, más concretamente, a su derecho a educar a sus hijos conforme a sus creencias. En la resolución del proceso judicial se entremezclaron cuestiones técnicas (Pardo Prieto, 2012: 27), (Pardo López, 2008: 199) y algunas de fondo. Son estas últimas las que más nos interesan y en las que nos detendremos. Básicamente, los argumentos que utilizó el *Tribunal Administrativo de Véneto* para denegar el recurso y, por lo tanto, entender que el crucifijo debe mantenerse en las aulas, fue apelar a su valor añadido como símbolo de la historia, cultura e identidad italiana (Sentencia núm. 110, de 17 de marzo de 2005), al tiempo que el *Consejo de Estado* confirmó esta visión, al estimar que el crucifijo había llegado a ser uno de los valores civiles de la sociedad italiana (Sentencia 13 de febrero de 2006). Cuestión que tiene su eco más reciente en las propuestas de los diputados italianos para incluir en la constitución una referencia al valor de la tradición judeocristiana como fundamento de la cultura y civilización italiana (Pardo, 2009: 406) en la *Legge regionale 21 novembre 2011, n.18, esposizione del crocifisso negli immobili regionali* (BUR Lombardia 25 novembre 2011, suplemento n. 47), cuyo primer artículo reconoce el valor histórico cultural y social

de sus raíces judeocristianas y, por ello, su artículo 2 ampara su presencia en las instituciones públicas regionales. Una justificación que parte de la doctrina española ha adoptado para argumentar que la presencia de los crucifijos en las aulas no es contrario a la neutralidad del Estado por su añadido cultural, histórico y tradicional (Martín Sánchez, 2008: 94); (Cañamares Arribas, 2006: 350)

En lo que se refiere a la presencia y utilización de “vestimenta islámica” en el espacio público, Italia no tiene una disposición general que prohíba su uso. Más bien al contrario, en la *Carta de Valores de la ciudadanía y la integración*, presentada por el Ministerio de interior en el año 2007, se afirma que no deben existir restricciones a la vestimenta, siempre que sea voluntariamente elegida y no afecte a la dignidad de la persona. Aunque en el mismo texto considera “no aceptable” vestimenta que oculte el rostro, pues impide relacionarse con los demás. Del mismo modo, en sendas *Circulares del Ministerio de Interior, de 1995 y del año 2000*, se razonó que, para la emisión del documento de identificación, o del permiso de residencia, el turbante, el velo o demás símbolos portados por motivos religiosos y que son parte de la vestimenta habitual de quien lo porta sirven para identificarlo, excepto si estos ocultan el rostro. Como en los casos anteriores, serán los municipios quienes establezcan ciertas restricciones. La mayoría de ellas fundamentadas en el artículo 5 de la Ley 152/1975 de tutela del orden público que prohíbe el uso de prendas que dificulten la identificación de la persona en un espacio abierto y público (Aláez Corral, 2011: 495-497).

## 3 El marco normativo y jurisprudencial español

Como se ha puesto de manifiesto nuestro ordenamiento carece de una normativa específica para regular la utilización de símbolos religiosos. Sin abundar en lo ya dicho, resulta, en la práctica, imposible realizar una regulación de conjunto de una materia tan dispersa, variada y compleja sin que ello suponga la existencia de notables carencias técnicas, cuando no la directa contradicción con presupuestos básicos de nuestro ordenamiento jurídico. Sería además una mala técnica legislativa regular una cuestión que puede abordarse desde diferentes sectores del ordenamiento. Ciertamente, dicho tratamiento puede resultar, en principio, más dificultoso, pero resulta más coherente con los propios presupuestos e instrumentos del ordenamiento, que ofrece pautas y recursos suficientes para ir resolviendo cada caso concreto.

Con el fin de aportar instrumentos que puedan facilitar la labor del gestor público, en una materia como esta, parece adecuado realizar, aún cuando de forma somera y sintética, una referencia a los principios constitucionales que entran en juego. Es decir, partiremos de la articulación de los principios que informan la relación entre el Estado y el fenómeno religioso, tanto desde el punto de vista individual como colectivo, para obtener los criterios básicos de actuación de los poderes públicos en esta materia. De forma que, posteriormente, podamos aplicar correctamente las normas de los diferentes sectores del ordenamiento que puedan afectar a los símbolos religiosos.

### 3.1. Principios constitucionales.

La Constitución española de 1978 establece como principios informadores de la relación entre el Estado y el fenómeno religioso los siguientes: A. Personalismo. B. Libertad de conciencia (ideológica, religiosa y de culto). C. Igualdad en la libertad. D. Pluralismo y tolerancia. E. Laicidad del Estado. F. Cooperación. G. Participación.

Dichos principios derivan, como no puede ser de otra manera, de nuestra Constitución y, más en concreto de lo dispuesto en el artículo 1.1. de la misma al señalar que *“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.”* A su vez, el artículo 10.1 señala que: *“La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y la paz social.”*

Nos encontramos, por tanto, ante el horizonte axiológico fijado por la Constitución para todo el ordenamiento jurídico. Una serie de valores, los contenidos en el artículo 1.1., que, como se ha señalado, tienen notable incidencia en nuestro ordenamiento, así: 1. Indican el sentido con el que deben interpretarse los derechos fundamentales y las libertades públicas. 2. Hacen

lo propio (condicionamiento de la interpretación) respecto de los demás principios constitucionales. 3. Establecen el marco de referencia para el enjuiciamiento de la constitucionalidad, cuando la Constitución no contiene una regulación material o deja en libertad al legislador. 4. Expresan, además, mandatos positivos a los poderes públicos y, especialmente, al legislador, incluso para el establecimiento de la organización precisa para la garantía material de los derechos fundamentales y las libertades públicas. (Parejo Alfonso, 1989; 963-965)

De los siete principios enunciados cuatro son básicos, aplicables a todos los sectores del ordenamiento: Personalismo (expresado en el artículo 10.1), Libertad de conciencia (valor libertad del artículo 1.1.) Igualdad en la libertad (igualdad y justicia del artículo 1.1., puesto que la justicia se resume en la igualdad en la libertad) y Pluralismo y tolerancia (valor pluralismo del artículo 1.1.). El principio de laicidad del Estado es un principio específico de la relación del Estado con lo religioso y está al servicio de los valores de libertad, igualdad y pluralismo del artículo 1.1. Finalmente los principios de cooperación y participación, son principios derivados que se conectan, como veremos con el mandato dirigido a los poderes públicos en el artículo 9.2. de la Constitución de promover condiciones y remover obstáculos para que, el ejercicio de la libertad y la igualdad de los individuos y los grupos en que se integran, sean reales y efectivas.

No vamos a realizar un análisis pormenorizado de cada uno de ellos. Dado las especiales implicaciones que tiene el uso de símbolos religiosos en los principios de laicidad y libertad de conciencia, nos centraremos en ambos.

**Libertad de conciencia (ideológica religiosa y de culto).** El principio aparece formulado en el artículo 16.1 de la Constitución española, cuando se afirma que: “*Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones externas, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.*”

La garantía así reconocida tiene una doble perspectiva en nuestro sistema político.

De una parte se configura como un principio informador del ordenamiento: “*las libertades que garantiza el artículo 16.1 exceden del ámbito personal por su dimensión institucional y porque significan el reconocimiento y la garantía de la opinión pública libre y, por tanto, del pluralismo político propugnado por el artículo 1.1 de la Constitución como uno de los valores superiores del ordenamiento.*” (STC 20/1990).

En tanto que principio obliga a los poderes públicos a una serie de actuaciones, entre las que se pueden destacar:

Los poderes públicos no pueden concurrir con el sujeto en la elección de sus ideas, convicciones o creencias, ni en las manifestaciones propias de esas ideas, convicciones o creencias. Por tanto deben mostrarse neutrales ante la pluralidad de opciones entre las que el sujeto puede elegir.

Los poderes públicos no pueden obligar a nadie a declarar sobre su ideología religión o creencia, tal y como expresamente prohíbe el artículo 16.2 de la Constitución.

Como consecuencia del mandato del artículo 9.2 de la Constitución, los poderes públicos deberán promover condiciones y remover obstáculos para que el ejercicio de las libertades contenidas en el artículo 1.1. sean reales y efectivas.

La segunda perspectiva parte de la consideración de que la libertad de conciencia (ideológica, religiosa y de culto) es un derecho público subjetivo de carácter fundamental, un único derecho con manifestaciones diferenciadas –según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional- recogido en los artículos 16.1 y 2. El análisis de la libertad de conciencia como derecho fundamental requiere hacer referencia a los sujetos del derecho, a su contenido y límites.

Respecto de los sujetos, de una parte se reconoce al sujeto individual, ya sean españoles (artículo 16.1 CE) o extranjeros (artículo 13.1) en los términos que suscriban los tratados suscritos por España y como desarrollo y aplicación interna de los mismos en la Ley. Junto al sujeto individual, el derecho de libertad de conciencia (ideológica, religiosa y de culto) también se reconoce a los grupos (artículo 16.1). Desde el punto de vista estrictamente religioso, tienen la consideración de grupos religiosos en nuestro ordenamiento jurídico las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones que se hayan inscrito en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia (artículo 5 de la LOLR).

En cuanto al contenido, podemos afirmar que el contenido del derecho de libertad de conciencia (ideológica, religiosa y de culto) es esencialmente idéntico, sea su titular la persona individual o el grupo, tanto si se trata de convicciones o creencias religiosas o no religiosas, como consecuencia del principio de igualdad y no discriminación del artículo 14. De manera que es necesario proceder a una interpretación amplia de la LOLR concibiendo el término religión en su mayor extensión, tal como la configura la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y que nuestro Tribunal Constitucional ha hecho suya (STC 46/2001).

El contenido del derecho de libertad de conciencia, si atendemos tanto a lo establecido en el texto constitucional como en el artículo 2 de la LOLR, incluye: a) la libertad y el derecho a tener unas u otras convicciones ideas o creencias, a cambiarlas o modificarlas; b) la libertad y el derecho a expresar, manifestar o silenciar dichas convicciones, ideas o creencias; c) la libertad para comportarse de acuerdo con ellas y a no ser obligado a actuar en su contra; y d) la libertad para asociarse con quienes se compartan o identifiquen dichas convicciones, ideas o creencias.

En el sentido que nos interesa, podemos afirmar que el uso de símbolos religiosos constituye una forma de expresión, de manifestación, de las creencias religiosas.

Por último, es necesario hacer referencia a los límites al derecho de libertad de conciencia (ideológica, religiosa y de culto). A tenor del texto constitucional, el derecho de libertad de conciencia no tiene *“más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la Ley”* (artículo 16.1 CE). Y, por su parte el artículo 3.1 de la LOLR establece que: *“El ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la 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.”*

De acuerdo a los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por España, conforme a los cuales deben interpretarse las normas relativas a esos derechos (artículo 10.2 CE), las limitaciones deben cumplir dos condiciones:

- 1ª. Deben hacerse por Ley.
- 2ª. Deben ser necesarias para proteger y defender:
  - a) La protección de los derechos y libertades de los demás.
  - b) La salvaguardia de la seguridad, la salud y la moralidad públicas.

Esos elementos constitutivos del orden público: protección del derecho de los demás, y salvaguardia de la seguridad, salud y moralidad públicas, habrán de interpretarse en el ámbito de una sociedad democrática.

Cuando se trata de limitación de derechos fundamentales, las Constituciones democráticas, en particular la española, no son equidistantes respecto del conflicto entre mayoría y minoría, sino que se interponen directamente a favor de la minoría que ejerce sus derechos en el espacio público, limitando la capacidad de actuación del poder público y sometiendo su poder para limitar/delimitar esos derechos a estrictas exigencias formales –los límites deben establecerse por norma con rango de Ley de forma cierta y clara- y materiales –los límites deben establecerse sólo cuando sea necesario en una sociedad democrática para proteger ciertos bienes o derechos de rango constitucional y deben aplicarse proporcionalmente (Aláez Corral, 2011; 149)

En definitiva, puesto que el uso de símbolos religiosos, es parte del contenido del derecho de libertad religiosa, su limitación solo puede encontrarse en una norma con rango de ley y que tenga por finalidad la protección del ejercicio de una libertad pública o un derecho fundamental de terceros, o la salvaguardia de la seguridad, salud o moralidad públicas.

**Laicidad del Estado.** Aparece recogido en el primer inciso del Artículo 16.3 de la Constitución, cuando se establece que *“Ninguna confesión tendrá carácter estatal”*. Como hemos afirmado la laicidad es un principio específico de la posición del Estado frente al fenómeno religioso y al servicio de la consecución de los valores de libertad e igualdad. Como se ha escrito *“la laicidad o no confesionalidad del Estado ... representa un corolario de la libertad e igualdad en el ámbito de la organización y funcionamiento de los poderes públicos”*. (Prieto Sanchís, 1991; 180).

El termino laicidad no ha estado exento de polémica en nuestro ordenamiento. Ciertamente la fórmula del artículo 16.3 responde a un compromiso alcanzado en aras del consenso constitucional de 1978. Por otra parte nuestro Tribunal Constitucional tardó bastante tiempo en utilizar el término, lo hizo en 1985 (STC 19/1985) y posteriormente en 2001(STC 46/2001). Desde entonces utiliza el término con normalidad como equivalente a aconfesionalidad. Todo ello provocó que fuera corriente en los medios de comunicación y



por parte de algunos sectores doctrinales que se afirmase que nuestra Constitución había establecido un Estado aconfesional pero no laico. Como ha señalado Llamazares no es inocente afirmar que el Estado español es aconfesional, unida esa afirmación a la negación de que sea un Estado laico. Y es que en la significación que da al término aconfesionalidad el diccionario de la Real Academia de la Lengua solo se alude a la separación y a la emancipación del poder político con respecto al poder religioso, pero no a la neutralidad. Separación sí, pero con posibilidad de privilegios para la iglesia mayoritaria. Evidentemente se trata de una interpretación en clave de confesionalidad histórico-sociológica encubierta (Llamazares Fernández, 2011a; 348)

Una vez que nuestro Tribunal Constitucional ha utilizado el término con normalidad, desde algunos sectores doctrinales se refieren siempre a la laicidad como “positiva” (amparándose en que la STC 46/2001 utilizó esa expresión) para indicar que ello significa que existe en nuestro ordenamiento una valoración positiva de las creencias religiosas (Molano, 1987; 206) (Cañamares Arribas, 2011; 102-103). Nada en nuestro ordenamiento jurídico permite la afirmación de que se valoren positivamente las creencias religiosas, o que los motivos religiosos merezcan mayor protección que otros motivos (Navarro Valls y Martínez Torrón, 1997; 30-32).

Lo que nuestro ordenamiento jurídico valora positivamente no es la creencia, sino la libertad para elegir unas creencias u otras o no elegir ninguna, siendo indiferente (o debiendo serlo) para el Estado que el sujeto sea creyente, agnóstico, ateo o radicalmente indiferente.

Como ha puesto de manifiesto Ruiz Miguel esta idea de laicidad positiva, es una expresión sorprendente en cuanto se cae en la cuenta de que pretende significar que la única buena laicidad (o aconfesionalidad o neutralidad) consiste en que el estado mantenga medidas favorables hacia las religiones, es decir, que sea aconfesional pero partidario de alguna o algunas religiones, quizás no de todas, y en todo caso nunca de las posiciones no religiosas (Ruiz Miguel, 2011; 95).

La laicidad ha sido un concepto dinámico, ligada a un proceso histórico de reafirmación del poder político, iniciado con la Ilustración y su proceso de secularización que reacciona frente a la impregnación religiosa de las sociedades, constituyéndose en componente esencial del proceso de reafirmación del Estado moderno y constitucional. A lo largo de este proceso irrumpirán otros elementos a no perder de vista, a saber: separación entre la Iglesia y Estado (que más modernamente adopta la fórmula de separación entre el fenómeno religioso y el poder público), la idea de igualdad como garantía de las libertades (por el cual los poderes públicos asumen la obligación de garantizar una zona de autonomía para que los individuos puedan ejercitar sus derechos en condiciones de igualdad), y la instalación del Estado Social (que trae consigo la irrupción de actitudes obligadas para los poderes públicos dirigidas a asegurar el ejercicio de los derechos fundamentales en lo que se conoce con la expresión de posición asistencial o promocional (Suárez Pertierra, 2006, 13).

La laicidad del Estado se compone de dos elementos esenciales. Neutralidad y separación.

La neutralidad del Estado significa la imparcialidad de los poderes públicos frente a las convicciones y creencias de los ciudadanos. Convirtiéndose de ese modo “en presupuesto para la convivencia pacífica entre las distintas confesiones religiosas existentes en una

sociedad plural y democrática” (STC 177/1996). Tres consecuencias se pueden destacar de la declaración de neutralidad:

Garantiza la autonomía plena de las confesiones en relación con sus asuntos internos. El Estado, los poderes públicos, no pueden intervenir en los asuntos internos de las confesiones.

El Estado no se identifica con creencia alguna o sistema moral determinado, salvo en lo que hayan pasado a formar parte de los valores comunes y de la moral pública, definida por el Tribunal Constitucional como “mínimo común ético de una sociedad acogido por el Derecho”(STC 62/1982)

Los criterios, intereses y valores religiosos no pueden ser parámetros de la legitimidad o justicia de los poderes públicos (STC 24/1982), por lo que tampoco pueden ser base y fundamento de la actuación y las decisiones de los poderes públicos.

La separación tiene como objetivo asegurar la mutua independencia entre el Estado y las confesiones religiosas. Como consecuencia de ello:

Los poderes públicos y el ordenamiento jurídico no se subordinan a confesión o doctrina confesional alguna.

La separación implica la no confusión entre lo político y lo religioso. Por tanto se “veda cualquier confusión entre funciones religiosas y funciones estatales” (STC 24/1982), “el Estado se prohíbe a sí mismo cualquier concurrencia, junto a los ciudadanos, en calidad de sujeto de actos o de actitudes de signo religioso” (STC 24/1982) y “veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y fines estatales” (STC 177/199).

Las entidades religiosas ni forman parte del aparato del Estado ni son equiparables a las entidades públicas. “Las confesiones religiosas en ningún caso pueden trascender los fines que les son propios y ser equiparadas al Estado, ocupando una igual posición jurídica.” (STC 340/1993).

### **3.2. Criterios generales de interpretación jurídica respecto de los símbolos religiosos.**

Una vez analizados los principios jurídicos que, necesariamente, deben ser tenidos en cuenta al abordar una cuestión como es la que afecta a los símbolos religiosos, estamos en condiciones de establecer una serie de criterios generales de interpretación jurídica en la materia. Criterios que, lógicamente, se desprenden de la propia interpretación de nuestros principios constitucionales.

Partimos de la distinción, ya mencionada en la presente guía, entre símbolos personales y símbolos institucionales.

**Símbolos personales.** Los símbolos personales son una manifestación del derecho fundamental de libertad religiosa reconocido en el artículo 16.1 de la CE y desarrollado por



el artículo 2.1. a) de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa. La cuestión, por tanto se desarrolla entre el ejercicio del derecho fundamental y los límites aplicables al mismo.

El uso de símbolos religiosos personales es una manifestación del derecho fundamental de libertad religiosa.

El ejercicio de la libertad religiosa en esta materia queda reforzada, además, por otros derechos fundamentales, como son el respeto a la dignidad personal y el libre desarrollo de la personalidad (Art. 10.1 CE), la libertad de expresión (Art. 20.1 CE) y el derecho a la intimidad y a la propia imagen (Art. 18 CE). *“Es doctrina constitucional reiterada que el derecho a la intimidad reconocido por el artículo 18 CE se configura como un derecho fundamental estrictamente vinculado a la personalidad, que deriva de la dignidad de la persona que el artículo 10.1 CE reconoce, e implica la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y el reconocimiento de los demás (...)”* (STC 156/2001). Dentro del derecho a la intimidad hay que incluir el derecho a la intimidad corporal ( SSTC 37/1989; 57/1994; 207/1996; 234/1997; 204/2000) quedando protegido por el Ordenamiento jurídico el sentimiento de pudor personal en tanto responda a estimaciones y criterios arraigados en la cultura de la propia comunidad (STC 57/1994).

El único límite aplicable al ejercicio de este derecho es el “orden público protegido por la ley” Art. 16.1 CE, Art. 3.1 LOLR.

El orden público está constituido por: *la protección del respeto al derecho de los de los demás al ejercicio de sus derechos fundamentales y libertades públicas, así como por la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad públicas.*

Dichos elementos deben interpretarse en el ámbito de una sociedad democrática.

Las limitaciones que establece el orden público deben hacerse por Ley. El Tribunal Europeo recuerda que las palabras «prevista por la Ley» significan que la medida incriminada debe tener una base en derecho interno, pero implican también la calidad de la Ley: exigen la accesibilidad de ésta a las personas afectadas y una formulación bastante precisa para permitirles prever, en un grado razonable en las circunstancias del caso, las consecuencia que puedan resultar de un acto determinado. (Maestri contra Italia [GC], núm. 39748/1998, ap. 30, CEDH 2004-I); (TEDH, Sentencia 98/2008, Kervanci contra Francia, nº 49.)

De acuerdo con la jurisprudencia constante del Tribunal Europeo, la noción de «Ley» debe ser entendida en su acepción «material» y no «formal». En consecuencia, incluye el conjunto formado por el derecho escrito, incluidos los textos de rango infralegislativo. (De Wilde, Ooms y Versyp contra Bélgica [TEDH 1971, 1] , 18 junio 1971, ap. 93, serie A núm. 12).

No obstante lo anterior, nuestra Constitución establece en su artículo 53.1 que *los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por Ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1.a.* Es decir, como ha señalado De Otto, solo el legislador está legitimado para establecer por sí mismo tal regulación, vetando tal posibilidad a quien no sea el legislador mismo (Otto, 1997; 151-152). De ahí que la flexible interpretación del TEDH

respecto al concepto “Ley” limitativa de la libre manifestación de las creencias, que incluiría tanto las normas aprobadas por el Parlamento como las disposiciones reglamentarias de los Gobiernos de los Estados, sea un estándar común convencional que no alcanza el mínimo de garantía formal previsto por la Constitución, siendo de aplicación por tanto este último. (Aláez Corral, 2012; 150) Por ello, entendemos que cualquier limitación al uso de símbolos religiosos deberá estar amparada por la ley. De hecho, veremos distintos supuestos de limitación amparados por normas legales diversas

El uso preventivo del orden público exige el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1º. Que se oriente directamente a la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública propias de una sociedad democrática. 2º. Que queden debidamente acreditados los elementos de riesgo. 3º. Que la medida adoptada sea proporcionada y adecuada a los fines perseguidos. (STC 46/2001).

Existe, en el uso de símbolos personales, otra posibilidad. El uso de simbología religiosa de carácter personal por parte de sujetos que ejerzan funciones de carácter público. En este caso, el derecho de libertad religiosa de quien ejerce dicha función puede ser limitado, además de por el orden público, por el principio de laicidad del Estado. El principio de laicidad, como se afirmó, sustenta los valores de libertad e igualdad en el ámbito de las relaciones del Estado con las confesiones religiosas. En ese sentido, trata de preservar la igualdad y la libertad de todos los ciudadanos, con lo que puede subsumirse en la defensa del ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas del demás, contemplada en el concepto de orden público. Esta cuestión tiene que ver, además, como se ha señalado con las relaciones de sujeción al poder público en las que se encuentra la persona que quiere portar el símbolo religioso, que pueden ser de sujeción general o de sujeción especial, es decir, tiene que ver con que el uso y disfrute del espacio público esté sometido únicamente al respeto de normas generales aplicables a la colectividad indeterminada de ciudadanos, o esté sometido a un poder público más intenso afecto a un grupo específico de ciudadanos y al cumplimiento de un determinado servicio o función pública (Aláez Corral, 2012; 123) (Cfr. López Benítez, 1994; Aláez Corral, 2004).

Respecto a esto se puede afirmar:

- a) Con carácter general la condición de funcionario o de representante de los poderes públicos no supone limitaciones de los derechos fundamentales y, en concreto, del derecho de libertad religiosa.
- b) La limitación al uso de símbolos religiosos personales por quien ejerza funciones públicas, sobre la base del principio de laicidad, se producirá cuando:
  1. Como consecuencia del uso del símbolo personal se identifique claramente entre Estado y religión.
  2. Como consecuencia del uso del símbolo personal se produzca una confusión clara entre fin estatal y fin religioso.
  3. Como consecuencia del uso del símbolo personal se produzca una confusión clara entre función estatal y función religiosa.

**Símbolos institucionales.** En el uso de símbolos institucionales los criterios son esencialmente los mismos que se han visto para el uso de símbolos personales. No obstante, se puede afirmar que, cuando los símbolos institucionales se encuentran ligados al “dominio público” es decir, cuando se incardinan con elementos estatales, el principio de laicidad jugará un papel fundamental y su invocación y presencia será mucho mayor que en el uso de símbolos personales. Por ello, se establecerán una serie de criterios relativos a la relación entre presencia de dichos símbolos y principio de laicidad del Estado. Aún cuando no parece necesario, conviene no olvidar que los poderes públicos no son sujetos del derecho de libertad religiosa.

En un sistema jurídico político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas han de ser ideológicamente neutrales. (STC 5/1981).

Supondría una violación de la neutralidad del Estado y, por tanto, del principio de laicidad, los símbolos institucionales que produzcan una clara identificación entre el Estado y una creencia religiosa determinada, salvo en lo que hayan pasado a formar parte de los valores comunes y de la moral pública, definida por el Tribunal Constitucional como “*mínimo común ético de una sociedad acogido por el Derecho*” (STC 62/1982).

“La configuración de signos de identidad puede obedecer a múltiples factores y cuando una religión es mayoritaria en una sociedad sus símbolos comparten la historia política y cultural de ésta, lo que origina que no pocos elementos representativos de los entes territoriales, corporaciones e instituciones públicas tengan una connotación religiosa”. (STC 34/2011).

“No basta con constatar el origen religioso de un signo identitario para que deba atribuírsele un significado actual que afecte a la neutralidad religiosa que a los poderes públicos impone el art. 16.3 CE. La cuestión se centra en dilucidar, en cada caso, si ante el posible carácter polisémico de un signo de identidad, domina en él su significación religiosa en un grado que permita inferir razonablemente una adhesión del ente o institución a los postulados religiosos que el signo representa.” (STC 34/2011).

“Se debe tomar en consideración no tanto el origen del signo o símbolo como su percepción en el tiempo presente, pues en una sociedad en la que se ha producido un evidente proceso de secularización es indudable que muchos símbolos religiosos han pasado a ser, según el contexto concreto del caso, predominantemente culturales aunque esto no excluya que para los creyentes siga operando su significado religioso.” (SSTC 34/2011; 19/1985; 130/1991).

Hay que “valorar la menor potencialidad para incidir sobre la neutralidad religiosa del Estado de los símbolos o elementos de identidad esencialmente pasivos frente a otras actuaciones con capacidad para repercutir sobre la conciencias de las personas, como son los discursos didácticos o la participación en actividades religiosas.” (STC 34/2011; TEDH, Sentencia caso Lautsi y otros contra Italia, de 18 de marzo de 2011).

Siempre que sea posible, es necesario distinguir entre los aspectos culturales y religiosos de un símbolo institucional. “Cuando una tradición religiosa se encuentra integrada en el conjunto del tejido social de un determinado colectivo, no cabe sostener que a través de ella

los poderes públicos pretendan transmitir un respaldo o adherencia a postulados religiosos” (STC 34/2011).

El artículo 16 CE no impide, a las personas vinculadas a las administraciones públicas, la celebración de festividades religiosas o, más propiamente dicho, la participación en ceremonias de esa naturaleza, siempre que se garantice la libertad de cada miembro para decidir en conciencia si desea o no tomar parte en actos de esa naturaleza. (STC 177/1996).

La imposición del deber de participar en un acto de culto, en contra de la voluntad y convicciones personales, afecta a la vertiente subjetiva de la libertad religiosa, constituyendo un acto ilegítimo de intromisión en la esfera íntima de creencias (art. 16.1 CE), que conllevaría el incumpliendo por el poder público del mandato constitucional de aconfesionalidad. (STC 101/2004).

### **3.3. Resolución de conflictos y gestión del uso de símbolos religiosos.**

Una vez expresados los elementos conceptuales, situado el contexto social, establecido el marco jurídico y jurisprudencial y elaborados los criterios específicos de interpretación sobre el uso y utilización de símbolos religiosos, estamos en condiciones de aplicar dichos criterios a los supuestos concretos. Se trata de propuestas de solución, atendiendo a nuestro marco jurídico. No podemos aportar soluciones definitivas, pues en una materia como ésta, en la que se implican derechos fundamentales y libertades públicas, así como límites a los mismos, son solo las autoridades judiciales y, en última instancia, el Tribunal Constitucional, como máximo interprete de nuestra norma suprema, quienes pueden aportar soluciones más o menos definitivas. Elaboraremos propuestas, como es lógico, desde el conocimiento de nuestra jurisprudencia y aplicando los criterios elaborados por la misma, pero quizás no siempre se acierte.

#### **Símbolos religiosos personales.**

Como ya se dijo, los símbolos religiosos personales son aquellos elementos que utilizan los particulares para manifestar o expresar su adhesión a una creencia religiosa. Su tipología es muy variada y abarca desde cordones o cadenas de las que cuelgan diferentes elementos representativos, anillos, broches, pulseras y otros adornos, vestimentas de toda clase, gorros, turbantes, capirotos, pañuelos, velos, vestidos ceremoniales, túnicas, uniformes de ministros de culto, de personas con especiales vinculaciones religiosas, tatuajes, etc.

- a) Algunas consideraciones previas sobre el velo islámico.

Puesto que es una de las cuestiones que ha generado mayor debate, haremos un inciso para detenernos específicamente en algunos elementos relativos a esta prenda o prendas, que han sido objeto de especial referencia tanto por la doctrina jurídica como por la jurisprudencia de gran parte de los países europeos. Hechas estas consideraciones previas, que por razones de actualidad, parecen obligadas, optaremos por establecer propuestas de solución más

genéricas, válidas tanto para una prenda como el velo islámico como para otro tipo de símbolos personales.

Cuando hablamos de velo islámico nos referimos a un conjunto distinto de prendas que utilizan algunas mujeres de confesión musulmana y que varía atendiendo al origen geográfico de las mismas (Mouhali, 2000; 298) . Aún cuando resultan bien conocidas nos referimos al *hijab*, al *chador*, al *niqab* y al *burka*. Los dos últimos son velos de carácter integral, el *niqab* solo permite ver los ojos de la mujer, en tanto que el *burka* cubre completamente el rostro y el resto del cuerpo. El *hijab* es un pañuelo que cubre únicamente el cabello de las mujeres, permitiendo ver el rostro, en tanto que el *chador* es una túnica que permite ver el óvalo de la cara y que difumina las formas del cuerpo de la mujer.

Si bien es cierto que es discutido su carácter obligatorio para todas las mujeres musulmanas (Mohuali, 2000; 297-299) su uso encuentra un fundamento religioso en la azora 33 aleya 59 del Corán que dice: “*¡Profeta! Di a tus esposas, a tus hijas, a las mujeres creyentes que se ciñan los velos. Ese es el modo más sencillo de que sean reconocidas y no sean molestadas.*”

La polémica sobre si se trata o no de una manifestación de religiosidad, nos parece un tanto estéril, toda vez que, aunque su uso no respondiera a razones de carácter religioso, que nos parece que sí, también estaría amparado su uso por otros derechos, como el de libertad de expresión (Souto Paz, 2003, 266); por el derecho a la propia imagen y a la identidad personal (Llamazares Fernández, 2011; 43) (Aláez Corral, 2012; 147) (Cuerda Riezu, 2008; 247-256); o por el derecho al respeto de la identidad cultural de la persona (Castro Jover, 2002; 111). Es cierto que la protección de su uso variaría según el derecho que se invoque, pero en todo caso estaría protegido por el ordenamiento jurídico.

Las restricciones a su uso se han planteado de dos maneras. Aquellos que entienden que debería prohibirse su uso en toda circunstancia y quienes entienden que puede restringirse su uso en circunstancias determinadas. Solo nos referiremos aquí a quienes parten de la prohibición absoluta, puesto que los demás supuestos se analizarán más adelante.

Tres son los argumentos utilizados para establecer la prohibición de su uso: el principio o criterio de reciprocidad; el principio de no discriminación a la mujer y la igualdad de género y, por último, si bien no afecta a todo el velo islámico sino solo al llamado velo integral, el principio de la defensa de la laicidad del Estado, que es el invocado en Francia y al que también aludimos al tratar el derecho comparado.

El primer argumento parte de la idea de que no deben permitirse en suelo patrio aquellas actitudes o comportamientos foráneos, reflejos de culturas extrañas, cuando a nuestros nacionales no se les permite un comportamiento o conducta paralela en el país de origen de tales personas (Alenda Salinas, 2005; 8). Este argumento –aparte de poder referirse única y exclusivamente a los extranjeros, y que, por tanto, deviene absolutamente inválido respecto de los nacionales, sean de origen o sobrevenidos, que profesen la religión musulmana– carece de aplicación práctica si se trata, como es el caso, del ejercicio de un derecho fundamental, pues es evidente que el mismo en nuestro acervo jurídico no está sometido a condición alguna (artículo 3 de la Ley Orgánica 4/2000 de Extranjería) (Alenda Salinas, 2005; 9). Al margen de su inutilidad desde el punto de vista jurídico, el argumento es perverso.

Significaría negar las libertades públicas a todos aquellos nacionales que provengan de regímenes dictatoriales o totalitarios, lo que, además de atentar contra la más elemental dignidad humana, resulta contrario al mero sentido común.

Mucho más complejo serio y polémico es el argumento de la igualdad de género. Se trata de poner de relieve que existe una discriminación por razón de género en la que a la mujer musulmana se le imponen unas vestimentas que no se imponen al hombre musulmán y que evidencia su posición de subordinación desde la sumisión y el sometimiento que a ocultación de su cuerpo a través del velo le impone (Macías Jara, 2011; 146).

Hay quien considera que el velo esconde una exhibición simbólica de la opresión de la mujer o de una supuesta naturaleza pecaminosa o nociva contraria a su dignidad y a la igualdad. (Holgado González, 2011; 274). Irene Khan, musulmana y Secretaria General de Amnistía Internacional, considera que el velo es una manifestación de la libertad religiosa y de expresión. La mujer ha de ser libre, eso sí, para portarlo o no. La responsabilidad del Estado es asegurar que se pueda elegir libremente. Además el velo posee muchos y contradictorios significados. Es un error atribuirle, en todo caso, un valor discriminatorio y contrario a la dignidad de la mujer (Holgado González, 2011; 274-275).

En contra de esta posición afirma Teresa Maldonado: no se discute el derecho a llevar *hijab* (o tacones de aguja), sino el hecho de que se quiera y decida llevar. Por lo tanto, la elección de portar un velo (o lo que sea) será un exponente de la libertad humana el día que sea elegido indistintamente por hombres o por mujeres, es decir el día en el que la construcción del deseo no distinga entre unos y otras (Maldonado, 2006; 442). Para afirmar más adelante que buscar en las costumbres, en las tradiciones culturales o en las religiones a ellas asociadas las claves de la liberación de las mujeres es pedir peras al olmo que solo lleva a contrasentidos circulares y paralizantes, como el de quien afirma haber elegido las cadenas que después le impedirán elegir moverse. Quizás no se pueda prohibir a una mujer musulmana que use el velo pero que, sin duda, podremos denunciar que ese hecho es de génesis y origen patriarcal (Maldonado, 2006; 446).

Como se ha puesto de manifiesto, que el velo pueda ser un foco de imposiciones por parte del entorno familiar o social no puede negarse, pero en este punto debe hacerse notar que el bien jurídico de la libertad se encuentra ya protegido por los ilícitos penales cuando median coacción o amenazas en la imposición de una conducta (Ruiz Ruiz, 2011; 85)

Para otros muchos autores resulta difícil afirmar que en todos los casos en que se porta el velo y, sobre todo algún tipo de velo como el *hijab*, estamos ante una discriminación por razón de género (Rey Martínez, 2011; 74). La razón de portar el velo puede deberse al orden patriarcal, puede ser resultado de una costumbre o tradición, puede obedecer a un simple mecanismo de la diferencia, puede ser reivindicado por un discurso militante o extremista. Pero, desde luego, puede ser elegido o escogido (Salguero 2003; 43). Se trataría además de rechazar una cierta pretensión paternalista por parte del Estado, que como señala Díez Picazo cree saber mejor que las personas lo que conviene a estas y lo que deben hacer con sus vidas (Díez Picazo, 2008; 71).

No podemos olvidar en esta cuestión la recomendación realizada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa que requiere a los estados miembros para que no



establezcan prohibiciones generales sobre el uso del velo integral sino que protejan a las mujeres de cualquier coacción física o psíquica y tutelen su libertad para elegir libremente su vestimenta religiosa y asegurar la igualdad de la mujer musulmana para participar en la vida pública y la consecución de sus actividades educacionales y profesionales. La Asamblea Parlamentaria recuerda, además, que las restricciones legales sobre esta libertad pueden resultar justificadas cuando sean necesarias en el marco de una sociedad democrática por razones de seguridad o cuando el ejercicio de funciones profesionales o públicas por parte de los ciudadanos requiera su neutralidad religiosa o que se les pueda ver el rostro (Recomendación 1927 (2010) de 23 de junio).

En todo caso, habría que plantearse las consecuencias de una prohibición generalizada para las propias mujeres musulmanas, puesto que podría producirse el efecto de que muchas de ellas se recluyesen o renunciasen a la vida pública. Podría generarse, también, una sensación de desconfianza, cuando no de discriminación o persecución, por las Administraciones Públicas. Por lo que sería deseable recurrir a otros mecanismos de diálogo y conciliación que provoquen en las mujeres una mayor confianza en las instituciones estatales. Algo aún más evidente en el caso de las menores y en lo relativo al acceso al sistema educativo, en el que los propios valores obtenidos en la escuela redundarían en su libre desarrollo personal. En ese sentido, la desaparecida asignatura de Educación para la Ciudadanía podría haber aportado un papel fundamental (Carmona Cuenca, 2011; 163)

b) **Ámbito privado.**

Primero. **Ámbito privado estricto.**

En el ámbito privado más estricto, se podrían prohibir aquellos símbolos contrarios al principio de orden público. En concreto, entendemos que se aplicarían limitaciones derivadas de la seguridad pública y de la salud pública, junto con la posibilidad de que los símbolos fueran impuestos ilícitamente, mediante coacciones o amenazas, a una determinada persona. Más improbable es que se vieran afectados otros derechos de los demás o la moralidad pública que, por su naturaleza, queda fuera del ámbito privado.

De estos supuestos creemos que solo merece la pena centrarse –los otros supuestos son teóricamente posibles, pero realmente improbables– en la situación de aquellas personas que se ven obligadas de forma ilícita a utilizar determinados símbolos religiosos.

Nos encontramos ante supuestos de coacciones y amenazas regulados por el Código Penal y, más específicamente, el llamado proselitismo ilícito del artículo 522 de la misma norma. También sería de aplicación la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, en el caso de que quien padeciese dichas coacciones y amenazas sea una mujer. E, igualmente, podría invocarse la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. La prohibición de un uso coaccionado del velo islámico (integral o no) no es constitucionalmente problemática, puesto que la ilicitud de la coacción unida al mandato positivo de protección de la libertad individual que pesa sobre los poderes públicos ex artículo 9.2 CE, justifican plenamente las sanciones penales y administrativas que se impongan a quienes obliguen a una mujer (mayor o menor de edad) a llevar el velo islámico

(Aláez Corral, 2012; 123) En todo caso, la aplicación de este conjunto de normas jurídicas requiere de un requisito previo, *sine qua non*, que es la denuncia previa por parte de la persona coaccionada o amenazada o por alguien de su entorno. En tanto ésta no se produzca, difícilmente pueden activarse los mecanismos de protección del ordenamiento jurídico.

Respecto de los menores la situación es compleja. Toda vez que es a los padres, como consecuencia de la patria potestad, a quienes corresponde decidir sobre la vestimenta de sus hijos, y sobre los símbolos que portan, hasta la mayoría de edad. Este principio queda matizado, por una parte, por el concepto de “madurez suficiente” al que se refieren los artículos 162 y 163 del Código Civil. Los padres que ostentan la patria potestad tienen la representación de sus hijos menores no emancipados salvo en “*los actos relativos a derechos de la personalidad u otros que el hijo, de acuerdo con las leyes y sus condiciones de madurez, pueda realizar por sí mismo*” y “*aquellos actos en que exista conflicto de intereses entre los padres y el hijo*”. Por otra parte, la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor garantiza el derecho a la libertad religiosa, el derecho a la intimidad y a la propia imagen y la libertad de expresión, lo que se traduce en la imposibilidad, en casos de madurez suficiente, de imponer o prohibir el uso de símbolos religiosos. También aquí nos encontramos ante las mismas limitaciones ante la ausencia de denuncia.

Segundo. Ámbito laboral.

En lo que se refiere al ámbito laboral, las convicciones religiosas no son materia de las relaciones laborales, pero sí de los derechos que dimanen de dichas convicciones, por lo que es deber del empresario y de los representantes legales la protección de estos derechos. Las limitaciones al uso de símbolos religiosos derivarían del contrato de trabajo, bien porque la naturaleza del trabajo exigiera el cumplimiento de normas sobre higiene y seguridad en el trabajo incompatibles con el uso de determinados símbolos, bien por la existencia de una uniformidad obligatoria.

En el primer caso, los elementos normativos en juego son los siguientes: El artículo 4.1.c del Estatuto de los Trabajadores que, entre los Derechos y libertades laborales básicos, establece: “*A no ser discriminado directa o indirectamente para el empleo, o una vez empleados, por razones de sexo, estado civil, edad dentro de los límites marcados por esta Ley, origen racial o étnico, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación sexual, afiliación o no a un sindicato, así como por razón de lengua, dentro del Estado español.*”. A su vez, el artículo 5 del Estatuto de los Trabajadores, establece como deberes laborales básicos: “*a) Cumplir con las obligaciones concretas de su puesto de trabajo, de conformidad con las reglas de la buena fe y diligencia. b) Observar las medidas de seguridad e higiene que se adopten. c) Cumplir las órdenes e instrucciones del empresario en el ejercicio regular de sus funciones directivas. d) No concurrir con la actividad de la empresa, en los términos fijados en esta Ley. e) Contribuir a la mejora de la productividad. f) Cuantos se deriven, en su caso, de los respectivos contratos de trabajo.* También será de aplicación la Ley 35/1995 de Prevención de Riesgos Laborales.

No podrá usar los símbolos en los siguientes casos:

- a) Cuando el símbolo no permite la adecuada identificación de la persona, tanto por motivos de seguridad pública como por lo dispuesto en el artículo 5 del Estatuto de los trabajadores y que afecta a la relación empresario-trabajador.
- b) Cuando se contravienen las disposiciones derivadas de la aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, de forma que sea imposible adaptar el puesto de trabajo a las “condiciones individuales”.

En el segundo caso, uniformidad obligatoria, el uso de uniforme responde a un criterio de imagen corporativa, que se encuentra dentro de las facultades organizativas del empresario, así como por razones de seguridad e higiene. Respecto de seguridad e higiene es aplicable lo indicado anteriormente, en tanto que como facultad organizativa la solución debe partir de alcanzar acomodos razonables en los convenios.

Finalmente hay que decir que parece necesario llegar a un acuerdo con el empresario, ya sea individualmente o mediante negociación colectiva, porque los Tribunales españoles se han venido mostrando reacios a admitir excepciones a las obligaciones derivadas del contrato de trabajo por razones de conciencia.

Para concluir lo relativo al uso de símbolos religiosos en el ámbito privado sería necesario que nos centrásemos en dos ámbitos específicos, el sanitario, uso de símbolos religiosos en centros sanitarios privados y el educativo, uso de símbolos religiosos en centros docentes privados. Respecto del primero de ellos, entendemos que su regulación no varía respecto del uso de símbolos religiosos en centros sanitarios públicos, por lo que lo que digamos mas adelante respecto de ellos será aplicable, también, a los centros privados. Respecto del ámbito educativo, por razones de coherencia sistemática, analizaremos la cuestión al tratar el uso de símbolos personales en los centros educativos públicos, si bien como veremos, las soluciones aplicables pueden ser diferentes.

### c) Ámbito público.

Primero. Ámbito público general.

En principio hay que partir de la permisividad del uso de símbolos religioso en los espacios públicos. Respecto del espacio público general, la vía pública, calles, plazas, avenidas, etc., la principal limitación deriva de la seguridad pública en aquellos casos en los que, el uso del símbolo religioso, no permita una adecuada identificación de la persona que lo porta, al no permitir ver el óvalo de la cara. En tal sentido, el artículo 20.1 de la Ley Orgánica 1/1992 sobre Protección de la Seguridad Ciudadana establece:

*“1. Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán requerir, en el ejercicio de sus funciones de indagación o prevención, la identificación de las personas y realizar las comprobaciones pertinentes en la vía pública o en el lugar donde se hubiera hecho el requerimiento, siempre que el conocimiento de la identidad de las personas requeridas fuere necesario para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad que a los agentes encomiendan la presente Ley y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*

*2. De no lograrse la identificación por cualquier medio, y cuando resulte necesario a los mismos fines del apartado anterior, los agentes para impedir la comisión de un delito o falta, o al objeto de sancionar una infracción, podrán requerir a quienes no puedan ser*

*identificados a que les acompañen a dependencias próximas y que cuenten con medios adecuados para realizar las diligencias de identificación, a estos solos efectos y por el tiempo imprescindible.*

*3. En las dependencias a que se hace referencia en el apartado anterior se llevará un libro-registro en el que se harán constar las diligencias de identificación realizadas en aquéllas, así como los motivos y duración de las mismas, y que estará en todo momento a disposición de la Autoridad Judicial Competente y del Ministerio Fiscal. No obstante lo anterior, el Ministerio de Interior remitirá periódicamente extracto de las diligencias de identificación al Ministerio Fiscal. 4. En los casos de resistencia o negativa infundada a identificarse o a realizar voluntariamente las comprobaciones o prácticas de identificación, se estará a lo dispuesto en el Código Penal y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal.”*

A la vista de la norma expuesta, se puede decir que no está prohibido el uso de símbolos religiosos que cubran el rostro, de forma que no se pueda identificar a la persona, pero quien los use queda sometido al deber de identificarse ante la autoridad competente, al igual que cualquier otra persona que porte una vestimenta o accesorio que no permita su correcta identificación.

Son competentes para requerir la identificación, de acuerdo a la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los agentes de la Policía Nacional, de la Guardia Civil, de la Policía de la Comunidad Autónoma, allí donde existiera en el ámbito de la Comunidad Autónoma y de la Policía Local, en el ámbito de su respectivo municipio.

La potestad para decidir identificar corresponde al agente en cada caso concreto, que es quien debe valorar si la identificación es necesaria para preservar la seguridad pública.

La persona requerida para la identificación puede solicitar que ésta se produzca en dependencias próximas. No existe un derecho específico a ser identificado por una persona del mismo sexo, no obstante si ello no perturba el normal funcionamiento del servicio, se puede acceder a tal petición.

La limitación de la seguridad pública también opera respecto al acceso a edificios públicos. Si es necesaria la identificación de la persona, bien para acceder a un recinto de concurrencia pública (un servicio administrativo, un espectáculo para el que se requiere una determinada edad, etc.) o para el ejercicio de un derecho (obtener el permiso de conducir, comprar alcohol o tabaco, participar en un concurso u oposición pública, etc.) se deberá proceder a la identificación y si la persona decide no identificarse, se deducirán las consecuencias que en cada caso procedan.

Segundo. Centros sanitarios.

a) Uso de símbolos religiosos que no permiten una adecuada identificación del sujeto:

1º. Quien porta el símbolo es un paciente: en este caso sería necesaria la identificación del sujeto en los términos expresados anteriormente, por lo que sin estar prohibido su uso, sí que estaría limitado a la necesidad de identificar al sujeto. Por supuesto, médicos y ayudantes técnicos sanitarios pueden requerir, también, al sujeto que retire el símbolo con el fin de practicarle las exploraciones médicas necesarias, ciertamente en la privacidad de la consulta,

pero el sujeto si se niega renuncia a su derecho a ser atendido. En este sentido el artículo 5 de la Ley 41/2002 de Autonomía del Paciente establece que “Los pacientes o usuarios tienen el deber de facilitar los datos sobre su estado físico o sobre su salud de manera leal y verdadera, así como el de colaborar en su obtención, especialmente cuando sean necesarios por razones de interés público o con motivo de la asistencia sanitaria.” Cabe, también, que el facultativo decida reconocer al paciente, retirando el símbolo que porta sin su consentimiento, de acuerdo a lo establecido en el artículo 9.2 (c) de la Ley de Autonomía del Paciente que dispone: *2. Los facultativos podrán llevar a cabo las intervenciones clínicas indispensables en favor de la salud del paciente, sin necesidad de contar con su consentimiento, en los siguientes casos: a) Cuando existe riesgo para la salud pública a causa de razones sanitarias establecidas por la Ley. En todo caso, una vez adoptadas las medidas pertinentes, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 3/1986, se comunicarán a la autoridad judicial en el plazo máximo de 24 horas siempre que dispongan el internamiento obligatorio de personas.*

2º. Quien porta el símbolo religioso es miembro del personal sanitario. Aquí, además del límite común a todos estos supuestos, la seguridad pública, también operan como límites los derechos de los pacientes, las normas de seguridad e higiene en el trabajo y Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Es evidente que el paciente tiene derecho a identificar al personal sanitario que le trata. Junto a ello, no parece que el uso de estos símbolos se adecue a las condiciones singulares del puesto de trabajo del personal sanitario.

b) Uso de otros símbolos religiosos.

1. Uso por pacientes. El uso estaría permitido siempre que no obstaculizase la necesaria labor del personal sanitario.

2. Uso por personal sanitario. Al igual que en el caso anterior, su uso estará siempre permitido, salvo que lo impidan las normas de seguridad e higiene en el puesto de trabajo y lo que disponga sobre esta materia la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Tercero. Ámbito educativo.

Puesto que son varios los problemas a enfrentar, intentaremos sistematizar las soluciones, distinguiendo, cuando sea necesario, entre centros públicos y centros concertados.

1º. Símbolos religiosos que no permiten una adecuada identificación de la persona que los porta, por no distinguirse el óvalo de la cara.

La solución a aplicar es la misma, con independencia de que quien porte el símbolo sea un profesor o profesora o una alumna o alumno. Se puede prohibir el uso de dichos símbolos invocando el derecho a la educación que primaría sobre el derecho a la libertad religiosa. Hay que tener en cuenta que el proceso educativo precisa de la constante interacción entre los profesores y los alumnos, que se vería alterada por el uso de estos símbolos. Junto a ello, existen aspectos formativos en la educación no formal que tienen que ver con la creación de la propia identidad del sujeto (habilidades sociales, empatía, pertenencia al grupo, socialización, etc) que se verían alterados por el uso de dichos símbolos. Todo ello afectaría a los fines hacia los que se orienta el sistema educativo español, que, en la Ley Orgánica 2/2006 de Educación, señala, en su artículo 2, entre otros: “ a)El pleno desarrollo de las

*capacidades de los alumnos (...) c) La educación en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia, así como la prevención de conflictos y la resolución pacífica de los mismos (...) k) La preparación para el ejercicio de la ciudadanía y para la participación activa en la vida económica, social y cultural, con una actitud crítica y responsable y con capacidad de adaptación a las situaciones cambiantes de la sociedad del conocimiento.”*

A ello, además, debemos sumar el límite de la seguridad ciudadana, que entraría en juego ante la imposibilidad de identificar a la persona. Siendo de aplicación lo establecido en el artículo 5 de la Ley Orgánica 1/1992 sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, que obliga a la colaboración de los funcionarios públicos y autoridades, en el ámbito de sus competencias, para cumplir las finalidades preventivas expresadas en el artículo 1 : “... proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, crear y mantener las condiciones adecuadas a tal efecto y remover los obstáculos que lo impidan, sin perjuicio de las facultades y deberes de otros poderes públicos.”

## 2º. Uso de otros símbolos religiosos.

### a) Respeto de los alumnos:

1. Centros privados en los que se produce un conflicto entre el uso del símbolo religioso y el ideario del centro educativo. En el caso de los alumnos se enfrentaría el derecho a la libertad religiosa y el derecho a la educación con el derecho del titular del centro a dotar de ideario o carácter propio al centro educativo. En tal sentido conviene recordar lo establecido en el artículo 115 de la Ley Orgánica 2/2006 : “1. Los titulares de los centros privados tendrán derecho a establecer el carácter propio de los mismos que, en todo caso, deberá respetar los derechos garantizados a profesores, padres y alumnos en la Constitución y en las leyes. 2. El carácter propio del centro deberá ser puesto en conocimiento por el titular del centro a los distintos sectores de la comunidad educativa, así como a cuantos pudieran estar interesados en acceder al mismo. La matriculación de un alumno supondrá el respeto del carácter propio del centro, que deberá respetar a su vez, los derechos de los alumnos y sus familias reconocidos en la Constitución y en las leyes. 3. Cualquier modificación en el carácter propio de un centro privado, por cambio en la titularidad o por cualquier otra circunstancia, deberá ponerse en conocimiento de la comunidad educativa con antelación suficiente. En cualquier caso, la modificación del carácter propio, una vez iniciado el curso, no podrá surtir efectos antes de finalizado el proceso de admisión y matriculación de los alumnos para el curso siguiente.”

Por tanto, los alumnos están obligados a respetar el carácter propio del centro y el titular el derecho a la libertad religiosa de los alumnos y sus padres. La cuestión evidentemente es compleja. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre conflictos entre libertad de cátedra y carácter propio del centro. En concreto la STC 47/1985 afirma: “La simple disconformidad de un profesor respecto del ideario del centro no puede ser causa de despido, si no se ha exteriorizado y puesto de manifiesto en alguna de las actividades del centro.” De forma que para que el despido sea lícito habrá que demostrar que hubo no solo



disconformidad, sino “*fricciones entre los criterios del centro consistentes en actos concretos del profesor y en una actividad contraria o al menos no ajustada al ideario*” (STC 47/1985). Si trasponemos esta doctrina a un conflicto entre derecho a la libertad religiosa y carácter propio, entendemos que existen argumentos tanto para prohibir el uso de símbolos religiosos no ajustados al ideario como para permitirlos. Depende de que consideremos el uso de dichos símbolos como actos concretos dirigidos contra el ideario o no ajustados al mismo, en cuyo caso se podrían prohibir. Si por el contrario, entendemos que el uso de dichos símbolos no es más que una simple manifestación del derecho de libertad religiosa, que no supone un ataque concreto al ideario y que propicia, además, valores constitucionales de respeto a los derechos de los demás, de libertad, de pluralismo, tolerancia y respeto al diferente, concluiríamos en permitir su uso.

Ante esta situación creemos que deben ser los Tribunales de justicia quienes den una solución al caso, si bien nos inclinamos por la solución de permitir. Por otra parte, el uso de símbolos religiosos por parte de un alumno no supone, a nuestro juicio, un menoscabo del derecho de libertad religiosa de los demás alumnos, ni del derecho de los padres a elegir la educación religiosa y moral que desean para sus hijos.

2. Centros públicos. Los centros docentes públicos carecen de ideario o carácter propio, por lo que no se puede aplicar el mismo límite que preveíamos para los centros docentes privados. Por ello, su uso debe estar permitido. Cabe, no obstante, una excepción, singular del ámbito educativo. El uso de símbolos religiosos en clase de educación física. Lo primero que debemos decir es que no cabe la objeción de conciencia a cursar la materia de educación física, al contemplarse como materia obligatoria del currículo escolar por las leyes educativas. La práctica de ejercicio físico requiere del uso de una determinada vestimenta adecuada a la misma. Por ello, invocando una razón de salud pública, se pueden establecer determinadas restricciones respecto del uso de símbolos religiosos, cuando estos puedan poner en peligro la salud o la integridad física del alumnado. Esta es la razón por la que no se permiten, y en consecuencia se ordena su retirada, determinados símbolos, tales como cadenas, colgantes, broches, fulares, etc. No obstante, nada impide que los alumnos, invocando su derecho de libertad religiosa, puedan cubrir sus cabellos con prendas que no pongan en peligro su integridad física al realizar actividades deportivas, como gorros de baño, pañuelos o prendas similares.

3. Restricción del uso de símbolos religiosos del alumnado por el reglamento de organización interna del centro. Según las leyes educativas corresponde al Consejo Escolar del centro la redacción de un reglamento interno del mismo, en el que, entre otras cosas, se regule las normas de convivencia del centro educativo. Formalmente dicha posibilidad contaría con la cobertura legal prevista en la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (artículo 6.4 b),f) y g) de la LOE) (Aláez Corral, 2012; 152). Pero tampoco parece adecuado que un simple reglamento interno de un centro educativo de titularidad pública sea el instrumento más idóneo para limitar un derecho fundamental (Carballo Armas, 2012; 127-128). A nuestro juicio, una interpretación material del artículo 53.1 de nuestro texto constitucional, no permitiría semejante potestad a un órgano administrativo semejante. No parece lo más adecuado, por otra parte, dejar en manos de la comunidad

escolar la resolución de un conflicto tan complejo como es el de la limitación de un derecho fundamental. Por ello, los reglamentos de régimen interno deben excepcionar la prohibición al uso de determinadas prendas, cuando estas se invocan por parte del alumno como símbolos de su religión. (Cabrían también otras excepciones, basadas igualmente en el ejercicio de derechos fundamentales, como la de un alumno que, sometido a un tratamiento de quimioterapia, quisiera usar una gorra).

b) Respeto de los profesores.

1. Centros privados. El conflicto se plantea en una doble vertiente. Derecho a la libertad religiosa y libertad de cátedra del profesor frente al carácter propio del centro, de una parte. Y de otra, derecho a la libertad religiosa y libertad de cátedra del profesor y derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que desean para sus hijos. La libertad de cátedra permite al profesor expresar las ideas y convicciones que asume como propias en relación con las materias objeto de enseñanza. Su contenido se ve necesariamente modulado por las características del puesto docente que se detente, y sus características dependen de la naturaleza pública o privada del centro y del nivel o grado educativo del centro docente (STC 5/1981). Si recordamos la doctrina citada de la STC 47/1985, nos situamos en una posición similar a la que indicábamos para los alumnos. Concorre aquí, además, el conflicto con el contenido del artículo 27.3 CE, el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que desean para sus hijos. El elemento a tener en cuenta en este caso es la capacidad de adoctrinamiento que provocaría el uso del símbolo religioso en los alumnos. Mientras que la posición iusfundamental de los profesores es de superioridad y de neutralidad, la de los alumnos reviste caracteres distintos, ya que en el ámbito educativo sus creencias y la libertad de profesar una religión es una esfera que ha de quedar inmune a quien ostenta esa posición de superioridad (Ruiz Ruiz, 2012; 79) Dicha capacidad se relaciona, también, con el nivel educativo en el que nos encontremos, puesto que no es lo mismo la percepción de las cosas que se produce en educación infantil que en educación primaria o secundaria. De ahí que la libertad de cátedra de los profesores sea más limitada en la medida en que descendemos en la pirámide educativa, puesto que la capacidad de provocar un cierto adoctrinamiento es mayor. Sobre la base de este argumento entendemos que se podría prohibir el uso de símbolos religiosos en educación infantil y en educación primaria, con la excepción del uso de símbolos religiosos por parte de los profesores de religión, por razones evidentes y dado el carácter voluntario de la asignatura.

2. Centros públicos. Al carecer de ideario los centros públicos por ser neutrales, las limitaciones surgen del conflicto entre derecho a la libertad religiosa y a la libertad de cátedra del profesor y derecho a la educación de los alumnos. La cuestión se plantea en los mismos términos, respecto de adoctrinamiento, que vimos en el ámbito de los colegios privados. Se trataría, por tanto, de determinar tanto la capacidad del símbolo para adoctrinar a los alumnos, cuanto a la posibilidad de los niños, en función de sus capacidades, para ser adoctrinados. Al igual que propusimos para los centros privados, pensamos que el límite para que los alumnos puedan resultar adoctrinados por el uso de un símbolo religioso, por parte del profesor, alcanzaría solo a la educación infantil y primaria. Más complejo resulta determinar qué símbolos religiosos personales pueden provocar adoctrinamiento. A nuestro juicio solo los más expresos, aquellos que tienen mayor notoriedad, tales como uniformes de ministros del culto, hábitos de órdenes religiosas, túnicas, pañuelos que cubran la cabeza,

etc. Es decir, si se prohíbe el uso del pañuelo que cubre el cabello de una profesora musulmana de educación infantil, también hay que prohibir el uso de hábito o de toca de una monja católica, profesora de educación infantil o primaria. Esta es una afirmación polémica, toda vez que la mayor parte de la doctrina se muestra contraria al uso de símbolos religiosos por parte del profesorado (Gutiérrez del Moral 2010; 15) (Alenda Salinas, 2005; 18).

#### Cuarto. Personal de las Administraciones Públicas.

Para concluir lo relativo al uso de símbolos religiosos personales, restaría hacer alusión al uso de dichos símbolos por personas ligadas, en razón de su puesto de trabajo, a las administraciones públicas: es decir, funcionarios y contratados de las administraciones públicas. Como ya advertimos, la condición de funcionario o de contratado por la administración no implica la renuncia al ejercicio de los derechos fundamentales (excepción hecha de determinados supuestos contemplados constitucional y legalmente: miembros de las Fuerzas Armadas y de la carrera judicial). Por tanto, el principio general es el de permitir, con muchas limitaciones, el uso de símbolos religiosos a quienes se encuentran vinculados a las administraciones públicas. No obstante, caben algunas excepciones:

1ª Uso de símbolos religiosos que no permiten una adecuada identificación del sujeto. Las limitaciones ya conocidas e impuestas por la salvaguardia de la seguridad pública, respecto de acceso a los edificios públicos, así como las que se derivan de la singularidad del puesto de trabajo. No resulta compatible el uso de tales símbolos cuando se trabaja de cara al público, tanto por respeto al principio de laicidad del Estado cuanto por respeto a los derechos de los administrados.

2ª Restricciones al uso de otros símbolos religiosos. Las derivadas de las normas de seguridad e higiene en el trabajo y de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Y, las derivadas del principio de laicidad. Para Llamazares es evidente que si la neutralidad es una obligación del Estado y de todos los poderes públicos, es contrario a la Constitución y al principio de laicidad que realicen su función pública portando símbolos de identificación religiosa (Llamazares Fernández, 2011a; 371). Nuestra posición es menos tajante. Entendemos que depende de la función que se realice y del puesto de trabajo concreto. Hay supuestos muy claros, no cabe permitir el uso de símbolos religiosos a aquellas personas que están obligadas a vestir uniforme (lo mismo cabría decir de miembros de las Fuerzas Armadas, miembros de otros Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, magistrados y jueces). En este supuesto, el uso de símbolos religiosos provocaría una confusión entre la función y el fin estatal que representa el uniforme y la función o fin religioso que representa el símbolo, confusión prohibida por la aplicación del principio de laicidad del Estado. Pueden llevarse aquellos símbolos que permanezcan ocultos, como es lógico, pero, si por cualquier razón, el símbolo pudiera contemplarse, su portador podría ser objeto de sanción. También se pueden prohibir en aquellos puestos de trabajo de cara al público general, pero prohibirlo en todos los casos puede resultar excesivo, personas que trabajan en despachos sin relación con el público, profesores de Universidad o de otros ámbitos de la enseñanza, etc.

### **Símbolos religiosos institucionales.**

Como ya se ha indicado, en el caso de que surjan dudas respecto a la presencia de símbolos institucionales en el espacio público, la laicidad se interpone como elemento fundamental de control y límite. En este caso, los límites generales del derecho de libertad religiosa (encarnados fundamentalmente en el orden público) operan igualmente, impidiendo la presencia de símbolos que sean contrarios al orden público en general, la ley o los derechos fundamentales de los demás y, específicamente, aquellos que afecten a la seguridad y moral pública (más difícil en la realidad es que existan símbolos institucionales contrarios a la salud pero, en caso de que así fuera, también funcionaría el límite). Sin embargo, esto no resuelve los casos controvertidos que se suceden en la realidad.

Nos estamos refiriendo a la pervivencia de ciertos símbolos religiosos institucionales en los espacios públicos, que sin ser contrarios al orden público pueden ser contradictorios con la laicidad. En este caso, los poderes públicos ya no se encargan de aplicar los límites genéricos de los derechos fundamentales, sino que deben plantearse las implicaciones que tiene la presencia de estos elementos ante la debida separación y neutralidad del Estado laico.

Lo primero que habría que señalar, como norma general, es que estos lugares son espacios públicos donde la administración desarrolla su actividad. Por ese motivo, están impregnados de la consecuente separación y neutralidad propias del sistema de laicidad y la presencia de ciertos símbolos religiosos institucionales podría generar una confusión que afecta directamente a esos dos pilares.

En segundo lugar, no todas las situaciones son iguales y la reacción debe variar sustancialmente según sea un lugar u otro, los servicios que allí se presten y las características del símbolo religioso institucional. Para aclarar estas cuestiones parece conveniente distinguir tres contextos en los que la presencia de determinados símbolos religiosos institucionales puede generar dudas:

- a) Uso de símbolos religiosos institucionales en edificios públicos destinados a todo tipo de servicios públicos.
- b) Escudos, emblemas, banderas y otros iconos donde aparecen símbolos de tipo religioso.
- c) Edificios públicos destinados a la educación.

a) Uso de símbolos religiosos institucionales en edificios públicos destinados a todo tipo de servicios públicos.

Mantener símbolos religiosos institucionales en el conjunto de bienes inmuebles que posee la administración para prestar sus servicios requiere distintas respuestas según sea la situación en la que nos movamos. La pluralidad de situaciones a las que nos referimos se sustancia, fundamentalmente, según la finalidad del servicio que se presta y del valor histórico artístico que pueden tener los edificios. Así, podemos encontrarnos con: a) edificios destinados a la prestación de servicios públicos en general y que albergan la estructura administrativa propia de cada servicio (oficinas, departamentos, Ministerios, Direcciones

Generales, Centros de Internamiento, Hospitales, ayuntamientos, etc.); b) edificios cuya titularidad corresponde a la Administración pública pero que tienen una especial relevancia ya que forman parte del Patrimonio Histórico Artístico español (Monumentos, Palacios, antiguas dependencias militares, Alcázares, etc.).

La presencia de símbolos religiosos institucionales en edificios destinados al desarrollo y prestación de servicios públicos de carácter general está fuertemente subordinada al principio de laicidad y, por lo tanto, restringida. Como señalábamos al principio, un símbolo institucional permite identificar y diferenciar a la entidad religiosa como marca propia. En su significado y utilización está implícita la identificación de ese símbolo con unos fines religiosos determinados. Por otra parte, en los edificios públicos se desarrollan actividades públicas con fines estatales o de interés general. Por lo tanto, siguiendo los criterios generales que hemos fijado, podemos afirmar que, de manera genérica, la presencia de símbolos religiosos institucionales en los edificios públicos es contraria al principio de laicidad, al propiciar la confusión entre los fines religiosos y los fines públicos o, en caso de que se trate de la exhibición exclusiva del símbolo religioso institucional de una confesión concreta, porque puede inferirse una cierta desigualdad respecto al resto de creencias e incluso afectar a la libertad de quienes no profesan ninguna (SSTC 24/1982 y STC 177/1996). Esta limitación opera especialmente si el símbolo preside la estancia donde se presta el servicio público.

Sin embargo esta afirmación general requiere de ciertas matizaciones ya que, teniendo en cuenta todos los elementos en juego, no todos los símbolos religiosos institucionales deben ser retirados de los edificios públicos, ni afectan directamente al principio de laicidad:

1ª. A consecuencia de la actitud promotora adoptada por los poderes públicos y, en consecuencia, del compromiso asumido en el artículo 2 de la *Ley Orgánica de Libertad Religiosa* de aplicar las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los centros públicos, dentro de los edificios públicos pueden configurarse espacios destinados al culto, como capillas, espacios multiconfesionales, etc. La presencia de símbolos religiosos institucionales en aquellas partes de los edificios públicos destinadas al culto privado no es contraria al principio de laicidad. Siempre que nadie se vea obligado a asistir a aquellos espacios y su exhibición sólo se produzca ante aquellas personas que elijan libremente utilizar ese servicio.

2ª. Es importante determinar cuál es el vínculo estructural entre el símbolo religioso y el edificio. De este modo, podemos encontrarnos con símbolos religiosos fácilmente removibles: cuadros, estatuas, objetos expuestos en la pared, etc., que podemos llamar símbolos ornamentales, y símbolos religiosos institucionales que forman parte de alguno de los elementos estructurales de la edificación: grabados, relieves o bajo relieves, estructuras, pinturas, etc., que podemos llamar símbolos estructurales. Los primeros, siempre que impliquen o puedan suponer confusión entre religión y Estado, deben ser retirados del espacio público, salvo la excepción que detallaremos en el siguiente punto y que también es de aplicación en este supuesto. Respeto a los segundos, se puede optar por no retirar el símbolo. Es importante tener en cuenta que, como norma general, y a tenor del Código civil y de la *Ley de Patrimonio Histórico Artístico español*, no es conveniente dañar la estructura de los edificios. Según el artículo 334 del Código Civil se considera bienes inmuebles: "(...) 3. Todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija, de suerte que no pueda



*separarse de él sin quebrantamiento de la materia o deterioro del objeto. 4. Las estatuas, relieves, pinturas u otros objetos de uso u ornamentación, colocados en edificios o heredades por el dueño del inmueble en tal forma que revele el propósito de unirlos de un modo permanente al fundo (...)*". Según el artículo 14.1 de la Ley 16/1985 "Para los efectos de esta Ley tienen la consideración de bienes inmuebles, además de los enumerados en el artículo 334 del Código Civil, cuantos elementos puedan considerarse consustanciales con los edificios y formen parte de los mismos o de su entorno o lo hayan formado, aunque en el caso de poder ser separados constituyan un todo perfecto de fácil aplicación a otras construcciones o a usos distintos del suyo original, cualquiera que sea la materia de que estén formados y aunque su separación no perjudique visiblemente al mérito histórico o artístico del inmueble al que están adheridos".

3ª. Habrá que tener en cuenta el posible carácter polisémico del símbolo institucional. En muchas ocasiones, la presencia continuada de una confesión en el territorio de un país implica que esa institución compartan la historia política y cultural del país, incluyendo en ello la representación y significación de sus propios símbolos (STC 34/2011). De este modo, a través del proceso de secularización ciertos símbolos pueden llegar a alcanzar una significación histórica y cultural adicional, que se siente como propia por la comunidad ciudadana en su conjunto. Este hecho es consustancial a la configuración del propio símbolo ya que, como hemos dicho en la introducción, su significado, en la mayor parte de las ocasiones, es el resultado de una convención social. Por lo tanto, cuando se planteen dudas sobre la presencia de un determinado símbolo que para la mayoría de las personas ha perdido su significación religiosa y tiene, prioritariamente, un sentido cultural habrá que decidir si en él predomina la significación religiosa sobre la histórica-cultural. Sólo en este caso, su permanencia afecta a la neutralidad y separación (laicidad) (STC 34/2011). Pero, si para la mayoría de los ciudadanos tiene un significado cultural o histórico puede optarse por mantener el símbolo.

De este modo, adornos de navidad, figuras como Santa Claus, belenes, etc., elementos que entran dentro de la categoría de símbolos religiosos institucionales de carácter ornamental, pueden ser mantenidos en dichos espacios al estimarse que, junto a su significado religioso, concurre otro tipo de significados relacionados con la tradición, la cultura, la historia, etc. Estos significados son realmente los que están valorados positivamente por los poderes públicos y, por ese motivo, parece aconsejable su permanencia. Para discernir sobre la calificación religiosa o no del símbolo debemos recordar lo dicho en los criterios generales: a) en una sociedad en la que se ha producido un evidente proceso de secularización es indudable que muchos símbolos religiosos han pasado a ser predominantemente culturales (STC 34/2011; STC 19/1985; STC 130/1991; b) no basta con constatar el origen religioso de un símbolo, sino que se debe tomar en consideración su percepción en el tiempo presente (STC 34/2011).

a) Escudos, emblemas, banderas y otros iconos donde aparecen símbolos de tipo religioso.

Se trata de un supuesto especial que requiere una atención particular porque en este caso se produce una interacción de dos símbolos y, más concretamente, porque uno de ellos integra al otro, por lo tanto el símbolo religioso no debe tener una consideración aislada.

A efectos prácticos, nos situamos ante un símbolo político, administrativo o civil que identifica a un municipio, comarca, comunidad, institución pública, etc. y, por otro lado, con



la presencia de un símbolo religioso integrado en el conjunto. En resumen, dentro de los elementos que componen el “símbolo político” se incluyen símbolos religiosos institucionales, o símbolos con connotaciones religiosas, que forman parte de su contenido. De este modo, la decisión de retirar dicho símbolo religioso presupone deliberar sobre la propia configuración y esencia del “símbolo político”. En su caso, debemos cuestionarnos cómo afecta la presencia de un símbolo religioso en la función representativa e integradora de un símbolo civil y a quién le corresponde determinar la configuración del “símbolo político”, para decidir sobre la permanencia o no de esos símbolos religiosos.

Como en los casos anteriores, el carácter polisémico del símbolo religioso juega un papel importante en la decisión. Pero en este caso, la polisemia se impregna de otros elementos muy significativos:

1. Lo primero que se debe advertir es que, la configuración del “símbolo político” es el resultado de una decisión libre de toda la comunidad que se siente representado por él. Por ese motivo, será la percepción de la comunidad en su conjunto, y no las perspectivas aisladas y subjetivas, la que llenen de significado al emblema en cuestión. Como advirtió el Tribunal Constitucional “(...) Enriquecida con el trascurso del tiempo, el símbolo político acumula toda la carga histórica de una comunidad, todo un conjunto de significaciones que ejercen una función integradora y promueven una respuesta socioemocional, contribuyendo a la formación y mantenimiento de la conciencia comunitaria, y, en cuanto expresión externa de la peculiaridad de esa comunidad, adquiere una cierta autonomía respecto de las significaciones simbolizadas, con las que es identificada; (...) Es llamativo y se graba fácilmente en la memoria, lo que facilita su inmediata identificación con la comunidad política que presenta” (STC 94/1985, FJ 7).

2. En segundo lugar, la decisión de retirar parte del contenido del símbolo, retirando el elemento religioso, no es del todo neutral ni inocua. Para adoptar esta decisión hay que entrar a valorar si el símbolo en cuestión, y de manera especial alguno de sus componentes, ya no representa a la institución, comunidad, etc. Para adoptar la decisión de sustituirlo por otro símbolo, es necesario que el nuevo sea aceptado por la mayoría de los integrantes de la institución, comunidad, etc. Por ello, es necesario decidir y acordar que el nuevo emblema, bandera, etc., que se configura retirando exclusivamente el símbolo connotaciones religiosas, o sustituyéndolo por otro, cumple mejor con su función integradora y representativa de toda la comunidad. De este modo, es imprescindible que el nuevo símbolo recoja, en su mayoría, el conjunto de sensibilidades y las diversas preferencias de quienes aprobaron los nuevos elementos representativos de la institución (STC 130/1991 FJ 5).

En conclusión, la decisión de mantener o no el símbolo religioso es voluntaria y su sustitución no responde estrictamente a criterios de quebrantamiento de la laicidad. La significación histórica, cultural e integradora del símbolo prima sobre las connotaciones religiosas y será la comunidad de individuos que integran a la institución representada por ese “símbolo político”, donde se incluyen elementos religiosos, quienes deben decidir si ha dejado de cumplir con esa función representativa de la historia, cultura y tradición de la comunidad. E, incluso, tendrán que valorar si ha perdido su cualidad de elemento integrador de la comunidad, al no recoger todas sus sensibilidades y preferencias. Si finalmente se estimara oportuno retirar el símbolo, serán los órganos de gobierno y representación de la

institución quienes de forma consensuada y democrática deben adoptar la decisión (STC 130/1991, FJ 5).

c) Símbolos religiosos institucionales en Centros educativos.

La presencia de símbolos religiosos institucionales en los Centros educativos adquiere una especial relevancia, en cuanto a su relación con el sistema de laicidad. En el proceso de configuración de la laicidad de los Estados democráticos se pondera, como elemento significativo, la secularización de las instituciones educativas. Por lo tanto, la ausencia de toda referencia excluyente o la desvinculación de la función educativa con el adoctrinamiento religioso son trascendentales para configurar un sistema adecuado de laicidad.

De hecho, la laicidad refuerza su papel como límite a la presencia de símbolos religiosos en los centros educativos. Sin embargo, la cuestión no se termina aquí y el carácter positivo de la laicidad española abre un abanico de posibilidades que debemos tener en cuenta. Además, en esta materia, entran en juego otros elementos que se sitúan en una posición destacada: la propia configuración del derecho a la educación y la especial protección de los menores, evitando el adoctrinamiento.

Según la configuración del derecho a la educación en el sistema español debemos resaltar que:

1. La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y los derechos y libertades fundamentales (artículo 27.2 CE y 2 de la Ley Orgánica 2/2006 de educación). 2. El sistema educativo se inspira en el principio de equidad, como instrumento para garantizar la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación y compensar las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales (artículo 1. b de la LO 2/2006). 3. Se considera principio y finalidad del sistema educativo *“la transmisión y puesta en práctica de valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia, así como que ayuden a superar cualquier tipo de discriminación”* (artículo 1. c de la LO 2/2006). 4. Se considera a la educación como instrumento para la prevención de conflictos y la resolución pacífica (artículo 1. k de la LO 2/2006). 5. El sistema educativo se orienta a lograr una educación en: a) el respeto de los derechos y libertades fundamentales, en b) la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres y en la igualdad de trato y no discriminación de las personas con discapacidad; c) el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia, así como en la prevención de conflictos y la resolución pacífica de los mismos (artículo 2 apartados b y c de la LO 2/2006). Así mismo se procurará adoptar una formación para la paz, el respeto a los derechos humanos, la vida en común, la cohesión social, la cooperación y solidaridad entre los pueblos (artículo 2 apartado e de la LO 2/2006). 6. Los padres tiene derecho a elegir la formación moral y religiosa que esté de acuerdo con sus convicciones (artículo 27.3 CE). 7. Las personas físicas y jurídicas pueden crear centros educativos libremente (artículo 27. 6 CE y artículo 21 de la LO 8/1985 reguladora del Derecho a la Educación). 8. Los poderes públicos inspeccionaran y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes (artículo 27.8 CE). 9. *“La prestación del servicio público de la educación se realizará, a través de los*

*centros públicos y privados concertados”* (artículo 108. 4 de la LO 6/2002). 10. Los centros públicos desarrollarán sus actividades con sujeción a los principios constitucionales, garantía de neutralidad ideológica y respeto de las opciones religiosas y morales a que hace referencia el artículo 27.3 de la Constitución (artículo 18.1 LO 8/1985). 11. En los centros privados concertados la enseñanza será impartida con pleno respeto a la libertad de conciencia (artículo 52.2 LO 8/1985). 12. Igualmente, toda práctica confesional en los centros privados concertados tendrá carácter voluntario (artículo 52.3 de la LO 8/1985). 13. La admisión en los centros públicos y privados concertados se desarrollará en condiciones de igualdad y con libertad de elección para los padres. En ningún caso habrá discriminación por nacimiento, raza, sexo, religión, opinión u otra condición personal o social (artículo 84. 1 y 3 de la LO 2/2006). 14. *Los titulares de los centros privados tendrán derecho a establecer el carácter propio de los mismos que, en todo caso, deberá respetar los derechos garantizados a profesores, padres y alumnos en la Constitución y en las leyes”* (artículo 115 de la LO 6/2002).

Del conjunto de elementos que hemos destacado podemos concluir que:

Un centro educativo se configura como un espacio abierto, destinado al desarrollo de la personalidad humana (donde tiene un papel fundamental la libertad ideológica y religiosa) en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos fundamentales. En ellos la función educativa se desarrollará guiada por el principio de igualdad y no discriminación, transmitiendo y poniendo en práctica los valores de tolerancia, libertad, igualdad, ciudadanía democrática, solidaridad y no discriminación.

Por otra parte, en atención al derecho de los padres a elegir la formación moral y religiosa de sus hijos conforme a sus creencias, estos se pueden acoger a la elección del centro. Existen centros públicos y privados concertados. Los primeros son estrictamente neutrales, en ideas y creencias, los segundos disponen de la capacidad de adoptar un ideario propio que permita conocer a los padres su orientación, pero que en todo caso debe respetar los derechos constitucionales de padres, profesores y alumnos. . De este modo, podemos decir que la enseñanza en estos centros será respetuosa con la libertad de conciencia y toda práctica confesional en los centros será voluntaria.

De esta forma, debemos señalar que la presencia de símbolos religiosos institucionales en los Centros educativos no es coherente con el principio de laicidad, como se ha manifestado por parte de la doctrina.

Así, para Llamazares Calzadilla no se trata, en este caso, de una presencia “meramente pasiva” (...) sino de una presencia activa, ya que el símbolo religioso está presidiendo la actividad educativa que tiene lugar en ese centro, con lo que esa actividad deja de ser neutral desde el punto de vista religioso, en flagrante y palmaria violación del principio de laicidad”; y que “(...) dado que debido a su corta edad los alumnos de los centros docentes son fácilmente influenciados, la presencia activa de símbolos religiosos en las aulas de centros públicos puede lesionar no sólo la libertad religiosa de los alumnos sino también el derecho fundamental de los padres a elegir la formación religiosa y moral que prefieran para sus hijos (Llamazares Calzadilla, 1998, 570-571).

Así también, con relación a la presencia de símbolos religiosos en edificios públicos, para Adoración Castro la respuesta a este tipo de conflictos debe darse desde el principio de

separación como uno de los elementos integrantes de la laicidad. La separación exige la no identificación del Estado con ninguna confesión como garantía del reconocimiento del mismo grado de ejercicio de la libertad religiosa a todos con independencia de cuales sean sus creencias o ideología. Cosa distinta es la presencia de estos signos en los centros privados o privados concertados en cuanto que son centros que pueden estar dotados de ideario, y por tanto los signos sirven como elemento de identificación de ese ideario que debe ser público y conocido por la comunidad escolar. (Castro Jover, 2008, 824).

Para esta corriente de opinión, la presencia “activa” de estos símbolos implica que están presidiendo la actividad llevada a cabo en el centro, la cual, por esta razón, deja de ser neutral. Por ello -teniendo en cuenta además en el caso de la enseñanza pública, su posible influencia en alumnos de corta edad- la neutralidad implícita en el principio de laicidad exige la retirada de estos símbolos de tales centros públicos. (Moreno Botella, 2001; 211).

Otros autores, en definitiva, refieren que las objeciones a la exposición del crucifijo en locales públicos se apoyaran, también, en considerar que la misma constituiría una lesión de la libertad de conciencia, en su forma de derecho de la persona a la libre formación de su propia conciencia y de derecho a no ser obligada a tolerar símbolos rechazados por su propia conciencia (la llamada “libertad negativa de conciencia”) (Olivetti, 2009; 254).

Esta posición ha sido refrendada por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid que, respecto de la retirada de crucifijos de un colegio público, afirmó: la aconfesionalidad implica una visión más exigente de la libertad religiosa, pues implica neutralidad del Estado frente a las distintas confesiones y, más en general, ante el hecho religioso. Nadie puede sentir que por motivos religiosos, el Estado le es más o menos próximo que a sus conciudadanos. (RJA JUR 2008/366726).

Por otro lado, existe un sector doctrinal que considera que no todo símbolo religioso es a priori contrario al principio de laicidad. Así, se dice que es preciso no olvidar la concurrencia en determinados símbolos, junto a su significado religioso, de otros aspectos de tipo cultural o histórico que los poderes públicos deben valorar positivamente. (Cañamares Arribas, 2005, 60). Y el mismo autor refiere que resulta también imprescindible analizar la naturaleza del símbolo en cuestión, ya que más allá de su contenido religioso originario puede desplegar una serie de significaciones trascendentes de tipo cultural, histórico, tradicional que aconsejen su conservación y que dejan incólume el principio de neutralidad religiosa del Estado, en tanto que a través de su presencia no se está operando un respaldo estatal a determinada opción religiosa. De la misma manera, habrá que actuar con precaución a la hora de valorar la posible influencia que un símbolo religioso profundamente secularizado puede presentar sobre la dimensión negativa del derecho de libertad religiosa de determinados ciudadanos, todo ello, tomando en cuenta las circunstancias concurrentes en cada conflicto. (Cañamares Arribas, 2006; 350).

De igual modo, Martín Sánchez, entiende que no puede decirse que esta presencia implique la prosecución de un adoctrinamiento religioso por parte del Estado ni la preferencia por la religión católica o la concesión a ésta de privilegios, lo cual sería contrario a los principios de laicidad e igualdad, y que, en relación con el derecho de libertad religiosa de las personas que trabajan en los edificios públicos en los cuales existen dichos símbolos, y especialmente con el de los alumnos de la enseñanza pública, sería preciso acreditar su vulneración para proceder a la retirada de estos símbolos en contra del deseo de los restantes trabajadores o

usuarios. Concretamente, dada la práctica imposibilidad de defender convincentemente que la actividad desarrollada en estos edificios está condicionada por el particular símbolo religioso existente en ellos, sería necesario demostrar que su presencia impide el ejercicio del derecho de libertad religiosa a los solicitantes de la remoción. No siendo suficiente, a este respecto, la alegación de la disconformidad, disgusto o incluso rechazo del símbolo en cuestión para estimar procedente la existencia de dicha imposibilidad. (Martín Sánchez, 2008; 98)

En contra de esta posición se puede afirmar que el símbolo del que se está hablando es el crucifijo, símbolo de una religión específica, y no simplemente de la cultura occidental. La cruz tiene una significación concreta, y es representación simbólica de una fe bien precisa. Considerarla como simple expresión de la cultura occidental, dejándola desprovista de su contenido específico, supone una profanación de la misma, e incluso una vulneración de la autonomía interna de las confesiones cristianas, que la han elegido como símbolo de expresión de su propia fe”. Asimismo, señala que “la formación escolar no consiste sólo en impartir nociones técnicas, o en el desarrollo de la capacidad cognitiva; la misma concierne también a la dimensión emocional y afectiva de los alumnos. En ese sentido, la presencia de la cruz en las aulas ejerce un particular influjo: tiene un carácter evocativo, es decir, representativo de la fe que simboliza. Así, no se puede negar la influencia que la cruz tiene sobre los alumnos. La presencia de la cruz en las aulas funciona como una llamada, propone la fe que simboliza como un ejemplo, e invita a seguir dicha fe. Además, se dirige a personas que, dada su corta edad, no tienen aún concepciones fijas, no tienen formado su espíritu crítico, y no han aprendido a elaborar sus convicciones personales; por esa razón son personas particularmente influenciables. (Llamazares Calzadilla, 1998; 562-563).

Igualmente crítico se muestra Martínez Ruano, para quien la presencia del crucifijo en instituciones y espacios públicos no tiene acomodo constitucional por varias razones: Primera, en relación al principio democrático, dicha presencia es contraria por hacer referencia a la legitimidad teológica del poder, contraponiendo el origen divino del poder con el poder terrenal. Y en segundo lugar, la presencia del crucifijo es contraria al principio democrático por el hecho de que el crucifijo fue un símbolo del poder del anterior régimen dictatorial. (Martínez Ruano, 2011; 61-62).

En ese sentido es relativamente fácil responder al porqué de la presencia de los crucifijos en las aulas de los centros docentes públicos. La respuesta no es otra que la de que su presencia es consecuencia del régimen de confesionalidad estatal establecido por el nacional-catolicismo franquista, régimen jurídico completamente contrario al sistema de libertades establecido en la Constitución española de 1978.

En todo caso, frente al conflicto que pueda surgir por la retirada de un símbolo religioso institucional en un Centro educativo, creemos que para adoptar la decisión debemos tener en cuenta lo siguiente:

En los centros públicos se debe procurar mantener la escrupulosa neutralidad y evitar la presencia de símbolos religiosos institucionales, más aún si estos se sitúan en los espacios destinados a desarrollar la actividad educativa (aulas).



Pero, cuando los símbolos religiosos estuvieran presentes con anterioridad y la decisión sea su retirada, la remoción de estos símbolos debe realizarse siempre que: a) no se pueda evitar que la presencia del símbolo se asocie con la enseñanza de una determinada doctrina religiosa (Sentencia del TEDH caso Lautsi Vs. Italia); b) las condiciones lo aconsejen y c) no supongan una clara ruptura de los principios de convivencia democrática, tolerancia e igualdad. Por lo menos, habría que evitar que los integrantes del centro educativo (padres, alumnos y profesores) lo sientan como una reacción desproporcionada, innecesaria o que, en si misma, pudiera generar controversia en el ambiente educativo.

En todo caso, la finalidad educativa de prevención de conflictos y resolución pacífica de los mismos juega un papel importante en esta decisión, especialmente como método para alcanzar una formación para la paz, el respeto a los derechos humanos, la vida en común, la cohesión social, la cooperación y solidaridad entre los pueblos. Pero, desde luego, habrá que tener especial cuidado en conjugar la decisión de mantener el símbolo con el principio de no discriminación y, en el caso de que la comunidad educativa decida no retirarlo, esta decisión habrá de ser coherente con otras sucesivas. Es decir, se debe adoptar la misma decisión cuando se debata la presencia de otros símbolos religiosos institucionales pertenecientes a otras confesiones (Como señala el TEDH la decisión de mantener un símbolo religioso puede ser válida si existe un ambiente de tolerancia e igualdad en el espacio educativo, al permitir a los alumnos vestir y portar símbolos religiosos, al tener en cuenta prácticas de otras religiones, al organizarse la educación en otras opciones religiosas, al permitir la celebración de otras festividades religiosas, como pueda ser el Ramadán, etc. (Sentencia Lautsi Vs. Italia). Esta línea es, también, la que ha adoptado el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León en su Sentencia de 14 de diciembre de 2009 (RJA-JUR/2010/4104).

En los Centros educativos privados, el ideario del Centro permite la existencia de estos símbolos religiosos, como elemento representativo de la opción ideológica que representa el Centro. Sin embargo, su permanencia *deberá respetar los derechos garantizados a profesores, padres y alumnos en la Constitución y en las leyes*. En este sentido es muy importante tener en cuenta las previsiones de la *Ley Orgánica reguladora del Derecho de educación*, y comprobar si su presencia es respetuosa con el derecho de libertad de conciencia y se entronca con la voluntariedad que debe acompañar a toda práctica confesional en estos Centros.

Por lo tanto, la presencia de símbolos religiosos institucionales en los Centros educativos públicos es contraria al principio de laicidad y deben ser retirados. Pero, en el caso de que existieran con anterioridad, la decisión de retirar estos símbolos debe ser adoptada siempre que el ambiente educativo no pierda su cualidad de espacio integrador, plural, tolerante, no discriminador, etc. Por lo tanto, habrá que decidir si la presencia de un símbolo religioso institucional o la decisión de retirarlo altera esta situación. Por su parte, en los Centros educativos privados concertados, la presencia de estos símbolos sería adecuada si se respetan los principios constitucionales y, en especial, la libertad de conciencia. Para ello, debe quedar garantizado que su presencia, como cualquier otra actividad confesional, no restringe la autonomía de los miembros de la comunidad educativa, evitando que los no creyentes se sientan obligados a identificarse con ese símbolo.

En este caso, consideramos que la configuración polisémica del símbolo, que aliviaría su carga religiosa, jugaría más en otro tipo de símbolos, más de tipo ornamental, como puedan



ser los adornos que acompañan a festividades religiosas (por ejemplo, navidad) o actos representativos de ciertas festividades religiosas que alcanzan el carácter de tradicionales.

Para finalizar, habría que hacer referencia a actos civiles públicos en los que se ven involucrados elementos religiosos.

La presencia de símbolos o elementos de carácter religioso, en actos públicos, responde a cuestiones históricas ligadas a la propia tradición y cultura españolas. Atendiendo a la doctrina establecida por nuestro Tribunal Constitucional (STC 34/2011), podemos realizar dos afirmaciones:

En primer lugar, que la implicación de símbolos religiosos en determinados actos públicos no supone una violación del principio de laicidad del Estado cuando dicha implicación, por encontrarse integrada en el tejido social de un determinado colectivo, genera una percepción actual de carácter polisémico, no estrictamente identificada con su contenido religioso, aún cuando para los fieles de una determinada religión lo siga teniendo.

Y, en segundo lugar, que el argumento “cultural” no puede servir para justificar cualquier tipo de actuación o de implicación. No se podrá invocar ese carácter cultural o polisémico cuando de la actuación o implicación se deriven restricciones o ataques a derechos fundamentales o violaciones manifiestas del principio de laicidad del Estado.

Tomando como base estos argumentos, así como los criterios de interpretación jurídica que se establecieron para el uso de símbolos religiosos, podemos centrarnos en algunos supuestos concretos.

1. Presencia de símbolos religiosos en los actos de toma de posesión de representantes o funcionarios públicos. La toma de posesión es un acto esencialmente político y estatal. De lo que se trata es de comprometerse con el cumplimiento y la defensa del ordenamiento jurídico vigente. La presencia de símbolos religiosos en la toma de posesión responde a una concepción confesional del Estado, incompatible con el orden jurídico establecido por la Constitución de 1978. Es cierto que la toma de posesión implica un compromiso de carácter personal, de ahí que se permita la fórmula del juramento o promesa, pero lo que se jura o promete es, como hemos dicho, la defensa y cumplimiento del ordenamiento jurídico. Por tanto, lo que tiene sentido es jurar o prometer sobre el texto constitucional, en tanto que norma suprema del ordenamiento que se quiere cumplir y defender, y no ante un texto ajeno o ante un símbolo ajeno. Los símbolos que pueden y deben estar presentes en la toma de posesión, son los símbolos de carácter político comunes a todos. Es decir, las banderas y escudos correspondientes y el retrato del Jefe del Estado.

2. Presencia de símbolos religiosos en dependencias públicas. Respecto a ello, nos remitimos a lo dicho sobre símbolos religiosos institucionales en edificios públicos. Es decir, entendemos que aquellos símbolos religiosos que carecen de una especial protección, como consecuencia de su valor artístico, que son removibles y que tienen un significado claramente religioso, que prima sobre el cultural, deben ser retirados.

3. Actos públicos vinculados a ciertos contenidos religiosos como consecuencia de determinados usos sociales. Los usos sociales han influido y siguen influyendo en la forma de celebración de determinados ritos. Así, determinados actos, como el reconocimiento de

determinados honores, las exequias o ritos funerarios, la celebración de acontecimientos especiales, etc., tienden a celebrarse mediante la realización de ritos católicos, como consecuencia de la confesionalidad histórica del Estado español. Pues bien, parece necesario modificar dichos usos sociales, pues ya no representan la realidad social española. De forma que se establezcan protocolos de realización de dichos actos de contenido civil y no religioso. Sin que ello suponga la prohibición de que se celebren, al margen, ritos religiosos. La pertinencia de la participación de representantes públicos (especialmente los políticos) en dichos actos o ritos religiosos debe ser valorada por quien acude a dichos actos o ritos. En definitiva, son actos de contenido social y, son, por tanto, los representantes públicos los que deben fijar la conveniencia de estar presentes en los mismos.

4. Actos públicos de celebración de festividades de contenido religioso. Son innumerables los actos, con participación de elementos públicos, realizados para la celebración de determinadas festividades: conmemoración de determinadas festividades como la Navidad, la Semana Santa, las fiestas patronales locales, vecinales, etc. Por tradición cultural muchas de ellas son de contenido religioso o con connotaciones religiosas. Ya se ha reiterado suficientemente el hecho de que la realización de estos eventos, ligados a la tradición cultural, no suponen una violación del principio de laicidad del Estado, como consecuencia de que el proceso de secularización y los nuevos usos y costumbres de los tiempos presentes han dotado a dichos actos de un carácter polisémico (STC 34/2011), que va más allá de lo religioso, para situarse en el ámbito de las tradiciones culturales comunes. En todo caso, la participación de representantes públicos o estatales debe responder siempre al principio de voluntariedad, conforme a lo establecido por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional. (SSTC 177/1996; 101/2004).

## 4 Valoraciones y propuestas

Llegado este punto, consideramos posible hacer unas valoraciones personales asentadas en las experiencias descritas y, a raíz de ellas, algunas propuestas de *lege ferenda*.

El uso de los símbolos religiosos forma parte del contenido del derecho fundamental de libertad religiosa. Como manifestación externa de un derecho fundamental, está sujeto a limitaciones, concentradas en el orden público. Ciertamente, al ser una manifestación el grado de visibilidad afecta, aunque no debe ser determinante y, sobre, todo es importante el uso que se haga de él: como mera expresión de la adhesión a unas creencias ideológicas o religiosas o como elemento proselitista, de confrontación, subyugación y discriminación, etc.

Para aplicar estas limitaciones debe cumplirse una serie de requisitos: a) legalidad, debe estar prevista en una la ley, nosotros entendemos que en aquella que regula la libertad religiosa o, en el caso de que afecte al ejercicio de una derecho fundamental específico, en la norma que lo regule; b) finalidad legítima, como la protección de los derechos y libertades de los demás y el orden público; c) proporcionalidad, al ser medidas necesarias en una sociedad democrática.

Consideramos que los conflictos a dirimir no son consecuencia del reconocimiento de un derecho fundamental, la libertad religiosa, que cuenta con disposiciones específicas para su garantía y protección en la normativa internacional y nacional. Lo realmente controvertido es la aplicación práctica, su ejercicio. Por lo tanto, es un problema de gestión.

Con carácter general, las instituciones europeas no son proclives a establecer una prohibición general y dejan en manos de los Estados adoptar una decisión adecuada a su modelo. En todo caso se muestran más favorables a instaurar mecanismos de integración (para el caso de la mujer), de educación y conocimiento (para el problema de la inseguridad, los fundamentalismos y el desconocimiento) y de colaboración y diálogo interreligioso (para acercar posturas, compartir valores en común y evitar conflictos). Foros como “Alianza de Civilizaciones” son un buen ejemplo de esto.

En esta cuestión parece posible distinguir dos espectros de actuación: cuando el uso del símbolo tenga implicaciones en el modelo de relación elegido por los Estados (que nosotros hemos calificado como símbolos institucionales) y cuando el uso del símbolo afecta al ejercicio del derecho por una persona (símbolos personales). Con distintas implicaciones en cuanto a la aplicación de los límites, como ya hemos visto en su determinación conceptual que se hace al inicio de este estudio, y cuyas líneas principales se has visto reflejado en la actuación de los jueces y Tribunales nacionales e internacionales.

Consideramos que todos los símbolos religiosos no pueden ser vaciados de su contenido religioso. No pueden y no deben vaciarse, sin afectar al derecho de libertad religiosa de quienes se identifican con esas creencias. Lo cierto es que, junto con este significado pueden convivir otros aledaños, a veces beneficiosos, a veces perjudiciales. La identificación de

estos otros significados son las que pueden servir para justificar la legitimidad de una medida, tanto de restricción como de permisión de su uso, pero no justificar su permanencia, a pesar de lesionar los derechos de otras personas, o limitar su uso, sin tener en cuenta la opinión de quien lo porta. En la significación de los símbolos es muy importante la apreciación subjetiva de quien lo usa y su consideración social, elementos que determinan su contenido.

Existen elementos en el propio ordenamiento que impiden que el uso de un determinado símbolo tenga consecuencias negativas. En definitiva, consideramos que disposiciones como las que prohíben manifestarse con el rostro cubierto (y que por tanto afectan al *burka* o *niqab*) o que obligan a tener el rostro descubierto en el acceso a controles o en la emisión de documentación acreditativa de la identidad son suficientes para asegurar la identificación sin limitar derechos.

Por todo ello proponemos lo siguiente:

Habría que huir de la tentación de establecer regulaciones singulares, de orden local o autonómico sobre el uso de símbolos religiosos. Además de innecesarias, podrían generar problemas de constitucionalidad respecto del marco competencial.

Introducir una disposición en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa en el siguiente sentido:

“1. La presencia en el espacio público de símbolos que manifiesten la adhesión personal a unas convicciones ideológicas y/o religiosas constituye una manifestación de la libertad ideológica y religiosa. Como tal está sujeta a los límites expresamente previstos en la Constitución española.

2. En aplicación del principio de aconfesionalidad o laicidad positiva del Estado, las instituciones públicas evitarán la presencia de símbolos institucionales que afecten a la neutralidad del Estado, teniendo en cuenta el significado primordialmente religioso del símbolo. En el caso de que su permanencia o remoción suponga un “conflicto de intereses jurídicos” deberá ser resuelto por los tribunales de justicia teniendo en cuenta, su posible carácter de bien cultural protegido por la Ley, la opinión de la comunidad escolar en los centros educativos, la afectación a la estructura del edificio, o lugar en el que se encuentre, y su impacto sobre el derecho de libertad religiosa de las minorías.

3. La participación de funcionarios y representantes públicos en actos y ceremonias de carácter religioso responderá siempre al principio de voluntariedad. Mediante norma reglamentaria, suficientemente motivada, se establecerán los supuestos en los que la presencia de funcionarios y representantes públicos en estos actos y ceremonias sea considerada como acto de servicio obligatorio.

Introducir una disposición en la Ley Orgánica que regule el Derecho de Educación en la línea de la propuesta francesa:

“La presencia de símbolos religiosos personales en las aulas de los colegios públicos se registrará por lo dispuesto en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa. Queda prohibido la

utilización de prendas que oculten el rostro o, en el caso de que las circunstancias de la enseñanza lo requieran, aquellas que dificulten la realización normal de la clase”.

Modificar la Ley de protocolo del Estado en lo relativo a actos de toma de posesión, exequias fúnebres, reconocimientos y actos de contenido similar, en el sentido de eliminar cualquier símbolo ligado a una confesión religiosa concreta, imponiendo la presencia de símbolos comunes a todos los españoles, tales como la bandera y el escudo nacional, la imagen del Jefe del Estado, las banderas y escudos de las respectivas Comunidades Autónomas y de las concretas entidades locales afectadas por el acto.

Además, nos parece fundamental que en los planes de enseñanza de los diferentes ciclos formativos se introduzcan enseñanzas dirigidas al conocimiento de las diferentes religiones, de su implantación social, de su desarrollo histórico y de sus aportaciones culturales, explicadas desde perspectivas no confesionales. En este sentido, resulta esencial implementar políticas educativas y de integración para las mujeres, procurando dotarlas de los instrumentos necesarios para evitar situaciones de discriminación. Por ello consideremos fundamental fomentar y asentar la asignatura de “Educación para la ciudadanía y los derechos humanos” y buscar cauces para mantener un diálogo permanente con los estudiantes que nos permita conocer las razones por las que portan el símbolo, compartir su experiencia con la comunidad escolar y trasladarles la opinión de educadores expertos. A diferencia de la propuesta de Francia, consideramos necesario un diálogo para conocer, entender y colaborar en la consecución de la solución más adecuada, no para convencer al estudiante de que no lo debe usar.

# Bibliografía

- Aláez Corral, B (2012) Reflexiones jurídico constitucionales sobre la prohibición del velo islámico integral en Europa. En Gutierrez, I. y Presno. M. A. (eds.) *La inclusión de los otros: símbolos y espacios de la multiculturalidad*. Comares, Granada, pp. 121-162
- Aláez Corral, B (2011), Reflexiones jurídico-constitucionales sobre la prohibición del velo islámico integral en Europa, *Teoría y realidad constitucional*, 28, pp. 483-520.
- Aláez Corral, B (2004), Los sujetos de los derechos fundamentales. En Bastida, F. (Coord.) *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*. Madrid, Técnos.
- Alenda Salinas, M (2005), La presencia de símbolos religiosos en las aulas públicas, con especial referencia a la cuestión del velo islámico. En *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*. 9,
- Cañamares Arribas, S (2012) La inclusión de los otros: la simbología religiosa en el espacio público. En Gutierrez, I. y Presno. M. A. (eds.) *La inclusión de los otros: símbolos y espacios de la multiculturalidad*. Comares, Granada, 2012, pp. 99-120.
- Cañamares Arribas, S, (2010), Nuevos desarrollos en materia de simbología religiosa, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*. 24
- Cañamares Arribas, S (2006), El empleo de simbología religiosa en España, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 116, (mayo-agosto), pp. 317-350
- Cañamares Arribas, S (2005), *Libertad religiosa, simbología y laicidad del Estado*. Aranzadi, Pamplona,
- Carballo Armas, P (2011), Libertad religiosa, objeción de conciencia y Estado aconfesional (una reflexión a propósito del *hiyab* de Najwa). En Revenga Sánchez, M. Ruiz-Rico, G. y Ruiz Ruiz J. (Dirs.) *Los símbolos religiosos en el espacio público*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 121-132.
- Carmona Cuenca, E. (2011) El velo islámico, la libertad religiosa y la igualdad de género. En Revenga Sánchez, M. Ruiz-Rico, G. y Ruiz Ruiz J. (Dirs.) *Los símbolos religiosos en el espacio público*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 157-163
- Castro Jover, A (2002), Inmigración, pluralismo religioso y cultural y educación. En *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*. 2.,
- Castro Jover, A (2008), Símbolos, ceremonias, manifestaciones religiosas y poderes públicos. En VV. AA. *Jornadas Jurídicas sobre libertad religiosa en España*. Ministerio de Justicia, Madrid
- Catalá Rubio, S (2009), Libertad religiosa de la mujer musulmana en el Islam y uso del velo, en *El pañuelo islámico en Europa*, Madrid, Marcial Pons, pp. 19-61
- Cavino, M (2005), La soluzione belga al problema della esposizione di simboli religiosi, en [www.olir.it](http://www.olir.it)
- Ciaurriz Labiano, M.J. (2009), Laicidad y Ley sobre los símbolos religiosos en Francia, *El pañuelo islámico en Europa*, Madrid, Marcial Pons, pp. 91-139



- Cubillas Recio, L. M. (2008), Sobre la tolerancia, VV. AA. *Estudios Jurídicos en homenaje al profesor Vidal Guitarte*. Vol. I, Valencia, 1999, pp. 275-282.
- Cuerda Riezu, A (2008), El velo islámico y el derecho a la propia imagen. En *Parlamento y Constitución*. 11, pp 247-256.
- Díez Picazo, L. M. (2008) *Sistema de derechos fundamentales*, 3º ed. Civitas, Pamplona.
- Elorza, A, (2004), El velo y la libertad, *Letras Libres*, Nº 67, pp. 82-86
- Félix Ballesta, M.A. (2010), Francia, *Laicidad y Libertades*, Nº 10, pp. 155-166.
- Fernández Arias, I (2012), Los símbolos religiosos en Europa. El uso del velo islámico, *Boletín informativo del Ilustre Colegio de Abogados de Bizkaia*, nº 207, (febrero) pp. 10 a 13
- Fernández-Coronado, A (2004), La influencia de la religión en la configuración del Derecho de la Unión Europea, *Ilustrada. Revista de Ciencias de las Religiones. Anejos*, nº 11, pp. 25-40.
- Fernández-Coronado, A (2000), Posibilidades de un sistema supranacional de derecho eclesiástico en el marco de la Unión Europea, en *La armonización legislativa de la Unión Europea*, tomo II, Madrid, Dykinson, pp. 79-122
- Fernández-Coronado, A (2002), Las Bases para la Construcción del Derecho de la Libertad de Conciencia en el marco de la Unión Europea (I), *El Derecho de la Libertad de conciencia en el marco de la Unión Europea: Pluralismo y minorías*, Madrid, Colex, pág. 129
- Ferreiro Galguera, J (2006), Las caricaturas sobre mahoma y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, n. 12, pp. 1-40.
- Garrorena Morales, A. *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*. Tecnos, Madrid, 1984.
- Gómez Sánchez, Y (2012), El pañuelo islámico: la respuesta europea, *Anuario de Derecho eclesiástico del Estado*, Vol. XXVIII, pp. 143-169
- Gutiérrez del Moral, M. J. A propósito del velo islámico ¿es posible una solución intercultural?, *Revista General de Derecho Canónico y de Derecho Eclesiástico del Estado*. 24 (2010).
- Hirsi Ali, A (2006), Yo acuso: defensa de la emancipación de las mujeres musulmanas, Barcelona, Galaxia Guttenberg
- Hirsi Ali, A. (2007), Mi vida, mi libertad, Barcelona, Galaxia Guttenberg
- Hirsi Ali, A. (2011), Nómada: del Islam a occidente. Un itinerario personal y político, Barcelona, Galaxia Guttenberg
- Holgado González, M. Alcance y límites del derecho a la simbología religiosa. En Revenga Sánchez, M. Ruiz-Rico, G. y Ruiz Ruiz J. (Dirs.) *Los símbolos religiosos en el espacio público*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2011, pp 271-277.
- Huntington, S. (1993), The Clash of Civilizations?, *Foreign Affairs*, pp. 22-49
- Llamazares Calzadilla, M. C. La presencia de símbolos religiosos en las aulas de centros públicos docentes. En Martínez Torrón, J. (ed.) *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*. Granada, 1998.
- Llamazares Calzadilla, M.C. (1998), La presencia de símbolos religiosos en las aulas de centros públicos docentes, *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, Granada, Comares, pp. 559-572

- Llamazares Fernández, D. (2011a), Derecho de libertad de conciencia I. Conciencia, tolerancia y laicidad, Volumen I, 4ª edición,
- Llamazares Fernández, D. (2011b), Derecho de libertad de conciencia II Conciencia, identidad personal y solidaridad, Volumen II, 4ª edición, Navarra, Civitas Thomson Reuters
- Llamazares Fernández D (2007a), *Derecho de la libertad de conciencia (II)*. Madrid, Thomson-Civitas,
- Llamazares Fernández, D (2007b), *Derecho de la libertad de conciencia (I)*. Madrid, Thomson-Civitas
- Llamazares Fernández, D (2002), Religión y Derecho. Historia de una separación, *Ilu. Revista de Ciencias de las Religiones*, vol. 7, 2002, pp. 51-64
- López Benítez, M (1994), *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*. Civitas, Madrid,
- Macías Jara, M (2011) El velo islámico: diversidad cultural y derechos de las mujeres, Revenga Sánchez, M. Ruiz-Rico, G. y Ruiz Ruiz J. (Dir.) *Los símbolos religiosos en el espacio público*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 133-155
- Maldonado, T. Feminismo y multiculturalismo: paradojas de un debate. En Aramayo, R. R. y Ausín, T. (eds.) (2006) *Valores e historia en la Europa del siglo XXI*, Madrid, Plaza y Valdés,
- Marshall, J (2009), *Personal Freedom through Human Rights Law? Autonomy, Identity and Integrity under the Convention on Human Rights*, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers
- Martín Sánchez, I. (2008), El modelo actual de relación entre el Estado y el factor religioso en España, *Jornadas Jurídicas sobre libertad religiosa en España*, Madrid, Ministerio de Justicia, pp. 53- 115
- Martínez Ruano, P (2011), El principio democrático y el uso de símbolos religiosos por los poderes públicos, Revenga Sánchez, M. Ruiz-Rico, G. y Ruiz Ruiz J. (Dir.) *Los símbolos religiosos en el espacio público*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 49- 62
- Martínez-Torrón, J (2009), La cuestión del velo islámico en la jurisprudencia de Estrasburgo, *Derecho y Religión*, nº 4, pp. 87-109
- Meléndez-Valdes Navas, M. (2010), Reflexiones jurídicas entorno a los símbolos religiosos, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* 24.
- Miranda Avena, C (2010), Perspectivas sobre el velo islámico: especial referencia a la doctrina del margen de apreciación en la jurisprudencia internacional, *Anuario de Derechos Humanos*, Nueva Época, Vol. 11, pp. 13 a 78.
- Molano, E. (1987), La laicidad del Estado en la Constitución española. En VV. AA. *Aspectos jurídicos de lo religioso en una sociedad plural*. Salamanca.
- Moreno Botella, G. (2001), Libertad religiosa y neutralidad escolar. A propósito del crucifijo y otros símbolos de carácter confesional. *Revista española de Derecho canónico*. Vol. 58, Nº 150
- Mouahli, D. (2000) Mujeres musulmanas: estereotipos occidentales versus realidad social. *Papers* 60 pp. 291-304.
- Navarro Valls, R. y Martínez Torrón, J. (1997) *Las objeciones de conciencia en el Derecho español y comparado*, Madrid, McGraw-Hill,

- Olivetti, M (2009), Principio de laicidad y símbolos religiosos en el sistema constitucional italiano: la controversia sobre la exposición del crucifijo en las escuelas públicas, *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 39, pp. 243-276
- Otto, I. (1997) *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*. 5ª reimpr. Barcelona, Ariel
- Pardo López, M (2008), Símbolos religiosos y deber de neutralidad estatal: el supuesto de los crucifijos en las aulas como excusa para aproximarse a la relación entre Estado y religión, *Anuario de Derecho. Universidad de Murcia*, núm. 26, pp. 183-225
- Pardo Prieto, P (2012), Laicidad y símbolos en los pronunciamientos judiciales, *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 27, (mayo) pp. 1-41
- Pardo Prieto, P. (2009), Crónica jurisprudencial de Italia, *Laicidad y Libertades. Escritores Jurídicos*, Volumen II, Nº 9, pp. 401-451
- Parejo Alfonso, L. (1989),. los valores en la jurisprudencia del tribunal Constitucional, VV. AA. *Libro homenaje al profesor José Luís Villar Palasí*. Madrid, Civitas,
- Pérez Agote, A. (2012), *Cambio religioso en España: los avatares de la secularización*. CIS, Madrid,
- Pérez Álvarez, S (2011), Marco constitucional del uso del velo y del pañuelo islámico en la sociedad española contemporánea: ¿señas de identidad ideológica y/o cultural?, *Foro, Nueva época*, n. 13, pp. 139-187
- Pérez Álvarez, S (2012), Behind the islamic full veil and headscarf in the frameowrk of the Council of Europe, *REVUE EUROPÉENNE DU DROIT SOCIAL*, Volume XVI, Issue 13, pp. 112-134
- Prieto, L. (1991), Principios constitucionales del derecho eclesiástico español, Iban, I. C. , Prieto Sanchís, L. , Motilla, A. *Curso de Derecho eclesiástico*. Madrid, UCM
- Rawls, J (1996), Sobre las libertades, Barcelona, Paidós
- Rey Martínez, F. (2011), El problema constitucional del *hijab*, Revenga Sánchez, M. Ruiz-Rico, G. y Ruiz Ruiz J. (Dirs.) *Los símbolos religiosos en el espacio público*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 65-75.
- Robbers, G (2006), The Islamic Headscarf in Germany, *Derecho y Religión*, Vol. I, 2006, pp. 285-301
- Ruiz Miguel, A. (2012), Libertad religiosa, símbolos religiosos y laicidad estatal. En Gutierrez, I. y Presno. M. A. (eds.) *La inclusión de los otros: símbolos y espacios de la multiculturalidad*. Granada, Comares, pp. 79-97.
- Ruiz Ruiz, J. J. (2011), La prohibición del velo islámico en centros públicos de enseñanza y el orden público constitucional español y europeo, Revenga Sánchez, M. Ruiz-Rico, G. y Ruiz Ruiz J. (Dirs.) *Los símbolos religiosos en el espacio público*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, pp. 77-119.
- Ruiz-Rico Ruiz, C. (2011), Símbolos religiosos e inmigración desde la perspectiva del derecho a la igualdad, Revenga Sánchez, M. Ruiz-Rico, G. y Ruiz Ruiz J. (Dirs.) *Los símbolos religiosos en el espacio público*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 299-311
- Salguero, M. (2003), El laicismo y la neutralidad como instancias de legitimación. A propósito de la prohibición del velo islámico en Francia, Lagasabaster, D. (dir.) *Multiculturalidad y laicidad*, Pamplona, Pamiela
- Souto Paz, J. A. (2003), *El Derecho de la libertad de ideas y creencias*. Madrid, Marcial Pons,

- Souto Paz, J. A. (1993), *Derecho eclesiástico del Estado. El derecho de la libertad de ideas y creencias*, Madrid, Marcial Pons,
- Suárez Pertierra, G (2012), La libertad religiosa, ideológica y de culto. Los principios informadores del Derecho eclesiástico del Estado, *Derecho eclesiástico del Estado*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 107-125
- Suárez Pertierra, G. (2006) La laicidad en la Constitución Española”, Martínez Torrón, J. (Coord.). *Estado y religión en la Constitución Española y en la Constitución Europea*. Comares, Granada,
- Valero Heredia, A (2005), Apuntes críticos en torno a la Ley francesa sobre símbolos religiosos en la escuela pública, *Boletín de información del Ministerio de Justicia*, año 59, nº 1988 pp. 1973-1982
- Weiler, J (2012), El Crucifijo en las aulas: la libertad de religión y libertad frente a la religión, *Scripta Theologica*, Vol. 44, pp.187 a 199

## Informes y documentos

*Resolución 1743 (2010) sobre “Islam, islamismo e islamofobia”*, adoptada el 23 de junio de 2010:

<http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=17880&Language=EN>

*Recomendación 1927 (2010)*:

<http://www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/EREC1927.htm>

Informe de la Comisión de información sobre *la práctica de usar el velo integra en territorio nacional*, Asamblea Nacional, 2010, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i2262.pdf>

Laïcité et République (2004), Paris, La documentation Française

“The islamic veil across Europe” en *BBC News* <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-13038095>

“Bans on the Wearing of the Full Face Veil in Public: What Is the Impact on Human Rights? - Part I” <http://www.theinformationdaily.com/2011/01/19/bans-on-the-wearing-of-the-full-face-veil-in-public-what-is-the-impact-on-human-rights-part-i>

## Últimos documentos de trabajo publicados

- 128/2008. **Urbanismo, arquitectura y tecnología en la ciudad digital.** José Carlos Arnal Losilla.
- 129/2008. **La televisión digital terrestre en España. Por un sistema televisivo de futuro acorde con una democracia de calidad.** Enrique Bustamante Ramírez.
- 130/2008. **La distribución y dispensación de medicamentos en España.** Ricard Meneu.
- 131/2008. **Nuevos mecanismos de fraude fiscal. Algunas propuestas para un modelo de investigación.** Juan Manuel Vera Priego.
- 132/2008. **Radio digital en España: incertidumbres tecnológicas y amenazas al pluralismo.** Rosa Franquet Calvet.
- 133/2008. **Dinámica emprendedora en España.** M.<sup>a</sup> Jesús Alonso Nuez, Carmen Galve Górriz, Vicente Salas Fumás y J. Javier Sánchez Asín.
- 134(I)/2008. **Negociación colectiva, adaptabilidad empresarial y protección de los derechos de los trabajadores vol. I.** Joaquín García Murcia y María Antonia Castro Argüelles.
- 134(II)/2008. **Negociación colectiva, adaptabilidad empresarial y protección de los derechos de los trabajadores vol. II (Anexos).** Joaquín García Murcia y María Antonia Castro Argüelles.
- 135/2008. **El sindicalismo en España.** Andrew J. Richards.
- 136/2008. **La Genómica de plantas: una oportunidad para España.** Pere Arús y Pere Puigdomènech.
- 137/2008. **Planes y fondos de pensiones: propuestas de reforma.** José Luis Monereo Pérez y Juan Antonio Fernández Bernat.
- 138/2008. **Modelos de desarrollo de centros hospitalarios: tendencias y propuestas.** Óscar Moracho del Río.
- 139/2008. **La frontera de la innovación: la hora de la empresa industrial española.** Emilio Huertas Arribas y Carmen García Olaverri.
- 140/2008. **Propuestas para mejorar la calidad de vida en las ciudades.** María Cifuentes, Rafael Córdoba, Gloria Gómez (coord.), Carlos Hernández Pezzi, Marcos Montes, Raquel Rodríguez, Álvaro Sevilla.
- 141/2008. **La evolución de la productividad en España y el capital humano.** Rafael Doménech.
- 142/2008. **Los sindicatos en España frente a los retos de la globalización y del cambio tecnológico.** Holm-Detlev Köhler.
- 143/2009. **La creación del Sistema Nacional de Dependencia: origen, desarrollo e implicaciones económicas y sociales.** Elisa Díaz, Sara Ladra y Néboa Zozaya.
- 144/2009. **Biotecnología para una química verde, respetuosa con el medio ambiente.** José Luis García López.
- 145/2009. **Reinterpretando la rendición de cuentas o accountability: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España.** Eduard Jiménez Hernández.
- 146/2009. **Análisis económico de los efectos de la inmigración en el sistema educativo español.** Javier Salinas Jiménez y Daniel Santín González.
- 147/2009. **Seguridad, transparencia y protección de datos: el futuro de un necesario e incierto equilibrio.** José Luis Piñar Mañas.
- 148/2009. **La protección de la discapacidad en el sistema de Seguridad Social: propuestas de mejora.** Luis Cayo Pérez Bueno y Miguel Ángel Cabra de Luna.
- 149/2009. **El sistema de relaciones sindicales en España: un balance general del marco jurídico y del funcionamiento de la práctica sindical en el sistema social.** Manuel Carlos Palomeque López
- 150/2009. **El papel del “Derecho” en la crisis. Algunos aspectos de la regulación financiera y de las grandes empresas en su relación con la Economía.** Andrés Recalde Castells.
- 151/2009. **Formación de los comunicadores en la era digital.** Manuel Santiago de Aguilar Gutierrez y Pedro Soler Rojas.
- 152/2009. **Rescates y reestructuración bancaria: el caso español.** Santiago Fernández de Lis, Daniel Manzano Romero, Emilio Ontiveros Baeza y Francisco José Valero López.
- 153/2009. **Cláusulas sociales, libre competencia y contratación pública.** Daniel Martínez Fons.
- 154/2009. **Los efectos de los conciertos sobre la eficiencia y la equidad del sistema educativo español.** María Jesús Mancebón Torrubia y Domingo Pérez Ximénez de Embún.
- 155/2009. **Políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta.** Julio Rodríguez López.



- 156/2010. **El modelo de control interno del gasto público estatal. Propuestas de cambio.** Ximena Lazo Vitoria.
- 157/2010. **La flexiseguridad laboral en España.** Fernando Valdés Dal-Ré y Jesús Lahera Forteza.
- 158/2010. **Cuidado parental en la infancia y desigualdad social: un estudio sobre la Encuesta de Empleo del Tiempo en España.** María José González, Marta Domínguez y Pau Baizán.
- 159/2010. **La atención a la dependencia y el empleo.** Ángel Rodríguez Castedo y Antonio Jiménez Lara.
- 160/2010. **La subcontratación empresarial. Hacia un nuevo modelo de regulación.** José Luis Monereo Pérez y Carolina Serrano Falcón.
- 161/2010. **Cambio demográfico y pensiones de la Seguridad Social.** Fidel Ferreras Alonso.
- 162/2010. **La enfermería frente al espejo: mitos y realidades.** Juan F. Hernández Yáñez.
- 163/2010. **Estado autonómico, Unión Europea y mundialización.** Alberto Pérez Calvo.
- 164/2010. **¿Quiénes son y cómo votan los españoles “de izquierdas”?** Guillermo Cordero García e Irene Martín Cortés.
- 165/2010. **Pobreza y privación material en España en el período 2004-2008: del auge económico al inicio de la recesión.** Rosa Martínez López.
- 166/2010. **¿Se organiza mejor la derecha que la izquierda? Un estudio de la organización de los partidos de derechas en las democracias occidentales.** Javier Astudillo Ruiz.
- 166/2010. **Valores y políticas que distinguen a los ciudadanos de derecha de los de izquierda.** Francisco Herreros Vázquez.
- 168/2011. **El significado y el contenido del centro ideológico en España.** Mariano Torcal Lorient.
- 169/2011. **Los excluidos también pueden votar: abstención y exclusión social en España.** Braulio Gómez Fortes y Manuel Trujillo Sánchez.
- 170/2011. **Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas.** Emilio Guichot Reina.
- 171/2011. **La evaluación de tecnologías sanitarias en España.** Oriol de Solà-Morales.
- 172/2011. **Reflexiones sobre la atención primaria de salud.** Antoni Dedeu, Carolina Lapena, Tino Martí, Josep M.<sup>a</sup> Monguet y Josep M. Picas.
- 173/2011. **Una nueva Ley General de Sanidad para sostener el Sistema Nacional de Salud.** Javier Rey del Castillo.
- 174/2011. **Gestión de listas de espera en el Sistema Nacional de Salud. Una breve aproximación a su análisis.** Agustín Cañizares Ruiz y Álvaro Santos Gómez.
- 175/2011. **Los sindicatos españoles: voz e influencia en las empresas.** Carmen García-Olaverri y Emilio Huerta
- 176/2012. **La integración de las energías renovables en el sistema eléctrico.** Alberto Carbajo Josa
- 177/2012. **La Economía Social y la atención a la dependencia. Propuestas para contribuir al desarrollo de los servicios de atención de la dependencia y a la generación de empleo estable y de calidad.** Antonio Jiménez Lara y Ángel Rodríguez Castedo
- 178/2012. **Los ciudadanos españoles ante la crisis.** Olga Salido