

# **Laicidad, manifestaciones religiosas e instituciones públicas**

**José M.<sup>a</sup> Contreras Mazarío  
y Óscar Celador Angón**

Documento de trabajo 124/2007



## José M.<sup>a</sup> Contreras Mazarío

Catedrático de Derecho eclesiástico del Estado de la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla. Director de la fundación pública Pluralismo y Convivencia del Ministerio de Justicia. Doctor por la Universidad Complutense de Madrid, obtuvo el premio extraordinario de doctorado con su tesis, titulada La asistencia religiosa a los miembros de las Fuerzas Armadas en el ordenamiento jurídico español, realizada bajo la dirección del profesor Dr. Gustavo Suárez Pertierra. Ha ampliado estudios en las universidades de Florencia y La Sapienza de Roma y en la Oficina para Europa (Ginebra) de Naciones Unidas. Ha centrado su actividad investigadora en el campo de la tutela y promoción del derecho de libertad de conciencia y, en la actualidad, en el estudio de los derechos de las minorías y grupos vulnerables. Es autor de numerosos trabajos de investigación en estas materias, donde destacan las siguientes monografías: La igualdad y la libertad religiosas en las relaciones de trabajo, Ministerio de Justicia, 1991; La enseñanza de la religión católica en el sistema educativo, Centro de Estudios Constitucionales, 1992; Laicidad del Estado y asistencia religiosa en centros docentes, Ed. Dykinson, 2002, y Las Naciones Unidas y la protección de las minorías religiosas, Ed. Tirant lo Blanch, 2004.

## Óscar Celador Angón

Catedrático habilitado de Derecho eclesiástico del Estado en la Universidad Carlos III de Madrid. Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Se ha formado en las universidades de Berkeley (California, EE UU), La Crosse (Wisconsin, EE UU) y Florencia (IT), y ha colaborado como *research fellow* en las Universidades de Glasgow (RU) y Queens (RU). Ha centrado su labor investigadora en el ámbito del derecho de libertad de conciencia y la laicidad del Estado, tanto en el derecho español como en el derecho comparado. Es autor de numerosos trabajos de investigación en este terreno, destacando las siguientes monografías: El estatuto jurídico de las confesiones religiosas en el ordenamiento jurídico estadounidense, Dykinson 1998; Religión y política en el Reino Unido en el siglo XVIII, Dykinson, 1999; Proceso secularizador y sistema educativo en el ordenamiento jurídico inglés, Marcial Pons, 2001, y Tolerancia y sistema educativo en Irlanda del Norte, BOE, 2001.

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

© José M.<sup>a</sup> Contreras Mazarío y Óscar Celador Angón

ISBN: 978-84-96653-83-2

Depósito Legal: M-46937-2007

## Contenido

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>5</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Principios rectores del modelo de relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas</b> .....	<b>9</b>
1.1 Principio de libertad de conciencia .....	9
1.2 Principio de laicidad del Estado .....	10
1.3 Principio de pluralismo .....	10
1.4 Principio de tolerancia horizontal .....	11
1.5 Principio de cooperación entre el Estado y los grupos religiosos .....	11
<b>2. La asistencia religiosa como manifestación religiosa de carácter prestacional</b> .....	<b>13</b>
2.1 Conceptualización y elementos constitutivos .....	13
2.2 Modalidades de aplicación de la asistencia religiosa en centros públicos .....	16
2.3 Ámbito espacial de la asistencia religiosa en centros públicos .....	19
2.4 Valoración y propuesta .....	26
<b>3. Manifestaciones religiosas públicas y autoridades públicas</b> .....	<b>28</b>
3.1 Manifestaciones religiosas públicas .....	28
3.2 Símbolos religiosos en actos o desfiles públicos y autoridades civiles en actos religiosos .....	30
3.3 Síntesis de la doctrina del Tribunal Constitucional .....	34
<b>4. El uso de símbolos religiosos en lugares públicos y en actos o ceremonias oficiales</b> .....	<b>36</b>
4.1 Tomas de posesión de funcionarios y personal de la Administración civil del Estado .....	36
4.2 El uso de vestidos o símbolos religiosos por parte de los alumnos y los profesores en la escuela pública .....	40
<b>5. La presencia de símbolos religiosos en símbolos y centros públicos</b> .....	<b>45</b>
5.1 La presencia de símbolos religiosos en establecimientos o símbolos públicos .....	45
5.2 Símbolos religiosos y escuela pública .....	47
<b>Conclusiones</b> .....	<b>53</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>59</b>

### Siglas y abreviaturas

AAJ	Acuerdo sobre asuntos jurídicos
AAR	Acuerdo sobre asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas y servicio militar de clérigos y religiosos
BOE	Boletín Oficial del Estado
CE	Constitución Española
cfr.	Compárese, confróntese
FD	Fundamento de derecho
FJ	Fundamento jurídico
Insalud	Instituto Nacional de la Salud (actualmente Instituto Nacional de Gestión Sanitaria)
LO	Ley orgánica
LOLR	Ley Orgánica de Libertad Religiosa
OM	Orden ministerial
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos

## Laicidad, manifestaciones religiosas e instituciones públicas

**José M.<sup>a</sup> Contreras Mazarío**

Catedrático de Derecho eclesiástico del Estado.

Universidad Pablo de Olavide

**Óscar Celador Angón**

Catedrático habilitado de Derecho eclesiástico del Estado.

Universidad Carlos III

La sociedad española ha cambiado profundamente en los últimos treinta años. De una sociedad ideológicamente monista, que se declaraba oficialmente católica, España ha evolucionado hacia un modelo constitucional basado en la neutralidad y la separación entre el Estado y las convicciones de sus ciudadanos. La laicidad se convierte en un ingrediente nuclear para la consecución de los fines del Estado social y democrático de Derecho, ya que tiene por objeto la consecución de la igualdad en el ejercicio y titularidad del derecho de libertad de conciencia. Este principio constitucional se identifica con el concepto de ciudadanía, de forma que, con independencia de las creencias, convicciones, ideas u opiniones, todos los individuos son iguales para el Estado porque todos son ciudadanos. La laicidad del Estado se refleja tanto en su actitud frente a las creencias o convicciones de sus ciudadanos como en las instituciones públicas, ya que éstas representan la ideología del Estado y son el cauce a través del cual los poderes públicos se relacionan con la ciudadanía y viceversa.

Desde esta perspectiva, dos son los campos a abordar: la asistencia religiosa en centros públicos, el primero, y las manifestaciones y símbolos religiosos en actos, centros u otros elementos de naturaleza pública, el segundo. En efecto, uno de los ámbitos donde las relaciones entre lo religioso y lo público adquieren características peculiares es el campo de la asistencia religiosa. Más aún, cuando ésta se configura como un deber de promoción del Estado (art. 2.3 LOLR<sup>1</sup>), cuyo fundamento se encuentra en el propio contenido esencial del derecho de libertad de conciencia.

1 Ley Orgánica de Libertad Religiosa (LO 7/1984, de 5 de julio, BOE del 24 de julio de 1984).

Ello supone que sea de competencia del Estado tanto la regulación del contenido de la asistencia religiosa como el establecimiento de las modalidades de su aplicación en los centros públicos, mientras que el tema de la cooperación debe situarse en una segunda fase, toda vez que la intervención de las confesiones religiosas se convierte en un instrumento necesario para garantizar el ejercicio efectivo de la asistencia espiritual, por lo que resulta contrario a nuestro ordenamiento toda pretensión dirigida al establecimiento de una relación primaria entre asistencia religiosa y cooperación, entendida ésta en el marco de su plasmación jurídica a través de una norma pacticia. En este tipo de normas debe recogerse, por un lado, el propio ejercicio individual a la asistencia religiosa y a su prestación por parte de la confesión sujeto del pacto y, por otro, la materialización concreta del tipo de asistencia espiritual.

Por su parte, un segundo debate se sitúa en el terreno referido a la presencia de símbolos religiosos en actos, centros u otros institutos de naturaleza pública, y la compatibilidad o incompatibilidad de su presencia con el marco constitucional que los españoles nos dimos en 1978. En este ámbito cabe distinguir un conjunto de situaciones que, aunque próximas, deben ser analizadas de manera individualizada, como son la presencia de símbolos religiosos en manifestaciones organizadas por los poderes públicos, la presencia de poderes públicos en actos o manifestaciones organizadas por confesiones religiosas, la presencia de símbolos religiosos en actos de naturaleza pública y, por último, la presencia de símbolos en centros o recintos públicos, con especial referencia a los centros escolares.

En todos estos casos, los principios constitucionales que aplicar, teniendo en cuenta la salvaguarda del derecho a la libertad de conciencia de los individuos, deben ser los de separación y neutralidad, lo que supone que la regla general aplicable debe orientarse y dirigirse por la no presencia de símbolos religiosos en manifestaciones institucionales o en actos organizados por los poderes públicos, así como en los actos de toma de posesión de los cargos o servidores y en los centros y recintos públicos; e idéntica solución debe aplicarse con relación a la participación de los poderes públicos o de sus representantes institucionales en actos o manifestaciones estrictamente religiosas.

## Introducción

El ordenamiento jurídico español carece de una regulación específica sobre la presencia de símbolos o manifestaciones religiosas en lugares públicos que no sean los principios recogidos en el texto constitucional. La ausencia de normativa que regule esta temática se justifica en que, hasta hace pocos años, algunos conflictos que hoy llaman nuestra atención, como por ejemplo el uso del pañuelo islámico en la escuela pública, eran percibidos como ajenos a nuestra realidad cultural, por lo que no existía una demanda legislativa sobre este particular. En el momento actual nadie duda de que España es una realidad multicultural y de que las “nuevas comunidades” religiosas y/o culturales que se han asentado en nuestro país, como consecuencia del flujo migratorio, lo han hecho con carácter estable, incluyendo entre los ingredientes que representan su identidad cultural y/o religiosa determinados elementos que, si bien en determinadas ocasiones llaman nuestra atención por su carácter novedoso o diferente, son manifestaciones del derecho a la libertad de conciencia de sus portadores.

De forma paralela al asentamiento de miembros de tradiciones religiosas y culturales diferentes, la sociedad española ha protagonizado un profundo proceso secularizador. Los datos que nos ofrecen los sociólogos a este respecto son precisos. En 1978, el 90% de los españoles se declaraba católico y la mayoría de éstos se confesaba practicante y comprometido con sus creencias religiosas. La foto sociológica del año 2004 es muy diferente, ya que sólo el 28,4% de los españoles se declara católico practicante, destacando el hecho de que en España residan legalmente un millón y medio de creyentes evangélicos y un millón de creyentes musulmanes. A corto y medio plazo, el proceso secularizador descrito, lejos de frenarse, se agudizará, ya que las estadísticas relativas a la evolución de la religiosidad de la población entre 15 y 29 años apuntan que, en el año 2004, sólo el 14% de éstos se declaraba católico practicante y el 28% se definió como indiferente hacia lo religioso (Comas Arnau, 2005:94-5).

Este proceso secularizador, común a todos los Estados europeos, ha conducido de forma lenta, pero sin marcha atrás, a la consolidación de sociedades civiles basadas en modelos constitucionales protagonizados por la neutralidad religiosa y la separación entre el Estado y las Iglesias. La recepción de este modelo en España se aprecia en la promulgación de la Constitución Española de 1978, y el consecuente abandono de la confesionalidad católica característica de nuestra historia constitucional, gracias a la cual todos los españoles nos convertimos en titulares del derecho a tener unas u otras creencias o convicciones religiosas o a no tener ninguna, sin temor a ser discriminados o perseguidos por este motivo.

El referente constitucional sirve para justificar y explicar el sociológico, tanto el actual como sus líneas de tendencia en el futuro, y es que los españoles nos definíamos en 1978 como católicos porque ésta era la única opción que teníamos, debido a la ausencia de derechos y libertades, y en especial de libertad religiosa, que caracterizó la dictadura franquista. De ahí que los conflictos que ahora surgen, como consecuencia de la exposición de símbolos o de manifestaciones religiosas, sean nuevos, pero no novedosos, ya que los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, y especialmente de las democracias europeas más avanzadas y consolidadas, los han experimentado e intentado solucionar desde hace muchos años.

## 1. Principios rectores del modelo de relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas

Los ingredientes de la receta que debe utilizarse para determinar el papel que tanto la asistencia religiosa como los símbolos y las manifestaciones religiosas pueden desempeñar en las instituciones públicas están en el texto constitucional, destacando, a este respecto, los principios constitucionales de libertad de conciencia, laicidad, pluralismo, tolerancia horizontal y de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas.

### 1.1 Principio de libertad de conciencia

El derecho de libertad de conciencia se define como el derecho a tener, o no, unas u otras creencias, convicciones, ideas u opiniones, así como el derecho a expresarlas o manifestarlas y a no ser obligado a comportarse en contra de éstas. El derecho a la libertad de conciencia no aparece formulado expresamente en el texto constitucional, pero según el Tribunal Constitucional está implícitamente reconocido en el artículo 16.1 CE bajo la expresión libertad ideológica, religiosa y de culto (Llamazares Fernández, 2002a:278).

La libertad religiosa, en cuanto manifestación de la libertad de conciencia, incluye entre sus múltiples manifestaciones la posibilidad de portar símbolos religiosos, de participar en procesiones o en reuniones religiosas, o de recibir asistencia religiosa en determinados contextos en los que el individuo está privado de libertad por motivos excepcionales, como, por ejemplo, en las Fuerzas Armadas, hospitales o prisiones. Ahora bien, el ejercicio de la libertad religiosa está limitado por “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” (art. 3.1 LOLR). En otras palabras, los derechos y libertades de los demás –y, por lo tanto, su derecho a la libertad religiosa– operan como límites, por ejemplo, a la posibilidad de portar símbolos religiosos o a que en espacios tutelados por los poderes públicos estén presentes símbolos religiosos.

## 1.2 Principio de laicidad del Estado

El principio de laicidad del Estado se formula en el artículo 16.3, cuando afirma que “confesión tendrá carácter estatal”. La laicidad se define como un principio constitucional que tiene por objeto la consecución de la igualdad en el ejercicio y titularidad del derecho de libertad de conciencia, el cual ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional como un sinónimo de la neutralidad del Estado frente a las creencias religiosas, que “veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales” (STC 177/1996).

La separación entre el Estado y las confesiones religiosas tiene por objeto asegurar la independencia del Estado respecto de las confesiones religiosas, y viceversa. El principio de separación impide que en los espacios tutelados por el Estado, como, por ejemplo, las escuelas públicas, estén presentes símbolos religiosos que comprometan la percepción del Estado por parte de la sociedad o transmitan una idea de unión entre el Estado y la religión o que, simplemente, provoquen la confusión entre lo estatal y lo religioso. El principio de neutralidad obliga al Estado a ser imparcial respecto a las creencias o convicciones de sus ciudadanos, sean éstas religiosas o no, porque todos ellos son ciudadanos y no lo son en mayor o menor medida por tener un tipo de creencias o unas creencias concretas. La neutralidad es innata al mandato de no discriminación por motivos ideológicos o religiosos que establece el artículo 14 de la Constitución, así como al principio de pluralismo que la Constitución consagra en su artículo 1.1 como un valor superior del ordenamiento jurídico (Llamazares Fernández, 2002a:318).

## 1.3 Principio de pluralismo

El Estado tiene la obligación de fomentar el pluralismo, ya que, de acuerdo con el artículo 1.1 CE, éste forma parte de su identidad como Estado social, democrático y de derecho, y, junto con la igualdad, la libertad y la justicia, es uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico. El pluralismo es el marco más adecuado para el pleno desarrollo de la personalidad del individuo, al que se refiere el artículo 10 CE, en la medida en que a mayor pluralismo mayor es también el abanico de opciones de que dispone éste para desarrollar plenamente su personalidad. Esto no quiere decir que el Estado pueda identificarse con unas creencias o convicciones concretas, lo que supondría lesionar el principio de laicidad, de forma que la misión del Estado es “garantizar el pluralismo religioso, de tal manera que puedan coexistir confesiones y creencias diversas, sin situaciones de privilegio ni trabas innecesarias” (Llamazares Fernández, 2002a:312).

La actitud del Estado frente al pluralismo religioso y el pluralismo cultural es diferente: “el Estado debe tener la misma aptitud ante un tipo u otro de pluralismo cuando de lo que se trata es de proteger o garantizar el ejercicio de la libertad religiosa o de las distintas mani-

festaciones culturales de los individuos y grupos en que se integran y remover los obstáculos que impidan su ejercicio en condiciones de igualdad [...] las diferencias se encuentran en que el Estado ante el fenómeno religioso se caracteriza por ser aconfesional (16.3 CE), término que el Tribunal Constitucional ha identificado con el de laicidad positiva, definición que está integrada por tres elementos: absoluta neutralidad, no confusión entre fines estatales y religiosos o, lo que es lo mismo, separación entre el Estado y las confesiones religiosas, y cooperación [...] La laicidad del Estado exige que se modifiquen aquellas normas que, bien porque contengan residuos de confesionalidad, bien porque estén vinculadas a tradiciones originariamente religiosas, su aplicación suponga un obstáculo al ejercicio de los derechos fundamentales” (Castro Jover, 2005).

## 1.4 Principio de tolerancia horizontal

El principio de tolerancia horizontal impone a los poderes públicos la obligación de adoptar las medidas necesarias para promocionar el respeto a los demás y la convivencia pacífica entre los individuos y los grupos, impidiendo que se produzcan conflictos por motivos ideológicos, religiosos o culturales entre los miembros de la sociedad. Este principio, si bien no aparece expresamente recogido en el texto constitucional, es una consecuencia derivada del pluralismo ideológico, religioso y cultural, y del orden político y la paz social referidos en el artículo 10.1 CE, que ordena el respeto mutuo entre las mayorías y las minorías, en beneficio de la convivencia pacífica entre los miembros de diferentes ideologías, religiones o culturas. Por lo tanto, los poderes públicos deben prestar especial atención a aquellos supuestos en los que las manifestaciones religiosas, o la presencia pública de cualquier simbología, puedan poner en peligro la paz social o generar conflictos o divisiones sociales.

## 1.5 Principio de cooperación entre el Estado y los grupos religiosos

El artículo 16.3 CE establece que “los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”. Se trata del denominado principio de cooperación, el cual ha sido habitualmente esgrimido para justificar la presencia de símbolos católicos en los espacios tutelados por los poderes públicos. Se trata de una argumentación carente de todo fundamento, tanto por la interpretación de este principio operada por el Tribunal Constitucional, como porque supondría lesionar otros bienes jurídicos.

El Estado tiene el deber de cooperar con las confesiones religiosas, porque valora positivamente que sus ciudadanos ejerzan el derecho fundamental a la libertad de conciencia, pero el deber de cooperación está limitado por el principio de no discriminación de los individuos que no tengan creencias religiosas, o éstas sean minoritarias, y por el principio de lai-

cidad. Como ha expuesto, en varias ocasiones, el Tribunal Constitucional, “el art. 16.3 de la Constitución, tras formular una declaración de neutralidad, considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones, introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva que veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales [...] la cooperación hunde sus raíces en el art. 9.2 del texto constitucional, conforme al cual se impone a los poderes públicos una directriz de actuación favorecedora de la libertad del individuo y de los grupos en que se integra, y creadora de las adecuadas condiciones para que tales libertades sean reales y efectivas, y no meros enunciados carentes de real contenido” (SSTC 177/1999, 128/2001 y 46/2001).

Asimismo, de acuerdo con la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, la cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas debe limitarse a la asistencia religiosa en los establecimientos públicos militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros bajo su dependencia (art. 2.3). Por lo tanto, el deber del Estado de cooperar con las confesiones religiosas no incluye la presencia de símbolos religiosos en actos o ceremonias públicas, o en espacios tutelados por el Estado, como las escuelas públicas, ya que no está en peligro el ejercicio del derecho de libertad religiosa.

Éstos son los principios constitucionales que presiden el debate sobre la presencia de manifestaciones o símbolos religiosos en las instituciones públicas. A grandes rasgos, se puede afirmar que su presencia puede considerarse como una manifestación del derecho a la libertad de conciencia de una parte de la ciudadanía española, que refleja el pluralismo cultural y/o religioso de nuestra sociedad; pero su presencia debe armonizarse con los principios de tolerancia horizontal, igualdad y no discriminación por razón de creencias o convicciones, y de laicidad del Estado, entendida como neutralidad estatal y separación o no confusión entre lo estatal y lo religioso. Desde esta premisa conceptual, a continuación se abordan las problemáticas específicas que se plantean en nuestro ordenamiento jurídico como consecuencia de la exhibición o presencia de las manifestaciones o los símbolos religiosos en las instituciones públicas.

## 2. La asistencia religiosa como manifestación religiosa de carácter prestacional

A la hora de afrontar la cuestión relativa a las manifestaciones públicas de la libertad religiosa es necesario abordar, en primer término, la cuestión de la asistencia religiosa en centros públicos y, más en concreto, hasta qué punto dicha asistencia debe estar presente en dichos establecimientos y, de estarlo, de qué manera. Para dar respuesta a estas dos cuestiones es necesario delimitar conceptualmente la asistencia religiosa o, lo que es lo mismo, de qué se está hablando cuando se hace referencia a la asistencia religiosa y a que ésta deba prestarse en los centros públicos. Es necesario igualmente abordar la cuestión de cómo se puede llevar a cabo dicha prestación, para finalmente entrar en el análisis de cómo se está prestando en España. A estas tres cuestiones dedicaremos el presente apartado (Contreras, 1988).

### 2.1 Conceptualización y elementos constitutivos

Desde el punto de vista del concepto o, lo que es lo mismo, para saber qué cabe entender por asistencia religiosa, es necesario acudir a la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, lo que la convierte en contenido esencial del derecho de libertad religiosa. En ella, se garantiza el derecho de toda persona “a practicar los actos de culto y recibir asistencia religiosa de su propia confesión” y a “no ser obligado a practicar actos de culto o a recibir asistencia religiosa contraria a sus convicciones personales” [art. 2.1.b)], añadiendo, a tal efecto, que “para la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros bajo su dependencia” (art. 2.3). Partiendo de esta norma, el derecho a recibir asistencia religiosa se configura como un derecho de inmunidad de coacción reconocido a toda persona, pero, al mismo tiempo, como una función promocional necesaria para hacer real y efectivo el derecho de libertad religiosa en los mencionados centros públicos. La asistencia religiosa tiene, pues, en nuestro Derecho, una doble configuración y, por consiguiente, una doble naturaleza jurídica, a saber: como derecho subjetivo de las personas y como garantía positiva para los poderes públicos.

En tanto que derecho subjetivo, supone su reconocimiento como facultad y, por tanto, como un derecho, frente al Estado, que conlleva el reconocimiento de un deber jurídico de los poderes públicos y de terceros en favor del respeto y tutela de un ámbito de inmunidad de

coacción en el ejercicio del derecho de libertad de convicciones por parte de cualquier persona (art. 2.1 LOLR); mientras que, como garantía positiva, la asistencia religiosa sólo es predicable respecto de los centros públicos, y sólo en la medida y respecto de aquellos centros en que la libertad física de las personas se vea restringida por el sistema de régimen interior del centro, y únicamente respecto de aquellos ciudadanos que se encuentren en una situación de dependencia o internamiento en dicho centro. En este sentido, el TC ha manifestado que la función promocional del Estado encuentra su campo de actuación propio en los establecimientos públicos, que, por otra parte, son los únicos donde puede situarse una relación de dependencia, ya sea por una situación administrativa de sujeción especial o bien por una situación de internamiento en determinados establecimientos (STC 166/1996).

Con la presente función se obliga a los poderes públicos a intervenir para transformar las estructuras existentes con objeto de equilibrar las desigualdades reales de individuos y grupos. No se trata sólo de remover obstáculos, sino de que el Estado desarrolle una función de propuesta y actuación directa encaminada a favorecer el real y efectivo ejercicio del derecho de libertad religiosa (art. 9.2 CE, en relación con el art. 2.3 LOLR). Partiendo de esta configuración, la asistencia religiosa se convierte en una garantía positiva a través de la cual los poderes públicos facilitan a las personas dependientes de determinados centros públicos las condiciones necesarias para el cumplimiento de sus intereses religiosos o filosóficos. En definitiva, se está en presencia de un derecho que supone para el Estado un triple deber jurídico, a saber: respeto, garantía y promoción.

En consecuencia, por asistencia religiosa en centros públicos debe entenderse aquella ayuda dirigida a la satisfacción de los intereses religiosos que los poderes públicos están obligados a prestar a aquellos ciudadanos que se encuentren en situación de dependencia, o en aquellas otras circunstancias que hagan difícil, o incluso imposible si el Estado no colaborase, el ejercicio del derecho a la libertad religiosa.

Partiendo de esta definición, se pueden establecer diversos criterios como elementos constitutivos de la asistencia religiosa en centros públicos. El primero de ellos es su configuración como garantía positiva o, lo que es lo mismo, como un deber jurídico de actuación en orden a la efectividad del derecho fundamental de libertad religiosa. Desde esta perspectiva, no cabe duda de que la asistencia religiosa responde a esa doble configuración, reconociéndosela como un derecho a la par positivo y negativo. En consecuencia, los poderes públicos tendrán que adoptar las medidas necesarias para facilitar la efectiva aplicación y ejercicio de la asistencia religiosa en los establecimientos públicos. Ahora bien, el presente elemento no debe aplicarse de manera aislada, sino en íntima conexión con el resto de los elementos configuradores de la asistencia religiosa en centros públicos.

El segundo de los elementos presentes es que dicha prestación debe estar dirigida a conseguir el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la libertad religiosa de las personas afectadas, en este caso de los alumnos y el personal universitarios. Se pone así de manifiesto cómo la presente figura tiene por objeto no sólo el ejercicio real y efectivo del derecho

subjetivo a la asistencia religiosa, sino que el mismo va más allá, enlazándose con la plenitud del derecho de libertad religiosa.

El tercer elemento que integra el concepto de asistencia religiosa es el tipo de establecimiento donde se realiza o presta. En efecto, cuando se aborda la cuestión de la asistencia religiosa como función promocional, ésta sólo resulta predicable respecto de aquellos centros que sean públicos y, con ello, con independencia del régimen interno que pueda informar también a los centros privados. Ahora bien, no todos los centros públicos están dentro del ámbito espacial de la asistencia religiosa y, por tanto, no todos están obligados a prestarla de forma positiva. El presente elemento debe ponerse en conexión con el siguiente elemento, de tal manera que sólo resultan obligados a tomar medidas promocionales aquellos centros en los que, debido al carácter de su disciplina, seguridad o régimen interno, la libertad física de las personas de ellos dependientes se vea restringida o cercenada (STC 166/1996).

El cuarto y último elemento viene determinado por la relación de dependencia de la persona al centro público en cuestión, de tal modo que éste resulta determinante a fin de establecer la configuración jurídica o no de esta figura en tanto que garantía positiva respecto de los centros docentes públicos. Pues bien, a este respecto se debe precisar que, si bien el derecho a la asistencia religiosa se configura como un derecho individual de toda persona, no ocurre igual con la actividad promocional de asistencia religiosa en centros públicos, que se reconoce únicamente a aquellas personas dependientes de dichos centros. Así pues, son las personas pertenecientes, dependientes o integrantes en centros públicos los titulares y, a la vez, beneficiarios de la asistencia religiosa. Ahora bien, es preciso señalar que la existencia de esta figura se encuentra en el fuero personal, es decir, en la propia situación de la persona y en el carácter de la relación entre ésta y el establecimiento público correspondiente; fuero que es igualmente acogido en nuestro ordenamiento en tanto que factor determinante que justifica la intervención de los poderes públicos.

En efecto, al hablar de asistencia religiosa en centros públicos se debe tener presente el carácter de dependencia o sujeción de determinadas personas a este tipo de centros. Es, por tanto, este elemento de la relación el que justifica la obligación o no para los poderes públicos de establecer las condiciones y adoptar las medidas necesarias que faciliten la asistencia religiosa, lo que hace preciso determinar qué significa dicho carácter de dependencia o sujeción. A estos efectos, se debe entender por tal la existencia de una vinculación de subordinación de una persona o grupo de personas respecto al establecimiento público del que dependen. No existe, pues, una situación de equilibrio entre ambos, sino una relación determinada por la existencia de una parte dominante y una parte subordinada, lo que produce una limitación o restricción en el ámbito de libertad de la parte subordinada con base en el régimen de disciplina interna del centro. Por consiguiente, se debe producir una situación de desventaja de un individuo o grupo de individuos en concreto respecto de otro u otros ciudadanos, lo que produce que los primeros estén inicialmente en una situación de inferioridad –motivada por esta relación de dependencia especial– respecto de los

segundos y, por lo tanto, la presente intervención estatal vendría a reponer el estado inicial de igualdad entre los ciudadanos.

De ello se deduce que sólo tendrán reconocida esta asistencia religiosa aquellas personas que, perteneciendo o estando integradas en un centro público, padezcan una limitación o restricción en su ámbito de autonomía o de libertad física que les impida o restrinja real y efectivamente la realización de su derecho fundamental a la libertad religiosa, y no sólo por el hecho de una permanencia más o menos prolongada en un centro público. Además, en el caso de los centros docentes universitarios no existe –al igual que sucede en los centros escolares– un régimen de disciplina interna que suponga tal grado de dependencia o sujeción al centro escolar que impida la libertad física de las personas en él integradas.

## **2.2 Modalidades de aplicación de la asistencia religiosa en centros públicos**

Precisado el concepto de asistencia religiosa en centros públicos y delimitados sus elementos esenciales, debemos hacer referencia a sus distintas modalidades de aplicación. A estos efectos, el criterio de clasificación que se utilizará será el de distinguir entre técnicas de aplicación interna y técnicas de aplicación externa. Pues bien, se entiende por aplicación interna el ejercicio de la asistencia religiosa que se realiza en el propio interior de los centros públicos, mientras que por aplicación externa debe entenderse el hecho de permitir a los miembros del centro correspondiente su salida para que puedan cumplir con sus correspondientes deberes religiosos.

Se produce la modalidad de aplicación interna, como se ha señalado, cuando la asistencia religiosa se ejerce dentro de los propios centros públicos. Para su práctica, los poderes públicos competentes dispondrán de locales especialmente acondicionados para dicho servicio, al tiempo que facilitarán o, al menos, permitirán el acceso de todos los instrumentos y objetos necesarios para un correcto desempeño del culto, o práctica religiosa o filosófica, tanto por lo que se refiere a los ministros de culto como a los miembros del centro. En este sentido, a los ministros del culto, o personal encargado, se les reconocerán los derechos de libre acceso, permiso de estancia en el centro o recinto, comunicación directa con sus fieles y con el resto de los miembros del centro, y respeto y obediencia debidos, y no podrán ser objeto de coacción alguna. Mientras que a los miembros y fieles del centro deben serles reconocidos, como estándar mínimo, los derechos a recibir asistencia religiosa de su propia confesión (así como a no ser obligados a recibir asistencia religiosa contraria a sus convicciones o que no desee), a mantener comunicación con el ministro del culto de su confesión o personal de su convicción y a recibir aquellos elementos u objetos necesarios para la realización de sus prácticas religiosas o filosóficas. Una cuestión que debe, asimismo, tenerse presente es la referida al grado de relación existente entre el personal religioso y el centro público donde presta su actividad. A este res-

pecto, debe señalarse que esta actividad presenta diferentes niveles de vinculación de los primeros respecto a los segundos. Así, teniendo en cuenta este elemento, pueden distinguirse tres modelos distintos de aplicación interna, a saber: la integración orgánica, la relación contractual y el libre acceso.

El modelo de integración orgánica puede configurarse como aquella modalidad en la que el personal religioso pertenece a la Administración pública, bien como integrante de la organización donde presta la asistencia religiosa, bien como personal a su servicio. Sea como fuere, la característica de esta modalidad es que los ministros del culto afectados se encuentran relacionados con la correspondiente Administración pública no sólo en cuanto a su actividad, sino también en cuanto sujetos vinculados orgánicamente a dicha institución. Es esta relación con la organización administrativa correspondiente la que da sentido a la terminología empleada y carta de naturaleza a la modalidad a la hora de designarla como de “integración orgánica”, pudiendo llegar a afirmarse que la asistencia religiosa se convierte, por mor del presente modelo, en una “gestión directa del Estado” en términos administrativos de servicio público.

La segunda de las modalidades de aplicación, denominada relación contractual, consiste en la dependencia del personal religioso autorizado respecto de la Administración pública como personal contratado. En este modelo, el personal religioso se caracteriza por mantener una relación meramente contractual con el Estado o los poderes públicos, no pudiendo en ningún momento pasar a integrarse orgánicamente dentro de la Administración pública. Así pues, el nexo de unión de este personal con los poderes públicos es el establecimiento, por ambas partes, de una relación contractual de actividad, en la que se regularán los derechos y obligaciones entre ellas. La configuración de la propia relación puede ser bien de carácter laboral, bien de carácter administrativo, bien de carácter civil. La opción por uno u otro tipo de relación contractual entre el personal religioso y el centro público o las autoridades competentes donde presta su actividad traerá consigo la aplicación de un determinado sector del ordenamiento jurídico, así como el sometimiento a una determinada jurisdicción, en lo relativo a régimen disciplinario, seguridad social, etc.

Mayores problemas suscita la relación entre el ministro del culto, la confesión religiosa y el centro público. A este respecto, cabe precisar que el Estado o los poderes públicos podrán llevar a cabo esta relación contractual bien globalmente con una confesión religiosa o bien de forma individualizada con cada ministro del culto. No obstante, esta segunda relación no puede considerarse como estrictamente personal entre el Estado o el poder público y un concreto ministro del culto, sino que responderá a la existencia de un previo acuerdo, aunque éste sea tácito, entre el poder público y la respectiva confesión religiosa a la que pertenezca el personal religioso en cuestión. El Estado o el poder público, pues, no contrata de forma directa con cualquier ministro del culto, sino con uno de los designados previamente por las autoridades eclesiásticas competentes de la confesión religiosa con la que se haya llegado a dicha colaboración. Se pone así de manifiesto la relación de dependencia existente

entre el personal religioso y su propia confesión y, por tanto, se configura como sujeto activo mediato necesario para la prestación de la asistencia religiosa, pero sólo en la medida en que mantenga su estatus confesional.

La tercera y última de las modalidades de aplicación interna de la asistencia religiosa en centros públicos es la consistente en el libre acceso a los mencionados establecimientos del personal religioso autorizado. A través de esta modalidad, el Estado lo único que permite al personal religioso de las confesiones religiosas autorizadas es el libre acceso y circulación por los recintos del centro público correspondiente, sin que por ello nazca relación alguna con el Estado o los poderes públicos, ni tan siquiera por razones profesionales. La única vinculación de este personal con el Estado es la correspondiente y necesaria autorización que aquéllos reciben. El mencionado personal tendrá reconocidas por el Estado funciones pastorales, esto es, será el encargado de asistir espiritualmente a los miembros de los centros públicos pertenecientes a su religión o creencias, así como las garantías de libre acceso y desarrollo de las mismas, respecto de las cuales el poder público deberá abstenerse de toda coacción o concurrencia. Ahora bien, las mencionadas funciones pastorales son asumidas directamente por las propias confesiones religiosas, por lo que éstas asumen asimismo la responsabilidad mediata e inmediata de hacer efectiva la prestación de la asistencia espiritual.

Finalmente, la modalidad de aplicación externa, en contraposición a las hasta ahora analizadas, supone el ejercicio exterior del culto respecto a los recintos públicos, esto es, el reconocimiento a los miembros dependientes de dichos centros del tiempo necesario y suficiente para practicar, fuera de los recintos de dichos centros, sus ritos religiosos o culturales. Esta modalidad precisa, para su prestación, que las autoridades públicas competentes establezcan un tiempo máximo para que las personas a ellos pertenecientes puedan acudir a cumplir con sus deberes religiosos en los respectivos lugares de culto más cercanos. Para ello, es necesario que las personas que así lo deseen manifiesten de modo expreso, en primer lugar, la religión o creencia que profesan<sup>2</sup> y, en segundo lugar, su voluntad o deseo de acudir a cumplir con sus deberes religiosos en los lugares de culto de la localidad.

Esta técnica puede adoptar una doble modalidad: bien como una actividad interna de ejercicio exterior del centro, bien como una potestad de libertad personal. En cuanto actividad interna del centro de ejercicio exterior (que no debe confundirse con la aplicación interna), la asistencia religiosa exigirá, para su aplicación, que las autoridades públicas competentes así lo reconozcan, lo que conlleva su inclusión entre los servicios y actividades a llevar a cabo por el centro público. Ello obliga, además, a establecer dentro del organigrama de actividades un periodo de tiempo, el necesario para llevar a cabo la presente actividad, que no podrá coincidir con el de otro servicio de naturaleza distinta y,

---

2 Ello no debe entenderse incompatible con el derecho a no ser obligado a declarar sobre las propias ideas, creencias o convicciones.

menos aún, establecerse, por lo que a los centros docentes públicos se refiere, dentro del horario de clases.

Por el contrario, como libertad personal, supone el reconocimiento a los miembros de los centros públicos de la libertad precisa para poder practicar su culto o ritos religiosos. En cuanto mera libertad personal, la asistencia religiosa conlleva sólo el reconocimiento de un ámbito de inmunidad de coacción para las personas pertenecientes a los centros públicos y no la adopción de medidas de promoción o de ayuda positiva. En este caso, pues, no cabe hablar propiamente de asistencia religiosa en centros públicos, ya que no se produce una actividad positiva de los poderes públicos para la satisfacción de los intereses religiosos de los miembros dependientes de ellos, sino más bien de un derecho de toda persona a recibir asistencia religiosa de su propia confesión, con el consiguiente ámbito de inmunidad de coacción. En este supuesto, la asistencia religiosa se configura como un derecho frente al Estado, pero no para que lo preste, sino para que no obstaculice su ejercicio.

Establecidas las distintas modalidades que pueden ser adoptadas en relación con la puesta en aplicación de la asistencia religiosa en centros públicos, es el momento de abordar, de manera más pormenorizada, cuál es el régimen jurídico de la asistencia religiosa respecto de aquellos centros públicos en los que puede promocionarse o respecto de los cuales se ha pedido su promoción.

### **2.3 Ámbito espacial de la asistencia religiosa en centros públicos**

Partiendo del concepto de asistencia religiosa en centros públicos establecido *supra*, se va a abordar en las páginas siguientes el régimen jurídico establecido para ella en una serie de ámbitos espaciales de aplicación y en los que tradicionalmente se ha venido prestando dicho servicio. Me estoy refiriendo, concretamente, al ámbito de las Fuerzas Armadas, de instituciones penitenciarias y de los centros hospitalarios. A estos tres ámbitos tradicionales se ha añadido el de los centros docentes públicos, ámbito al que también aquí vamos a hacer referencia.

#### **A) La asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas**

A la hora de abordar el régimen jurídico de la asistencia religiosa a los miembros de las Fuerzas Armadas, resulta imprescindible partir del modelo establecido para la asistencia religiosa de los católicos, y de ahí ver su extensión o no a los fieles de otras confesiones religiosas (Contreras, 1988).

Pues bien, el derecho a recibir asistencia religiosa católica se configura como un derecho individual, y sólo de manera derivada corresponde su prestación a la Iglesia Católica

(AAR<sup>3</sup>). Se acoge así el contenido del artículo 2.1 de la LOLR y, por tanto, la configuración de la asistencia religiosa como un derecho subjetivo de autonomía.

No obstante, el modelo diseñado para la asistencia religiosa de los católicos se caracteriza por la creación, dentro del organigrama de las Fuerzas Armadas, de un “servicio de asistencia religiosa” (Real Decreto 1145/1990, de 7 de septiembre, por el que se crea el Servicio de Asistencia Religiosa en las Fuerzas Armadas y se dictan normas sobre su funcionamiento) en el que se integra la estructura del Ordinariato Castrense, bajo la dirección del arzobispo general castrense, y cuyo coste de mantenimiento corre a cargo enteramente del Estado, tanto respecto a los gastos materiales como a los de personal (AAR).

Por lo que se refiere a la vinculación del personal religioso, capellanes castrenses, con las autoridades públicas, ésta no es más que contractual, pudiendo ser calificada dicha prestación como de servicios profesionales, por lo que la dependencia funcional del capellán se produce con la autoridad religiosa, correspondiendo a ésta tanto su nombramiento como su cese (arts. 8 y 9 del Real Decreto 1145/1990). Dicho personal religioso será de carácter permanente y no permanente, basado en el elemento de la temporalidad y su vinculación con el Servicio de Asistencia Religiosa, lo que supone que los primeros sean asimilados a la condición de funcionario, mientras que los no permanentes tendrán la condición de personal laboral al servicio de las Fuerzas Armadas.

Partiendo de esta distinción, cabe precisar que el personal permanente se encuentra en una situación que podemos calificar como de integración, al configurarse como personal civil al servicio de la Administración militar, lo que le aproxima al modelo alemán, en el que no se le otorga grado militar alguno, pero con matizaciones importantes. Este elemento de integración se ve reforzado por el hecho de que, con relación a los regímenes retributivo y disciplinario, este personal esté asimilado, respecto al primero, al personal militar y, respecto al segundo, a los funcionarios en general, salvo por lo que se refiere a sus actividades en sentido formal, respecto a las cuales estará sujeto a la disciplina militar y organizativamente a los mandos militares. Ello pone de manifiesto la estrecha relación que aún existe con la Administración del Estado y que el sistema sigue próximo al de un servicio público, prestado por el Estado mismo, pudiendo ser tipificados los ministros del culto como “servidores” del Estado en el ejercicio de esa función.

El personal no permanente no se encuentra integrado en la Administración civil, y el nexo de unión entre este personal y los poderes públicos es una relación contractual de tipo temporal, cuya duración máxima es de ocho años. Así pues, podemos afirmar que su relación será esencialmente administrativa, tanto por lo que se refiere a sus retribuciones económicas cuanto a su régimen disciplinario. El personal religioso no permanente está

---

3 Acuerdo sobre asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y servicio militar de clérigos y religiosos (BOE núm. 300, de 15 de diciembre de 1979).

asimilado económicamente al personal civil de las Fuerzas Armadas, mientras que, por lo que se refiere a sus funciones, éstas son ejercidas bajo la autoridad del mando militar y con sujeción a la disciplina interna del centro, pero sin que este tipo de personal esté sujeto ni al derecho ni a la jurisdicción militar.

Se pone de este modo fin a los llamados “cuerpos eclesiásticos castrenses” (disposición adicional 7ª de la Ley reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional), y con ello a la modalidad de integración orgánica que había sido la adoptada para prestar, hasta ahora, la asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas, a través de la asimilación o equiparación de dicho personal con los militares. La relación funcional se sustituye por la contractual, en este caso entre la autoridad militar y el personal religioso adscrito al Ordinariato General Castrense, a través de un contrato de prestación de servicios. Se asegura, a través de esta nueva modalidad, la estabilidad de la prestación asistencial, al tiempo que los riesgos de confusión entre funciones estatales y funciones religiosas son menores, y menor es también la posible colisión con el principio de laicidad (Contreras, 1990).

Desde el punto de vista de su prestación, decir que sigue encomendándose a la jurisdicción eclesiástica castrense (arzobispado), cuyo máximo órgano es el ordinario (arzobispado) general castrense, en cuyo nombramiento participará el Estado español, primero tomando parte a través del Ministerio de Asuntos Exteriores en la elaboración de la correspondiente terna y después a través del acto de presentación de uno de ellos al Rey y al Sumo Pontífice para su nombramiento (art. I.3 del Acuerdo de 28 de julio de 1976).

Por lo que respecta al resto de minorías religiosas, cabe señalar que las relaciones con éstas dependen de la correspondiente celebración, por parte de cada una de ellas, de un Acuerdo de cooperación con el Estado, lo que en el momento actual sólo se ha plasmado con tres, a saber: con los evangélicos, con los judíos y con los musulmanes. En los tres acuerdos, la materia de la asistencia religiosa en centros públicos se regula de manera semejante (art. 8), configurándose como un derecho individual cuya prestación corre a cargo de la correspondiente confesión religiosa. Hasta la actualidad, dicho precepto no ha sido desarrollado en el ámbito de las Fuerzas Armadas, por lo que no existe prestación alguna a miembros de estas confesiones.

## **B) La asistencia religiosa en instituciones penitenciarias**

Al igual que en el caso anterior, en el ámbito penitenciario debemos distinguir entre el supuesto establecido para la Iglesia católica y el reconocido para las confesiones con Acuerdo de cooperación. Así, el modelo de la Iglesia católica parte de lo establecido en el artículo VI del AAJ<sup>4</sup>, cuyo desarrollo en el caso específico de los centros penitenciarios se encuentra en el Acuerdo celebrado con la Conferencia Episcopal y que se publicó por Orden Ministerial

---

4 Acuerdo sobre asuntos jurídicos (BOE núm. 300, de 15 de diciembre de 1979).

de 24 de noviembre de 1993 (BOE de 31 de diciembre). El modelo adoptado es el de contratación, en esta ocasión con la diócesis correspondiente y no con el sacerdote que la presta directamente. Es, por tanto, la propia confesión, en este caso la diócesis, la que asume la función de empresa de servicios, que es contratada por el centro penitenciario, y es a ésta a la que el centro entrega las cantidades globales relativas a la prestación del servicio de asistencia religiosa llevadas a cabo por el personal religioso (art. 5). Se pone de este modo de manifiesto que nos encontramos ante una actividad propiamente religiosa o espiritual que realiza directamente la confesión correspondiente. El personal religioso es nombrado por el ordinario del lugar y, por tanto, su vinculación es respecto al mismo, al tiempo que la autoridad penitenciaria se limita a autorizar la realización de sus funciones pastorales (art. 3) y facilitar aquellas condiciones y medios que sean necesarios para su real y efectiva realización (arts. 4 y 7).

Entre las funciones que se les atribuye, de carácter cuasi parroquial, están las siguientes:

- 1) celebración de la misa los domingos y festividades religiosas;
- 2) instrucción y formación religiosa y asesoramiento en cuestiones religiosas y morales;
- 3) celebración de actos de culto y administrar los sacramentos;
- 4) visita a los internos a su ingreso en el establecimiento y recibir en su despacho a aquellos que deseen exponerle las dudas y problemas que les afecten;
- 5) colaboración en la humanización de la vida penitenciaria (art. 2).

En relación con otras confesiones religiosas cabe señalar que en este ámbito se ha producido una evolución importante, ya que prácticamente se ha equiparado el modelo adoptado para la Iglesia católica con el establecido para las confesiones que en 1992 celebraron un acuerdo de cooperación con el Estado. En estos acuerdos, la asistencia religiosa se configura como un derecho de los internados en los mencionados centros públicos, y entre ellos los establecimientos penitenciarios (art. 9). La prestación de la asistencia espiritual se encomienda a las correspondientes confesiones religiosas, mediante la labor pastoral de los ministros del culto designados por éstas, que deberán ser autorizados por los centros penitenciarios correspondientes (Barrero Ortega, 2006).

En cuanto al contenido de la asistencia religiosa, éste abarca la asistencia a actos de culto, la prestación de servicios rituales, la atención pastoral y la instrucción y el asesoramiento moral y religioso, pero también aquélla que sea necesaria dispensar a los moribundos, así como las honras fúnebres del rito (art. 2 RD 710/2006).

Para la prestación de dicha asistencia espiritual se establece un sistema de libre acceso por parte de los ministros del culto en los centros, los cuales serán designados por las

respectivas confesiones y autorizados por las autoridades penitenciarias competentes (arts. 3, 4 y 5 RD 710/2006), con la única limitación de que la misma se realice con pleno respeto al principio de libertad religiosa, así como a las normas de régimen interno de los establecimientos, en especial las derivadas de la necesaria observancia de las normas referidas al horario y la disciplina del centro (art. 8 RD 710/2006).

Por lo que respecta al régimen económico, se produce un trato normativo distinto entre los tres acuerdos. Así, mientras que en los acuerdos con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España y la Federación de Comunidades Israelitas de España se establece que los gastos corran a cargo de la respectiva comunidad o iglesia, en el supuesto de la Comisión Islámica de España se prevé que “serán sufragados en la forma que acuerden los representantes de la Comisión Islámica de España con la dirección de los centros y establecimientos públicos”, lo que permite la posibilidad de que ambas instituciones lleguen a algún tipo de acuerdo a efectos de que el gasto, sobre todo el relativo al personal, pueda ser sufragado como servicio por parte del propio centro público, sin que, en ningún caso, ello pueda entenderse como integración orgánica.

### **C) La asistencia religiosa en centros hospitalarios**

Una situación muy próxima a la anterior se produce en el ámbito hospitalario, distinguiendo una vez más entre el régimen de la asistencia religiosa católica y el de otras confesiones. La asistencia religiosa católica está regulada por la Orden Ministerial de 20 de diciembre de 1985, por la que se publica el acuerdo celebrado con la Conferencia Episcopal (BOE de 21 de diciembre), y por Convenio de 23 de abril de 1986, celebrado con el Insalud (Barrero Ortega, 2006).

En dicha normativa, la asistencia religiosa católica se concibe como un servicio interno a prestar por el propio centro, lo que lleva a la existencia de un Servicio de Asistencia Religiosa (art. 2 de la Orden Ministerial), y con él a que estemos en presencia de un modelo de integración, por el cual la financiación de la misma corra a cargo íntegramente del centro hospitalario (art. 6 y Anexo III de la OM; art. 9 del Convenio). Ahora bien, esta integración no es de naturaleza orgánica, como sucedía anteriormente, y, por tanto, el cuerpo funcional de capellanes se declara a extinguir, sino de tipo contractual, a través del cual es el centro el que contrata, bien con la diócesis correspondiente, bien directamente con el sacerdote que presta la asistencia religiosa. Sería más adecuado, a nuestro juicio, que se estableciera con carácter general y obligatorio la primera fórmula y que no fuera directamente el centro el que contratase con el ministro de culto, ya que posiciona al centro público como empresa, lo que puede introducir factores de confusión que sería bueno no se produjeran; amén de que en este ámbito el personal religioso es designado por la autoridad eclesiástica, pero nombrado por el centro hospitalario, con la vinculación para las autoridades del centro de nombrar al designado. Nos encontramos, pues, ante un modelo a medio camino entre la asistencia religiosa militar y la de prisiones; pero con un matiz más, como es el hecho de que dicha asistencia no haya sido desarrollada para las confesiones distintas de la católica, ni tan siquiera

en el caso de las confesiones con acuerdo, respecto de las cuales parece optarse por un modelo de libre acceso y de autofinanciación, al menos en el supuesto de judíos y evangélicos (art. 9 de la OM), pero cuyo desarrollo concreto aún está por determinar.

#### **D) La asistencia religiosa en centros docentes públicos**

El cuarto ámbito espacial de análisis es el referido a la asistencia religiosa en centros docentes públicos, distinguiendo, a este respecto, entre la educación no universitaria y la educación universitaria.

Por lo que respecta a los centros escolares públicos, se prevé que éstos desarrollen su actividad “con sujeción a los principios constitucionales, garantía de neutralidad ideológica y respeto de las opciones religiosas y morales” (art. 18.1 de la OM) y teniendo la obligación de velar por “la efectiva realización de los fines de la actividad educativa” (art. 18.2 de la OM), entre los que está el desarrollo pleno de la personalidad humana. Al tiempo que se reconoce en favor de los alumnos el derecho a que se respete su libertad de conciencia, así como sus convicciones religiosas y morales, de acuerdo con la Constitución [art. 6.c) de la OM].

Junto con ello, la única norma específica de referencia es la Orden de 4 de agosto de 1980, sobre asistencia religiosa y actos de culto en los centros escolares<sup>5</sup>. En ella, la asistencia religiosa se configura como un derecho de los alumnos (aunque no se puede afirmar que sea un derecho subjetivo de todos los alumnos) a practicar actividades de formación y de asistencia religiosa en el interior de los presentes centros educativos, para lo cual los poderes públicos deberán establecer medidas que lo hagan posible de manera real y efectiva. En cuanto al deber de garantía por parte de las autoridades académicas, éste sólo se concreta en la obligación de habilitar lugares idóneos a tales fines (art. 1º de la Orden de 4 de agosto) y acordar con las confesiones religiosas correspondientes las condiciones concretas en que hayan de desarrollarse (art. 2º de la Orden de 4 de agosto), sin que el Estado tenga o haya asumido ninguna otra obligación al respecto, y en concreto respecto a la modalidad de aplicación de dicha asistencia. Por nuestra parte, entendemos que, de producirse, la modalidad general a adoptar debería ser la de libertad de acceso en el interior de los centros escolares. Una libertad de acceso y una asistencia religiosa que debe entenderse, en la actualidad, predicable de cualquier culto con la condición de que dicha iglesia, confesión o comunidad religiosa esté inscrita legalmente (art. 2º de la Orden de 4 de agosto), esto es, de conformidad con lo previsto en el art. 5 de la LOLR (Contreras, 2002).

No obstante, estamos en presencia de una norma que debería ser derogada o, en todo caso, modificada a fin de adecuarla al momento actual de la sociedad española. En este sentido, destaca el tenor literal de su artículo 1º, según el cual, a fin de hacer reales y efectivas las actividades de formación y asistencia religiosa, las autoridades académicas competentes están

---

5 BOE núm. 188, de 6 de agosto de 1980.

obligadas a habilitar, en el interior de los centros escolares, locales idóneos; sin que quepa siquiera un elemento de potestad. La expresión utilizada a este respecto resulta esclarecedora, ya que no se dice que “en los centros escolares públicos se podrán habilitar...”, sino que se emplea una expresión categórica: “se habilitarán...” y, por tanto, respecto de la cual los poderes públicos no pueden abstraerse. Este grado de obligatoriedad no está, a nuestro juicio, justificado, ya que un elemento necesario para que se configure como un derecho-deber es el relativo al hecho de que el sujeto dependiente del centro público no pueda ejercer por sí mismo su derecho fundamental a la libertad religiosa, dada la disciplina que informa el régimen interno de éste. Aunque los alumnos están obligados a respetar el régimen interno que informa la disciplina de los centros escolares, su cumplimiento no impide, ni en su totalidad ni de forma significativa, el ejercicio de su libertad. Por ello, entendemos que el régimen jurídico de la asistencia religiosa en centros docentes debe configurarse de manera distinta dependiendo de la naturaleza del centro en el que nos encontremos. En un centro escolar de carácter general, la asistencia religiosa no tiene por qué formar parte de la vida escolar de los alumnos, ni tan siquiera como derecho de éstos, bastando con el reconocimiento genérico de la libertad de conciencia, así como la garantía del principio de neutralidad del centro. Cuestión distinta son los centros escolares cuyo objetivo no es exclusivamente el educativo, sino el velar por la protección del menor, y en los que la disciplina y el régimen interior del centro sí suponen una limitación sustancial en la libertad del sujeto; éste es el caso, por ejemplo, de los orfanatos, de los centros de protección de menores, etc.

En el ámbito universitario no existe norma jurídica alguna que se ocupe de esta temática, por lo que la cuestión a abordar es si este tipo de centros entran dentro o no de la categoría de los centros públicos que están obligados a prestar dicha asistencia religiosa, y, por tanto, si para éstos no se está sólo ante un derecho de autonomía, sino ante un derecho prestación. A este respecto, la jurisprudencia tuvo ocasión de pronunciarse en relación con la demanda presentada contra la Universidad Carlos III de Madrid por un grupo de alumnos y profesores que pedían de las autoridades académicas la habilitación de un lugar a tales efectos. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid falló en contra de dicha solicitud, al entender que, respecto de este tipo de centros públicos, no era posible establecer un deber jurídico de actuación en la línea propuesta por los demandantes, ya que en este caso no se daban los elementos que definen la asistencia religiosa en centros públicos tal y como se establece en la LOLR (art. 2.3). En concreto, no se aprecia que en este ámbito se produzca en las personas a ellos vinculados una limitación en su libertad de movimientos que impida o cercene la realización de sus derechos y libertades fundamentales, y en concreto el de libertad religiosa. En efecto, a nuestro juicio, en ningún caso puede entenderse que el régimen de disciplina interior existente en un centro universitario pueda llegar a suponer una limitación de tal magnitud en la libertad de las personas que las sitúe en una posición de desigualdad respecto al resto de los ciudadanos. Ni su ámbito de autonomía ni su libertad de actuación se ven restringidos hasta un grado tal que no puedan realizar o ejercer de un modo adecuado e igual al resto de las personas sus derechos y libertades fundamentales, y en particular ejercer su derecho a la libertad religiosa.

Y, por el contrario, entendía el tribunal que la misma era enmarcable dentro del ámbito de la discrecionalidad de las autoridades académicas, las cuales podían responder de forma positiva o, como en el caso que nos ocupa, negativa. Dentro de este marco, la práctica de las nuevas universidades pone de manifiesto una pluralidad de opciones al respecto. Así, mientras que la Universidad Carlos III de Madrid ha optado por dar una respuesta negativa a la solicitud de prestación de asistencia religiosa en el interior del recinto universitario, la posición adoptada por la Universidad de Huelva ha sido la de dar una respuesta positiva, pero a favor, en principio, de la Iglesia católica, e igual sucede en el supuesto de la Universidad Rey Juan Carlos. Una posición intermedia cabe encontrar en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, donde se ha optado por establecer un “lugar de encuentro” o “meditación” común, de configuración multicultural. En relación con los supuestos afirmativos, debemos precisar que dicha asistencia religiosa deberá ser siempre de carácter voluntario, tanto para los alumnos como para los profesores, y siempre aplicada bajo los principios de pluralismo e igualdad religiosos (Contreras, 2000).

## 2.4 Valoración y propuesta

Partiendo de las anteriores consideraciones, podemos concluir que la asistencia religiosa se configura en nuestro ordenamiento desde un doble contenido: como derecho subjetivo de toda persona, con el reconocimiento y tutela de un ámbito de inmunidad de coacción y como una garantía positiva para los centros públicos que, por su régimen interno, impidan o cercenen el derecho de libertad religiosa de las personas en ellos integrados o dependientes.

Así pues, sólo respecto de la asistencia religiosa en centros públicos se establece, para los correspondientes poderes públicos, una obligación de prestación, dirigida a establecer y adoptar aquellas condiciones que resulten necesarias para que las personas dependientes o integradas en dichos centros puedan ejercer su derecho a la libertad de conciencia.

Ahora bien, resulta necesario distinguir entre la obligación de prestación y la modalidad de aplicación de dicha asistencia religiosa en centros públicos, toda vez que ésta no viene establecida y determinada, y sí que resulta vinculada por los principios constitucionales, de tal manera que deberán tenerse presente dos criterios básicos: que la asistencia religiosa debe entenderse como una garantía destinada a la superación de una situación de dificultad en el ejercicio de dicho derecho y que la asistencia religiosa a prestar no debe superar la finalidad de reponer a la persona en la situación anterior a su adscripción al centro público. La aplicación de estos dos criterios sobre la modalidad de aplicación de la asistencia religiosa supone, en primer término, que deba tener carácter voluntario para los internos o dependientes del centro público y, en segundo lugar, que no pueda producirse una confusión entre fines y funciones estatales y religiosas; amén de que no todo centro público se ve obligado a prestar dicha asistencia religiosa, como es el caso de los centros escolares y universitarios

–respecto de los cuales sólo cabe reconocer que dicha decisión entra dentro del ámbito de discrecionalidad de las autoridades públicas correspondientes–.

Por lo que respecta a las posibles modalidades de aplicación establecidas *supra*, debemos precisar que, si bien la integración orgánica no resulta *per se* contraria a un modelo laico, su aplicación sí introduce distorsiones que no pueden ser obviadas, como son, por un lado, la aparición de una relación básicamente institucionalizada que pone en entredicho el principio de personalización que inspira nuestro modelo constitucional y, por otro, la introducción de un factor de confusión entre funciones estatales y religiosas, contrario al principio igualmente constitucional de laicidad.

En el otro extremo encontramos la modalidad de aplicación externa, la cual aparece, en principio, como la más adecuada para preservar el sistema de laicidad del Estado español. Sin embargo, esta afirmación sólo resulta cierta en la medida en que la garantía ofrecida por el Estado sea suficiente para garantizar el ejercicio del derecho de libertad religiosa por las personas dependientes o internadas en los centros públicos, sin por ello afectar a las reglas de régimen interno propias de dichos centros ni a su finalidad. Aunque, dada la situación en la que se encuentran las personas a ellas pertenecientes, esta modalidad puede ser útil en la actualidad en el caso de las Fuerzas Armadas, no puede obviarse que, en otros ámbitos, como hospitales o cárceles, este sistema puede dificultar a los individuos sujetos a dichos regímenes internos el cumplimiento de sus deberes religiosos.

Para estos dos últimos supuestos, u otros análogos, resulta más conveniente el establecimiento de una técnica de aplicación interna y, entre ellas, la más coherente con un sistema neutral de relación Estado-fenómeno religioso es la de libertad de acceso, ya que garantiza la primacía del principio de personalización al hacer desaparecer toda relación institucional directa entre los poderes públicos y los ministros de culto que prestan la asistencia espiritual; y ello con independencia de que el Estado pudiera atender económicamente dicha prestación, a través de la consideración de la prestación de un servicio a los ciudadanos y, por tanto, en concepto de contrapartida, la cual debería entregarse a la confesión correspondiente y no al ministro del culto prestatario.

### 3. Manifestaciones religiosas públicas y autoridades públicas

#### 3.1 Manifestaciones religiosas públicas

Las confesiones religiosas, como cualquier otro grupo, tienen derecho a reunirse y manifestarse públicamente. Dicho derecho encuentra su amparo en el apartado 1 del artículo 2 de la LOLR, con la única limitación establecida en el art. 3 de esta ley.

Sin embargo, sí se puede producir la concurrencia de dos actos en el mismo espacio público y en el tiempo, aunque sea parcialmente. En este caso, la resolución gubernativa no podrá beneficiar a un acto, ya sea religioso, político o de otra índole, frente a otro acto, ya sea éste religioso, político o de otra índole. Así pues, las modificaciones, limitaciones o prohibiciones que establezca la autoridad gubernamental deberán estar justificadas, ya que, de lo contrario, resultarán arbitrarias y contrarias a derecho. Éste fue el caso planteado en la STC 195/2003, de 27 de octubre, donde se analizó el supuesto de una manifestación-concentración –en este caso podríamos entender “política”– y las imposiciones gubernativas impuestas, en concreto las limitaciones en el uso de la megafonía y la prohibición de instalar mesas y una tienda de campaña saharauí o *haima*. El tribunal comienza señalando que “el derecho de reunión (...) es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación colectiva de las personas, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas y reivindicaciones, y cuyos elementos configuradores son el subjetivo –agrupación de personas–, el temporal –duración transitoria–, el finalista –licitud de la finalidad– y el real y objetivo –lugar de celebración–” (fundamento jurídico 3), al tiempo que destaca su función más importante, que no es otra que servir de cauce del principio democrático de participación (cfr. STC 85/1988). Junto con ello, precisa, igualmente, que su ejercicio esté sometido al cumplimiento de un requisito previo: el deber de comunicarlo con antelación a la autoridad competente (cfr. STC 36/1982, FJ 6), lo que no debe ser entendido como una solicitud de autorización, “sino tan sólo una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros” (STC 66/1995, FJ 2), dada su eficacia inmediata y directa (cfr. SSTC 59/1990, FJ 5; 66/1995, FJ 2). Nos encontramos, por tanto, ante un derecho que no es absoluto ni ilimitado (cfr. SSTC 2/1982, FJ 5; 36/1982, FJ 6; 59/1990, FJ 5 y 7;

66/1995, FJ 3, y ATC 103/1982, FJ 1), pero cuyos límites tampoco pueden resultar absolutos (cfr. STC 20/1990, FJ 5), ni obstruir el derecho más allá de lo razonable (cfr. STC 53/1986, FJ 3), ya que, una vez más, debe ser aplicado el axioma “máxima libertad posible, mínima restricción necesaria”. Ello supone, como ha señalado el propio tribunal, “la exigencia de que los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos” (STC 195/2003, FJ 4).

Todo ello lleva a afirmar al tribunal que “para que los poderes públicos puedan incidir en el derecho de reunión constitucionalmente garantizado, ya sea restringiéndolo, modificando las circunstancias de su ejercicio, o prohibiéndolo incluso, es preciso (...) que existan razones fundadas, lo que implica una exigencia de motivación de la resolución correspondiente (STC 36/1982, de 16 de junio) en la que se aporten las razones que han llevado a la autoridad gubernativa a concluir que el ejercicio del derecho fundamental de reunión, tal y como se hubo proyectado por su promotor o sus promotores, producirá una alteración del orden público proscrita en el art. 21.2 CE, o bien la desproporcionada perturbación de otros bienes o derechos protegidos por nuestra Constitución” (FJ 4, final).

Pues bien, la aplicación de estas reglas a las dos prohibiciones gubernativas impuestas –esto es, las mesas petitorias y la *haima*, y el uso de megafonía–, y aunque se trata de aspectos accesorios a la concentración-manifestación –que deben entenderse directamente relacionados con los fines del acto–, lleva al tribunal a manifestar que ambas peticiones “deben entenderse amparadas por el derecho de reunión –en su modalidad de concentración o reunión estática–” y, por tanto, deben ser tuteladas aun cuando dichas instalaciones supongan una temporal ocupación del espacio de tránsito público.

Ello lleva al tribunal a plantearse seguidamente si las medidas adoptadas violaban o no el derecho de reunión, partiendo y recordando al efecto que las medidas limitadoras deben ser necesarias para conseguir el fin perseguido (cfr. SSTC 61/1982, FJ5; 13/1985, FJ 2), así como respetar la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en la que se halla aquél a quien se impone (cfr. STC 37/1989, FJ 7), amén de salvaguardar el contenido esencial del derecho limitado (cfr. SSTC 11/1981, FJ 10; 196/1987, FJ 4 a 6; 120/1990, FJ 8; 57/1994, FJ 6; 137/1999, FJ 6). Por lo que se refiere a la prohibición del uso de la megafonía, y dado que ésta fue tomada por la celebración, ese mismo día, de diversos actos litúrgicos que estaban previstos se celebraran en la basílica adyacente al lugar de celebración de la reunión, el tribunal conviene en que “la prohibición del uso de la megafonía impuesta por la autoridad gubernativa, circunscrita al tiempo de la celebración de los ‘oficios religiosos’ y no absolutamente impeditiva del uso de aquel vehículo material de expresión para los congregados en la plaza, sino temporalmente limitativa de dicho uso, supuso una limitación adecuada y necesaria para la preservación del ejercicio de otro derecho fundamental, en este caso, el derecho a la libertad religiosa, amparado en el art. 16.1 CE como manifestación religiosa de culto. Tal limitación observó igualmente las exigencias de la proporcionalidad en sentido estricto, pues los términos de la prohibición

gubernativa no comprometieron el ejercicio del derecho de reunión en mayor intensidad de la que tendía a favorecer el ejercicio concurrente de otro derecho fundamental” (FJ 8). Y tampoco considera que lo vulnera el hecho de que la misma deba acomodarse a los límites marcados en materia de ruidos por las ordenanzas municipales.

Un considerando diferente merecen para el tribunal las prohibiciones impuestas a la instalación de mesas y de una tienda de campaña o *haima* en el lugar de la concentración. El tribunal recuerda que “el ejercicio del derecho de reunión, por su propia naturaleza, requiere la utilización de lugares de tránsito público y (...) toda reunión en lugar de tránsito público ha de provocar una restricción al derecho de la libertad de circulación de los ciudadanos no manifestantes, que se verán impedidos de deambular o de circular libremente por el trayecto y durante la celebración de la manifestación [STC 59/1990, FJ 8]. En una sociedad democrática, el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación [STC 66/1995, FJ 3], y, por tanto, la prohibición de instalar mesas o una tienda de campaña por los reunidos (...) no puede justificarse en meras dificultades o simples molestias para la circulación de las personas que allí transiten (...), como tampoco es asumible el razonamiento (...) según el cual son los titulares del derecho de reunión quienes tienen que ‘justificar suficientemente’ la necesidad de la instalación de la tienda de campaña, (...) pues es a la autoridad gubernativa a la que le corresponde motivar y aportar las razones que, desde criterios constitucionales de proporcionalidad, expliquen por qué tenía que quedar excluida o limitada la libertad que asiste a los titulares del derecho del art. 21.1 CE para elegir los instrumentos que consideren adecuados para la emisión de su mensaje” (FJ 9).

En consecuencia, el tribunal, con todos estos argumentos, pone de manifiesto la desproporcionalidad producida entre la restricción gubernativa y el ejercicio del derecho de reunión, al no considerar justificado que de la prohibición se deriven más beneficios o ventajas para el interés general o para la libre circulación de otros ciudadanos que perjuicios sobre el derecho fundamental comprometido con la prohibición, ni considera suficiente que la mera alusión a la libre circulación o a genéricas dificultades para la circulación de personas pueda tenerse como razón fundada y proporcionada.

### **3.2 Símbolos religiosos en actos o desfiles públicos y autoridades civiles en actos religiosos**

Las manifestaciones religiosas en los actos o desfiles oficiales han desempeñado un papel muy relevante en la historia española, debido a la fuerte conexión entre el Estado y la Iglesia católica que la caracteriza. Esta conexión ideológico-religiosa ha salpicado prácticamente a todos los estamentos políticos, militares, sociales o culturales, llegando al extremo de que sea muy difícil encontrar una fotografía que refleje nuestra historia constitucional en la que no estén presentes los elementos o símbolos representativos de la Iglesia católica o sus autoridades eclesiásticas.

Ahora bien, una vez que los españoles nos dotamos de un modelo constitucional democrático en 1978 y se reconoció el derecho de todos los ciudadanos a la igualdad en el ejercicio y titularidad de sus derechos a la libertad ideológica y religiosa, rompiendo así con la confesionalidad católica, la persecución y la intolerancia religiosa, características de nuestra historia constitucional, y especialmente con el antecedente de la dictadura franquista, ¿qué argumentos justifican (o impiden) que determinadas manifestaciones religiosas estén presentes en los actos o desfiles oficiales?; ¿o que las autoridades civiles participen en actos o ceremonias religiosas en representación del pueblo español?

El punto de partida de cualquier reflexión sobre este particular exige diferenciar entre dos realidades; por una parte, la libertad de conciencia individual de aquellos individuos que participan activa o pasivamente en los actos o desfiles oficiales en los que están presentes las manifestaciones o símbolos religiosos y, por otra, la imagen institucional que el Estado transmite a su ciudadanía cuando realiza dichos actos o desfiles utilizando simbología o manifestaciones religiosas. Sobre esta problemática se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en relación con dos ámbitos específicos, a saber: la presencia de símbolos religiosos en los actos oficiales que celebran las Fuerzas Armadas (STC 177/1996) y la participación de los miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en actos religiosos (STC 101/2004).

#### **A) Presencia de símbolos religiosos en los actos oficiales que celebran las Fuerzas Armadas**

El supuesto de hecho relativo a la presencia de símbolos religiosos en actos oficiales de las Fuerzas Armadas es el siguiente. Con motivo del V Centenario de la Advocación de la Virgen de los Desamparados, el general jefe de la Región Militar de Levante convocó unos actos de homenaje de las Fuerzas Armadas en Valencia, entre los que figuraba una parada militar en honor de la Virgen de los Desamparados, designada en el año 1810 Capitana Generala y Generalísima de los Ejércitos. Un sargento, componente de la Compañía de Honores de la Base Militar de Marines, al tener noticia del carácter religioso del acto en el que debía participar, solicitó a su superior ser relevado de la comisión de servicio, alegando que la participación en el acto atentaba contra sus convicciones personales y, por lo tanto, lesionaba su derecho a la libertad de conciencia. Pese a ello, el superior jerárquico del sargento ordenó que todos los miembros de la compañía asistieran al acto y rindieran honores a la Virgen.

El militar permaneció en formación durante los honores al general jefe de la Región Militar de Levante y a la bandera de España y, cuando la compañía se disponía a rendir honores a la Virgen, solicitó permiso para abandonar la formación sin obtener respuesta. Acto seguido, saludó y salió de la formación esperando a que terminase el acto de rendición de honores e incorporándose a la formación una vez hubo finalizado. Posteriormente, en el momento de introducir la imagen de la Virgen en la iglesia de la Capitán General, volvió a solicitar permiso para abandonar la formación, lo que le fue denegado.

No obstante, salió y esperó a su unidad en los autobuses que aguardaban para transportarlos a la base militar. El militar fue sancionado por abandonar la formación.

Las Fuerzas Armadas defendieron la presencia de símbolos religiosos en el acto militar, argumentando que en los actos de homenaje relatados primaban los aspectos militares sobre los religiosos, por lo que la asistencia al acto formando parte de una unidad militar sólo era expresión del acatamiento de una orden del mando y de la disciplina que constituye uno de los límites al ejercicio de la libertad religiosa en el seno de las Fuerzas Armadas. En otras palabras, para las Fuerzas Armadas el acto en cuestión no tenía carácter religioso sino militar, y el hecho de que un miembro de las Fuerzas Armadas formase parte de una unidad militar que rendía honores a un símbolo religioso no implicó que cada uno de sus componentes rindiesen, a título individual, tales honores, ya que la rendición la efectúan las Fuerzas Armadas, a las que la unidad en su conjunto (y no cada uno de sus componentes) representa.

El Tribunal Constitucional se pronunció sobre este particular desde dos ópticas diferentes; por una parte, si la participación obligatoria de los miembros de las Fuerzas Armadas en actos oficiales donde está presente simbología religiosa vulnera el derecho a la libertad de conciencia de los participantes y, por otra, en qué medida el uso de símbolos religiosos en un acto militar lesiona el principio de laicidad del Estado.

El derecho de libertad religiosa, según el Tribunal Constitucional, “garantiza la existencia de un claustro íntimo de creencias y, por tanto, un espacio de autodeterminación intelectual ante el fenómeno religioso, vinculado a la propia personalidad y dignidad individual. Pero, junto con esta dimensión interna, esta libertad, al igual que la ideológica del propio art. 16.1 CE, incluye también una dimensión externa de *agere licere* que faculta a los ciudadanos para actuar con arreglo a sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros”. La vertiente negativa del derecho de libertad religiosa es esgrimible “frente a lo que considera un acto ilegítimo de intromisión en su esfera íntima de creencias, y por el que un poder público, incumpliendo el mandato constitucional de no confesionalidad del Estado (art. 16.3 CE), le habría obligado a participar en un acto, que estima de culto, en contra de su voluntad y convicciones personales” (STC 177/1996).

En consecuencia, el tribunal estableció que la participación coactiva de los miembros de las Fuerzas Armadas en desfiles oficiales donde estén presentes símbolos religiosos puede lesionar su derecho a la libertad religiosa, lo que implica que las Fuerzas Armadas deben respetar el principio de voluntariedad en la asistencia de los miembros de las Fuerzas Armadas a este tipo de actos.

Respecto a la vulneración del principio de laicidad, el tribunal entendió que la rendición de honores a la Virgen de los Desamparados no era un acto de naturaleza religiosa con participación militar, sino un acto militar destinado a la celebración, por personal militar,

de una festividad religiosa. El tribunal afirmó que, por una parte, la neutralidad del Estado “veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y estatales; dicha neutralidad ideológica y religiosa está al servicio de la convivencia pacífica entre las distintas convicciones religiosas existentes en una sociedad plural y democrática, que proclama el art. 1.1 CE”; pero, por la otra, que la neutralidad del Estado “no impide a las Fuerzas Armadas la celebración de festividades religiosas o la participación en ceremonias de esa naturaleza”.

El razonamiento del Tribunal Constitucional, en este caso, no es coherente con su propia concepción del principio de neutralidad estatal, lo que ha sido criticado por la doctrina, pues “no parece congruente este razonamiento del TC con el concepto de neutralidad de los poderes públicos. Habría que distinguir entre organización y participación en este tipo de actos, de un lado, y, de otro, entre participación pasiva y participación activa. Tanto la organización como la participación pública activa conducen inexorablemente a la confusión entre lo religioso y lo político e implican, por tanto, una evidente violación de la neutralidad como componente esencial de la laicidad del Estado” (Llamazares Fernández, 2002b:305-6).

### **B) Participación de los miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en actos religiosos**

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la participación de los miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en actos religiosos (STC 101/2004). En este caso, el recurso de amparo fue presentado por un miembro del Cuerpo Nacional de Policía, que fue obligado a participar en una procesión de Semana Santa debido a que el Cuerpo de Policía al que pertenecía ostentaba la condición de hermano de la Hermandad Sacramental de Nuestro Padre Jesús el Rico. El elemento central en la argumentación de la sentencia del Tribunal Constitucional fue la calidad de la participación del funcionario en la procesión, es decir, si los miembros de la Policía Nacional asistieron a la procesión con el objeto de mantener la seguridad y el orden durante su celebración o si, por el contrario, se trató de un servicio especial cuya principal finalidad fue la de contribuir a realizar la solemnidad de un acto religioso de la Iglesia católica.

Los superiores jerárquicos del policía justificaron la participación del Cuerpo Nacional de Policía en la procesión en su deber de velar por la seguridad ciudadana, lo que, en este caso concreto, se realizó en un contexto religioso, mientras que, para el policía, su participación en el acto supuso una vulneración de su derecho a la libertad religiosa y del principio de laicidad del Estado, ya que “resulta paradójico que en un Estado aconfesional como el español una institución pública se declare hermano mayor de una hermandad religiosa, poniendo a disposición de ésta todos los medios humanos y materiales para ir en procesión, y obligando a sus funcionarios a realizar esa actividad durante la estación de penitencia como un miembro más de los cofrades de la propia hermandad”.

En este caso, a diferencia del relatado para las Fuerzas Armadas, el Tribunal Constitucional estimó que se trató de un acto religioso en el que participó una institución civil del Estado y no de un acto organizado por una institución civil del Estado destinado a una celebración religiosa. Los dos problemas que se planteó el tribunal fueron, por un lado, en qué medida un funcionario público puede ser obligado a participar en una procesión religiosa, si bien realizando un servicio que dudosamente puede calificarse de policial y, por otro, si el hecho de que el Cuerpo Nacional de Policía ostente la condición de hermano mayor de la hermandad religiosa lesiona el principio de laicidad del Estado (Seglers, 2005).

El Tribunal Constitucional entendió que, en este caso, se vulneró el derecho a la libertad de conciencia del funcionario, ya que “resulta evidente, sin la menor duda, que un servicio de las características del que aquí nos ocupa –unidad de caballería, uniformidad de gala, armas inusuales como sables y lanzas, etc.– no es un servicio policial ordinario que tenga por objeto cuidar de la seguridad del desfile procesional; servicio que, por otra parte, no se presta con estas características a otras hermandades. Se trata, más bien, de un servicio especial cuya principal finalidad no es garantizar el orden público, sino contribuir a realzar la solemnidad de un acto religioso de la confesión católica, como es la procesión de la hermandad tantas veces citada. Alcanzado el convencimiento de que ésta es la naturaleza del caso, son claras las implicaciones de tipo religioso de la participación en dicho servicio, implicaciones que fundamentan sobradamente la negativa de quien no profese la religión católica a tomar parte en manifestaciones de culto de dicha religión, como es desfilar procesionalmente”.

Respecto a la vinculación entre la institución pública y la hermandad religiosa, el tribunal estableció que, en este caso concreto, no se vulneró el principio de laicidad, ya que el Cuerpo Nacional de Policía ostentaba la condición de hermano mayor porque unilateralmente así lo establecían los estatutos de la cofradía y no porque lo hubiese solicitado la institución pública, toda vez que el principio de laicidad “no impide a los poderes públicos la celebración de festividades religiosas o la participación en ceremonias de esa naturaleza por razones de representación institucional, sin perjuicio de que, vinculados por el mandato de neutralidad en esta materia del art. 16.3 CE, y respetuosos a su vez del derecho de libertad religiosa de los ciudadanos, deben garantizar siempre y en todo caso el principio de voluntariedad en la asistencia, en tanto que expresión legítima de este derecho”.

### 3.3 Síntesis de la doctrina del Tribunal Constitucional

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional referida, la existencia de símbolos religiosos o la existencia de manifestaciones religiosas en actos o desfiles oficiales está supeditada a los siguientes principios:

- a) Con independencia del carácter militar o policial de los actos públicos, ya que el elemento relevante es que el acto o desfile sea oficial y, por lo tanto, ordenado por el Estado,

el principio sobre el que bascula su celebración es el respeto a la libertad de conciencia de los participantes, de forma que todo funcionario público puede negarse por motivos religiosos a participar en este tipo de actos cuando estén presentes símbolos religiosos, sin que la administración o los poderes públicos puedan discriminar o sancionar a los servidores públicos por dicho motivo.

b) El principio de laicidad tiene dos consecuencias en el contexto de la presencia de símbolos religiosos en actos o ceremonias organizados por los poderes públicos. Por una parte, la laicidad del Estado está al servicio de la convivencia pacífica entre las distintas convicciones religiosas existentes en una sociedad plural y democrática, lo que implica que en una manifestación organizada por los poderes o las instituciones del Estado debe evitarse la presencia de cualquier simbología religiosa que pueda poner en peligro dicha convivencia pacífica. Y, por otra parte, la vinculación entre los poderes públicos y las manifestaciones religiosas está limitada por la naturaleza del acto, de forma que el principio de laicidad no se lesiona por el hecho de que en un acto organizado por los poderes públicos estén presentes determinados símbolos religiosos por razón de su carácter cultural o histórico, como ocurre en el caso de la Virgen de los Desamparados, que ostenta el rango de Generalísima de los Ejércitos desde 1810. Sin embargo, la presencia de símbolos con un contenido exclusivamente religioso o la inclusión *ex novo* de simbología religiosa lesionan el principio de laicidad del Estado.

c) La armonización, en este ámbito, de los derechos de libertad de conciencia y de laicidad obliga a diferenciar entre la participación de los funcionarios públicos en manifestaciones religiosas a título personal o a título institucional. En el primero de los casos, la asistencia o inasistencia del funcionario debe ser decidida libre y voluntariamente por el sujeto, ya que dicha elección forma parte del contenido de su derecho individual a la libertad de conciencia. En el supuesto de que la asistencia de los funcionarios tenga un carácter institucional, en la medida en la que el funcionario representa a los poderes públicos cabe hablar de una vulneración del principio de laicidad del Estado, tanto en su faceta de separación entre el Estado y las confesiones religiosas como de neutralidad estatal.

El principio de neutralidad implica que el Estado sea imparcial respecto a las convicciones o creencias de sus ciudadanos, sean éstas religiosas o no, por lo que se vulnera cuando los poderes públicos deciden participar en un concreto acto religioso apoyando y fomentando unas determinadas creencias o convicciones religiosas con su presencia, mientras que la separación entre el Estado y las confesiones religiosas pelagra cuando, como consecuencia de la participación de funcionarios civiles representado al Estado en actos religiosos o bien debido a la presencia de símbolos religiosos en actos estatales, se transmite a la sociedad el mensaje de que el Estado y la religión están unidos, con la consecuente división social que esta percepción puede generar en aquéllos que no tienen creencias religiosas o que, de tenerlas, son diferentes a las convicciones religiosas presentes en el acto.

## **4. El uso de símbolos religiosos en lugares públicos y en actos o ceremonias oficiales**

### **4.1 Tomas de posesión de funcionarios y personal de la Administración civil del Estado**

La toma de posesión de los funcionarios y personal de la Administración civil del Estado simboliza el compromiso entre los servidores públicos y el Estado. Se trata de un acto de naturaleza exclusivamente civil, que encuentra su fundamentación jurídica en el artículo 23 CE, según el cual “1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”. El artículo 23 CE reconoce dos derechos autónomos, aunque conectados entre sí, a saber: el derecho a la participación política y el derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad que, a su vez, incluye, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, el derecho de acceso a la función pública.

El artículo 103.3 CE establece que “la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones”. La fórmula que simboliza el compromiso entre los servidores públicos y el Estado, de acuerdo con el artículo primero del Real Decreto 707/1979, es la siguiente:

“En el acto de toma de posesión de cargos o funciones públicas en la Administración, quien haya de dar posesión formulará al designado la siguiente pregunta: ¿juráis o prometéis por vuestra conciencia y honor cumplir fielmente las obligaciones del cargo [...] Con lealtad al Rey, guardar y hacer guardar la Constitución como norma fundamental del Estado? Esta pregunta será contestada por quien haya de tomar posesión con una simple afirmativa. La fórmula anterior podrá ser sustituida por el juramento o promesa prestado personalmente por quien va a tomar posesión, de cumplir fielmente las obligaciones del cargo con lealtad al Rey de guardar y hacer guardar la Constitución como norma fundamental del Estado”.

Los ingredientes básicos del acto de toma de posesión son la lealtad al Rey y el compromiso de guardar y hacer guardar la Constitución como norma fundamental del Estado, pues ambos constituyen las señas de identidad comunes al Estado social, democrático y de derecho que proclama el artículo 1.1 CE.

El compromiso de lealtad al Rey debe interpretarse desde el papel institucional que desempeña la institución monárquica, ya que, de acuerdo con el artículo 56 CE, el Rey “es el jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes”. Por su parte, el compromiso de guardar y hacer guardar la Constitución se fundamenta en la necesidad de asegurar que los servidores públicos ejerzan sus funciones respetando y haciendo respetar la ideología constitucional, que inspira el marco al que deben ceñirse tanto las actuaciones del Estado (y, por lo tanto, de su Administración) como la labor de servicio público que desempeña el personal al servicio de las Administraciones públicas.

En un contexto exclusivamente civil, como el aludido, ¿qué sentido tiene la presencia de símbolos religiosos? ¿Puede negarse un servidor público, por razón de sus convicciones, a prestar un juramento o promesa de lealtad al Rey o a la Constitución? El Real Decreto 707/1979 es una norma de obligado cumplimiento para acceder a un cargo o función pública, que no excluye expresamente la presencia de símbolos religiosos como, por ejemplo, un crucifijo o un texto religioso, pero que tampoco prevé su existencia o supedita la validez del acto administrativo a su presencia.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado de forma contundente sobre la posible negativa de los cargos públicos a prestar su compromiso de fidelidad a la Constitución (STC 101/1983). Un grupo de diputados electos de las Cortes, en nombre de la agrupación electoral Herri Batasuna, se negó en repetidas ocasiones a prestar un juramento o promesa de acatamiento a la Constitución, alegando, entre otros motivos, razones de índole ideológica y, más concretamente, que representaban a un sector social cuyas ideas y sentimientos les llevaban a rechazar el texto constitucional; por todo ello, los diputados de Herri Batasuna entendieron que la obligación de prestar juramento vulneraba su derecho a la libertad ideológica y suponía una discriminación por motivos ideológicos.

En su razonamiento, el Tribunal Constitucional diferenció entre dos actitudes que pueden adoptarse frente a la ideología constitucional, en función de que se trate de ciudadanos o de poderes públicos. Los ciudadanos tienen el deber (de carácter negativo) de abstenerse de realizar cualquier actuación que vulnere la Constitución; mientras que los titulares de los poderes públicos tienen, además del deber de carácter negativo, la obligación (deber de carácter positivo) de ejercer sus funciones de acuerdo con la Constitución, lo que no supone necesariamente una adhesión ideológica ni una conformidad a su total contenido. Desde estos pa-

rámetros, el Tribunal Constitucional desestimó el recurso de amparo presentado por los diputados de Herri Batasuna.

Una vez esclarecido el protagonismo que la Constitución desempeña en la toma de posesión de los cargos o puestos públicos, es necesario referirse al papel que pueden desempeñar los símbolos religiosos en este proceso.

Sobre este particular se ha pronunciado el Tribunal Europeo de Derecho Humanos (TEDH), en la sentencia que resolvió el caso *Buscarini y otros contra San Marino* (1999). La legislación de la República de San Marino exigía, como condición previa para acceder a los cargos o puestos públicos, prestar un juramento sobre los Evangelios. La fórmula de juramento que debían prestar los parlamentarios tenía un claro contenido religioso, por lo que, inicialmente, éstos se negaron a prestarlo, aunque, posteriormente, ante la posibilidad de ser sancionados con la destitución de sus cargos, prestaron juramento sobre los Evangelios, aunque alegando una violación de su derecho a la libertad de conciencia, protegido por el artículo 9 del Convenio Europeo de Derecho Humanos.

El Gobierno de San Marino justificó la fórmula del juramento alegando que ésta carecía de valor religioso (al igual que numerosas festividades civiles) y que era una consecuencia de los orígenes históricos y culturales de la República, concretamente del hecho de que ésta fuese fundada por un religioso. El TEDH condenó a San Marino, al entender que el juramento vulneraba el derecho a la libertad de conciencia recogido en el art. 9 del Convenio, pues es “contradictorio someter el ejercicio de un mandato que pretende representar en el seno del Parlamento diferentes visiones de la sociedad a la condición de adherirse, con anterioridad, a una visión determinada del mundo. La restricción incriminada no puede pasar como necesaria para una sociedad democrática”.

De acuerdo con la jurisprudencia del TEDH, por una parte, la presencia de símbolos religiosos en los actos de toma de posesión de cargos o funcionarios públicos representa una vulneración del derecho a la libertad de conciencia y, por otra, supone la ruptura de las reglas del Estado democrático y, por lo tanto, del principio de laicidad. La presencia de símbolos religiosos en el acto de toma de posesión de los funcionarios o cargos públicos supone que los servidores públicos, que por definición están al servicio de la sociedad en su conjunto, prometan o juren su cargo de acuerdo con unas creencias religiosas, pero el compromiso que se exige en este contexto es con el Estado –y su ideología constitucional– y la ciudadanía, a la que el servidor público se compromete a servir. Esto no quiere decir que los servidores públicos no puedan tener creencias o convicciones ideológicas o religiosas, es más, el propio marco constitucional que se comprometen a garantizar en su toma de posesión como funcionarios civiles ampara su pleno ejercicio, pero en un contexto ajeno al de su papel de servidores públicos.

Por este motivo, es común que en las tomas de posesión de funcionarios o cargos públicos no estén presentes símbolos religiosos, lo que ha sido criticado por sectores conserva-

dores, según los cuales la ausencia de estos símbolos supone que el Estado quiere desterrar de la vida pública las convicciones religiosas de sus ciudadanos y supone el abandono de una tradición que históricamente ha estado presente en nuestro país. Éstas posiciones, como hemos visto, carecen de base constitucional, ya que, si bien es cierto que tradicionalmente los símbolos religiosos católicos han estado presentes en las tomas de posesión de los servidores públicos en épocas como la dictadura franquista, no es menos cierto que los funcionarios debían tomar posesión de sus cargos acreditando previamente su adhesión a los principios del Movimiento y que los símbolos religiosos católicos estaban presentes en estos actos porque España era un país confesional católico.

La traslación de la doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia del TEDH a la presencia de símbolos religiosos en los actos de toma de posesión de funcionarios y personal de la Administración civil del Estado, indica que:

a) De acuerdo con la normativa aplicable, el requisito imprescindible para que la toma de posesión de los servidores públicos sea válida es su promesa o juramento, ante la autoridad civil competente, de su compromiso de ejercer las obligaciones de su cargo con lealtad al Rey y de guardar y hacer guardar la Constitución como norma fundamental del Estado (STC 101/1983). Cualquier ingrediente o símbolo religioso que se pretenda añadir en este tipo de actos, por el servidor público o por los poderes públicos, debe superar el filtro del Estado laico.

b) La presencia en los actos de toma de posesión de símbolos religiosos (como, por ejemplo, un crucifijo o un texto religioso) puede herir la sensibilidad y lesionar la libertad de conciencia del servidor público y supone una clara vulneración del principio de laicidad del Estado, con independencia del carácter cultural o histórico que el Estado o el servidor público concedan a dicha simbología (Buscarini y otros contra San Marino, 1999).

c) En los actos de toma de posesión de los cargos o funcionarios públicos, el Estado laico reclama el compromiso del servidor público, independientemente de sus creencias o convicciones personales, con la ideología pública, nítidamente reflejada en el texto constitucional, y donde caben todas las creencias, opiniones o ideas de los ciudadanos, siempre que respeten el orden público y los principios constitucionales.

La solicitud, por parte de los interesados, de que determinados elementos religiosos estén presentes en el acto puede y, de hecho, debe ser denegada por parte de la administración competente, ya que se trata de un acto de naturaleza civil, con una finalidad ajena a la práctica del culto religioso. La única solución coherente con el marco constitucional sería que fuera el interesado el que portara dichos elementos, al igual que puede portar cualquier símbolo religioso o manifestación cultural en su vestimenta, siempre que éstos sean discretos y no hieran la libertad de conciencia de los presentes en el acto.

## 4.2 El uso de vestidos o símbolos religiosos por parte de los alumnos y los profesores en la escuela pública

A diferencia de otros ordenamientos jurídicos, donde existe una normativa específica o una jurisprudencia concreta que regula el uso de símbolos o vestidos religiosos en las escuelas públicas, en nuestro ordenamiento jurídico la única referencia al respecto la encontramos en el conflicto que se produjo en febrero de 2002 en la Comunidad de Madrid, como consecuencia de que la directora de un centro público se negara inicialmente a que una alumna de origen marroquí asistiera a clase con el pañuelo islámico, por considerarlo un signo discriminatorio para la mujer.

El uso de símbolos o vestimentas representativas de las creencias religiosas, como el pañuelo islámico, está amparado en nuestro ordenamiento jurídico por los derechos de libertad religiosa, a la identidad cultural y a la propia imagen. Se trata de tres derechos autónomos, aunque íntimamente relacionados entre sí por el nervio común del derecho a la libertad de conciencia. Como ha expuesto Castro Jover, “hay, pues, fundamentos normativos suficientes como para amparar el uso del *hijab* como manifestación de la identidad cultural, siempre que su uso sea resultado de una opción libre, y con el único límite del orden público, esto es, que no se utilice como elemento de desestabilización. Como principio general el centro deberá respetar los signos de identidad de los alumnos, pero puede limitarlos si su uso puede alterar el orden público” (Castro Jover, 2006:92-3).

De acuerdo con este planteamiento, puede afirmarse que, como regla general, los alumnos y los profesores tienen derecho a vestirse de acuerdo con sus creencias o convicciones personales, sean éstas religiosas, culturales o de otro tipo. Ahora bien, el ejercicio de este derecho se realiza en el contexto de la escuela pública, lo que implica que éste puede ser limitado atendiendo a determinados principios, entre los que destacan los siguientes: la correcta prestación del servicio público; la convivencia pacífica entre los miembros de la comunidad escolar; el principio de laicidad del Estado inherente a los establecimientos o servicios públicos; la libertad de conciencia de los miembros de la comunidad escolar y, sobre todo, la de los alumnos, en cuanto usuarios del servicio público con un menor grado de madurez; o los fines de la educación y, especialmente, el pleno desarrollo de la personalidad y de las capacidades de los alumnos, la educación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales, en la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, y en la igualdad de trato y no discriminación, o la educación en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia (todos ellos contenidos en el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/2006, de Educación).

El uso de vestidos o símbolos religiosos por parte de los docentes en la escuela pública está limitado por el principio de laicidad. Como ha expuesto el Tribunal Constitucional, “la neutralidad ideológica de la enseñanza en los centros escolares públicos impone a los docentes que en ellos desempeñan su función una obligación de renuncia a cualquier forma de adoctrinamiento ideológico, que es la única actitud compatible con el respeto a la

libertad de las familias que, por decisión libre o forzadas por las circunstancias, no han elegido para sus hijos centros docentes con una orientación ideológica determinada y explícita” (STC 5/1981, FD 9º). Esto no quiere decir que los docentes no puedan portar símbolos que representen su identidad cultural o religiosa, ya que pueden exhibirlos cuando, atendiendo al grado de madurez o edad de sus alumnos, o a la atmósfera que impere en la escuela, se respete la libertad de conciencia de los alumnos.

En la sentencia Dahlab contra Suiza (1998), el TEDH se pronunció sobre la posibilidad de que una profesora de una escuela pública de Ginebra, encargada de una clase de niños pequeños, pudiera utilizar el velo islámico. La legislación suiza permitía que los profesores pudieran portar símbolos religiosos discretos como, por ejemplo, pequeñas piezas de joyería, pero prohibía los símbolos ostentosos que pudieran tener un efecto proselitista sobre los alumnos o que hicieran peligrar la neutralidad del sistema de educación estatal.

El TEDH estableció que la legislación suiza que prohibía a la profesora llevar el velo islámico no vulneraba el Convenio Europeo de Derechos Humanos, ya que “en una sociedad democrática, el Estado puede limitar el uso del velo islámico si su uso perjudica el objetivo contemplado de protección de los derechos y libertades ajenos, del orden y de la seguridad pública”. Pese a que es extremadamente difícil, por no decir imposible, determinar de una forma objetiva el impacto real que el uso del pañuelo islámico puede tener en la libertad de conciencia de los alumnos, en este caso el TEDH entendió que el velo es un “signo exterior fuerte” que puede tener un efecto proselitista sobre los alumnos y que representa un símbolo “que parece imponerse a las mujeres por una prescripción coránica difícilmente conciliable con el principio de la igualdad de los sexos”.

El derecho de los alumnos a vestirse de acuerdo con sus creencias religiosas puede ser limitado en función del interés público que el Estado pretenda salvaguardar. En el asunto Leyla contra Turquía (2004), el TEDH se pronunció sobre una circular de la Universidad de Estambul que ordenaba que “las estudiantes que lleven la cabeza cubierta (en referencia al velo islámico) y los estudiantes que lleven barba (incluidos los estudiantes extranjeros) no deben ser admitidos en los cursos, cursillos y prácticas. En consecuencia, el nombre y el número de las estudiantes que lleven el velo islámico o de los estudiantes con barba no deben constar en las listas de estudiantes”. De acuerdo con el TEDH, la libertad religiosa incluye el derecho a manifestar las creencias o convicciones en público o en privado, de forma individual o colectiva, pero dicho derecho puede ser limitado por los Estados cuando éstos tengan un fin legítimo y dicha limitación sea necesaria en una sociedad democrática. En este caso, la finalidad de la norma restrictiva del derecho de libertad religiosa era el mantenimiento del orden público en los centros de educación superior y la protección del principio de laicidad del Estado, por lo que el tribunal entendió que debía primar el interés del Estado en salvaguardar los bienes jurídicos aludidos sobre la libertad religiosa de los alumnos.

De acuerdo con la jurisprudencia del TEDH, los Estados pueden decidir libremente sobre la posibilidad de que los alumnos vistan de acuerdo con sus convicciones religiosas o porten símbolos que las representen. En el caso de que la legislación de los Estados restrinja la posibilidad de vestir o portar símbolos religiosos, en la medida en la que se está obstaculizando el ejercicio de un derecho fundamental, es necesario que la normativa salvaguarde otro bien jurídico (que primará en este caso sobre el derecho de libertad religiosa) como, por ejemplo, la laicidad del Estado, el mantenimiento de orden público o la libertad religiosa del resto de los miembros de la comunidad escolar. Este marco ha propiciado que los países europeos, atendiendo a sus peculiaridades sociales y culturales, regulen esta temática de forma diversa.

En Bélgica, donde el uso del velo islámico es muy común entre la comunidad musulmana francófona, las escuelas tienen la competencia para decidir a este respecto, siendo la regla general que éstas no permitan su uso y, en aquellos casos en los que los tribunales se han pronunciado, la regla general ha sido que la neutralidad estatal que debe presidir las escuelas públicas sea interpretada impidiendo que los alumnos puedan portar símbolos religiosos.

En Inglaterra es común que los alumnos musulmanes acudan a la escuela portando símbolos religiosos y, al igual que en Bélgica, las escuelas tienen la competencia para decidir caso por caso. La regla general es que el alumno debe vestir el uniforme escolar y puede utilizar adornos o símbolos religiosos cuando éstos no contradigan la normativa relativa a salud e higiene, a seguridad (lo que impide el uso de velos o pañuelos que impidan la identificación de los alumnos), a integración social (prohibiendo el uso de vestimentas asociadas con movimientos extremistas) y de paz social (cuando creen problemas en la convivencia interna del centro).

En Francia, desde el año 2004, está prohibido que los alumnos de las escuelas públicas puedan portar símbolos religiosos ostentosos (estando permitidos los símbolos discretos), como el *hijab* o velo islámico, cuando cubra el cabello y los hombros, la kipá, que cubre la coronilla de los judíos, o las cruces de gran tamaño que puedan vestir los cristianos. Como ha señalado la doctrina, la laicidad del Estado francés imposibilita que puedan estar presentes en las aulas de los centros escolares públicos símbolos religiosos cuando éstos “constituyan un acto de presión, de reivindicación, de proselitismo o de propaganda; impliquen un atentado a la dignidad o a la libertad del alumno o de otros miembros de la comunidad educativa; comprometan su salud o seguridad; perturben el desarrollo de las actividades educativas o el papel educador de los enseñantes o, en fin, perturben el orden en el centro o el funcionamiento normal del servicio” (Llamazares Calzadilla, 1998:290).

En el Derecho comparado, la posibilidad de que los docentes porten símbolos religiosos está subordinada al grado de madurez de los receptores del mensaje religioso, de forma que en la educación universitaria, al tener los discentes plenamente formada su conciencia, la regla general es que la libertad religiosa de los docentes y los discentes no sea objeto de límites, salvo de los derivados del orden público y de los principios constitucionales.

El Tribunal Constitucional alemán se pronunció, en 2003, como consecuencia de una demanda presentada por una profesora de universidad que portaba el velo islámico contra el *Land* de Bade-Wurtemberg, sobre la posibilidad de que los docentes puedan portar símbolos religiosos. El Tribunal Constitucional alemán estableció que “la ausencia de prohibición legislativa explícita permitía el uso del velo a las profesoras”. En este supuesto, el objeto del debate fue la determinación de en qué medida el uso del velo por una funcionaria pública vulneraba el principio de neutralidad estatal, llegando el tribunal a la conclusión de que “la neutralidad religiosa del Estado es un imperativo constitucional, pero también lo es el derecho de libertad religiosa, que faculta a usar símbolos representativos de la propia religión siempre que eso no implique proselitismo [...] Y así, siendo la libertad religiosa del alumno el límite a la libertad religiosa del profesor, y dado que en la educación universitaria se presume de los alumnos un grado de madurez suficiente como para que su libertad de conciencia no se vea condicionada por el hecho de que el profesor porte un determinado símbolo religioso, y a falta de normativa específica que regule la cuestión en ese *Land*, se ha producido una lesión injustificada de la libertad religiosa de la profesora” (Llamazares Calzadilla, 1998:288).

La solución de los conflictos derivados del uso de simbología o vestimenta religiosa en la escuela pública en nuestro ordenamiento jurídico exige valorar adecuadamente los bienes jurídicos en juego; por una parte, los derechos a la libertad de conciencia, a la identidad cultural y a la propia imagen de los portadores y, por la otra, los principios de laicidad del Estado y de correcta prestación del servicio público educativo. Se trata de bienes jurídicos que, *a priori*, no son incompatibles y cuya armonización sería deseable para evitar sacrificar completamente un bien jurídico a costa de otro. A este respecto, hay que diferenciar en función de que el portador del símbolo sea el alumno o el profesor.

Los docentes ejercen una doble función en el contexto educativo, una relacionada con la mera transmisión de contenidos docentes y otra relacionada con el papel que desempeñan, en cuanto educadores, en la formación de la conciencia de los alumnos. El uso de vestidos o símbolos religiosos por parte de este colectivo está supeditado al respeto a la libertad de conciencia de los discentes, de forma que la libertad de conciencia de los alumnos opera como límite a la libertad de conciencia de los docentes. Esto no quiere decir que los docentes deban abstenerse, con carácter general, de portar dichos símbolos, pero sí en aquellos supuestos en los que, atendiendo a la edad y grado de madurez de sus alumnos, el uso de símbolos implique que el docente realiza, si bien indirectamente, una labor de proselitismo sobre sus alumnos, lo que atentaría tanto contra la libertad de conciencia de éstos como contra el derecho de sus padres a elegir la educación religiosa y moral que quieren dar a sus hijos.

Por este motivo, los docentes sólo pueden portar símbolos religiosos en los niveles educativos superiores, en los que el grado de madurez de los alumnos les permite entender que dichos símbolos no tienen un carácter institucional sino personal y no son influenciados por ellos. Asimismo, la exhibición de símbolos religiosos debe subordinarse a la correcta prestación del servicio educativo, de forma que no incida negativamente en la labor docente del profesor o altere la convivencia de los miembros de la comunidad escolar.

Además, el uso, por parte de los alumnos, de símbolos religiosos, en cuanto manifestación de sus derechos a la libertad religiosa, identidad cultural e imagen, debe compatibilizarse con el objetivo de la educación, es decir, el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales (art. 27.2 CE). Las claves que deben servir para armonizar los intereses constitucionales en este terreno son: el respeto a la libertad de conciencia de los demás alumnos, la armonía interna del centro y la correcta prestación del servicio educativo.

Uno de los factores a tener en cuenta en este terreno es la atmósfera cultural de cada centro escolar. No parece coherente que los alumnos puedan vestirse de la forma que consideren apropiada, utilizando una vestimenta que represente su derecho a la identidad personal, y que, en ese contexto, se prohíba el uso de vestimentas que, además de la identidad personal, representen una determinada opción ideológica o, por ejemplo, prohibir el uso del pañuelo musulmán y, al mismo tiempo, permitir que los demás alumnos puedan llevar otros pañuelos, gorros o sombreros de la más diversa índole.

Esto significa que es muy difícil ofertar una solución genérica para esta problemática, siendo necesario analizar caso por caso, y que las manifestaciones religiosas de los alumnos respeten la seguridad e higiene de los centros, por ejemplo, prohibiendo el uso del pañuelo islámico en aquellas clases que se realicen en los laboratorios; no impidan o dificulten la identificación de los alumnos, como puede ocurrir si se utiliza el velo islámico; no lesionen la libertad de conciencia o la sensibilidad de los demás alumnos, si los símbolos son muy ostentosos; o que dividan a la comunidad escolar en función de su repudio o aceptación de determinada simbología religiosa.

## 5. La presencia de símbolos religiosos en símbolos y centros públicos

### 5.1 La presencia de símbolos religiosos en establecimientos o símbolos públicos

A la hora de afrontar la temática de la presencia de símbolos religiosos en centros públicos o en símbolos de carácter político-público (escudos, emblemas...), debemos aclarar que nos vamos a limitar en este apartado a hacer referencia a los llamados “símbolos religiosos estáticos”, por contraposición a los que pueden ser usados o llevados por las propias personas y, por tanto, formar parte de su propia indumentaria o vestimenta y, como tal, integrarse en el derecho a la propia imagen e intimidad personal, cuestión ésta de la que ya hemos tenido ocasión de manifestarnos *supra* (apartado 4.2). Partiendo de esta primera consideración, y dentro de los símbolos religiosos estáticos, se debe distinguir entre que dicha presencia se produzca en lugares destinados al culto o en otras zonas del centro público. En relación con el primer supuesto, y teniendo presente el tipo de lugar en el que nos encontramos, cabe afirmar que la presencia de símbolos religiosos en estos lugares resulta conforme al derecho de libertad de conciencia, ya que a nadie se le obliga a asistir a esos lugares en contra de sus propias convicciones (Cañamares, 2005).

En cambio, respecto al segundo de los supuestos reseñados, cabe entender que la presencia de símbolos religiosos, bien en la pared o en otros lugares del centro, impregna de su significado a cuantas personas se encuentran en el recinto público, sin permitir diferenciación alguna para las personas que profesen diferentes creencias o convicciones a la simbolizada, al tiempo que pone de manifiesto –como ha afirmado el Tribunal Constitucional italiano– “una inequívoca voluntad del Estado de poner a la religión simbolizada en el centro del universo, como verdad absoluta, sin el mínimo respeto por el papel que demás experiencias religiosas y filosóficas han desempeñado en el proceso histórico del desarrollo humano” (STC italiano de 12 de abril de 1989). Por tanto, entendemos que en este segundo caso, y salvo en los supuestos en que el símbolo haya resultado “secularizado” en su uso institucional, la presencia de símbolos religiosos en centros públicos debe reputarse inconstitucional por vulnerar el derecho de la libertad de conciencia de las personas que no se identifican con la religión del símbolo religioso; amén de la confusión que se produce entre fines estatales y religiosos y que resulta contraria al principio de laicidad del Estado (cfr. SSTC 24/1982, FJ 1, y 177/1996).

El problema se traslada, entonces, a la calificación del propio símbolo como religioso. A este respecto, se ha distinguido entre símbolos inequívocamente religiosos y símbolos que pueden adquirir otros significados o que incluso han sufrido procesos de secularización, convirtiéndose en un elemento cultural (cfr. STS de 25 de marzo de 1993, FJ 3). Pues bien, adoptando esta distinción y, por lo que se refiere al primero de los supuestos, se ha señalado que, a la hora de analizar dicha cuestión, habrá que tener presente si junto con su indiscutible significación religiosa concurren en él otros significados que se identifiquen con valores históricos o de tradición que pueden ser valorados positivamente por los poderes públicos (Cañamares, 2003).

Por nuestra parte, entendemos que la presencia de simbología religiosa estática en los centros públicos sólo resultaría admisible cuando apareciera unida, de una manera inescindible, con el conjunto del edificio, como en el caso de un bajorrelieve o un sobrerrelieve, y cuando, por sus características, no pudiera procederse a su remoción o modificación sin dañar el lugar o el bien, pues, en caso contrario, habría que retirarlo, toda vez que podría interpretarse como una adhesión de los centros públicos a una determinada y concreta cosmovisión religiosa, produciéndose una confusión entre fines religiosos y estatales que resultaría contraria al principio de neutralidad de las estructuras públicas ante los contenidos ideológicos, así como al principio de libertad de conciencia, que impone el respeto por las convicciones de los demás (STC 24/1982, FJ 1). Es más, de no producirse dicha retirada, cualquier persona podría tener derecho a abstenerse de realizar cualquier acto que deba realizarse en dicho lugar, ya que la presencia del símbolo religioso en la estancia es motivo suficiente para entender que viola su libertad de conciencia (cfr. Sentencia del Tribunal de Casación italiano de 1 de marzo de 2000).

Una situación distinta es la presencia de símbolos o imágenes religiosas en escudos institucionales de algunas comunidades autónomas, provincias o municipios. En este caso, cabe afirmar que dicha presencia no responde, hoy en día, a motivaciones propiamente religiosas, sino a motivos históricos o de tradición y que, en consecuencia, no tienen por qué ser suprimidas *per se* del escudo o estandarte en aplicación del principio de laicidad del Estado. En este sentido, el Tribunal Constitucional, en sentencia 94/1985, de 29 de julio de 1985, señaló que “no puede desconocerse que la materia sensible del símbolo [en este caso] político [pero aplicable por igual al símbolo religioso] (...) trasciende a sí misma para adquirir una relevante función significativa. 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” (FJ 7).

Junto con ello, debemos precisar, no obstante, que la autoridad pública competente podría legítimamente retirar del escudo o estandarte la imagen o símbolo religioso, si los órganos

de gobierno o de representación de la institución pública consideran que resulta apropiado, a la luz del principio de laicidad (STC 130/1991, de 6 de junio, FJ 5). Ahora bien, la vigencia del reseñado principio no obliga al correspondiente organismo o institución pública a retirar el símbolo o imagen del escudo o estandarte (*ibidem*), ni a entender que su mantenimiento supone un privilegio a favor de la religión simbolizada o un trato discriminatorio para las demás (cfr. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 13 de marzo de 2003, FJ 2). Se adopte la decisión que se adopte, de lo que no cabe la menor duda es que ésta deberá ser tomada por los órganos legitimados de representación y deberá ser democrática. Con todo, el propio tribunal pone de manifiesto cómo la decisión que se adopte a este respecto no resultará absolutamente neutral, toda vez que “la simple decisión de alterar o modificar en un determinado sentido la simbología representativa de la institución [...], lleva implícito un juicio de valor respecto a los símbolos preexistentes. Se considera que la nueva simbología identifica mejor a la institución representada o desempeña de manera más oportuna o convincente la función integradora o representativa que todo símbolo comporta o, lisa y llanamente, satisface o responde mejor a las sensibilidades y preferencias de diversa índole de quienes con su voto contribuyeron a la aprobación de los nuevos elementos representativos” de la institución (STC 130/1991, FJ 5).

## 5.2 Símbolos religiosos y escuela pública

La presencia de símbolos religiosos en la escuela pública presenta una problemática específica, por diferentes razones: como consecuencia del especial contexto (el educativo) en que se exhiben los símbolos religiosos, porque se trata de un espacio tutelado por los poderes públicos (la escuela pública), y debido a los sujetos receptores del mensaje que transmiten los símbolos religiosos, ya que se trata de alumnos que carecen de plena capacidad de discernir entre lo que es un adorno y lo que es un símbolo religioso, lo que puede lesionar su derecho a la libertad de conciencia.

En las escuelas públicas, de forma complementaria a los principios de laicidad y de libertad de conciencia, hay que tener muy presente el papel que desempeña el artículo 27.3 CE, según el cual “los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”. El artículo 27.3 CE incluye dos mandatos, uno de carácter positivo, que ampara el derecho de los padres a elegir la formación religiosa de sus hijos, y otro de carácter negativo, que protege a los padres –una vez que han realizado su elección– de posibles intromisiones o injerencias de los poderes públicos en el ejercicio de dicho derecho.

La exhibición de símbolos religiosos en las escuelas religiosas *a priori* no debe plantear problemas, siempre que representen la ideología religiosa de la escuela en la cual los padres quieren que sus hijos sean educados. En el caso de los centros públicos, la doctrina del Tribunal Constitucional es muy precisa y establece que “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 y muy especialmente los centros docentes, han de ser, en efecto, ideológicamente neutrales” (STC 5/1981, FD 9º). En los centros públicos, esto significa que, en la medida en la que los padres han optado por que sus hijos se eduquen en una escuela laica, donde estén presentes los principios de neutralidad y de separación entre el Estado y las confesiones religiosas, la presencia de símbolos religiosos lesiona el derecho de elección de los padres, protegido por el artículo 27.3 CE.

Con independencia de que un grupo ideológico o religioso defina un símbolo como cultural o como religioso, lo realmente importante es la influencia que dicho símbolo genera en el fuero interno del sujeto y, especialmente, en qué medida una imagen religiosa, que para un alumno puede ser un elemento ornamental de la escuela o un símbolo de sus creencias, pueda suponer, para otro, un claro ataque para sus creencias o convicciones. Los únicos símbolos que, por su carácter institucional, son ajenos a este debate son los constitucionales, como, por ejemplo, la bandera, el texto constitucional o la figura del Rey, ya que éstos, con independencia de las creencias o convicciones de los ciudadanos, simbolizan la ideología del Estado.

Ahora bien, eludiendo entrar en el debate sobre el carácter cultural o religioso que tienen los crucifijos, hay que señalar que, de acuerdo con el bloque 2 de la Orden de 3 de noviembre de 1993 que establece el currículo de religión católica en la escuela infantil (en desarrollo del Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales), los símbolos e imágenes cristianos son: el crucifijo, la imagen de Jesús y María, el niño Jesús y el Belén (BOE de 3 de noviembre de 1993). Desde esta óptica, difícilmente puede sostenerse que los crucifijos representan exclusivamente la tradición cultural de nuestro país.

En nuestro ordenamiento jurídico no existe una normativa que se pronuncie expresamente sobre la presencia de simbología religiosa en las aulas de las escuelas públicas, toda vez que el debate jurisprudencial se ha circunscrito a dos temáticas, la posibilidad de que las universidades puedan modificar sus símbolos representativos y la determinación de quien tiene la competencia para regular sobre la posibilidad de que estén presentes símbolos religiosos en las escuelas públicas.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la posibilidad de que, en el ejercicio de su derecho a la autonomía, la Universidad de Valencia modificase su escudo que, como es sabido, es el emblema representativo de ésta ante los poderes públicos y la sociedad a la que presta el servicio público de educación (STC 130/1991). Un sector minoritario de los claustres presentó una enmienda, que fue rechazada, solicitando que el emblema de la Universidad fuese un escudo en cuya parte central superior apareciese la imagen de la Virgen de la Sapiencia, ya que esta imagen religiosa había figurado ininterrumpidamente en el escudo de la Universidad de Valencia desde su fundación.

El Tribunal Constitucional entendió que la modificación operada en el escudo de la universidad no vulneraba el marco constitucional, ya que “sin duda es posible discrepar lícitamente de tal decisión, pero lo que no resulta posible es calificarla de irracional, absurda o arbitraria”. En este supuesto, el Tribunal Constitucional no se pronunció sobre la congruencia de la decisión adoptada por la universidad y el principio de laicidad, ya que el símbolo tenía un claro y marcado significado histórico y cultural. El tribunal tampoco se pronunció sobre la posible vulneración de la libertad de conciencia, ya que el símbolo no estaba presente en las aulas del centro, sino en el emblema de la universidad, por lo que difícilmente podía lesionar la libertad de conciencia de los docentes o los discentes.

Respecto al ámbito competencial para decidir sobre la existencia de símbolos religiosos en las aulas de las escuelas públicas, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid y, recientemente, el Tribunal Superior de Castilla y León se han pronunciado sobre este particular. La Asociación de Padres de Alumnos (APA) del colegio público San Benito solicitó al consejo escolar de dicho centro la retirada de los crucifijos e imágenes religiosas ubicadas en las aulas y recinto del colegio. El consejo escolar no respondió a la solicitud de la asociación, por lo que ésta dirigió su solicitud a la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Cultura, que desestimó la petición por entender que la presencia de símbolos de la religión católica en edificios públicos no infringía ninguna norma. La APA recurrió contra dicha resolución ante la Dirección General de Centros Educativos, que consideró “que la Administración no puede imponer la retirada de los crucifijos, como solicitan los recurrentes, sino que debe ser el consejo escolar el órgano que discuta y decida sobre este asunto”.

Finalmente, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid se pronunció a favor del APA, estableciendo que “es notorio que entre las competencias de los consejos no figura nada relativo a la exposición o exhibición en los centros docentes de símbolos religiosos o de otro carácter. La exposición de símbolos de una determinada religión en los centros puede analizarse desde diversas ópticas, esto es, desde la más trascendente de la manifestación de la confesionalidad del Estado, con el corolario de la violación del derecho fundamental a la libertad religiosa, que es de la que participa la asociación recurrente, hasta la puramente pedagógica o educativa, o la que atañe a las instalaciones o dotaciones del centro”. Respecto a la competencia para decidir sobre la presencia de símbolos religiosos, el Tribunal Superior de Justicia fue preciso al entender que “es una potestad de la Administración educativa decidir sobre la procedencia del mantenimiento de símbolos de una determinada religión o ideología en los centros públicos, con independencia de que su decisión se acomode o no al criterio de los órganos de gobierno de cada centro sobre ese concreto extremo, pero es inaceptable afirmar que esta materia configura una competencia exclusiva de los consejos escolares, cuando sus decisiones siempre podrían ser revisadas por la Administración en vía de recurso [...]”.

Se trata de una sentencia coherente con el marco constitucional, ya que ordena que la autoridad competente para regular la existencia de símbolos religiosos en las escuelas públicas es la Administración educativa (y no los consejos escolares), que, al no pronunciarse,

había beneficiado a una opción religiosa determinada. Asimismo, al ser la autoridad administrativa la competente para tomar decisiones de esta índole, se evita que sea la comunidad escolar la que introduzca elementos que perturben la convivencia en la escuela o distorsionen su finalidad formativa, en función de la adhesión de sus miembros o no a un símbolo religioso.

En el Derecho comparado, el debate sobre la presencia de símbolos religiosos en las escuelas públicas ha tenido especial incidencia en los ordenamientos jurídicos estadounidense y alemán. Así, en la sentencia que resolvió el caso *Stone* frente a *Grahan*, el Tribunal Supremo federal estadounidense se pronunció sobre la constitucionalidad de una ley del Estado de Kentucky, que permitía la existencia de un poste con los diez mandamientos en las aulas de las escuelas públicas. El Tribunal Supremo del Estado de Kentucky, ratificando la sentencia de un tribunal inferior, sostuvo que la presencia del poste no vulneraba el principio de laicidad del Estado, ya que el fin de la norma que autorizaba su presencia era neutral y respetaba el principio de separación entre el Estado y las confesiones religiosas.

El Tribunal Supremo federal anuló las sentencias referidas y estableció que la presencia de símbolos religiosos en las escuelas públicas vulnera tanto el derecho a la libertad religiosa de los alumnos como el principio de laicidad del Estado, al introducirse un elemento religioso en un espacio tutelado por los poderes públicos. Como expuso el tribunal, el principio de laicidad, si bien no significa que el Estado se aisle totalmente de las manifestaciones que tengan origen religioso, impide la existencia de manifestaciones religiosas, ya sean concretas o genéricas, en las escuelas públicas.

En otras palabras, el ordenamiento jurídico estadounidense interpreta que la exhibición de símbolos religiosos en las escuelas públicas atenta contra la laicidad del Estado, pero, al mismo tiempo, permite que su moneda acuñe, desde 1864, el lema “en Dios confiamos” o que, en algunos municipios, los juicios comiencen con el lema “Dios bendiga a este tribunal”. El elemento que permite dar coherencia constitucional a esta posición reside en el destinatario del mensaje religioso, que, en el caso de las escuelas públicas, son niños influenciados y fácilmente adoctrinables y cuyos padres les envían a ellas con la confianza de que sean educados en un ambiente ideológicamente neutral y ajeno a cualquier influencia ideológica o religiosa.

Por su parte, la presencia de crucifijos religiosos en las escuelas públicas alemanas también ha suscitado un interesante debate. El reglamento de las escuelas de educación primaria del *Land* de Baviera preveía que en las escuelas estatales debía colocarse públicamente un crucifijo, ya que éste era un símbolo común a la cultura occidental. Como ha expuesto Llamazares Calzadilla, en el ordenamiento jurídico alemán “hay que distinguir entre los lugares que están sometidos al control estatal, y aquéllos dejados a la libre organización de la sociedad”. La posición del Estado es diferente en función de a cuál de estos contextos nos referamos, y hay que diferenciar entre los lugares públicos y los espacios estatales de carácter público, como, por ejemplo, las escuelas estatales aconfesionales. La misión del Estado, en

el caso de los espacios estatales de carácter público, es “proteger al individuo frente a intervenciones o frente a obstáculos que puedan provenir de seguidores de otras creencias religiosas, o de grupos religiosos concurrentes con aquel al que el individuo pertenece” (Llamazares Calzadilla, 1998:281).

Un elemento que puede lesionar la libertad de conciencia de los alumnos es la presencia del crucifijo, pues “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, 1998:283). Siguiendo esta argumentación, el Tribunal Constitucional alemán llegó a la conclusión de que las normas que establecían la obligatoriedad de la presencia de símbolos religiosos en las aulas de las escuelas públicas eran inconstitucionales, salvo que el centro escolar, siempre que su decisión fuese avalada por los padres y los alumnos, decidiese su exposición. Esta decisión se ha traducido en que el *Land* de Baviera no elimine el símbolo del crucifijo en las escuelas estatales, salvo en aquellos supuestos en los que los padres de los alumnos soliciten su desaparición, debiendo el centro mediar para solucionar el conflicto. De acuerdo con los parámetros expuestos, la exposición de símbolos religiosos en las escuelas públicas debe subordinarse a los siguientes principios:

a) La exhibición de símbolos religiosos en las aulas de las escuelas públicas vulnera el principio de laicidad del Estado, ya que supone que el Estado no es ideológicamente neutral, y se incumple el principio de separación entre el Estado y las confesiones religiosas. La presencia de símbolos religiosos puede lesionar también la libertad de conciencia de los alumnos (cuya asistencia a la escuela durante el periodo de educación obligatoria es un derecho y un deber) y el derecho de los padres a elegir la educación que quieren dar a sus hijos, que, en este caso, se traduce en la opción legítima de que sus hijos reciban una educación laica en un contexto ideológicamente neutral y, por lo tanto, carente de símbolos o manifestaciones religiosas de cualquier tipo.

b) La presencia de símbolos culturales en las escuelas debe realizarse teniendo en cuenta diversos factores, por una parte, su exhibición debe realizarse de forma que se evite la transmisión a los alumnos de la idea de que el Estado asume como propio dicho valor, mas allá que como uno de los múltiples elementos integrantes de su identidad como Estado plural y cultural; por otra, la inserción de este tipo de símbolos no puede reducirse a aquéllos que representen exclusivamente a las mayorías, ya que se vulnerarían los principios de pluralismo cultural (1.1 CE) y de tolerancia horizontal (implícitamente recogido en el art. 10.1 CE). Por lo tanto, en el caso de que las escuelas decidan exhibir símbolos culturales, deben permitir que estén presentes en idénticas condiciones de exhibición todos los símbolos que reclamen los miembros de la comunidad escolar, con independencia de su carácter mayoritario o minoritario.

c) Y, por último, la exhibición de cualquier tipo de signo cultural debe estar supeditada a que no afecte a la convivencia de los integrantes de la comunidad escolar o a que ésta no distorsione, impida o dificulte la prestación del servicio público de educación.

## Conclusiones

De todo lo anteriormente manifestado cabe deducir un conjunto de consideraciones finales que expondremos a modo de conclusiones.

1. La asistencia religiosa aparece configurada en nuestro ordenamiento desde un doble contenido: como derecho subjetivo de toda persona, con el reconocimiento y tutela de un ámbito de inmunidad de coacción y como una garantía positiva para los centros públicos que, por su régimen interno, impidan o cercenen el derecho de libertad religiosa de las personas en él integradas o dependientes.

Así pues, sólo respecto de la asistencia religiosa en centros públicos se establece para los correspondientes poderes públicos una obligación de prestación, dirigida a establecer y adoptar aquellas condiciones que resulten necesarias para que las personas dependientes o integradas en dichos centros puedan ejercer su derecho a la libertad de conciencia.

Ahora bien, resulta necesario distinguir entre la obligación de prestación y la modalidad de aplicación de dicha asistencia religiosa en centros públicos, toda vez que ésta no viene establecida y determinada, y sí que resulta vinculada por los principios constitucionales, de tal manera que deberán tenerse presentes dos criterios básicos: que la asistencia religiosa debe entenderse de una manera minimalista de superación de una situación de dificultad en el ejercicio de dicho derecho y que la asistencia religiosa que prestar no debe superar la finalidad de reponer a la persona en la situación anterior a su adscripción al centro público. La aplicación de estos dos criterios sobre la modalidad de aplicación de la asistencia religiosa supone que ésta deba tener carácter voluntario para los internos o dependientes del centro público y que no pueda producirse una confusión entre fines y funciones estatales y religiosas; amén de que no todo centro público se ve obligado a prestar dicha asistencia religiosa, como es el caso de los centros escolares y universitarios, respecto de los cuales sólo cabe reconocer que dicha decisión entra dentro del ámbito de discrecionalidad de las autoridades públicas correspondientes.

2. Por lo que respecta a las distintas modalidades de aplicación, tanto internas (integración orgánica, relación contractual y libertad de acceso) como externas, debemos precisar que, si bien la integración orgánica no resulta *per se* contraria a un modelo

laico, su aplicación sí introduce distorsiones que no pueden ser obviadas, como son, por un lado, la aparición de una relación básicamente institucionalizada, que pone en entredicho el principio de personalización que inspira nuestro modelo constitucional, y, por otro, la introducción de un factor de confusión entre funciones estatales y religiosas, contrario al principio igualmente constitucional de laicidad.

En el otro extremo encontramos la modalidad de aplicación externa, que aparece, en principio, como la más adecuada para preservar el sistema de laicidad del Estado español. Sin embargo, esta afirmación sólo resulta cierta en la medida en que la garantía ofrecida por el Estado sea suficiente para garantizar el ejercicio del derecho de libertad religiosa por las personas dependientes o internadas en los centros públicos, sin por ello afectar a las reglas de régimen interno propias de dichos centros ni a su finalidad. Aunque esta modalidad puede ser útil en la actualidad en el caso de las Fuerzas Armadas, dada la situación en la que se encuentran las personas a ellas pertenecientes, no puede obviarse que, en otros ámbitos, este sistema puede transformarse en especialmente oneroso para los individuos sujetos a dichos regímenes internos el cumplimiento de sus deberes religiosos, como en el caso de hospitales o cárceles.

Para estos dos últimos supuestos, u otros análogos, resulta más conveniente el establecimiento de una técnica de aplicación interna y, dentro de éstas, la más coherente con un sistema neutral de relación Estado-fenómeno religioso es la de libertad de acceso, ya que garantiza la primacía del principio de personalización, al hacer desaparecer toda relación institucional directa entre los poderes públicos y los ministros de culto que prestan la asistencia espiritual; y ello con independencia de que el Estado pudiera atender económicamente dicha prestación, a través de la consideración de la prestación de un servicio a los ciudadanos y, por tanto, en concepto de contrapartida, que debería entregarse a la confesión correspondiente y no al ministro del culto prestatario.

3. La oferta de soluciones a la problemática inherente a la presencia de símbolos religiosos en las instituciones públicas debe realizarse, por imperativo constitucional, desde los principios de libertad de conciencia, laicidad, pluralismo y tolerancia horizontal. El derecho de libertad de conciencia incluye la posibilidad de portar símbolos o vestimentas acordes con las creencias o convicciones del portador, de participar en actos o manifestaciones con fines religiosos y de recibir asistencia religiosa en aquellos supuestos excepcionales en los que el individuo está privado de su libertad de movimientos, como ocurre en el caso de los sujetos que prestan sus servicios en las Fuerzas Armadas o están internos en hospitales o instituciones penitenciarias.

Ahora bien, el ejercicio de este derecho no es ilimitado y debe armonizarse con los principios de laicidad y de tolerancia horizontal, lo que supone que el Estado debe ser neutral frente a lo religioso, tratando por igual a sus ciudadanos con independencia de

cuáles sean sus creencias religiosas o de que éstas sean o no religiosas. Asimismo, el Estado laico tiene el deber de que en los espacios tutelados por los poderes públicos, como las escuelas públicas, no exista confusión entre lo público y lo religioso, y que la presencia de manifestaciones religiosas no lesione la convivencia pacífica entre sus ciudadanos por razón de sus diferentes creencias religiosas, ideológicas o por su identidad étnica o cultural.

4. La presencia de símbolos religiosos en manifestaciones institucionales o en actos organizados por los poderes públicos está subordinada a los principios de libertad de conciencia y de laicidad del Estado. El derecho de libertad de conciencia implica, en este contexto, que la participación de los servidores públicos en manifestaciones institucionales donde estén presentes símbolos religiosos (con independencia de que también puedan tener un carácter cultural) debe ser voluntaria, sin que éstos puedan ser discriminados en función de su asistencia o inasistencia a la manifestación. El principio de laicidad no opera como un límite a la libertad de conciencia, sino al poder de actuación de los poderes públicos, ya que se trata de uno de los principios constitucionales que definen la identidad del Estado frente a las creencias o convicciones de sus ciudadanos y, en consecuencia, es el parámetro básico que sirve para determinar qué actuaciones de los poderes públicos son respetuosas con el marco constitucional y cuáles no.

Los símbolos utilizados por los poderes públicos pueden ser de carácter institucional (como la bandera), religioso (la imagen de una virgen) o cultural (las mascotas de algunos cuerpos militares). Cuando el símbolo tiene un carácter estrictamente religioso, cabe hablar de un elemento inconstitucional, al lesionarse tanto la neutralidad estatal como la separación entre el Estado y las confesiones religiosas. En aquellos supuestos en los que el símbolo es de carácter cultural o es religioso, pero también tiene un “claro” carácter cultural o histórico, su presencia no vulnera el marco constitucional, salvo en aquellos casos en los que su presencia transmite la idea de que los poderes públicos se identifican con unos valores religiosos concretos. Por lo tanto, la regla general debe ser la prohibición de símbolos religiosos en las manifestaciones institucionales o en los actos organizados por los poderes públicos, y la excepción su presencia cuando se acredite su carácter cultural.

La participación de los poderes públicos o de sus representantes institucionales en actos o manifestaciones religiosas, en la medida en que no asistan a título personal sino como representantes del Estado, vulnera el principio de laicidad. Esto no quiere decir que los servidores o cargos públicos no puedan participar en actos o manifestaciones religiosas, ya que esta posibilidad está amparada por su derecho individual a la libertad de conciencia, pero han de hacerlo de forma individual, como un ciudadano más que ejerce un derecho fundamental y de forma que se evite trasladar a la ciudadanía la idea de unión entre lo público y lo religioso o se generen divisiones entre los miembros de la sociedad porque éstos carezcan de creencias religiosas o éstas sean diferentes a las convicciones religiosas presentes en la manifestación.

A este respecto, es indiferente que la institución pública sea invitada a participar por el grupo religioso o que la asistencia se justifique en la tradición histórica, ya que el elemento que conculca el marco constitucional es la presencia de los poderes públicos o sus representantes, en calidad de tales, en un acto de naturaleza religiosa.

5. El acto de toma de posesión de los cargos públicos y de los funcionarios o personal de la Administración civil del Estado tiene una naturaleza estrictamente civil, que simboliza el compromiso entre los servidores públicos y el Estado. La laicidad del Estado y el derecho de libertad de conciencia exigen que, en este tipo de actos, no puedan estar presentes símbolos religiosos, ni que pueda obligarse a los servidores públicos a tomar posesión frente a un símbolo religioso, como un crucifijo o un texto religioso. Esto no quiere decir que los servidores públicos no puedan ejercer su derecho a la libertad religiosa, ya que este derecho está amparado precisamente por el texto constitucional cuyos principios se comprometen a garantizar en el acto de toma de posesión, pero deben ejercer dicho derecho en un contexto ajeno al de su función como servidores públicos.

La única posibilidad de que en los actos de toma de posesión estén presentes símbolos religiosos es que los porte el funcionario o cargo público de forma “discreta”, al igual que los demás asistentes al acto portan símbolos que representan el ejercicio de sus derechos a la identidad o a la imagen, pero siempre que no hieran la libertad de conciencia de los presentes en el acto o hagan peligrar la laicidad del Estado al que el servidor público se compromete a servir.

6. La presencia de símbolos religiosos en centros públicos debe entenderse, en principio, contraria a los principios constitucionales en la materia. En primer término, porque dicha presencia impregna de su significado a cuantas personas se encuentren en el recinto público, sin permitir diferenciación alguna para las personas que profesen otras creencias o convicciones a la simbolizada; en segundo lugar, porque supone una inequívoca voluntad del Estado de poner a la religión simbolizada en centro de la vida pública, como verdad absoluta, sin el respeto debido al papel que otras experiencias religiosas o filosóficas desempeñan en la sociedad; y, en tercer lugar, porque supone una adhesión de los propios centros públicos a una determinada y concreta cosmovisión religiosa, produciéndose una confusión entre funciones estatales y religiosas que resulta contraria al principio de laicidad.

No obstante, caben excepciones, como que dicho símbolo aparezca unido inescindiblemente al edificio público (bajorrelieve, sobrerrelieve...) y, dada sus características, no pueda procederse a su remoción o modificación sin dañar al propio edificio, por lo que, en este caso, deberá optarse por dejar donde está el símbolo religioso.

Un segundo supuesto de excepción es que el símbolo se haya transformado en un elemento cultural o histórico, como es el supuesto de la presencia de imágenes en

símbolos de naturaleza pública (emblemas, estandartes, escudos, himnos...). En estos casos, el símbolo político o público adquiere elementos de representatividad de la propia comunidad política independientemente de las significaciones simbolizadas y la decisión última queda en manos de los órganos de representación de dicha institución pública, de tal manera que tan constitucional es la decisión afirmativa como la negativa, siempre que sea adoptada por los órganos legitimados de representación y de forma democrática.

Por último, un tercer supuesto lo encontramos cuando la presencia de símbolos religiosos se produce en lugares de culto en el interior de centros públicos. En estos casos, debe reputarse como conforme con el derecho de libertad de conciencia, toda vez que el lugar de culto forma parte del contenido esencial de la manifestación religiosa, y siempre que nadie sea obligado a asistir en contra de sus propias convicciones.

7. La presencia de símbolos religiosos en las aulas de las escuelas públicas es una reminiscencia histórica en vías de extinción, que refleja el confesionalismo católico característico de nuestra historia constitucional. La escuela pública tiene, entre otros fines, el de la formación de la conciencia de sus alumnos desde dos premisas, por un lado, la laicidad inherente a los establecimientos tutelados por los poderes públicos y, por otro, el respeto al derecho de los padres a elegir la educación religiosa y moral que quieren dar a sus hijos, que en este caso han optado por que éstos reciban una educación laica. A estos principios hay que añadir el respeto a la libertad de conciencia de los alumnos, lo que imposibilita la presencia de símbolos religiosos en los centros escolares públicos.
8. El uso de vestidos o símbolos representativos de las creencias religiosas por parte de los docentes o discentes de las escuelas públicas es una manifestación de sus derechos a la libertad religiosa, a la identidad cultural y a la propia imagen. En el caso de los docentes, los derechos mencionados están limitados por el respeto a la libertad de conciencia de sus alumnos, de forma que sólo pueden portar vestidos o símbolos representativos de sus creencias cuando, atendiendo al grado de madurez de sus alumnos, no se adoctrine o influya en sus creencias o convicciones religiosas. Por este motivo, los docentes sólo pueden portar símbolos religiosos en los niveles educativos superiores, en los que el grado de madurez de los alumnos les permite entender que dichos símbolos no tienen un carácter institucional sino personal y que no son influenciados por ellos.

En el caso de los alumnos, la resolución de esta problemática exige analizar cada caso concreto, en función de la atmósfera o armonía interna de cada centro escolar, las características de cada símbolo o vestimenta y, especialmente, en qué medida su uso es respetuoso con las medidas de seguridad e higiene, con la libertad de conciencia de los demás alumnos y con la correcta prestación del servicio educativo o si incide negativamente en la convivencia entre los miembros de la comunidad escolar.

9. Todo lo anterior nos lleva a proponer la elaboración y aprobación de dos leyes. La primera, sobre asistencia religiosa en centros públicos, en la que se regule no tanto la configuración de ésta, cuestión adecuadamente regulada en la LOLR, sino el ámbito espacial concreto de su aplicación y sus modalidades de aplicación, así como las condiciones en que debe prestarse, la prestación de los medios necesarios para su realización y el estatuto jurídico del personal religioso –su régimen económico y su régimen disciplinario–, entre otras cuestiones.

Y la segunda, sobre neutralidad religiosa de organismos, servicios, autoridades y funcionarios públicos, en la que se regule, entre otras materias, la participación religiosa en ceremonias oficiales, la presencia oficial o de cargos públicos en ceremonias religiosas y la presencia de símbolos religiosos u objetos religiosos en lugares públicos.

## Bibliografía

- Barrero Ortega, A. (2006), *La libertad religiosa en España*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cañamares Arribas, S. (2003), *Las manifestaciones externas de religiosidad en el ordenamiento jurídico español: el empleo de simbología religiosa*. En *El ejercicio de la libertad religiosa en España. Cuestiones disputadas*. Madrid, Ministerio de Justicia, pp. 177-238.
- Cañamares Arribas, S. (2005), *Libertad religiosa, Simbología y Laicidad del Estado*, Navarra, Thomson/Aranzadi.
- Castro Jover, A. (2005), *Libertad de conciencia, laicidad y privacidad*, en *Libertad de Conciencia y Laicidad en las Instituciones y Servicios Públicos*, Madrid, Dykinson.
- Castro Jover, A. (2006), *La integración de los inmigrantes. La educación como instrumento para formar ciudadanos*, en *Inmigración, Minorías y Multiculturalidad*, Lejona, ed. Adoración Castro Jover-Alejandro Torres Gutierrez.
- Comas Arnau, D. (2005), *El proceso de secularización en la España democrática*, en *Libertad de Conciencia y Laicidad en las Instituciones y Servicios Públicos*, Madrid, Dykinson.
- Contreras Mazarío, J. M. (1988), *La asistencia religiosa a los miembros de las Fuerzas Armadas en el ordenamiento jurídico español*. Madrid, Ed. Universidad Complutense. 2 vols.
- Contreras Mazarío, J. M. (1990), *La asistencia religiosa a los miembros católicos de las Fuerzas Armadas en la Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional*. En *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. VI, pp. 49-86.
- Contreras Mazarío, J. M. (2000), *Principio de laicidad del Estado y asistencia religiosa en centros universitarios públicos*. En *Derechos y libertades*, nº 8, pp. 99-160.
- Contreras Mazarío, J. M. (2002), *Laicidad del Estado y asistencia religiosa en centros docentes*. Madrid, Dykinson.
- Llamazares Calzadilla, M. C. (1998), *Símbolos religiosos y administración pública: el problema en las aulas de los centros docentes*, en *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*. Actas del VIII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado. Granada 13-16 de mayo de 1997, Granada, Ed. Comares.
- Llamazares Fernández, D. (2002a), *Derecho de Libertad de Conciencia Vol. I. Libertad de Conciencia y Laicidad*, Madrid, Cívitas.

Llamazares Fernández, D. (2002b), Derecho de la libertad de conciencia Vol. II. Libertad de Conciencia, identidad personal y derecho de asociación. Madrid, Cívitas.

Seglers Gómez-Quintero, A. (2005), La laicidad y sus matices, Granada, Comares.

## Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Álvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13\*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.
- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera.
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Puigdomènech Rosell.
- 28/2003. **Tribunal Constitucional y Poder Judicial.** Pablo Pérez Tremps.
- 29/2003. **La Audiencia Nacional: una visión crítica.** José María Asencio Mellado.
- 30/2003. **El control político de las misiones militares en el exterior.** Javier García Fernández.
- 31/2003. **La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica.** Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Octavio Granado Martínez.

- 32/2003. **De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica.** Julio Carabaña Morales.
- 33/2003. **La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta.** Pau Baizán Muñoz.
- 34/2003. **Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim.** Magda Mercader Prats.
- 35/2003. **El sector del automóvil en la España de 2010.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 36/2003. **Publicidad e infancia.** Purificación Llaquet, M<sup>a</sup> Adela Moyano, María Guerrero, Cecilia de la Cueva, Ignacio de Diego.
- 37/2003. **Mujer y trabajo.** Carmen Sáez Lara.
- 38/2003. **La inmigración extracomunitaria en la agricultura española.** Emma Martín Díaz.
- 39/2003. **Telecomunicaciones I: Situación del Sector y Propuestas para un modelo estable.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 40/2003. **Telecomunicaciones II: Análisis económico del sector.** José Roberto Ramírez Garrido y Álvaro Escribano Sáez.
- 41/2003. **Telecomunicaciones III: Regulación e Impulso desde las Administraciones Públicas.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 42/2004. **La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social.** Luis Sanzo González y Rafael Pinilla Pallejà.
- 43/2004. **Nuevas formas de gestión. Las fundaciones sanitarias en Galicia.** Marciano Sánchez Bayle y Manuel Martín García.
- 44/2004. **Protección social de la dependencia en España.** Gregorio Rodríguez Cabrero.
- 45/2004. **Inmigración y políticas de integración social.** Miguel Pajares Alonso.
- 46/2004. **TV educativo-cultural en España. Bases para un cambio de modelo.** José Manuel Pérez Tornero.
- 47/2004. **Presente y futuro del sistema público de pensiones: Análisis y propuestas.** José Antonio Griñán Martínez.
- 48/2004. **Contratación temporal y costes de despido en España: lecciones para el futuro desde la perspectiva del pasado.** Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 49/2004. **Propuestas de investigación y desarrollo tecnológico en energías renovables.** Emilio Menéndez Pérez.
- 50/2004. **Propuestas de racionalización y financiación del gasto público en medicamentos.** Jaume Puig-Junoy y Josep Llop Talaverón.
- 51/2004. **Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad.** Jordi Borja.
- 52/2004. **Una propuesta para un comité de Bioética de España.** Marco-Antonio Broggi Trias.
- 53/2004. **Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español.** César Alonso-Borrego, Alfonso Arellano, Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 54/2004. **Sistema de defensa de la competencia.** Luis Berenguer Fuster.
- 55/2004. **Regulación y competencia en el sector del gas natural en España. Balance y propuestas de reforma.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 56/2004. **Propuesta de reforma del sistema de control de concentraciones de empresas.** José M<sup>a</sup> Jiménez Laiglesia.
- 57/2004. **Análisis y alternativas para el sector farmacéutico español a partir de la experiencia de los EE UU.** Rosa Rodríguez-Monguió y Enrique C. Seoane Vázquez.
- 58/2004. **El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma.** Germán Fernández Farreres.
- 59/2004. **Políticas de apoyo a la innovación empresarial.** Xavier Torres.
- 60/2004. **La televisión local entre el limbo regulatorio y la esperanza digital.** Emili Prado.
- 61/2004. **La universidad española: soltando amarras.** Andreu Mas-Colell.
- 62/2005. **Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas.** Ángel de la Fuente.
- 63/2005. **El libro y la industria editorial.** Gloria Gómez-Escalonilla.
- 64/2005. **El gobierno de los grupos de sociedades.** José Miguel Embid Irujo, Vicente Salas Fumás.
- 65(I)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. I.** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.

- 65(II)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. II (Anexos)**. José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.
- 66/2005. **Responsabilidad patrimonial por daño ambiental: propuestas de reforma legal**. Ángel Manuel Moreno Molina.
- 67/2005. **La regeneración de barrios desfavorecidos**. María Bruquetas Callejo, Fco. Javier Moreno Fuentes, Andrés Walliser Martínez.
- 68/2005. **El aborto en la legislación española: una reforma necesaria**. Patricia Laurenzo Copello.
- 69/2005. **El problema de los incendios forestales en España**. Fernando Estirado Gómez, Pedro Molina Vicente.
- 70/2005. **Estatuto de laicidad y Acuerdos con la Santa Sede: dos cuestiones a debate**. José M.<sup>a</sup> Contreras Mazarío, Óscar Celador Angón.
- 71/2005. **Posibilidades de regulación de la eutanasia solicitada**. Carmen Tomás-Valiente Lanuza.
- 72/2005. **Tiempo de trabajo y flexibilidad laboral**. Gregorio Tudela Cambroner, Yolanda Valdeolivas García.
- 73/2005. **Capital social y gobierno democrático**. Francisco Herreros Vázquez.
- 74/2005. **Situación actual y perspectivas de desarrollo del mundo rural en España**. Carlos Tió Saralegui.
- 75/2005. **Reformas para revitalizar el Parlamento español**. Enrique Guerrero Salom.
- 76/2005. **Rivalidad y competencia en los mercados de energía en España**. Miguel A. Lasheras.
- 77/2005. **Los partidos políticos como instrumentos de democracia**. Henar Criado Olmos.
- 78/2005. **Hacia una deslocalización textil responsable**. Isabel Kreisler.
- 79/2005. **Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales**. Juan Antonio Fernández Cordón y Constanza Tobío Soler.
- 80/2005. **La inmigración en España: características y efectos sobre la situación laboral de los trabajadores nativos**. Raquel Carrasco y Carolina Ortega.
- 81/2005. **Productividad y nuevas formas de organización del trabajo en la sociedad de la información**. Rocío Sánchez Mangas.
- 82/2006. **La propiedad intelectual en el entorno digital**. Celeste Gay Fuentes.
- 83/2006. **Desigualdad tras la educación obligatoria: nuevas evidencias**. Jorge Calero.
- 84/2006. **I+D+i: selección de experiencias con (relativo) éxito**. José Antonio Bueno Oliveros.
- 85/2006. **La incapacidad laboral en su contacto médico: problemas clínicos y de gestión**. Juan Gervas, Ángel Ruiz Téllez y Mercedes Pérez Fernández.
- 86/2006. **La universalización de la atención sanitaria. Sistema Nacional de Salud y Seguridad Social**. Francisco Sevilla.
- 87/2006. **El sistema de servicios sociales español y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia**. Pilar Rodríguez Rodríguez.
- 88/2006. **La desalinización de agua de mar mediante el empleo de energías renovables**. Carlos de la Cruz.
- 89/2006. **Bases constitucionales de una posible política sanitaria en el Estado autonómico**. Juan José Solozábal Echavarría.
- 90/2006. **Desigualdades territoriales en el Sistema Nacional de Salud (SNS) de España**. Beatriz González López-Valcárcel y Patricia Barber Pérez.
- 91/2006. **Agencia de Evaluación: innovación social basada en la evidencia**. Rafael Pinilla Pallejà.
- 92/2006. **La Situación de la industria cinematográfica española**. José María Álvarez Monzoncillo y Javier López Villanueva.
- 93/2006. **Intervención médica y buena muerte**. Marc-Antoni Broggi Trias, Clara Llubíà Maristany y Jordi Trelis Navarro.
- 94/2006. **Las prestaciones sociales y la renta familiar**. María Teresa Quílez Félez y José Luis Achurra Aparicio.
- 95/2006. **Plan integral de apoyo a la música y a la industria discográfica**. Juan C. Calvi.
- 96/2006. **Justicia de las víctimas y reconciliación en el País Vasco**. Manuel Reyes Mate.
- 97/2006. **Cuánto saben los ciudadanos de política**. Marta Fraile.
- 98/2006. **Profesión médica en la encrucijada: hacia un nuevo modelo de gobierno corporativo y de contrato social**. Albert J. Jovell y María D. Navarro.

- 99/2006. **El papel de la financiación público-privada de los servicios sanitarios.** A. Prieto Orzanco, A. Arbelo López de Letona y E. Mengual García.
- 100/2006. **La financiación sanitaria autonómica: un problema sin resolver.** Pedro Rey Biel y Javier Rey del Castillo.
- 101/2006. **Responsabilidad social empresarial en España.** Anuario 2006.
- 102/2006. **Problemas emergentes en salud laboral: retos y oportunidades.** Fernando G. Benavides y Jordi Delclòs Clanchet.
- 103/2006. **Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas.** Javier Barcelona Llop.
- 104/2006. **Infraestructuras: más iniciativa privada y mejor sector público.** Ginés de Rus Mendoza.
- 105/2007. **El teatro en España: decadencia y criterios para su renovación.** Joaquín Vida Arredondo.
- 106/2007. **Las alternativas al petróleo como combustible para vehículos automóviles.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 107/2007. **Movilidad del factor trabajo en la Unión Europea y coordinación de los sistemas de pensiones.** Jesús Ferreiro Aparicio y Felipe Serrano Pérez.
- 108/2007. **La reforma de la casación penal.** Jacobo López Barja de Quiroga.
- 109/2007. **El gobierno electrónico: servicios públicos y participación ciudadana.** Fernando Tricas Lamana.
- 110/2007. **Sistemas alternativos a la resolución de conflictos (ADR): la mediación en las jurisprudencias civil y penal.** José-Pascual Ortuño Muñoz y Javier Hernández García.
- 111/2007. **El sector de la salud y la atención a la dependencia.** Antonio Jiménez Lara.
- 112/2007. **Las revistas culturales y su futuro digital.** M.<sup>a</sup> Trinidad García Leiva.
- 113/2007. **Mercado de vivienda en alquiler en España: más vivienda social y más mercado profesional.** Alejandro Inurrieta Beruete.
- 114/2007. **La gestión de la demanda de energía en los sectores de la edificación y del transporte.** José Ignacio Pérez Arriaga, Xavier García Casals, María Mendiluce Villanueva, Pedro Miras Salamanca y Luis Jesús Sánchez de Tembleque.
- 115/2007. **Aseguramiento de los riesgos profesionales y responsabilidad empresarial.** Manuel Correa Carrasco.
- 116/2007. **La inversión del minoritario: el capital silencioso.** Juan Manuel Barreiro, José Ramón Martínez, Ángeles Pellón y José Luis de la Peña.
- 117/2007. **¿Se puede dinamizar el sector servicios? Un análisis del sector y posibles vías de reforma.** Carlos Maravall Rodríguez.
- 118/2007. **Políticas de creación de empresas y su evaluación.** Roberto Velasco Barroetabeña y María Saiz Santos.
- 119/2007. **La reforma del acceso a la carrera judicial en España: algunas propuestas.** Alejandro Saiz Arnaiz.
- 120/2007. **Renta y privación en España desde una perspectiva dinámica.** Rosa Martínez López.
- 121/2007. **La inversión pública en España: algunas líneas estratégicas.** Rafael Myro Sánchez.
- 122/2007. **La prensa ante el reto en línea. Entre las limitaciones del modelo tradicional y las incógnitas de su estrategia digital.** Xosé López y Xosé Pereira.
- 123/2007. **Genéricos: medidas para el aumento de su prescripción y uso en el Sistema Nacional de Salud.** Antonio Iñesta García.