

La prohibición legal de usar el velo islámico en el espacio público abierto en España y en Europa. ¿Veto genérico o limitaciones *ad casum*?*

The legal prohibition of wearing the Islamic veil in open public spaces in Spain and Europe. A generic ban or *ad casum* limitations?

Pablo Zaldibia Luengo**
 Universidad del País Vasco
 ORCID ID 0009-0004-0632-3924
pablo.zaldibia@ehu.eus

Cita recomendada:

Zaldibia Luengo, P. (2026). La prohibición legal de usar el velo islámico en el espacio público abierto en España y en Europa. ¿Veto genérico o limitaciones *ad casum*? *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 30, pp. 194-217.

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2026.10380>

Recibido / received: 22/07/2025
 Aceptado / accepted: 27/03/2026

Resumen

El presente artículo tiene como finalidad dilucidar si la prohibición legal de usar el velo islámico en el espacio público abierto se ajusta o no al texto constitucional a partir de la teoría dogmática de los derechos fundamentales. Para ello, se analizan las tendencias existentes en el derecho comparado y la respuesta que a esta problemática han dado los organismos del Consejo de Europa. Después, se describe cuál ha sido el proceso de estas disposiciones en el Estado español. Por último, se examina si los fines constitucionales que pudieran, en hipótesis, avalar este veto superan o no el test de proporcionalidad. La principal conclusión del trabajo es que el velo integral solo puede limitarse para la salvaguardia de la seguridad pública en materia de identificación personal. Esta tesis no es extensible a los velos que no cubren el rostro de la mujer musulmana cuyo ejercicio ha de considerarse libre.

*Agradezco a las personas evaluadoras anónimas las observaciones y sugerencias realizadas a este trabajo las cuales han contribuido a enriquecer el contenido de este.

** Profesor de Derecho Administración de la Universidad del País Vasco.



Palabras clave

Velo islámico, espacio público abierto, derechos humanos, libertad de conciencia, orden público.

Abstract

This article determines whether the legal prohibition on wearing the Islamic veil in open public spaces is consistent with the Spanish Constitution, based on the dogmatic theory of fundamental rights. To this end, it analyzes existing trends in the comparative law and the responses to this issue from the Council of Europe bodies. It then describes the process by which these provisions have been enacted in Spain. Finally, it examines whether the constitutional aims that might hypothetically justify this ban pass the proportionality test. The main conclusion of this work is that the full-face veil can only be restricted for the purpose of safeguarding public safety in matters of personal identification. This argument does not apply to veils that do not cover the face of Muslim women, whose use must be considered free.

Keywords

Islamic veil, open public spaces, human rights, freedom of conscience, public order.

SUMARIO.1. Introducción: el velo islámico de nuevo en la encrucijada. 2. Tendencias en el derecho comparado. 2.1. Regulación de los Estados Miembros. 2.2. Consejo de Europa. 2.2.1. Resoluciones de la Asamblea Parlamentaria. 2.2.2. Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 2.2.2.1. *Hiyab*: referencia al caso *Fatima El Morsli c. Francia*. 2.2.2.2. Velo integral: referencia al caso *S.A.S. c. Francia*. 3. Prohibición del velo islámico en el Estado español. 3.1. Origen del problema: las prohibiciones municipales y las enseñanzas de la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2013. 3.2. La propuesta del Senado. 3.3. Nuevas iniciativas legislativas prohibicionistas presentadas. 4. Velo islámico y derechos fundamentales. 4.1. El uso del velo islámico como manifestación de la libertad de conciencia: marco normativo e interpretativo. 4.2. Sobre la prohibición legal de usar el velo islámico en el espacio público: ¿veto genérico o limitaciones *ad casum*? 4.2.1. Igualdad y dignidad de la mujer. 4.2.2. Seguridad pública. 4.2.3. Neutralidad del Estado. 4.2.4. Orden público inmaterial. 4.2.5. Colofón. 5. Reflexiones finales.

1. Introducción: el velo islámico de nuevo en la encrucijada

Los conflictos jurídicos que plantean el uso de determinadas prendas religiosas en el espacio público no son una realidad nueva; se trata de un fenómeno bien expandido en el mundo ancho y, además, desde hace tiempo. El profesor Martín-Retortillo (2010, pp. 343-344) nos relata, como anécdota histórica, la prohibición que estableció el marqués de Esquilache, bajo el reinado de Carlos III, de vestir la capa larga y sombrero redondo. El veto tenía la finalidad de proteger la seguridad pública, ya que se consideraba que dichos atuendos podían ocultar armas. Ante la impopularidad de la medida, el domingo de Ramos de 1766 tuvo lugar el motín delante del Palacio Real por el cual el rey se vio obligado a retirar aquella prohibición y a sustituirla por una capa corta y sombrero de tres picos.

Adentrándonos en el universo de las normas, en la Europa de los derechos humanos, el primer caso data del año 1978 en el que la extinta comisión resolvió acerca de la negativa de un individuo que profesaba el *sijismo* a desprenderse el

turbante para ponerse el casco protector para circular vehículos de motor¹. Posteriormente han surgido distintos casos de los más heterogéneos: la despedida de una azafata por llevar visible una pequeña cruz cristiana²; el rechazo de los *sijis* a quitarse el turbante en los controles de seguridad de los aeropuertos³ o en las fotografías para renovar el permiso de conducir vehículos pesados⁴; o la negativa de un hombre de un grupo religioso salafista a retirarse su tocado durante su declaración como testigo en un juicio⁵, entre otros.

Pero el atuendo religioso que mayor atención mediática y jurídica ha recibido en los Estados miembros de la Unión Europea o en la práctica judicial⁶ ha sido, sin duda, el de la vestimenta musulmana femenina⁷. Ello obedece a que, debido a los flujos migratorios, ha aumentado el pluralismo religioso en la sociedad (Navarro y Martínez-Torrón, 2011, p. 317). El espacio público se ha convertido, de esta manera, en una zona de multiculturalidad. Esta ha sido definida como «la convivencia en un mismo espacio político y de forma permanente, de personas con unas tradiciones religiosas, políticas y culturales diferentes» (Lasagabaster, 2004, p. 91). En este contexto, algunas mujeres musulmanas tienen el deber moral de vestir el velo islámico que emana de algunas previsiones sagradas del Corán⁸.

Recientemente el velo islámico ha vuelto a generar controversia en la opinión pública de España. Parecía que el asunto había quedado concluido hace más de una década. Con todo, en diversos medios de comunicación se han publicado noticias referentes a algunas iniciativas legislativas favorables a prohibir todos los atuendos islámicos de la mujer musulmana en el espacio público⁹.

Cuando se alude al velo islámico, se engloban cuatro tipos de atuendos: a) pañuelo islámico, también conocido en los foros académicos como *hiyab* o *foulard* que cubre únicamente el cabello o melena de la mujer; b) *chador*, que procede de Irán, es una túnica que difumina el cuerpo de la mujer y cubre el cabello pudiendo verse el óvalo de la cara; c) *niqab* que es una túnica que cubre totalmente el cuerpo y el rostro de la mujer, con la excepción de los ojos que son la única parte visible; y, d) finalmente el *burka* que es una túnica que cubre totalmente el cuerpo y el rostro de la mujer incluidos los ojos que aparecen ocultos por una rejilla que permite ver a la mujer. (Catalá, 2009, pp. 45-47). A estas dos últimas prendas se les asigna en la

¹ STEDH, *X. c. Reino Unido*, de 12 de julio de 1978.

² STEDH, *Eweida y otros c. Reino Unido*, de 15 de enero de 2013.

³ *Phull c. Francia*, decisión de 11 de enero de 2005.

⁴ STEDH, *Mann Singh c. Francia*, de 13 de noviembre de 2008.

⁵ STEDH, *Hamidović c. Bosnia y Herzegovina*, de 5 de diciembre de 2017.

⁶ Para un examen de la jurisprudencia del TEDH sobre el velo islámico, véase Martínez-Torrón (2009, pp. 87-109).

⁷ En Francia el debate sobre la regulación del velo islámico en el ámbito escolar, una polémica que duró casi 15 años, se solventó de la peor manera posible con la aprobación de la Ley 2004-228 que veta a los estudiantes vestir en clase signos religiosos ostensibles, entre los que se encuentra el *hiyab*. Véase al respecto Labayle (2004, pp.17-29).

⁸ El fundamento teológico de portar el velo islámico se encuentra en dos partes del Corán (López-Sidro, 2004, p. 73). De un lado, en la Sura XXIV, v. 59 («La Coalición»): «Profeta! Di a tus esposas, a tus hijas y a las mujeres de los creyentes que se cubran con el manto. Es lo mejor para que se las distinga y no sean molestadas. Alá es indulgente, misericordioso»; y, de otro lado en la Sura XXIV, v. 31 («La luz»): «Y di a las creyentes que bajen la vista con recato, que sean castas y no muestren más adorno que los que están a la vista, que cubran su escote con el velo y no exhiban sus adornos sino a sus esposos, a sus padres, a sus suegros, a sus propios hijos, a sus hijastros, a sus hermanos, a sus sobrinos carnales, a sus mujeres, a sus esclavas, a sus criados varones fríos, a los niños que no saben aún de las partes femeninas. Que no batan ellas con sus pies de modo que se descubran sus adornos ocultos. ¡Volveos todos a Alá, creyentes! Quizás, así, prosperéis».

⁹ Véase *infra* el epígrafe 3.3. de este escrito.

comunidad jurídica y política con el nombre de velo integral, cuyo uso procede de algunos países del Golfo Pérsico.

El objetivo principal de este ensayo es reflexionar, desde una perspectiva jurídica, si es posible (y en qué términos) acomodar el empleo de dichos símbolos personales dinámicos (en este caso, el uso de unas vestimentas islámicas femeninas) en el espacio público abierto o, si, por el contrario, deben prohibirse.

El texto ha sido estructurado de la siguiente manera. En primer lugar, se analizará cuál es la situación jurídica en el derecho comparado y cuál ha sido la respuesta dada a esta problemática por parte de las instituciones del Consejo de Europa. En segundo lugar, se aludirá a la génesis, así como a las nuevas dimensiones que ha adquirido el tema en España actualmente. En tercer lugar, se reflexionará acerca de la licitud y oportunidad de establecer un veto genérico a estas prendas religiosas en el espacio público y cuál debería ser su tratamiento jurídico a la luz de la teoría general de los derechos fundamentales depurada a partir de los tribunales y de la doctrina científica. El escrito acabará con unas breves consideraciones finales sobre el asunto.

Antes de entrar en la materia objeto de estudio, es necesario realizar dos observaciones previas. De un lado, que el análisis jurídico se realizará desde el ámbito subjetivo de la ciudadana que porta el velo islámico y no de la de la empleada pública; y de otro lado, que se hará referencia únicamente al caso del espacio público abierto, entendido como «el conjunto de vías públicas, así como los “lugares abiertos al público” (comercios, transportes, parques, cafés...) o “destinados a un servicio público” (ayuntamientos, escuelas, hospitales...)» (Félix, 2010, p. 157)¹⁰. No se examinará esta problemática para un ámbito concreto en el que se presta un servicio público (*v.gr.* sanitario; educativo; administración de justicia; o laboral), ya que, amén de que ello requeriría un examen en profundidad, al que se sumarían matices y consideraciones distintas e importantes al campo aquí escogido, desbordaría las exigencias de extensión marcadas por la revista científica.

2. Tendencias en el derecho comparado

2.1. Regulación en los Estados Miembros

Siguiendo a la doctrina científica (Relaño, 2024, pp. 368-370) cabe diferenciar cuatro tendencias a la hora de regular el velo islámico:

a) Las que prohíben el velo integral en todo el espacio público. En total son siete los países de los veintisiete que actualmente componen la Unión Europea: Francia, Bélgica, Austria, Bulgaria, Dinamarca, Austria y Suiza. De sus respectivas regulaciones cabe destacar tres elementos comunes. Primero, el veto al uso del velo integral se hace de forma ambigua sin aludir de forma explícita a la mujer musulmana o al islam («Se prohíbe ocultar o cubrir el rostro»); segundo, las leyes prevén un

¹⁰ Véase, en este sentido, el art. 3.1 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de Entidades Locales que señala lo siguiente: «Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad local»; y el art. 4 del mismo cuerpo legal a tenor del cual «Son bienes de servicio público los destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades locales, tales como Casas Consistoriales, Palacios Provinciales y, en general, edificios que sean de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, montes catalogados, escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte, y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos».

catálogo de excepciones para la ocultación del rostro, tales como los motivos sanitarios o profesionales, actividades deportivas, festivos o manifestaciones artísticas y profesionales; tercero: se sanciona a la mujer con una multa o pena de prisión dependiendo de cuál sea la legislación aplicable.

b) Las que vetan el velo integral de forma parcial para ámbitos concretos o específicos del espacio público. Aquí cabe encuadrar la normativa de Holanda que prohíbe a la mujer portar el velo únicamente en el transporte público, hospitalesm edificios públicos y residencias de ancianos. En cambio, no se imposibilita su uso en la vía pública como calles, parques o plazas. Asimismo, en Alemania la prohibición de las prendas se aplica únicamente a los empleados públicos cuando ejercen sus funciones y a las fuerzas armadas. Finalmente, Luxemburgo contiene una regulación similar a la holandesa.

c) Las que proscriben el velo islámico (todas las prendas religiosas musulmanas) en todo el espacio público de una zona geográfica como un Estado federado o región estatal. En esta categoría cabe mencionar ocho Länder de Alemania (Baden-Württemberg, Baviera, Berlín, Bremen, Hesse, Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia y Sarre) y dos regiones italianas: Lombardía y Véneto.

d) Es importante destacar que en trece Estados Miembros (España, Portugal, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Rumanía, Eslovenia, Chipre, Grecia, Polonia y Eslovaquia) no existe ninguna prohibición, por lo que el uso del velo islámico en sus distintas manifestaciones sería lícito siempre que se respete el orden público.

Tras lo indicado cabe concluir este epígrafe afirmando que actualmente no hay un consenso sobre esta materia en el seno de la Unión Europea.

2.2. Consejo de Europa

2.2.1. Resoluciones de la Asamblea Parlamentaria

Tras las leyes prohibicionistas de Francia y Bélgica, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha tenido ocasión de pronunciarse respecto al velo integral. Constan, en efecto, algunos pronunciamientos del órgano en los que se observa cierta deferencia hacia el uso de este atuendo religioso si es asumido de forma voluntaria por la mujer.

En la Resolución 1743 (2010) que versa sobre el islam, el islamismo y la islamofobia¹¹ se dice que «El artículo 9 de la Convención incluye el derecho de las personas a elegir libremente si usar o no vestimenta religiosa, tanto en privado como en público (...) y que una prohibición general del uso del *burka* y el *niqab* negaría a las mujeres que libremente lo deseen el derecho a cubrirse el rostro»¹²; y añade que «una prohibición general podría tener el efecto adverso de generar presión familiar y comunitaria sobre las mujeres musulmanas para que permanezcan en casa y se limiten a relacionarse con otras mujeres. Las mujeres musulmanas podrían verse aún más excluidas si abandonaran las instituciones educativas, se alejaran de los lugares públicos y abandonaran su trabajo fuera de sus comunidades, para no romper con su tradición familiar. Por lo tanto, la Asamblea insta a los Estados miembros a desarrollar políticas específicas destinadas a concienciar a las mujeres musulmanas sobre sus derechos, ayudarlas a participar en la vida pública y ofrecerles igualdad de oportunidades para desarrollar una vida profesional y lograr la independencia social y

¹¹ Texto aprobado por unanimidad, el 23 de junio de 2010.

¹² *Ibidem*, párr. 16.

económica»¹³. En la Recomendación 1927 (2010) sobre el islam, el islamismo y la islamofobia, la Asamblea pidió al Comité de Ministros a que instase a los Estados Miembros a que «no establezcan una prohibición general del velo integral u otras prendas religiosas o especiales» y, en línea con la previa resolución, a «proteger a las mujeres de toda coacción física y psicológica, así como su libre elección de vestir vestimenta religiosa o especial, y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres musulmanas participen en la vida pública, se eduquen y ejerzan su actividad profesional. Las restricciones legales a esta libertad podrán justificarse cuando sea necesario en una sociedad democrática, en particular por motivos de seguridad o cuando las funciones públicas o profesionales de las personas exijan su neutralidad religiosa o que su rostro sea visible»¹⁴. Y en la Resolución 2076 (2015) sobre la libertad religiosa y convivencia en una sociedad democrática¹⁵ se indica que el empleo del velo integral «es un asunto controvertido en el que no existe consenso entre los Estados que conforman el Consejo de Europa. Aunque estos gozan de un margen de apreciación en este ámbito, la Asamblea invita a los Estados a buscar “adaptaciones razonables” con el fin de garantizar que la igualdad en el ejercicio de la libertad religiosa sea efectiva y no meramente formal»¹⁶.

En contraste con los anteriores textos, debe mentarse la Resolución 1464 (2005) sobre mujeres y religión en Europa¹⁷ que sin explicitar ninguna religión concreta (aunque de su contenido se colige que se refiere a determinadas doctrinas o ramas del islam) denuncia con contundencia la intolerancia y discriminación que para las mujeres suponen determinadas prácticas religiosas en las que se usa incluso la violencia (tal sería el caso, por ejemplo, del matrimonio forzado o la mutilación genital, entre otros)¹⁸. En este contexto, pero de nuevo, sin indicar de forma expresa ningún atuendo religioso, la Asamblea llama a los Estados «a garantizar que la libertad religiosa y la observancia de la cultura y tradición no puedan ser aceptadas como pretexto para justificar la vulneración de los derechos de las mujeres cuando niñas menores de edad son forzadas a someterse a determinados hábitos religiosos como el código de vestimenta»¹⁹.

2.2.2. Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

2.2.2.1. *Hiyab*: referencia al caso *Fatima El Morsli*

Salvo error, no existe, hasta la fecha, ninguna sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en la que se haya examinado si el establecimiento legal de un veto general al uso del *hiyab* o el *chador* en el espacio público abierto vulnera o no las previsiones del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH); los casos se refieren principalmente al uso del pañuelo islámico en el ámbito educativo en Turquía²⁰ y en Francia²¹.

Con todo, sí que cabe encontrar alguna decisión puntual en la que aflora esta problemática que se enmarca en los edificios u oficinas de titularidad pública estatal

¹³ *Ibidem*, párr. 17.

¹⁴ Recomendación 1927 (2010), adoptada el 30 de junio de 2010, párr. 3.3.13.

¹⁵ Resolución 2076 (2015), adoptada el 30 de septiembre de 2015.

¹⁶ *Ibidem*, párr. 8.

¹⁷ Resolución 1464 (2005), adoptada el 4 de octubre de 2005.

¹⁸ *Ibidem*, párrs. 2 y 3.

¹⁹ *Ibidem*, párr. 7.4.

²⁰ STEDH, *Leyla Şahin c. Turquía*, de 29 de junio de 2004 (fallo de la Sala) y el de 10 de noviembre de 2005 (Gran Sala).

²¹ STEDH, *Kervanci y Drogu c. Francia*, dictados el mismo día: 4 de diciembre de 2008.

que realizan gestiones consulares: el caso *Fatima El Morsli*²². El asunto se refiere a una mujer marroquí que profesaba la fe islámica y llevaba por sus convicciones religiosas ataviado el pañuelo islámico en su cabeza cuando salía de su casa. La recurrente acudió al consulado francés de Marrakech para realizar una visa y viajar junto a sus hijos a Francia para reencontrarse con su marido. Para acceder a las instalaciones del consulado había un control de seguridad en el que se le requirió a que se desprendiera el *hiyab* con el fin de que fuera identificada. Ella estaba dispuesta a quitarse el velo, pero solicitó que lo hiciera únicamente delante de una mujer que trabajara en el servicio y no de un varón. Los agentes no aceptaron su propuesta, por lo que la actora realizó por correo certificado la solicitud de realizar la visa. Sin embargo, dado que la normativa francesa exige la obligatoriedad de realizar dicho trámite de forma presencial, su pretensión fue rechazada. La demandante alegó ante la Corte de Estrasburgo una posible vulneración del derecho fundamental a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión²³ junto con la prohibición de discriminación²⁴.

El Tribunal comienza indicando que la medida consistente en exigir a la mujer a quitarse el pañuelo islámico en un control de seguridad como condición de acceso a las dependencias consulares constituye una injerencia o limitación del derecho fundamental a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 9.1 CEDH). Seguidamente, la Corte entra a examinar si la restricción respeta las condiciones previstas en el segundo párrafo del mentado precepto: si aquella persigue un objetivo legítimo y es necesaria en una sociedad democrática para la tutela de los bienes jurídicos que enumera²⁵. El TEDH considera que la injerencia persigue un objetivo legítimo: la salvaguardia de la seguridad pública. Asimismo, aplicando el precedente del caso *Phull*²⁶, sostiene que la restricción es necesaria sobre la base de un doble razonamiento. De un lado, que el control de seguridad que se realiza en el consulado francés para identificar a las personas como condición de acceso a sus instalaciones constituye una medida para la protección de la seguridad pública; y, de otro lado, que aquel se realiza en un tiempo muy limitado en el tiempo. En lo que se refiere a la petición que realiza la mujer, el Tribunal se limita a despachar de forma apodíctica y sin argumentación alguna que el Estado «no ha excedido el margen de apreciación nacional», por lo que descarta cualquier escrutinio referente a la proporcionalidad de la medida. De ahí que la demanda sea rechazada al estimar que la recurrente no ha sufrido una vulneración desproporcionada en el ejercicio de su derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

No se conviene con la fundamentación jurídica que expone la sentencia y tampoco con el sentido del fallo. Existían, en efecto, argumentos jurídicos para apreciar la vulneración del derecho fundamental a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión en conexión con la proscripción de discriminación por razón de la religión propia. Primero, es cierto que la injerencia iba dirigida a tutelar la seguridad pública, pero en el caso no se justifica o no queda acreditado que el pañuelo que vestía la mujer supusiera un riesgo cierto, grave y real para aquella; segundo, la

²² *Fatima El Morsli c. Francia*, decisión de 4 de diciembre de 2008.

²³ El art. 9.1 CEDH reza que «Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, por medio del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos».

²⁴ El art. 14 CEDH establece que «El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de (...) religión».

²⁵ De conformidad con el art. 9.2 CEDH «La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los demás».

²⁶ *Phull c. Francia*, decisión de 11 de enero de 2005.

negativa de las autoridades francesas a expedirle una visa para viajar a Francia no se basó en una conducta dañina o de riesgo para la seguridad pública, sino por el deber moral de la mujer o su conducta religiosa; y, tercero, el Alto Tribunal bien podría haber aplicado, como ha hecho en otros casos, la doctrina del acomodo razonable en consonancia con la opción que proponía la mujer. Si existen alternativas viables y efectivas para acomodar todos los intereses en conflicto la medida no puede considerarse necesaria en el sentido al que alude el art. 9.2 del Convenio de Roma²⁷. En este supuesto existía una sencilla y poco costosa alternativa que garantizaba todos los intereses en juego: que el control de identificación personal lo hubiera realizado simplemente una mujer y no un varón.

2.2.2.2. Velo integral: referencia al caso *S.A.S. c. Francia*

La *Grand Chamber* sí ha tenido la ocasión de enjuiciar si el uso del velo integral tiene acomodo o no en las previsiones del Convenio de Roma en el famoso caso *S.A.S. c. Francia*²⁸.

La demandante, una mujer musulmana de nacionalidad francesa y de origen pakistaní, impugnó ante el Tribunal de Estrasburgo la Ley 2010-1192 de Francia²⁹ que prohíbe la ocultación del rostro en el espacio público. La actora, que vestía el *burka* por sus convicciones religiosas y culturales, argumentaba que el gobierno francés había vulnerado, entre otros, su derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión al imposibilitarle llevar el citado atuendo en lugares públicos, por lo que la prohibición no perseguía ninguna finalidad legítima y no era necesaria ex art. 9.2 CEDH. La norma prevé una serie de excepciones para taparse el rostro³⁰ y contempla como sanción una multa de 150 euros para las infractoras, así como la realización simultánea o como sustitución de un curso de ciudadanía³¹.

Por su parte, el gobierno francés alegó que la norma perseguía fines legítimos y era necesaria en una sociedad democrática. Entre estos objetivos, el gobierno invocó los siguientes: la garantía de la seguridad pública y el respeto a los derechos y libertades de los demás asegurando el «respeto al conjunto mínimo de valores de una sociedad abierta y democrática». Al respecto, el gobierno mencionó tres valores: a) la convivencia en común (*le vivre ensemble* o *living together*) que sería un principio que vendría a exigir una interacción social o personal en el espacio público entre individuos difícilmente alcanzable con prendas que ocultan el rostro de la persona como sería el caso del *burka*; b) la protección de la igualdad entre hombres y mujeres, y c) el respeto a la dignidad humana.

La Corte examina el caso bajo la órbita de los derechos fundamentales a la vida privada (art. 8 CEDH) y a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 9 CEDH), aunque a la hora de realizar el test de proporcionalidad pone el foco en las condiciones previstas en el art. 9.2 del Convenio. De conformidad con este último, «La libertad de manifestar la religión o las convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del

²⁷ STEDH, *Bayatyan c. Armenia*, de 7 de julio de 2011, párr. 124.

²⁸ STEDH, *S.A.S. c. Francia*, de 1 de julio de 2014.

²⁹ Ley 2010-1192, de 11 de octubre de 2010.

³⁰ Ley 2010-1192, art. 2.2: «La prohibición del artículo 1 no se aplicará si la vestimenta es requerida o autorizada por disposiciones legislativas o reglamentarias, si está justificada por razones de salud o motivos profesionales, o si se inscribe en el marco de prácticas deportivas, festivales o manifestaciones artísticas o tradicionales».

³¹ *Ibidem* art. 3.

orden, de la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los demás».

El TEDH comienza afirmando que la prohibición de llevar el *burka* constituye una injerencia en los derechos fundamentales a la vida privada y a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión de la mujer, ya que esta se encontraba ante el dilema de cumplir la norma y desprenderse del atuendo o, por el contrario, negarse a cumplirla y enfrentarse a las sanciones penales³². Seguidamente, el Alto Tribunal entra a analizar la legitimidad y el carácter necesario y proporcionado de la prohibición legal.

En lo que atañe a la legitimidad del objeto perseguido por la norma, el órgano citado rechaza que la igualdad de género y la dignidad humana constituyan fines legítimos que puedan justificar la injerencia en la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión de la demandante. Respecto a la igualdad de género, sostiene que esta no puede invocarse para vetar una práctica que es libremente defendida por la propia mujer³³. En relación con la dignidad humana, señala la variabilidad de las nociones de virtud y decencia que se aplican al cuerpo humano en descubierto. Además, según la Corte, las mujeres que llevan el velo integral no buscan expresar una forma de desprecio con quienes se encuentran y tampoco pretenden ofender la dignidad de los demás³⁴. Con todo, el TEDH considera que la ley francesa persigue dos fines legítimos: de un lado, la seguridad pública reconocida explícitamente en el art. 9.2 CEDH³⁵; y de otro lado, la vida en común. Aunque el Tribunal admite que dicho valor no se menciona de forma expresa en el Convenio, lo vincula al límite de la protección de los derechos y libertades de los demás³⁶. El Tribunal acepta que la vida en común constituye un elemento imprescindible para la vida en comunidad que exige la interacción personal o social abierta entre individuos en lugares públicos, hecho este que se vería vulnerado si, como en el caso de la recurrente, el rostro apareciera cubierto con el *burka*³⁷.

Pasando al carácter necesario de la medida limitadora, el Tribunal indica que la justificación de una prohibición general basada en la seguridad pública sólo puede hacerse en un contexto donde exista una amenaza real de la misma, circunstancia que no acreditó el gobierno francés en el caso concreto, razón por la cual rechaza la necesidad de esta restricción³⁸. En lo que atañe a la vida en común, la Corte considera justificada la prohibición en la medida en que la interacción personal o social abierta entre individuos se ve afectada por el hecho de que las mujeres musulmanas oculten sus rostros en lugares públicos³⁹.

Finalmente, al analizar la proporcionalidad de la prohibición, el TEDH realiza algunas consideraciones críticas a la ley francesa, tales como el exceso que implica establecer un veto genérico de vestir un atuendo religioso para un número tan reducido de mujeres que hacen uso del velo integral en el Estado francés (aproximadamente unas 1.900 mujeres de los 65 millones de habitantes)⁴⁰; las

³² STEDH, S.A.S. c. Francia, de 1 de julio de 2014, párr. 110.

³³ *Ibidem*, párr. 119.

³⁴ *Ibidem*, párr. 120.

³⁵ *Ibidem*, párr. 115.

³⁶ *Ibidem*, párr. 121.

³⁷ *Ibidem*, párr. 122.

³⁸ *Ibidem*, párr. 139. Además, la Corte advierte que la protección de la seguridad pública podría haberse alcanzado «con una mera obligación de mostrar el rostro e identificarse cuando se haya establecido un riesgo para la seguridad de las personas y los bienes, o cuando circunstancias particulares hagan sospechar una suplantación de identidad».

³⁹ *Ibidem*, párrs. 141-142.

⁴⁰ *Ibidem*, párr. 145.

consecuencias negativas que la prohibición puede comportar en las afectadas, como sería el caso del aislamiento social o la percepción de una amenaza a su identidad religiosa y cultural⁴¹; la restricción que para el pluralismo supone adoptar una medida como esta⁴², o la aceptación de la oposición mostrada por distintos organismos e instituciones internacionales a una prohibición general de vestir el *burka* en el espacio público⁴³. Sin embargo, de forma un tanto sorprendente⁴⁴, la *Grand Chamber* termina balanceando a favor del Estado, otorgándole un amplio margen de discrecionalidad para regular la cuestión, ya que no existe un consenso a nivel europeo sobre el tema⁴⁵. De ahí que el Tribunal concluya afirmando que la prohibición legal es proporcionada al fin perseguido: a saber, «la preservación de las condiciones de “convivencia” como elemento de la “protección de los derechos y libertades de los demás”». En consecuencia, no aprecia vulneración de los derechos fundamentales a la vida privada y a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión⁴⁶.

No se comparte la resolución alcanzada por la mayoría, la cual se considera discutible y se participa solo parcialmente con la argumentación jurídica reflejada en la parte dispositiva del fallo. En efecto, se coincide con la mayoría en que la seguridad pública es un fin legítimo, pero no necesario *ad casum* y que la protección de la igualdad de género y la dignidad humana no pueden erigirse como objetivos sustentadores de la prohibición legal de vestir el velo integral. La discrepancia se refiere a la presunta restricción de la vida en común, la cual es considerada por el TEDH como una restricción legítima, necesaria y proporcional para el fin perseguido: el veto general a las mujeres musulmanas a portar el *burka* en todo el espacio público de Francia. Se exponen a continuación los argumentos legales en los que se sustenta el desacuerdo.

De entrada, es muy dudoso que *la vivre ensemble* pueda erigirse como un límite legítimo de la libertad de conciencia cuando el art. 9.2 del Convenio de Roma en ningún momento menciona explícitamente semejante concepto (Yusuf, 2014, p. 281). El Tribunal se contradice cuando afirma que la enumeración de las restricciones de dicho precepto es restrictiva⁴⁷ pero, a la vez, incorpora a través de la «protección de los derechos y libertades de los demás» una noción tan amplia y vaga como la *vivre ensemble* a la hora de justificar la prohibición legal, lo cual resulta desconcertante (Power-Forde, 2016, p. 599). Resulta sintomático que sea la propia Corte quien sostenga que esa construcción doctrinal puede ser objeto de abuso⁴⁸. No se comparte esta exégesis expansionista de aquella locución, ya que los derechos y libertades a los que alude el art. 9.2 CEDH han de ser los consagrados en el Convenio y no otros (Olmedo, 2014, pp. 9-10). Asimismo, la mayoría no explica cuáles son los derechos y libertades que se verían afectados por *la vivre ensemble*, la cual garantizaría, según el TEDH, un derecho (y su correlativa obligación) a entablar relaciones interpersonales o sociales o incluso llegar a tener conservaciones (Caicedo, 2017, p. 179) con las personas en los lugares públicos, siendo para ello necesario visibilizar el rostro⁴⁹. Ello sería contrario al espíritu del Convenio de Roma. Como acertadamente sostienen en su voto particular las magistradas Nussberg y

⁴¹ *Ibidem*, párr. 146.

⁴² *Ibidem*, párr. 153.

⁴³ *Ibidem*, párr. 147.

⁴⁴ Por ello no puede extrañar que García Ureta (2021, p. 554) haya señalado que «el TEDH hizo una serie de aseveraciones críticas respecto de la ley francesa que no se acomodan con la conclusión final de la sentencia».

⁴⁵ STEDH, S.A.S. c. Francia, de 1 de julio de 2014, párrs. 153-157.

⁴⁶ En posteriores casos el TEDH ha mantenido la misma línea argumentativa. Véase, por ejemplo, la STEDH, *Dakir c. Bélgica*, de 11 de diciembre de 2017.

⁴⁷ STEDH, S.A.S. c. Francia, de 1 de julio de 2014, párr.113.

⁴⁸ *Ibidem*, párr. 122.

⁴⁹ *Ibidem*.

Jäderblom⁵⁰, el derecho a la vida privada incluye «el derecho a no comunicarse y no entrar en contacto con otros en lugares públicos: el derecho a ser un marginado» o, dicho de otra forma, el derecho a tener paz consigo mismo, que era precisamente lo que pedía la recurrente⁵¹. Además, la mayoría ignora que, al igual que acontece con el *burka*, en la cultura occidental existen actividades (v.gr. esquí, motociclismo o carnaval)⁵², formas de vestir (piénsese el caso de una mujer de melena larga con sombrero y gafas de sol negras) o elementos (por ejemplo, audífonos, libros o bufandas) que evitan la interacción social o personal (Brems, Vrielink y Chaib, 2012, p. 97). Ciertamente, en los tiempos actuales, en los que han hecho aparición las redes sociales, es frecuente, lo cual no deja de ser preocupante, observar a las personas absortas en la pantalla de sus teléfonos móviles en distintos ámbitos del espacio público como la calle o el transporte público. Tras lo dicho se estima que *la vivre ensemble* no persigue un fin legítimo ex art. 9.2 CEDH, por lo que se habría vulnerado el derecho fundamental a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. En suma, como acertadamente sostienen las magistradas disconformes con la decisión, «no existe un derecho a no escandalizarse o a sentirse provocado ante diferentes modelos de identidad cultural o religiosa, incluso aunque aquellos estén muy alejados de la tradición francesa y el estilo de vida europeo»⁵³.

Aún en la hipótesis en que la *la vivre ensemble* persiguiera un fin legítimo, tampoco puede concluirse que sea una injerencia necesaria y proporcional.

No es necesaria, de un lado, porque en el momento en el que se enjuiciaron los hechos, en el ámbito del Consejo de Europa únicamente dos Estados (Francia y Bélgica) de los cuarenta y seis que lo componen habían prohibido llevar el velo integral en el espacio público. De ello se desprende que existía un amplio consenso en no vetar dicha prenda religiosa (ahora habiendo nueve países que lo prohíben sería más discutible), por lo que el gobierno francés tenía un margen de apreciación limitado. Si quería restringir la libertad de conciencia de la demandante, debió acreditar una «necesidad social imperiosa o acuciante»⁵⁴ cosa que no realizó en el procedimiento. Y de otro lado, porque el Estado demandado tampoco había demostrado que existieran alternativas viables y efectivas capaces de acomodar los intereses en liza⁵⁵, como, por ejemplo, arbitrar prohibiciones parciales en materia de identificación y de control (v.gr. a la hora de acceder a un servicio municipal o en instalaciones públicas como aeropuertos) o establecer medidas para desalentar el uso del velo integral a través de campañas de sensibilización o la educación⁵⁶.

El veto a usar el *burka* tampoco es proporcionado al fin perseguido. Primero, porque parece excesivo penalizar un código de vestimenta religiosa teniendo en cuenta el número tan reducido de mujeres que hacían uso del mismo en Francia (aproximadamente 1.900 mujeres en un Estado de 65 millones de habitantes); segundo, porque la reincidencia de la conducta infractora puede tener un efecto múltiple de sucesivas sanciones; y, tercero, porque puede tener un impacto negativo en las mujeres musulmanas, no en vano, las excluye de la sociedad, impide su eventual integración y las encierra en su ámbito privado⁵⁷.

⁵⁰ Voto particular de las magistradas Nussberg y Jäderblom, párr. 8.

⁵¹ *Ibidem*, párr. 12.

⁵² Voto particular de las magistradas Nussberg y Jäderblom, párr. 9.

⁵³ *Ibidem*, párr. 7.

⁵⁴ Por todas, STEDH, *Bayatyan c. Armenia*, de 7 de julio de 2011, párr. 123.

⁵⁵ *Ibidem*, párr. 124.

⁵⁶ Voto particular de las magistradas Nussberg y Jäderblom, párr. 24.

⁵⁷ *Ibidem*.

En definitiva, en la decisión de la mayoría el TEDH traiciona alguno de sus propios postulados doctrinales⁵⁸ y crea un pluralismo selectivo⁵⁹ dando entrada a través de principios metajurídicos como la *vivre ensemble* (que cabe identificar con la moral de la mayoría) pudiendo dar lugar a «comportamientos pretendidamente legítimos de intolerancia y xenofobia» (Olmedo, 2014, pp. 11-12).

3. Prohibición del velo islámico en el Estado español

3.1. Origen del problema: las prohibiciones municipales y las enseñanzas de la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2013

En España esta problemática nace en el 2010, mayoritariamente en la Comunidad Autónoma de Cataluña, cuando algunas corporaciones locales como Lleida, Barcelona, Tarragona y otras⁶⁰ establecen en sus respectivas ordenanzas el veto a vestir el velo integral en el espacio público, así como para acceder a edificios o instalaciones municipales. Este fenómeno normativo ha sido descrito por algunos autores como «una suerte de fiebre represora» (Ferreiro, 2024, p. 169).

Resulta importante, en este punto, traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo (TS) de 14 de febrero de 2013⁶¹. Se trata de una resolución rica en contenido y de una indudable enjundia. De un lado, porque enjuicia por primera vez si una ordenanza tiene la cobertura legal para prohibir un atuendo religioso en el espacio público sin la existencia previa de una norma con rango de ley que lo prevea expresamente; y, de otro lado, porque la misma constituye un precedente que valdrá para resolver supuestos de alcance similar en el futuro (piénsese en los *sikhs* que visten un turbante, los hombres musulmanes que visten una túnica larga o el judío que lleva la kipá, por poner unos ejemplos).

Descendiendo a los hechos, el pleno del ayuntamiento de Lleida aprobó el 8 de octubre de 2010 una modificación de la ordenanza municipal de civismo y convivencia para prohibir, de una forma un tanto sorprendente⁶², el uso del velo integral, pasamontañas, casco integral u otras vestimentas o accesorios que impidieran la identificación y la comunicación visual en el espacio público de dicho municipio⁶³. Al mismo tiempo, en consonancia con dicha enmienda, dio una nueva redacción a tres reglamentos del consistorio. En lo que aquí interesa, debe destacarse el Reglamento de Servicios de Transporte que exige, para los usuarios que usen

⁵⁸ Es jurisprudencia reiterada del TEDH que el deber del Estado es asegurar la tolerancia mutua entre los grupos religiosos y ha señalado que «el papel de las autoridades no es remover la causa de la tensión eliminando el pluralismo, sino asegurar que los grupos competidores se toleren mutuamente» (por todas, STEDH, *Serif c. Grecia*, de 14 de marzo de 2000, párr. 53); o que «El pluralismo, la tolerancia y la amplitud de miras son señas de identidad de una sociedad democrática. Aunque los intereses individuales deban en ocasiones subordinarse a los del grupo, la democracia no significa simplemente que los puntos de vista de la mayoría deban siempre prevalecer: debe lograrse un equilibrio que garantice un justo y adecuado tratamiento de las minorías, y evitar cualquier abuso de la posición dominante» (por todas, STEDH, *Hamidović c. Bosnia y Herzegovina*, de 5 de diciembre de 2017, párr. 128).

⁵⁹ Voto particular de las magistradas Nussberg y Jäderblom, párr. 14.

⁶⁰ Los otros municipios son los siguientes: Mollet del Valles y Santa Coloma de Gramanet (provincia de Barcelona), Cunit (provincia de Tarragona), Balaguer y el Vendrell (provincia de Lleida). También se prohíbe en Coín (provincia de Málaga).

⁶¹ STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 14 de febrero de 2013, recurso de casación núm. 4118/2011.

⁶² No se considera adecuado desde una perspectiva jurídica equiparar o conectar un deber moral (como puede ser para algunas mujeres vestir un atuendo religioso) con otras realidades que poco o nada tienen que ver con la conciencia individual. Portar un casco o un pasamontañas no constituyen imperativos éticos; responden a otras razones como podría ser la seguridad en la práctica de algunos deportes como el motociclismo o el esquí.

⁶³ Arts. 26.2 y 27.9 de la ordenanza.

tarjetas de tarifa social, el deber de identificarse visualmente para acreditar que su identidad coincide con la fotografía de los títulos de transporte cuando sean requeridos para ello por el personal de servicio⁶⁴.

La Asociación Watani por la Libertad y la Justicia impugna dichas disposiciones reglamentarias alegando la vulneración del derecho fundamental a la libertad de conciencia o de creencias (art. 16.1 CE) y el derecho a la no discriminación (art. 14 CE). Para dilucidar la conformidad de dichas disposiciones reglamentarias con el texto constitucional, el TS dará una respuesta dispar.

En lo que respecta a la prohibición de vestir el velo integral en el espacio público, el Tribunal indica acertadamente que una ordenanza se halla imposibilitada para regular (y, por lo tanto, para limitar o para prohibir) el ejercicio de un derecho fundamental, ya que el art. 53.1 CE⁶⁵ contiene una reserva de ley al respecto⁶⁶. Siguiendo la jurisprudencia del TC, la Sala señala de forma inequívoca que «la Constitución ha querido que la Ley, y sólo la Ley, pueda fijar los límites a un derecho fundamental»⁶⁷. Los entes locales únicamente podrán «incidir (que no directamente regular) en aspectos accesorios del derecho fundamental; pero esa incidencia vendrá condicionada en su licitud a que el límite al ejercicio del derecho fundamental cumpla con las exigencias constitucionales para poder limitar el ejercicio de un derecho fundamental»⁶⁸. Ello conlleva naturalmente que el Alto Tribunal declare la invalidez de aquella disposición reglamentaria.

En lo que atañe al eventual deber de identificación a la hora de acceder al transporte público, el TS indica con sensatez que este «no supone una limitación del derecho de libertad religiosa, ni supone regulación de esta, precisada de previa regulación por ley»⁶⁹. En consecuencia, las corporaciones locales en este caso sí que tendrían la capacidad normativa para exigir por medio de ordenanzas la identificación del rostro de la mujer que porta el velo integral como exigencia de acceso a un sector de la actividad administrativa municipal cuyo uso ha sido, además, elegido de forma voluntaria: el empleo del transporte público.

3.2. La propuesta del Senado

El 8 de junio de 2010, el Grupo Parlamentario Popular presentó una moción en la Cámara Alta para prohibir el velo integral en todo el espacio público que fue aprobada por estrecho margen⁷⁰. La propuesta de la moción decía lo siguiente: «El Senado insta al Gobierno a realizar las reformas legales y reglamentarias necesarias para prohibir el uso en espacios o acontecimientos públicos (...) de vestimentas o

⁶⁴ Art. 21 del reglamento.

⁶⁵ De conformidad con el art. 53.1 CE: «Sólo por ley (...) podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades» (se refiere a los derechos y libertades proclamados en el Capítulo Segundo del Título Primero entre los que se ubica la libertad de conciencia o de creencias (art. 16.1 CE).

⁶⁶ STS, Sala de lo Contencioso, de 14 de febrero de 2013, FJ 7.º.

⁶⁷ *Ibidem*, FJ 9.º.

⁶⁸ *Ibidem*, FJ 7.º. Martín-Retortillo (2015), uno de los autores que con mayor atención ha analizado las cuestiones referidas al ejercicio de la libertad religiosa en el ámbito de la administración en la literatura jurídica española, no comparte la tesis o el criterio adoptado por la Sala. Para el profesor, se trata de «una interpretación, sin duda, bien intencionada, pero demasiado rigurosa, que, junto al vaciamiento de las opciones de las ordenanzas locales, conduce a una injustificable potenciación de ese instrumento excepcional que son las leyes orgánicas» (p. 31); y más adelante añade: «Bien podría haberse interpretado que la ordenanza al prohibir el velo no “regulaba” sino simplemente “incidía”. Entiendo que en absoluto se está regulando la libertad religiosa, sino simplemente incidiendo en un aspecto muy concreto y mínimo de ejercicio» (p. 32).

⁶⁹ STS, Sala de lo Contencioso, de 14 de febrero de 2013, FJ 11.º.

⁷⁰ 131 votos a favor y 129 en contra. Véase la propuesta del texto de la moción en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie I, núm. 484, 21 de junio de 2010.

accesorios en el atuendo que provoquen que el rostro quede completamente cubierto y dificulten así la identificación y la comunicación visual, al suponer esta práctica una discriminación contraria a la dignidad de las personas y lesionar la igualdad real y efectiva de los hombres y las mujeres». Aunque el texto no lo mencionara explícitamente, de la exposición de motivos se deduce claramente que dicha prohibición se refería al *burka* y al *niqab*.

Tras su traslado al Congreso de los Diputados, la propuesta de prohibición del velo integral fue finalmente rechazada por 183 votos en contra y 169 a favor⁷¹.

3.3. Nuevas iniciativas legislativas prohibicionistas presentadas

Con el rechazo del Congreso de los Diputados a prohibir el velo integral y con el dictamen del TS parecía que este debate se había definitivamente dilucidado. Tal vez podría calificarse la situación de paz jurídica.

Sin embargo, después de quince años, el veto al velo islámico vuelve al debate mediático y político. Ello es debido a que algunas formaciones políticas han presentado varias iniciativas en el Parlamento (tanto a nivel estatal como autonómico), lo que ha reavivado una discusión innecesaria al no existir o acreditarse problemas de convivencia al respecto. Atendiendo a un criterio cronológico pueden señalarse las siguientes:

a) El 12 de mayo de 2025, en el Parlamento de Catalunya, el grupo mixto, presidido por el partido político Aliança Catalana, presentó una moción con el objetivo de prohibir el uso de todos los atuendos islámicos (*hiyab*, *chador*, *niqab* y *burka*) en todo el espacio público de Cataluña⁷². La moción se sustentaba en varias razones. Primera, velar por la seguridad pública; segunda, garantizar la igualdad entre hombres y mujeres, ya que «buena parte de las comunidades islámicas establecidas en Cataluña no solo no respeta sino que incluso combate defendiendo la *sharia* predicando contra Occidente»; tercera, proteger la dignidad de la mujer, ya que estas comunidades islámicas las señala como «pecaminosas o inferiores obligándolas a utilizar prendas de ropa para cubrirse el cabello y otras partes del cuerpo, que inadmisiblemente se señalan como impuras y provocadoras»; cuarta, velar por la convivencia, así como los valores, libertades y principios democráticos, los cuales estarían en riesgo por el islam; quinta, «proteger a las niñas y mujeres que son diariamente víctimas de coacciones, relatos misóginos y amenazas por parte de sus círculos familiares o comunidades religiosas de carácter islámico»; sexta, «preservar los valores europeos que han permitido liberar a la mujer de subordinaciones vergonzosas y discriminaciones inadmisibles»; séptima, el mantenimiento de la neutralidad religiosa en el espacio público de «convicciones misóginas no amparables en un Estado laico». De ahí que en la moción se instase al Gobierno de la Generalitat a realizar una serie de modificaciones legales. La moción fue rechazada por una amplia mayoría (106 votos en contra)⁷³.

b) El 26 de junio de 2025, el Grupo Parlamentario Vox impulsó una Proposición no de Ley⁷⁴ en la Asamblea de Madrid para prohibir el velo integral en «todos los edificios y espacios públicos –abiertos y cerrados– dependientes de la Comunidad de Madrid, incluyendo escuelas, universidades, hospitales, instalaciones deportivas, y

⁷¹ <https://www.publico.es/actualidad/congreso-rechaza-instar-prohibicion-velo-integral-espana.html>

⁷² La moción puede consultarse en el siguiente enlace: <https://aliancatalana.cat/alianca-catalana-presenta-una-mocio-en-contra-del-vel-islamic/>

⁷³ <https://www.europapress.es/catalunya/noticia-parlament-rechaza-instar-govern-prohibir-uso-velos-islamicos-espacios-publicos-20250522192200.html>

⁷⁴ Proposición No de Ley núm. 336/2015 (XIII).

parques infantiles». En la exposición de motivos el veto se apoya en las siguientes razones: primera, la incompatibilidad de dichas vestimentas con «las tradiciones, cultura, idiosincrasia y valores propios de España»; segunda, por «motivos evidentes de seguridad»; tercera, garantizar los derechos fundamentales de la mujer y su dignidad; y, cuarta, la tutela de la igualdad entre hombres y mujeres⁷⁵. La iniciativa fue rechazada por todas las demás formaciones políticas: 119 votos en contra y 10 a favor.

c) El 18 de noviembre de 2025, el Grupo Parlamentario Vox, presentó en el Congreso de los Diputados una Proposición de Ley Orgánica para prohibir el velo integral en el espacio público, o en lugares privados con proyección a un espacio o uso público; no en cambio el *hiyab* o el *chador*⁷⁶. El texto proponía tipificar dicha conducta en la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana (LOSC)⁷⁷ como infracción leve con una multa que oscilaba entre los 100 y 600 euros. La infracción podría elevarse a grave si la mujer incurriera en reincidencia. En este caso, la multa podría ascender hasta los 600.000 euros. Asimismo, sugería tipificar como delito a quien impusiera mediante violencia o intimidación dichas prendas de vestuario. En la exposición de motivos el veto se sustenta en las siguientes razones: primera, la protección de la dignidad e igualdad de la mujer; segunda, el «grave riesgo para la seguridad pública», el cual es mencionado en varias ocasiones; y tercera, la incompatibilidad de dichos hábitos para el estilo de vida occidental, el cual se basaría «en la consideración de la identidad personal, tanto en el aspecto de poder tenerla y expresarla, como en el de ser conocida por la comunidad en la que se vive». Esta justificación coincide, en cierto modo, con la *vivre ensemble* por la que fundamentó el gobierno francés la prohibición del velo integral. La Proposición de Ley fue rechazada por 177 votos en contra, 170 a favor y 1 abstención.

4. Velo islámico y derechos fundamentales

En cada una de las iniciativas legislativas presentadas se reproducen las razones jurídicas que han sido alegadas para fundamentar una eventual prohibición general del uso del velo islámico en el espacio público en España.

En las líneas que siguen, se analizará, desde la teoría general sobre los derechos humanos, si dichos motivos pueden justificar o no dicho veto. Naturalmente ello exige acercarse apriorísticamente a la CE y a los tratados internacionales para, de esta manera, dilucidar si dicha conducta constituye una manifestación de la libertad de conciencia y, al mismo tiempo, reflejar las pautas hermenéuticas que han de tenerse en cuenta al respecto.

4.1. El uso del velo islámico como manifestación de la libertad de conciencia: marco normativo e interpretativo

El contenido constitucional de la genérica libertad de conciencia, de creencias o «libertad ideológica, religiosa y de culto» a la que se refiere la CE en el art. 16.1⁷⁸

⁷⁵ Véase la iniciativa parlamentaria en Registro General Parlamentario de Entrada, núm.13844.

⁷⁶ Proposición de Ley Orgánica núm. 122/000237 para la protección de la dignidad de las mujeres y la seguridad ciudadana en el espacio público. Véase el texto íntegro, en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie: B, núm.282-1, pp.1-5.

⁷⁷ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

⁷⁸ El art. 16.1 CE garantiza «la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades (...)».

comprende un doble ámbito de actuación⁷⁹.

Incluye, primeramente, un ámbito interno que cabe denominar formación de la propia conciencia⁸⁰ o claustro íntimo de creencias (*forum internum*)⁸¹. Esta vertiente confiere al individuo la capacidad para autodeterminarse intelectualmente ante la vida y cuanto le concierne, adoptando aquella cosmovisión (creencias, convicciones u opiniones) que estime oportunas. Junto a esta facultad de mero fuero interno, el citado derecho fundamental comprende una vertiente externa (*forum externum*) que autoriza a la persona a obrar o actuar conforme a sus creencias (*agere licere*)⁸².

La doctrina científica (Contreras y Celadón, 2007, p. 40; Amérigo y Pelayo, 2013, p. 37; Gutiérrez del Moral, 2020, p. 69) ha señalado que el uso de los símbolos religiosos personales constituye una manifestación externa de la libertad de conciencia o de creencias; constituiría una de las vastas formas en la que se expresa el *agere licere* constitucionalmente garantizado en aquel precepto constitucional. Asimismo, en el Comentario General del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas al art. 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos⁸³ puede leerse que «La observancia y la práctica de la religión o de las creencias pueden incluir no sólo actos ceremoniales sino también costumbres tales como (...) el uso de prendas de vestir o tocados distintivos»⁸⁴.

Para considerar que el uso del velo islámico (en sus distintas formas de vestuario) constituye una manifestación adscribible a la libertad de conciencia o de creencias proclamada en el art. 16.1 CE, debe previamente dilucidarse, en efecto, si estas prendas son o no la expresión de una creencia religiosa susceptible de ser amparada por la citada disposición constitucional⁸⁵. Este es, sin duda, un asunto polémico en el foro académico.

Al respecto, Areces (2014, pp. 26-27) ha sostenido que el velo islámico no es un símbolo religioso y que, en consecuencia, no puede tutelarse por la libertad de conciencia, ya que de las disposiciones del Corán no emana ningún deber moral de vestir velo alguno (sea integral o no); se trata, en su opinión, de un símbolo discriminatorio impuesto por el régimen de los talibanes que pone a la mujer en una posición extremadamente débil en la sociedad. Con todo, esta no parece ser la posición mayoritaria adoptada en el foro académico y tampoco la tesis acogida por los tribunales. Diversos tratadistas (Aláez, 2012, p. 147; Motilla, 2004, pp. 92-93; Reguero, 2021, pp. 903,911) como los órganos jurisdiccionales (el TS⁸⁶ y el TEDH⁸⁷) han señalado que portar el velo islámico (sea integral o no) constituye una

⁷⁹ Por todas, STC 141/2000, de 29 de mayo, FJ 4.º; STEDH, *Eweida y otros c. Reino Unido*, de 15 de enero de 2013, párr. 80.

⁸⁰ STC 15/1982, de 23 de abril, FJ 6.º.

⁸¹ Por todas, STC 177/1996, de 11 de noviembre, FJ 9.º.

⁸² Véase, por ejemplo, señalando esta doble dimensión de la genérica libertad de conciencia en el ámbito académico a los siguientes autores: (Alenda, 2015, pp. 29 y ss.) y (Martínez-Torrón, 2018, p. 77).

⁸³ Comentario General del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas al art. 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos, de 27 de septiembre de 1993. De conformidad con el art. 18.1: «Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza».

⁸⁴ *Ibidem*, párr. 4.

⁸⁵ Respecto al fundamento teológico del uso del velo islámico véase *supra* la nota núm. 8 de este trabajo.

⁸⁶ STS, Sala de lo Contencioso, de 14 de febrero de 2013, FFJJ 8.º y 9.º.

⁸⁷ Véase, por todas, para el *hiyab*, la STEDH, *Leyla Şahin c. Turquía*, de 10 de noviembre de 2005, párr. 78. En relación con el velo integral, véase la STEDH, *S.A.S. c. Francia*, de 1 de junio de 2014, párr. 106.

manifestación que emana de la libertad de conciencia proclamada respectivamente en los arts. 16.1 CE y 9.1 CEDH.

Rawls afirma que «existe la tentación de decir que la ley debe respetar siempre los dictados de la conciencia, pero esto no puede ser» (1971, p.337). Como en reiteradas ocasiones ha señalado el TC, la libertad de conciencia o de creencias no es un derecho absoluto e ilimitado; sus manifestaciones pueden restringirse por la cláusula del orden público a la que alude el texto Constitucional en el art. 16.1 o por otros bienes constitucionales dignos de tutela⁸⁸. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa⁸⁹ (LOLR) concreta cuáles son los elementos que forman parte de aquella: a) la protección del derecho ajeno; b) la salvaguardia de la seguridad pública; c) la salud pública, y d) la moral pública. El art. 9.2 CEDH sigue muy de cerca esta redacción cuando establece que la libertad de conciencia «no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los demás».

Los límites de la libertad de conciencia o de creencias están sujetos a «una interpretación estricta y restricta»⁹⁰ y deben justificarse a la luz del principio de proporcionalidad; si se quiere restringir la libertad de conciencia deberá argumentarse que la injerencia es adecuada, necesaria y proporcional en sentido estricto en orden a tutelar un fin constitucional legítimo⁹¹. Además, el principio de concordancia práctica «exige que el derecho llamado a ceder no vaya más allá de las necesidades de realización del derecho preponderante»⁹²; es decir, si la libertad de conciencia debe ceder por la existencia de un interés jurídico prevalente, la lesión a esta ha de ser la mínima posible y los medios empleados los menos restrictivos existentes (Cañamares, 2012, pp. 117-118) (*minimal impairment* o *least restrictive means* en terminología del derecho anglosajón)⁹³.

4.2. Sobre la prohibición legal de usar el velo islámico en el espacio público: ¿veto genérico o limitaciones *ad casum*?

De las iniciativas legislativas presentadas, los motivos o argumentos jurídicos invocados para fundamentar la prohibición legal de portar el velo islámico en el espacio público abierto pueden reducirse a cuatro: a) igualdad y dignidad de la mujer; b) seguridad pública; c) neutralidad del Estado, y finalmente d) razones de orden público inmaterial.

A continuación, se estudiará separadamente si estos motivos pueden justificar constitucionalmente dicha medida. Es importante aclarar de forma apriorística que la respuesta a los motivos a), c) y d) es homogénea, es decir, es aplicable a todas las vestimentas que conforman el velo islámico. Por el contrario, el segundo de ellos, el

⁸⁸ Por todas, STC 154/2002, de 18 de julio, FJ 7.º.

⁸⁹ Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, art. 3.1.

⁹⁰ STC 141/2000, de 29 de mayo, FJ 3.º *in fine*.

⁹¹ Véase, por todas, la STC, 66/1995, de 8 de mayo, FJ 5.º.

⁹² STC 154/2002, de 18 de julio, FJ 12.º.

⁹³ Así, por ejemplo, si en un control de seguridad de un aeropuerto se le exige a la mujer que porta el velo integral que se identifique, la identificación deberá hacerse de forma privada y no delante de los demás pasajeros y, si es posible, delante de una mujer y no de un varón; o si se le requiere a una alumna de un instituto que se quite el *hiyab* en clase de deporte cuando ponga en peligro su salud o integridad física, se le deberá conceder la posibilidad de cubrir su cabello, si la mujer así lo desea, con otras prendas que no pongan en peligro su integridad física como boinas, gorros de baño o prendas similares.

motivo b), ofrece una solución distinta, ya que esta se halla inexorablemente condicionada a que la prenda oculte o no el rostro u ovalo de la mujer.

4.2.1. Igualdad y dignidad de la mujer

La igualdad entre hombres y mujeres y la dignidad de la mujer pueden incluirse en el límite de la moral pública a la que alude explícitamente el art. 3.1 LOLR. El TC se ha referido a esta como «el *minimum* ético para la vida social»⁹⁴ que, según autorizada doctrina (Polo, 2012, pp. 229-230), se identifica con el respeto a la dignidad humana, así como el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE) siendo su exponente primordial la protección de los derechos y libertades de los individuos.

En lo que se refiere a la igualdad entre hombres y mujeres, desde posturas feministas (Macías, 2011, pp. 141-153) se ha señalado que el uso del velo islámico vulnera la igualdad de género, ya que a la mujer musulmana se le imponen unas vestimentas que no se le imponen al hombre musulmán. Ello colocaría a la mujer en una posición de subordinación o sometimiento hacia el hombre. Además, se resalta que la mujer no tiene una verdadera libertad de opción a la hora de decidir si ponerse o no el velo islámico; su uso respondería a una imposición familiar forjada al albur de una tradición patriarcal.

Esta tesis sería discutible, ya que habría que analizar caso por caso si el uso del velo islámico responde a dicho planteamiento o no. En cualquier caso, partir de la presunción de que la mujer que viste el velo islámico lo hace de forma obligada contradiría el valor superior de la libertad (art. 1.1 CE) y el libre desarrollo de la personalidad, que es fundamento del orden político y de la paz social (art. 10.1 CE), cuando esta haya elegido voluntariamente emplearlo. En el caso de que no fuera así, los sujetos que la hubieran obligado a vestir dicha prenda estarían incurriendo en un delito de coacciones y deben ser castigados. Esta idea ha sido respaldada tanto por el TS⁹⁵ como por el TEDH⁹⁶ al indicar que la igualdad de género no puede argüirse para vetar una práctica cuando es libremente defendida por la propia mujer. Finalmente, no cabe olvidar, en consonancia con lo indicado, que la libertad de conciencia, en cuanto derecho fundamental, forma también parte de la moral pública que ha de tutelarse.

En lo que atañe a la dignidad humana, en el ordenamiento jurídico español esta no ha sido reconocida como un derecho fundamental autónomo⁹⁷; se trata, según el intérprete supremo del texto constitucional, de un valor jurídico fundamental vinculado a determinados derechos fundamentales⁹⁸. Moralmente podría resultar vejatorio para la mujer que en pleno siglo XXI deba cubrirse el rostro totalmente con un velo integral, nota que no se considera extensible al *hiyab* y al *chador*. Sin embargo, desde el ámbito estrictamente jurídico, el derecho fundamental a la libertad de conciencia y el principio de neutralidad exigen que sea la propia mujer musulmana (y no la sociedad y mucho menos los poderes públicos, puesto que se hallan incapacitados, en virtud del principio de neutralidad, para valorar la legitimidad de las creencias de los ciudadanos, así como las formas que llevan a cabo para exteriorizarlas⁹⁹) la única que debe valorar si es indigno o no usar el velo islámico.

⁹⁴ STC 62/1982, de 15 de octubre, FJ 3.º ap. B).

⁹⁵ STS, Sala de lo Contencioso, de 14 de febrero de 2013, FJ 10.º.

⁹⁶ STEDH, S.A.S c. *Francia*, de 1 de julio de 2014, párr. 125.

⁹⁷ STC 120/1990, de 27 de junio, FJ 4.º.

⁹⁸ STC 53/1985, de 11 de abril, FJ 8.º.

⁹⁹ Véase *infra* nota núm. 107.

Tras lo dicho cabe concluir que la prohibición general de usar el velo islámico en el espacio público abierto no es adecuada ni proporcional para tutelar los fines constitucionales de la protección de la igualdad de género y la dignidad humana de la mujer.

4.2.2. Seguridad pública

Tal vez, la seguridad pública que acoge el art. 3.1 LOLR y que cabe identificar con «la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano»¹⁰⁰, sea la cláusula principal y que más juego de a la hora de limitar el uso del velo islámico en el espacio público abierto.

Aquí resulta menester diferenciar entre el velo integral (el *niqab* y *burka*) y el que no lo es (*hiyab* y *chador*).

1) Velo integral. Se deben distinguir dos situaciones:

De un lado, la existencia de una amenaza o peligro real y cierto para la seguridad colectiva¹⁰¹. Ello tiene lugar en el contexto de actividades terroristas realizadas por determinados grupos islámicos integristas radicales. En este supuesto, la prohibición general de emplear el velo integral sería proporcionada. Sin embargo, actualmente no existe dato sociológico que acredite dicho peligro en España, por lo que no podría servir de fin constitucionalmente legítimo para sustentar un veto genérico hoy en día.

De otro lado, aun no habiendo un ambiente de terror y violencia para la población, existen algunas situaciones en las que podría restringirse el velo integral. La respuesta (positiva o negativa) para usar dicha vestimenta deberá dilucidarse a partir de un juicio ponderado casuístico aplicando la regla de la proporcionalidad (Motilla, 2012, p. 185). La mayoría de las previsiones legales aplicables, que tendrían como finalidad la identificación de la mujer, pueden ser de dos tipos:

a) La identificación policial: la LOSC posibilita «la identificación de las personas cuyo rostro no sea visible total o parcialmente por utilizar cualquier tipo de prenda u objeto que lo cubra» únicamente para dos situaciones. Por una parte, cuando existan indicios de que la persona haya podido participar en la comisión de una infracción; y por otra, cuando sea necesario para prevenir la comisión de un delito¹⁰². Si se dan estas circunstancias la mujer que lleva el *burka* o el *niqab* podrá ser identificada. Ahora bien, lo que no es admisible es el *racial profiling*: realizar, en el marco de un control general, la identificación singular a la mujer musulmana por el mero hecho de llevar el velo integral en la vía pública. Ello implicaría, cuando menos, una clara discriminación de la mujer debido a sus creencias religiosas (art. 14 CE) y sería, además, contrario a la dignidad humana (art. 10.1 CE)¹⁰³.

b) La identificación administrativa: aquí se incluiría la normativa reguladora de la expedición y renovación de documentos oficiales como el documento nacional de

¹⁰⁰ STC 33/1982, de 8 de junio, FJ 3.º.

¹⁰¹ STEDH, S.A.S. c. Francia, de 1 de julio de 2014, párr. 139.

¹⁰² Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, art. 16.

¹⁰³ Respecto a la identificación por motivo de raza véase Lasagabaster (2022, pp. 122-124).

identidad¹⁰⁴, el pasaporte¹⁰⁵ o el permiso de conducir¹⁰⁶, que exigen una fotografía con la cabeza de la persona descubierta y sin ningún tipo de prenda que dificulte la identificación de la persona. Estas limitaciones pueden fácilmente considerarse proporcionadas. Del mismo modo, la identificación administrativa puede operar como límite del velo integral cuando sea necesaria para acceder a edificios públicos, a recintos de concurrencia pública (un servicio administrativo o un espectáculo en el que se requiere tener una mínima edad) o cuando se ejerza un derecho que exige la identificación de la persona (por ejemplo, la participación en un concurso público o la conducción de un vehículo) (Amérigo y Pelayo, 2013, p. 50).

2) *Hiyab* y *chador*. Naturalmente, el uso del *hiyab* y el *chador*, no pueden limitarse apelando a la seguridad pública, puesto que el uso de tales atuendos permite identificar sin problema alguno el rostro o cara de la mujer musulmana.

4.2.3. Neutralidad del Estado

La neutralidad del Estado o laicidad (términos que cabe considerar sinónimos) se proclama en el art. 16.3 CE cuando declara que «Ninguna confesión tendrá carácter estatal». Este valor constitucional, que hace posibles los principios de la libertad e igualdad religiosa (Souto, 2011, p. 100), se sustenta en dos pilares: a) la neutralidad que impide al Estado y a los poderes públicos evaluar la legitimidad de las creencias de los ciudadanos así como las formas llevadas a cabo para exteriorizarlas¹⁰⁷, y b) la separación que presupone la independencia entre el Estado y las confesiones religiosas evitando, como ha señalado el TC, la «confusión entre fines estatales y religiosos»¹⁰⁸. En suma, lo que el Estado no puede hacer es asumir en su producción normativa la doctrina moral de un grupo religioso.

No obstante, el principio constitucional de la neutralidad no puede trasladarse con el mismo rigor a los particulares (Llamazares, 2011, p. 371). Imaginemos el caso de la mujer musulmana que camina con el velo (sea integral o no) por calles, avenidas o plazas para realizar la compra de la semana o que juega con sus hijos en unos toboganes instalados en un parque municipal, por citar algunos ejemplos que conforman el espacio público. Aquel valor constitucional solo vincula al Estado y a sus empleados públicos y no a las personas privadas. Por lo tanto, este límite no puede justificar un veto general a portar el velo islámico en el espacio público abierto.

4.2.4. Orden público inmaterial

Queda, por último, determinar si algunas razones que conforman el denominado orden público inmaterial pueden justificar constitucionalmente la prohibición legal de usar el velo islámico en el espacio público. Entre estos motivos se encuentran los siguientes: la convivencia en común, la incompatibilidad del islam con los valores occidentales y la contrariedad del código de vestimenta de la mujer musulmana con la identidad, cultura, usos, modos y costumbres del Estado español.

¹⁰⁴ Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados en firma electrónica, art. 5. b).

¹⁰⁵ Real Decreto 896/2003, de 11 de julio, por el que se regula la expedición del pasaporte ordinario y se determinan sus características, art. 4.1 c).

¹⁰⁶ Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores, anexo III, 1.b).

¹⁰⁷ STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 8.º; STEDH, *Eweida y otros c. Reino Unido*, de 15 de enero de 2013, párr. 81.

¹⁰⁸ STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4.º.

Pues bien, el orden público inmaterial no constituye un fin legítimo que pudiera respaldar una disposición prohibicionista de estas características. Existen algunas razones para que esto sea así. Primera, dichos motivos no figuran expresamente ni en la CE ni en la LOLR como límites del derecho fundamental de la libertad de conciencia, por lo que deben ser rechazados en tanto en cuanto estos están sujetos a una interpretación restrictiva; segunda, conceder un carácter vinculante a dichas razones supondría, cuando menos, negar la supremacía del texto constitucional; y tercera, el TC ha señalado que no existen unos hipotéticos principios o valores suprapositivos al margen de los fijados en la CE, ya que, de lo contrario, se estaría negando el orden jurídico establecido por el poder constituyente en aquella (Aláez, 2017, p. 184).

4.2.5. Colofón

Un eventual veto general, abstracto e indiscriminado a usar el velo islámico en el espacio público abierto es contrario a la CE, puesto que se trata de una medida o injerencia desproporcionada en el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de conciencia o de creencias. Las mujeres que usan el *hiyab* y el *chador* pueden hacerlo libremente, ya que ello no afecta, en modo alguno, a ningún elemento que conforma el orden público. En lo que respecta al velo integral (*niqab* y *burka*), este podrá limitarse (que no prohibirse) de forma casuística por aquellas disposiciones normativas dirigidas a la salvaguardia de la seguridad pública en materia de identificación personal a través de un estricto escrutinio del carácter proporcionado de la restricción por parte de los operadores jurídicos (la administración o el juez).

5. Reflexiones finales

Antes de finalizar el presente ensayo, se considera necesario realizar una serie de reflexiones acerca de este tipo de disposiciones prohibicionistas que pretenden sancionar a la mujer musulmana por vestir sus atuendos religiosos en el espacio público abierto.

Este tipo de normas derivan de la psicosis terrorista que existe en Occidente, originada a raíz de los atroces atentados que tuvieron lugar el 11S, 11M y 7J, y que no ha sido superada. Mediante una errónea identificación del islam con el fundamentalismo islámico que propugnan determinados grupos radicales como el yihadismo, ha sido la mujer quien ha pagado la penitencia vetándole vestirse con las prendas que le identifican con su identidad cultural siempre que lo haya decidido de forma voluntaria. En suma, se ha confundido el todo con lo que es la excepción; el islam es una religión de carácter pacífico y la inmensa mayoría de los musulmanes condenan explícitamente el uso de la violencia. Sería aconsejable concienciar a la sociedad sobre ello.

Tampoco cabe ignorar que los argumentos que se vierten en el foro por algunas formaciones políticas para justificar la prohibición se disfrazan con otros de tinte islamófobo y xenófobo, lo cual es contrario al pluralismo que es, no se olvide, un valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), a la cláusula antidiscriminatoria (art. 14 CE), la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad, que constituyen fundamentos del orden político y de la paz social (art. 10.1 CE). En otras ocasiones, esta problemática se instrumentaliza mediante la demagogia cuando se acerca algún proceso electoral; se quieren exaltar las almas como arma electoral para ganar votos a costa de prohibir el ejercicio legítimo de un derecho fundamental.

Además, es importante recalcar que estas disposiciones prohibicionistas pueden tener efectos muy adversos para las mujeres musulmanas. El veto arrincon

a la mujer de la vida social y la condena a encerrarse en casa de forma perpetua si es que decide obedecer inexorablemente a su conciencia. Dicha circunstancia impide a la mujer tener acceso a la educación, la cual es una herramienta poderosa y eficaz para integrarla en la sociedad o para que se inserte en el mercado laboral. No se olvide que la cláusula social del art. 9.2 CE obliga «a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

Asimismo, aquella medida legislativa amén de estigmatizar a la mujer musulmana (y, consecuentemente, exponerla a eventuales amenazas o agresiones de terceros), puede considerarse por la comunidad islámica como un ataque a su cultura e identidad; al producirse este choque entre civilizaciones, aumenta el riesgo de radicalización de las personas que profesan el islam con las consecuencias que eso conlleva, las cuales lamentablemente todos ya conocemos.

La actitud de un Estado pluralista, como es el Estado español, no debería ser el de invisibilizar una práctica religiosa; como ha indicado la Asamblea Parlamentaria, se deberían realizar, siempre que sea posible, acomodos a las minorías religiosas, con la condición de que los imperativos morales respeten el orden público fijado por el texto constitucional. La doctrina del acomodo razonable, que emana del derecho norteamericano, ha sido acogida implícitamente por el TEDH para resolver algunas cuestiones referidas a la libertad de conciencia como el uso personal de símbolos religiosos masculinos musulmanes o la objeción de conciencia, por citar algunas. La fecunda construcción hermenéutica de la *reasonable accommodation*, que podría canalizarse en el ordenamiento jurídico español por el mandato exegético del art. 10.2 CE e incluirse en el principio de proporcionalidad, exige al Estado una adaptación del derecho para posibilitar las reivindicaciones religiosas, siempre que no lesionen el orden público protegido por la ley. De esta manera, la sociedad se mantiene más cohesionada y se evitan los conflictos en materia de conciencia. Como ha señalado en reiteradas ocasiones la Corte de Estrasburgo, el deber del Estado es asegurar la tolerancia mutua entre los grupos religiosos opuestos y que el papel de las autoridades no es remover la causa de la tensión eliminando el pluralismo, sino asegurar que las comunidades religiosas se toleran mutuamente. Para ello, sería conveniente un diálogo sosegado entre el Estado y la confesión islámica. En este sentido, la Comisión Asesora de la Libertad Religiosa del Estado puede ser el cauce idóneo para ello.

En suma, como en su día sostuvieron las magistradas Nussberg y Jäderblom, no existe un pretendido derecho a no escandalizarse o a sentirse provocado visualmente ante prendas que provienen de diferentes modelos de identidad cultural y religiosa, aunque estén muy alejados de nuestra cultura y estilo de vida, siempre que se ejerzan dentro de los límites que marca la Carta Magna.

Bibliografía

- Aláez, B. (2017). Neutralidad del Estado y símbolos religiosos en el espacio público. *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXXIII, pp. 217-256.
- Aláez, B. (2012). Reflexiones jurídico-constitucionales sobre la prohibición del velo islámico integral en Europa. En I. Gutiérrez y M.A. Presno (eds.), *La inclusión de los otros: símbolos y espacios de la multiculturalidad* (pp.121-162). Comares.
- Alenda, M. (2015). *La libertad de creencias y su tutela jurídica*. Tirant lo Blanch.

- Amérigo F. y Pelayo, D. (2013). *El uso de símbolos religiosos en el espacio público en el Estado laico español*. Fundación Alternativas.
- Areces, M.T. (2011). ¿El velo integral, Burka, Niqab, queda amparado por el legítimo ejercicio de la libertad religiosa? *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, (26), pp. 1-52.
- Brems, E., Vrielink, J. y Ouald Chaib, S. (2013). Uncovering French and Belgian Face Covering Bans. *Journal of law religion and State*, (2), pp. 85-99.
- Caicedo, N. (2017). La doctrina sobre los límites a los derechos y libertades en el marco del Convenio europeo de derechos humanos. Especial referencia al caso SAS c. Francia. *Revista Internacional Consinter de Direito*, (IV), pp. 155-186.
- Cañamares, S. (2012). La inclusión de los otros: la simbología religiosa en el espacio público. En I. Gutiérrez, y M.A. Presno (eds.), *La inclusión de los otros: símbolos y espacios de la multiculturalidad* (pp. 99-120). Comares.
- Catalá, S. (2009). Libertad religiosa de la mujer musulmana en el islam y uso del velo. En A. Motilla. (coord.), *El pañuelo islámico en Europa* (pp. 45-47). Marcial Pons.
- Contreras, J.M. y Celador, O. (2007). *Laicidad, manifestaciones religiosas e instituciones públicas*. Fundación Alternativas.
- Félix, M.A. (2004). La ley francesa sobre símbolos religiosos. *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, (4), pp. 309-341.
- Ferreiro, J. (2024). El Velo islámico y la Laicidad. En A. Torres e I. Arjona (coords.), *10 años de Promoción y Defensa de la Libertad Religiosa: análisis, retos y propuestas para el presente y futuro de la libertad de creencias en España y Europa* (pp. 155-181). Dykinson.
- García, A. (2021). Artículo 9. Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. En I. Lasagabaster (dir.), *Convenio Europeo de Derechos Humanos. Comentario sistemático* (pp. 486-564). Aranzadi.
- Gutiérrez del Moral, M.J. (2020). El velo islámico: ¿Una causa de discriminación? Especial referencia a su uso en la escuela, en la documentación e identificación y en el ámbito judicial. *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXXVI, pp. 66-92.
- Labayle, H. (2004). El informe Stasi: origen y contenido. En I. Lasagabaster (dir.), *Multiculturalidad y laicidad. A propósito del informe Stasi* (pp. 17-29). Lete.
- Lasagabaster, I. (2004). Jurisprudencia europea sobre la prohibición de llevar el velo islámico. En I. Lasagabaster (dir.), *Multiculturalidad y laicidad. A propósito del informe Stasi* (pp. 91-120). Lete.
- Lasagabaster, I. (2022). La identificación de personas por la policía: su regulación en la ley de seguridad ciudadana. En I. Lasagabaster, N. Arrese y J.I. Cubero (coords.), *Seguridad ciudadana y derechos fundamentales* (pp. 113-145). Atelier.
- Llamazares, D. y Llamazares, M.C. (2011). *Derecho de la libertad de conciencia*. Aranzadi.
- López-Sidro, A. (2004). La mujer y el Islam: La cuestión del velo en España. *Revista de Estudios de Ciencias Sociales*, (11), pp. 71-78.
- Macías, M. (2011). El velo islámico: diversidad cultural y derechos de las mujeres. En M. Revenga, G. Ruiz-Rico, J.J. Ruiz y A. Barrero (coords.), *Los símbolos religiosos en el espacio público* (pp. 133-155). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Martín-Retortillo, L. (2010). Los ayuntamientos y el régimen jurídico de atuendos y vestimentas. Una aproximación. *Anuario del Gobierno Local*, (1,) pp. 341-365.
- Martín-Retortillo, L. (2015). El debate sobre el uso de los espacios públicos, ¿andar por la calle desnudo o con la cara tapada? *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (33), pp. 13-72.
- Martínez-Torrón, J. (2009). La cuestión del velo islámico en la jurisprudencia de Estrasburgo. *Derecho y Religión*, (4), pp. 87-109.
- Martínez-Torrón, J. (2018). Artículo 16. En S. Muñoz (ed.), *Comentario mínimo a la Constitución española* (pp. 76-79). Planeta, con la colaboración de las Cortes Generales y el Tribunal Constitucional.
- Motilla, A. (2004). El problema del velo islámico en Europa y en España. *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, (20), pp. 87-103.
- Motilla, A. (2012). La prohibición del Burqa islámico en Europa y en España: reflexiones “de iure condendo”. *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, (28), pp. 171-196.
- Navarro, R. y Martínez-Torrón, J. (2011). *Conflictos entre conciencia y ley*. Iustel.
- Olmedo, M. (2014). La sentencia del TEDH en el asunto S.A.S c. Francia [GC], núm.43835/2011, ECHR 2014, sobre la prohibición del velo integral en lugares públicos. *Diario La Ley*, (8363), pp. 1-13.
- Polo, J.R. (2012). Libertad de creencias y orden público en la constitución española: claves de interpretación. *Foro. Revista de Ciencias Sociales y Jurídicas*, vol. 15, núm. 2, pp. 213-232.
- Power-Forde, A. (2016). Freedom of Religion and “Reasonable Accommodation” in the Case Law of the European Court of Human Rights. *Oxford Journal of Law and Religion*, (5), pp. 575-603.
- Rawls J. (1979 [1971]). *Teoría de la Justicia*. Fondo de Cultura Económica.
- Reguero, M.T. (2021). Regulación del velo integral en Estos de la Unión Europea. En D. Llamazares y otros (coords.), *El Derecho Eclesiástico del Estado. Homenaje al profesor Dr. Gustavo Suárez Pertierra* (pp. 889-913). Tirant lo Blanch.
- Relaño, E. (2024). Prohibición del velo integral y los derechos de las mujeres: un debate inacabado. En A. Torres e I. Arjona (coords.), *10 años de Promoción y Defensa de la Libertad Religiosa: análisis, retos y propuestas para el presente y futuro de la libertad de creencias en España y Europa* (pp. 365-385). Dykinson.
- Souto, J.A. (2011). *El derecho de libertad de creencias*. Marcial Pons.
- Yusuf, Hakeen (2014). SAS v. France. Supporting ‘living together’ or Forced Assimilation. *International Human Rights Review*, vol.3(2), pp. 277-302.