

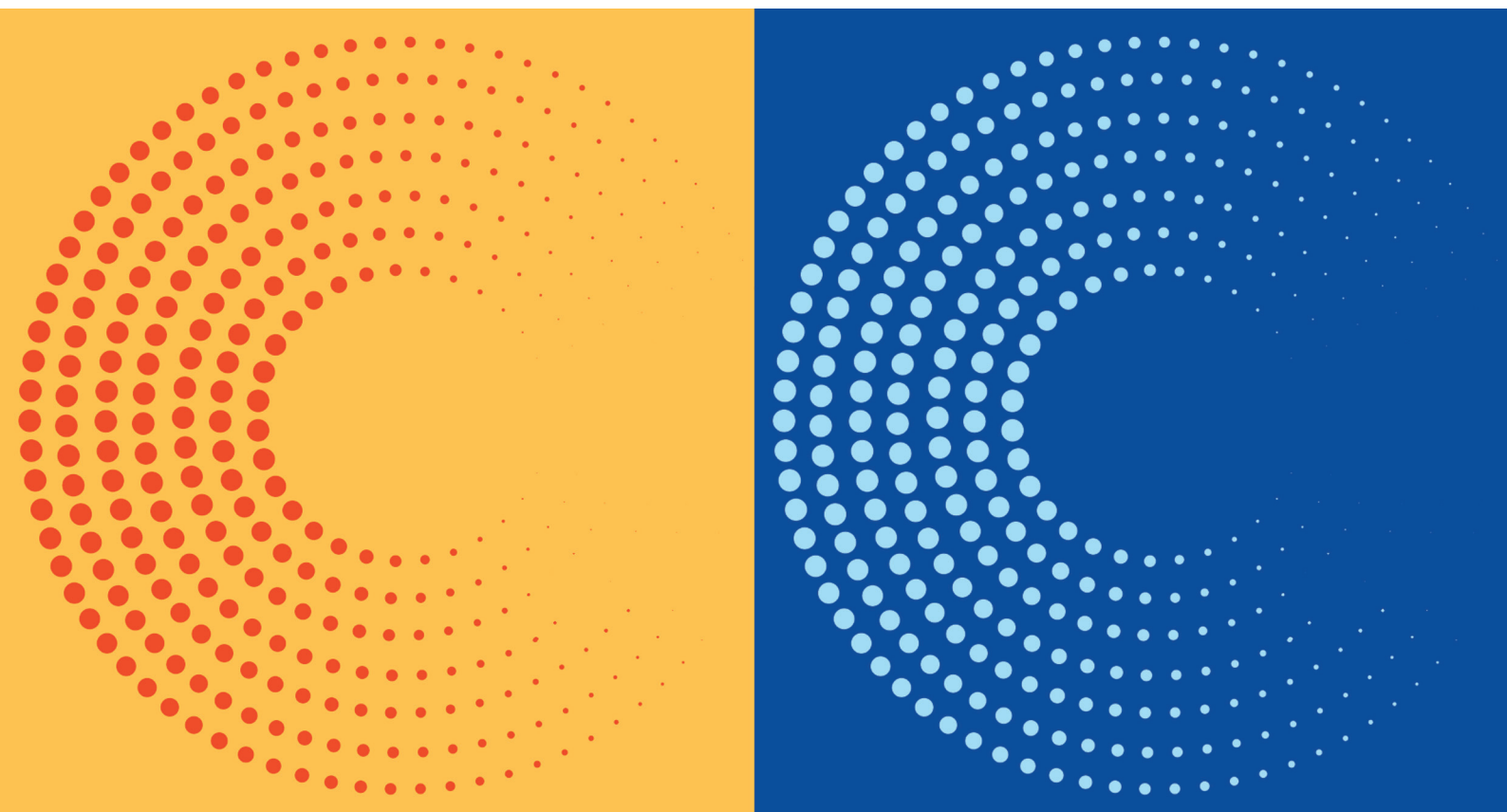
IGUALDAD DE GÉNERO Y CREENCIAS EN LA AGENDA 2030:

DIEZ POLICY BRIEFS

coordinación

Francisca Pérez-Madrid

**Javier Alonso Calderón
Montserrat Gas-Aixendri
Elena García-Antón Palacios
Silvia Meseguer Velasco
Francisca Pérez-Madrid
Ana María Vega Gutiérrez**



IGUALDAD DE GÉNERO Y CREENCIAS EN LA AGENDA 2030:

DIEZ POLICY BRIEFS

IGUALDAD DE GÉNERO Y CREENCIAS EN LA AGENDA 2030:

DIEZ POLICY BRIEFS

coordinación

Francisca Pérez-Madrid

Javier Alonso Calderón

Montserrat Gas-Aixendri

Elena García-Antón Palacios

Silvia Meseguer Velasco

Francisca Pérez-Madrid

Ana María Vega Gutiérrez

DYKINSON

2026

**Este libro es fruto del proyecto PID2020-114400GB-I00,
financiado por el MCIN/AEI/10.13039/501100011033**



© 2026 Autores

Editorial Dykinson
c/ Meléndez Valdés, 61 – 28015 Madrid
Tlf. (+34) 91 544 28 46
E-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.com>

Preimpresión: TALLERONCE

ISBN: 979-13-7047-350-1

Versión electrónica disponible en Dipòsit Digital de la Universitat de Barcelona
<https://hdl.handle.net/2445/229936>



Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 España

ÍNDICE

PRÓLOGO	<i>Francisca Pérez-Madrid</i>	9
Policy Brief n.º 1	Discurso religioso sobre identidad de género: ¿libertad de expresión o discurso de odio? <i>Montserrat Gas-Aixendri</i>	13
Policy Brief n.º 2	Igualdad de género y libertad religiosa: métodos alternativos para gestionar el conflicto <i>Montserrat Gas-Aixendri</i>	19
Policy Brief n.º 3	Integración de la perspectiva de género en la gobernanza religiosa: el caso de Cataluña <i>Javier Alonso Calderón</i>	27
Policy Brief n.º 4	Contenidos SOGI en la educación obligatoria: derechos parentales, pluralismo y límites del Estado <i>Francisca Pérez-Madrid</i>	35
Policy Brief n.º 5	El uso del velo islámico en los centros educativos públicos: autonomía de los centros, libertad religiosa y reserva de ley <i>Ana María Vega Gutiérrez</i>	43
Policy Brief n.º 6	Religión, igualdad de género y gobernanza deportiva. Desafíos normativos y opciones para los organismos deportivos internacionales <i>Silvia Meseguer Velasco y Elena García-Antón Palacios</i>	55
Policy Brief n.º 7	Derecho de Familia religioso e igualdad de género. Desafíos jurídicos y opciones de política pública <i>Silvia Meseguer Velasco</i>	63
Policy Brief n.º 8	Matrimonios infantiles, forzados y uniones tempranas en América Latina y España. Desafíos jurídicos, brechas estructurales y rutas de política pública <i>Ana María Vega Gutiérrez</i>	69
Policy Brief n.º 9	Objeción de conciencia sanitaria e igualdad de género. Libertad de conciencia profesional y garantía de acceso efectivo a la atención sanitaria <i>Francisca Pérez-Madrid</i>	83
Policy Brief n.º 10	Mujeres refugiadas, género y libertad religiosa: hacia un enfoque interseccional en las políticas de asilo e igualdad <i>Francisca Pérez-Madrid</i>	93

PRÓLOGO

Francisca Pérez-Madrid

Catedrática de Derecho Eclesiástico del Estado, Universitat de Barcelona

Las sociedades democráticas contemporáneas afrontan un desafío que incide simultáneamente en el derecho, la política y la organización institucional: garantizar de forma conjunta la igualdad de género, la libertad religiosa y el pluralismo en un contexto marcado por una creciente diversidad cultural y moral. Este desafío trasciende el plano teórico y se manifiesta en múltiples ámbitos de la vida social, por lo que es necesario revisar no solo los planteamientos, sino también las herramientas de política pública disponibles.

El presente volumen se sitúa en ese cruce de caminos. Los *policy briefs* que lo integran parten de una premisa clara: la igualdad entre mujeres y hombres y la libertad de religión o de conciencia son derechos fundamentales del mismo rango, cuya convivencia no puede resolverse mediante jerarquizaciones abstractas. La teoría contemporánea de los derechos humanos —como recoge la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993)— subraya su carácter universal, indivisible e interdependiente, por lo que es preciso interpretarlos de forma conjunta, teniendo en cuenta su interrelación y las circunstancias concretas en las que se ejercen.

Desde esta perspectiva, la dignidad humana exige comprender los derechos como parte de un todo coherente. Solo cuando se analizan en relación con las condiciones reales de la vida de las personas adquieren su pleno sentido. En definitiva, proteger un derecho no debería implicar necesariamente limitar otro, sino que exige un esfuerzo de articulación para que sea posible su coexistencia efectiva en la práctica.

En este contexto, resulta relevante recordar que el derecho no puede concebirse únicamente como el resultado de equilibrios de poder o de consensos circunstanciales, sino que encuentra su fundamento último en la dignidad intrínseca de la persona. Desde esta base, la libertad religiosa no constituye un elemento accesorio, sino una dimensión constitutiva de los derechos humanos, inseparable del respeto al pluralismo. Ahora bien, este pluralismo no puede confundirse con el relativismo: la diversidad de convicciones solo puede sostenerse de manera justa si se apoya en un marco común de respeto a la dignidad y a los derechos fundamentales.

Este enfoque entronca, además, con los principios que inspiran la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En particular, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 (igualdad de género), el ODS 10 (reducción de las desigualdades) y el ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) proporcionan un marco normativo y político que refuerza la necesidad de abordar de manera integrada los distintos derechos fundamentales. La realización efectiva de estos objetivos exige garantizar simultáneamente la igualdad, la libertad y el respeto al pluralismo religioso o de creencias en sociedades abiertas y diversas.

De ahí que la responsabilidad de los poderes públicos exige el diseño de mecanismos que permitan el ejercicio conjunto de los derechos fundamentales. Así se evitarán tanto las soluciones que prioricen sistemáticamente unos derechos sobre otros como las respuestas simplificadoras que ignoren la complejidad del pluralismo social.

En este contexto, los trabajos reunidos en este volumen tienen su origen en la investigación desarrollada en la obra colectiva *Género, religión y derechos fundamentales: nuevos desafíos jurídicos* (Dykinson, 2026), en la que se sentaron las bases teóricas de las cuestiones aquí abordadas y que se encuentra disponible en acceso abierto, lo que facilita una mayor difusión de sus resultados. Los *policy briefs* que ahora se presentan suponen un paso adicional al trasladar dicho análisis al ámbito de la política pública, con el objetivo de ofrecer propuestas concretas que orienten la toma de decisiones.

Una de las ideas centrales del libro es que muchas de las tensiones actuales no derivan tanto de una incompatibilidad real entre derechos como de la forma en que se diseñan y aplican las políticas públicas. Cuando estas son fragmentarias o imprecisas, los conflictos tienden a intensificarse y a desplazarse hacia los tribunales o hacia un debate público cada vez más polarizado. Por el contrario, la existencia de criterios claros de ponderación, marcos normativos coherentes y soluciones organizativas adecuadas permite avanzar hacia formas más equilibradas de convivencia.

Los distintos capítulos ilustran esta problemática en ámbitos diversos. En el ámbito educativo, el uso de símbolos religiosos o la incorporación de contenidos vinculados a la igualdad de género plantean la necesidad de compatibilizar los objetivos públicos con el respeto al pluralismo. En el ámbito sanitario, las tensiones entre la libertad de conciencia de los profesionales y el acceso efectivo a prestaciones requieren soluciones organizativas que eviten trasladar el conflicto al plano individual. En el derecho de familia, la interacción entre normas civiles y normas confesionales pone de manifiesto la dificultad de proteger simultáneamente la igualdad y la diversidad normativa. Además, se proponen soluciones en ámbitos como el deporte, la protección de la infancia, el derecho de asilo y el tratamiento del conflicto en el espacio público. Los textos pueden leerse de forma autónoma, pero adquieren pleno sentido cuando se consideran conjuntamente.

La noción de vulnerabilidad ocupa también un lugar central en este análisis. No se trata de atribuirle de manera abstracta a determinados grupos, sino de reconocer su carácter situacional, vinculado a las condiciones concretas en las que viven las personas. Son esas condiciones —sociales, económicas o jurídicas— las que pueden situar a personas concretas en posiciones de desventaja, lo que exige respuestas públicas adecuadas que no menoscaben su autonomía ni generen nuevas formas de discriminación.

El volumen incorpora, además, propuestas que van más allá de la regulación normativa tradicional, como el recurso a métodos alternativos de resolución de conflictos, el impulso del diálogo institucional o el uso de instrumentos de *soft law*. Estas herramientas resultan especialmente valiosas para gestionar tensiones complejas sin comprometer la neutralidad del Estado ni la autonomía de las confesiones religiosas.

A pesar de la diversidad de los temas abordados, los trabajos convergen en algunas ideas fundamentales: existe una brecha entre los estándares internacionales y su apli-

cación efectiva; se constata la insuficiencia de los enfoques basados exclusivamente en la neutralidad formal y la necesidad de integrar el pluralismo como un principio estructural de las sociedades democráticas.

Sería poco realista pretender ofrecer respuestas unívocas o cerrar los numerosos debates abiertos en la actualidad. El objetivo de este volumen es proporcionar herramientas analíticas y propuestas de política pública que contribuyan a mejorar la calidad de las decisiones institucionales en un ámbito especialmente sensible. En este sentido, responde también a la creciente responsabilidad de la universidad en la transferencia del conocimiento hacia la sociedad, especialmente cuando se trata de la protección de los derechos fundamentales.

Los policy briefs que integran este volumen se organizan en torno a los distintos ámbitos en los que estas tensiones se manifiestan de manera especialmente relevante. Así, algunos capítulos abordan este equilibrio en sectores como la educación, la sanidad o el deporte, mientras que otros se centran en ámbitos jurídicos estructurales como el derecho de familia, la protección de la infancia o el derecho de asilo, así como en el tratamiento del conflicto en el espacio público. Esta diversidad responde a un planteamiento deliberado: mostrar cómo un mismo marco conceptual se proyecta sobre contextos institucionales distintos y exige soluciones de política pública adaptadas. Los textos pueden leerse de forma autónoma, pero adquieren pleno sentido cuando se consideran conjuntamente.

En última instancia, la relación entre igualdad de género y libertad religiosa no puede entenderse como un juego de suma cero. El reto consiste en gestionar las tensiones inherentes al pluralismo de manera justa y equilibrada. Solo así será posible avanzar hacia sociedades en las que ninguna persona —y, en particular, ninguna mujer— se vea obligada a renunciar a sus derechos, a sus convicciones o a su identidad para participar plenamente en la vida social.

Con ello se aspira, en definitiva, a contribuir a una reflexión más equilibrada y a una práctica más justa en la gestión de estos complejos desafíos.

Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación PID2020-114400GB-I00, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y la Agencia Estatal de Investigación (MCIN/AEI/10.13039/501100011033).

DISCURSO RELIGIOSO SOBRE IDENTIDAD DE GÉNERO: ¿LIBERTAD DE EXPRESIÓN O DISCURSO DE ODIO?

Montserrat Gas-Aixendri

Catedrática de Derecho Eclesiástico del Estado, Universitat Internacional de Catalunya

DESTINATARIOS

Ministerio de Igualdad, el Defensor del Pueblo, la Fiscalía General del Estado y los órganos autonómicos de igualdad.

RESUMEN EJECUTIVO

Europa registra un aumento de denuncias penales contra líderes religiosos por declaraciones sobre identidad de género y orientación sexual. Aunque la mayoría de estos procedimientos concluyen con absoluciones o sobreseimientos, su proliferación refleja una tensión estructural entre la libertad religiosa y de expresión, por un lado, y las normativas sobre discurso de odio, por otro.

El recurso al derecho penal como respuesta principal a estos conflictos presenta riesgos significativos. Este *policy brief* recomienda a las administraciones públicas: (1) aplicar el derecho penal con rigor y como última *ratio*; (2) fortalecer mecanismos no penales como el contrarrelato, la mediación y la autorregulación; (3) invertir en educación en derechos humanos y diversidad; y (4) crear espacios institucionales de diálogo interreligioso e intercultural. Solo mediante un enfoque integral que armonice todos los derechos fundamentales en juego —sin sacrificar unos en favor de otros— será posible avanzar hacia sociedades más inclusivas y cohesionadas.

PREGUNTA CLAVE DE POLÍTICA PÚBLICA

¿Dónde se encuentra el umbral jurídicamente exigible entre el discurso religioso legítimamente ofensivo y el discurso del odio penalmente relevante, y qué instrumentos deben emplear las administraciones públicas para gestionar ese conflicto sin erosionar el pluralismo democrático?

1

PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

En las últimas décadas, Europa ha experimentado un aumento significativo de denuncias contra líderes religiosos por declaraciones públicas relativas a la identidad de género y la orientación sexual. Este fenómeno pone de manifiesto una tensión creciente entre el derecho a la libertad religiosa y de expresión, por un lado, y los principios de igualdad y no discriminación, por otro, ambos pilares del Estado democrático de derecho.

Las leyes europeas sobre discurso de odio, concebidas para proteger a grupos vulnerables frente a expresiones que inciten al odio, la hostilidad o la violencia, han generado un intenso debate sobre sus efectos en la libertad de expresión —especialmente en el ámbito del discurso religioso—. El recurso frecuente al derecho penal para resolver

estos conflictos suscita preocupaciones sobre su idoneidad como herramienta de política pública, dados sus posibles efectos contraproducentes en términos de polarización social y erosión del pluralismo democrático.

2 RELEVANCIA DEL PROBLEMA

La relevancia del problema radica en que la gestión institucional de estos conflictos incide directamente en principios básicos del Estado de derecho y de la convivencia democrática.

- **Inseguridad jurídica:** la falta de precisión en conceptos como «incitación al odio» o «intolerancia» puede favorecer interpretaciones excesivamente amplias y la sanción de expresiones legítimas.
- **Efecto disuasorio:** la amenaza de sanciones puede promover la autocensura y empobrecer el debate público sobre cuestiones de interés general.
- **Riesgo de dobles estándares:** una aplicación desigual de estas normas puede generar la percepción de discriminación institucional, especialmente si el discurso religioso se trata con mayor severidad que otras expresiones críticas.
- **Impacto sobre el pluralismo democrático:** restringir perspectivas discrepantes, incluidas las religiosas, puede debilitar la diversidad de opiniones propia de una sociedad abierta y plural.

3 MARCO JURÍDICO DE REFERENCIA

El marco normativo aplicable a estos conflictos se articula en varios niveles:

- **En el plano internacional,** el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) reconoce la libertad de expresión, mientras que el artículo 20(2) prohíbe la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. El Plan de Acción de Rabat (2012) establece un test de seis factores (contexto, orador, intención, contenido, alcance, probabilidad de daño) para determinar cuándo procede la restricción penal de la expresión, fijando un umbral estricto que exige que solo los casos más graves sean criminalizados.
- **En el plano europeo,** el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) protege la libertad de expresión —incluyendo opiniones que ofenden, chocan o perturban—, sujeta a restricciones que deben ser proporcionales y necesarias en una sociedad democrática. El artículo 9 garantiza la autonomía de las instituciones religiosas. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha consolidado una jurisprudencia que exige distinguir entre discurso ofensivo y discurso del odio, atendiendo al contexto, la intención y el riesgo de daño. Es relevante también la Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo de la Unión Europea, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones del racismo y la xenofobia mediante el Derecho Penal.

► **A nivel nacional**, el instrumento jurídico central en España es el artículo 510 del Código Penal, que tipifica la incitación al odio, la hostilidad, la discriminación o la violencia por razón de, entre otros motivos, orientación o identidad sexual, ideología o religión. La vigente redacción es fruto de la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, que incorporó los criterios fijados en la STC 235/2007 y transpuso la Decisión Marco 2008/913/JAI.

► **En la jurisprudencia europea**, el análisis comparado revela que la mayoría de los procedimientos penales incoados contra líderes religiosos por declaraciones sobre identidad de género u orientación sexual han concluido con absoluciones o sobreseimientos (Gas-Aixendri, 2025). Así ocurrió, entre otros, en los casos de Åke Green (Suecia, 2005), el cardenal Gustaaf Joos y el obispo André-Mutien Léonard (Bélgica), el cardenal Rouco Varela (España, 2003), el obispo Fernando Sebastián Aguilar (España, 2014), el arzobispo de Granada (España, 2017) y el sacerdote Matthieu Raffray (Francia, 2024). Para determinar si una expresión está protegida o puede ser legítimamente sancionada, los tribunales suelen atender al contexto, la intención del emisor, el contenido y tono del mensaje, su alcance y la probabilidad de daño, de acuerdo con los criterios del Plan de Acción de Rabat (2012).

En este ámbito, la jurisprudencia europea tiende a considerar protegidas las expresiones doctrinales o morales, incluso cuando pueden resultar ofensivas, siempre que no contengan insultos gratuitos, no deshumanicen a un colectivo ni promuevan de manera efectiva la hostilidad, la discriminación o la violencia. Por ello, las condenas se han limitado, por regla general, a supuestos cualitativamente distintos: expresiones gratuitamente denigratorias, como en el caso Muscat (Malta, 2023), o discursos que incitaban directamente a la violencia, como en el caso del imán de Fuengirola (España, 2004).

En este contexto, el caso de la parlamentaria finlandesa Päivi Räsänen y del obispo luterano Juhana Pohjola merece una atención específica por su trayectoria procesal. Procesados por tres formas de expresión —un folleto de 2004, un tuit bíblico de 2019 y una entrevista radiofónica—, fueron absueltos por unanimidad en dos instancias sucesivas (2022 y 2023). Sin embargo, el Tribunal Supremo de Finlandia, en sentencia de 26 de marzo de 2026, los condenó por tres votos a dos por haber mantenido el folleto accesible en línea, mientras los absolvió por unanimidad en relación con el tuit, al no alcanzar la cita bíblica el umbral del delito de incitación al odio. Esta resolución resulta especialmente relevante porque pone de manifiesto la inseguridad jurídica que se produce cuando formas distintas de expresión del mismo autor reciben respuestas judiciales divergentes según el soporte y el momento de difusión; suscita dudas desde la perspectiva de la seguridad jurídica al sancionar un texto escrito veinte años antes de la ley aplicada; y puede generar el *chilling effect* sobre la expresión legítima de convicciones religiosas que el TEDH ha considerado incompatible con el artículo 10 del CEDH. La anunciada demanda ante el TEDH podría convertir este asunto en un potencial *leading case* europeo sobre los límites del discurso religioso en el espacio digital.

► **La jurisprudencia española** aplica con rigor el umbral constitucional fijado en la STC 235/2007, protegiendo las expresiones doctrinales religiosas que no alcanzan el nivel de incitación directa o indirecta a la violencia o a la discriminación.

4

**OPCIONES DE
POLÍTICA PÚBLICA**

Las administraciones públicas disponen de un abanico de respuestas que van desde el reforzamiento normativo hasta la promoción de alternativas no coercitivas.

OPCIÓN 1. Mantenimiento del enfoque penal con criterios más precisos

Consiste en conservar el recurso al derecho penal, pero dotándolo de criterios más claros y estrictos —en línea con el test del Plan de Acción de Rabat— para reducir la inseguridad jurídica y garantizar una aplicación proporcional y consistente. Requiere formación especializada de fiscales y jueces. Tiene como limitación que no elimina los efectos disuasorios ni el riesgo de polarización.

OPCIÓN 2. Priorización de mecanismos no penales

Implica relegar el derecho penal a última *ratio* y potenciar respuestas no coercitivas: derecho de réplica, contrarrelato institucional, mediación y mecanismos de autorregulación. Reduce el riesgo de criminalización de la discrepancia legítima y fomenta la cohesión social. Exige, no obstante, un compromiso activo de las instituciones públicas y de la sociedad civil.

OPCIÓN 3. Fomentar el pluralismo y el debate

Las administraciones públicas, desde su neutralidad, deben preservar un debate plural sobre género y diversidad sexual, evitando que se imponga una única visión y teniendo presente que el desacuerdo no es, por sí mismo, discriminación. En este marco, conviene reforzar la educación en derechos humanos y promover espacios estables de diálogo, como vía para prevenir el odio y fomentar el respeto mutuo a largo plazo. En el contexto español, esta exigencia cobra especial importancia a la luz de los debates suscitados tras la aprobación de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, y de la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, cuya aplicación ha intensificado el debate público y ha puesto de relieve la necesidad de distinguir con claridad entre discrepancia legítima, discurso ofensivo y discurso del odio jurídicamente relevante.

5

RECOMENDACIONES

A partir del análisis de la jurisprudencia europea y del marco normativo internacional, se formulan las siguientes recomendaciones dirigidas a las administraciones públicas:

1. Aplicar el derecho penal con carácter excepcional y criterios claros. [*Fiscalía General del Estado / Centro de Estudios Jurídicos / CGPJ*] La Fiscalía General del Estado, con apoyo formativo del Centro de Estudios Jurídicos y del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), debería promover criterios interpretativos que distingan con claridad el discurso ofensivo del discurso del odio penalmente relevante, conforme al TEDH, al Comité de Derechos Humanos de la ONU y al Plan de Acción de Rabat.

2. Supervisar la aplicación equitativa de las normas. [*Defensor del Pueblo / Órganos autonómicos de igualdad*] El Defensor del Pueblo y los órganos autonómicos de igualdad deberían hacer seguimiento de la aplicación práctica de las normas sobre discurso del odio para detectar dobles estándares, efectos disuasorios y posibles disfunciones en la protección del pluralismo.

3. Reforzar las respuestas no penales. [*Ministerio de Igualdad / Órganos autonómicos de igualdad*] El Ministerio de Igualdad y los órganos autonómicos de igualdad deberían impulsar mecanismos de mediación, derecho de réplica y contrarrelato institucional como vías preferentes, cuando sea posible, frente a la judicialización penal de estos conflictos.

4. Promover el pluralismo y la autorregulación. [*Ministerio de Igualdad / Órganos autonómicos de igualdad*] El Ministerio de Igualdad, junto con los órganos autonómicos de igualdad, debería fomentar espacios estables de diálogo y apoyar códigos de conducta o mecanismos internos de autorregulación en las comunidades religiosas, respetando siempre su autonomía institucional.

Las medidas propuestas se enmarcan en la Agenda 2030, contribuyendo al ODS 5 (igualdad de género, Meta 5.1 sobre marcos jurídicos no discriminatorios) y al ODS 16 (acceso a la justicia y sociedades inclusivas, Meta 16.3).

REFERENCIAS SELECCIONADAS

A) Instrumentos normativos internacionales

- ▶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), artículos 19 y 20(2). UNTS Vol. 999, p. 171.
- ▶ Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950), artículos 9 y 10. STE núm. 5, Consejo de Europa.
- ▶ Unión Europea (2008). Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones del racismo y la xenofobia mediante el Derecho Penal. DOUE L 328/55.
- ▶ España. Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (art. 510). BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015.
- ▶ España. Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. BOE núm. 167, de 13 de julio de 2022.
- ▶ España. Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI. BOE núm. 51, de 1 de marzo de 2023.

B) Soft law e informes institucionales

- ▶ ONU. Ghanea, N. (Relatora Especial sobre libertad de religión o de creencias) (2024). Informe sobre el discurso de odio por motivos de religión o creencias. U.N. Doc. A/HRC/55/47.

- ONU, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2012). Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso. Test de seis factores para la aplicación del artículo 20(2) del PIDCP. Ginebra: ACNUDH.
- Fiscalía General del Estado (2019). Circular 7/2019, de 14 de mayo, sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el artículo 510 del Código Penal. BOE núm. 119, de 20 de mayo de 2019.
- Consejo de Europa, ECRI (2015). Recomendación de Política General núm. 15 relativa a la lucha contra el discurso de odio.

C) Jurisprudencia

- Tribunal Constitucional español. STC 235/2007, de 7 de noviembre. Libertad de expresión e incitación al odio.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (1976). *Handyside c. Reino Unido*, demanda n.º 5493/72.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2007). *Klein c. Eslovaquia*, demanda n.º 72208/01. Estrasburgo: TEDH.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2012). *Vejdeland y otros c. Suecia*, demanda n.º 1813/07.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2021). *Lilliendahl c. Islandia*, demanda n.º 29297/18.

D) Bibliografía académica

- Gas-Aixendri, M. (2025). Religious Discourse on Gender Identity: Freedom of Expression or Hate Speech? A European Perspective. *Religions*, 16, 267. <https://doi.org/10.3390/rel16030267>
- Gas-Aixendri, M. (2026). Tensiones entre igualdad de género y autonomía religiosa. Construyendo buenas prácticas más allá del derecho antidiscriminatorio. En F. Pérez-Madrid (dir.), *Género, religión y derechos fundamentales: nuevos desafíos jurídicos*. Dykinson, 169–195.
- Herrera Ceballos, E. (2018). El discurso religioso contra la homosexualidad. Análisis desde la perspectiva de la libertad religiosa. *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 47.
- Pérez-Madrid, F. (2022). Consideraciones sobre el *hate preaching*. En F. Pérez-Madrid (dir.), *Discurso de Odio y Creencias*. Thomson Reuters Aranzadi, 157–182.

Nota

Las propuestas contenidas en este documento no persiguen introducir enfoques ideológicos, sino mejorar la eficacia, coherencia y legitimidad de las políticas públicas, reforzando la protección de los derechos fundamentales en contextos de diversidad religiosa y cultural.

Este policy brief ha sido elaborado en el marco del proyecto PID2020-114400GB-I00, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades / AEI.

IGUALDAD DE GÉNERO Y LIBERTAD RELIGIOSA: MÉTODOS ALTERNATIVOS PARA GESTIONAR EL CONFLICTO

Montserrat Gas-Aixendri

Catedrática de Derecho Eclesiástico del Estado, Universitat Internacional de Catalunya

DESTINATARIOS

Personal técnico de administraciones públicas (locales, autonómicas y estatales), responsables de políticas públicas, legisladores, operadores jurídicos y profesionales de organismos internacionales en los ámbitos de igualdad, derechos humanos y gestión de la diversidad.

RESUMEN EJECUTIVO

La igualdad de género y la libertad religiosa son derechos fundamentales de idéntico rango que con frecuencia generan tensiones en el espacio público europeo. Los conflictos más recurrentes se producen en torno a la organización interna de las confesiones, los registros eclesiales ante cambios de identidad de género, y el discurso religioso sobre moral sexual.

El recurso exclusivo al derecho antidiscriminatorio y al derecho penal para resolver estos conflictos muestra serias limitaciones y puede, paradójicamente, agravar la polarización. Proteger un derecho no exige desproteger el otro. Este *policy brief* aboga por un enfoque complementario basado en métodos alternativos de resolución de conflictos: diálogo, buenas prácticas, mediación y educación.

Las recomendaciones se inscriben en la Agenda 2030 y contribuyen a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 4, 5 y 16.

PREGUNTA CLAVE DE POLÍTICA PÚBLICA

¿Cómo pueden las administraciones públicas gestionar los conflictos entre igualdad de género y libertad religiosa de forma que protejan ambos derechos sin erosionar la neutralidad del Estado ni la autonomía de las confesiones?

1

PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

La igualdad de género y la libertad religiosa comparten el mismo rango constitucional en el ordenamiento europeo e internacional. Ambas son expresión de la dignidad humana y ambas constituyen pilares del pluralismo democrático. Sin embargo, en las últimas décadas su coexistencia ha generado conflictos crecientes que las administraciones públicas deben gestionar con cautela.

La Declaración y Programa de Acción de Viena (1993) establece la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos: no cabe establecer jerarquías entre ellos en abstracto. Sin embargo, en la práctica legislativa y judicial, se observa una tendencia a priorizar la igualdad de género sin una justificación suficientemente ponderada, lo que puede vulnerar la autonomía institucional de las confesiones religiosas y erosionar la neutralidad del Estado.

Un aspecto frecuentemente invisibilizado es la situación específica de las mujeres dentro de las comunidades religiosas: el acceso limitado a roles de liderazgo, o las normas disciplinarias que afectan desproporcionadamente a las mujeres raramente llegan a los tribunales, pero generan vulnerabilidades reales. Las políticas que abordan este conflicto solo desde la perspectiva Estado-confesión corren el riesgo de ignorar a quienes se encuentran dentro de esas instituciones; una política bien diseñada debe contemplar mecanismos de acceso a recursos que no impliquen necesariamente litigar contra la propia comunidad.

Estas tensiones no son meramente teóricas. La jurisprudencia reciente muestra en términos concretos: controversias sobre la exclusión de las mujeres de asociaciones religiosas, conflictos relativos al tratamiento de los registros sacramentales tras un cambio de identidad de género legalmente reconocido, y denuncias según las cuales determinadas manifestaciones religiosas sobre moral sexual constituirían discurso del odio. Estos casos ponen de relieve que el conflicto surge con frecuencia no solo de la concurrencia de pretensiones contrapuestas en materia de derechos, sino también de concepciones antropológicas y normativas divergentes sobre el sexo, el género, la igualdad y la autonomía institucional religiosa.

2

RELEVANCIA DEL PROBLEMA

Las legislaciones antidiscriminatorias son instrumentos valiosos, pero no suficientes para gestionar estos conflictos. Presentan al menos cuatro limitaciones estructurales que las administraciones deben reconocer:

► **Falta de neutralidad valorativa.** Las normas antidiscriminatorias no son ideológicamente neutras, pues se basan en concepciones de la igualdad de género que pueden entrar en conflicto con otras visiones legítimas —incluidas las de raíz religiosa— sobre la persona, el sexo y la familia. Imponer una sola lectura como parámetro legal universal compromete el pluralismo que las democracias deben garantizar.

► **Inseguridad jurídica.** La ausencia de criterios claros para delimitar cuándo la autonomía organizativa religiosa cede ante el principio de igualdad —o cuándo un discurso religioso constituye incitación a la discriminación— genera litigiosidad, decisiones contradictorias entre tribunales y efectos disuasorios sobre la expresión legítima de convicciones religiosas en el espacio público.

► **Riesgo de injerencia indebida en la autonomía religiosa.** El principio de neutralidad del Estado (art. 9 CEDH; art. 16.3 CE) prohíbe que los poderes públicos valoren la legitimidad de las creencias o impongan a las confesiones una concepción determinada de la igualdad. Exigir a una institución religiosa que modifique su organización interna conforme a categorías ajenas a su doctrina cruzaría ese límite.

► **Efecto boomerang.** La Relatora Especial de la ONU sobre libertad religiosa ha advertido que la criminalización del discurso del odio o discriminatorio puede resultar contraproducente, intensificando la hostilidad en lugar de reducirla. Además, en los conflictos entre grupos con visiones opuestas, la aplicación desigual de las normas —más

severa con el discurso religioso que con expresiones críticas hacia la religión— genera la percepción de dobles estándares que erosionan la legitimidad del sistema democrático de protección de los derechos.

3

MARCO JURÍDICO DE REFERENCIA

La gestión de estos conflictos se encuadra en un marco normativo multinivel que impone obligaciones tanto a los Estados como a las instituciones religiosas:

► **La Declaración y Programa de Acción de Viena (1993)** establece la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos, que exigen ponderación contextual y no pueden jerarquizarse en abstracto. El artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) protege la libertad de pensamiento, conciencia y religión, mientras que los artículos 19 y 20 regulan la libertad de expresión y los límites al discurso del odio.

► **El artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)** garantiza la libertad religiosa y la autonomía de las instituciones religiosas, protegida por el principio de neutralidad estatal. El artículo 10 protege la libertad de expresión, incluyendo opiniones que ofenden o perturban.

► **La Directiva 2000/78/CE** relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, y sus transposiciones nacionales, deben interpretarse de forma compatible con la autonomía institucional de las confesiones religiosas, reconocida también por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

► **Ley Orgánica 7/1980, de Libertad Religiosa (LOLR)**: artículo 6, sobre autonomía organizativa de las confesiones.

► **Ley Orgánica 3/2007** de igualdad efectiva de mujeres y hombres.

► **Ley 15/2022** integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

► **Acuerdos con la Santa Sede (1979) y Acuerdos de cooperación con la FEREDE, FCI y CIE (1992).**

► **El principio de neutralidad estatal (art. 16.3 CE)**: el Estado no puede imponer a las instituciones religiosas una concepción determinada de la igualdad de género ni intervenir en sus decisiones de autoorganización interna, salvo en casos de manifiesta afectación de derechos fundamentales con criterios claros y proporcionales.

► **Tribunal Constitucional, STC 235/2007, de 7 de noviembre**: afirma que el Estado no puede castigar penalmente la mera difusión de ideas, por rechazables que sean. Sí cabe sanción penal cuando el discurso constituye una provocación al odio o a la violencia.

OPCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Las administraciones públicas disponen de un abanico de respuestas que van desde el reforzamiento normativo hasta la promoción de alternativas no coercitivas.

OPCIÓN 1. Clarificación y precisión del marco normativo existente

Consiste en mantener el marco legal vigente, pero dotarlo de criterios interpretativos más precisos: guías sobre cuándo la autonomía organizativa religiosa queda protegida frente a la legislación antidiscriminatoria; test claros para distinguir el discurso ofensivo del discurso del odio penalmente relevante en línea con el test del Plan de Acción de Rabat (2012) para reducir la inseguridad jurídica y garantizar una aplicación proporcional y consistente. Requiere formación especializada de fiscales y jueces, a nivel europeo, por ejemplo, a través de programas existentes como HELP (Consejo de Europa) que apoya a los Estados miembros en la implementación del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Posibles dificultades: Los criterios interpretativos no resuelven el desacuerdo de fondo sobre los valores en juego. La formación judicial requiere voluntad institucional sostenida y financiación estable. Existe además el riesgo de aplicación asimétrica —más severa con el discurso religioso que con las críticas a la religión—, que el propio Plan de Acción de Rabat advierte.

OPCIÓN 2. Métodos alternativos de resolución de conflictos (MARC)

Esta opción constituye el núcleo de la estrategia recomendada en el presente *policy brief*, en combinación con los elementos de la Opción 1 y 3. Reduce la litigiosidad y la polarización, y es coherente con el principio de neutralidad estatal. Requiere voluntad política y recursos institucionales sostenidos. Supone relegar la limitación de derechos fundamentales y el derecho sancionador a última *ratio* e invertir en mecanismos preventivos y alternativos:

► **Mediación institucional** entre comunidades religiosas y grupos afectados, mesas de diálogo interreligioso e intercultural. A nivel europeo existen figuras de defensor/mediador especializado en materia religiosa: el modelo más desarrollado es el Défenseur des droits francés, que puede mediar en conflictos entre ciudadanos e instituciones donde estén implicados derechos de libertad religiosa. En el Reino Unido, la Equality and Human Rights Commission dispone de servicios de conciliación previa a la vía judicial específicamente para casos de discriminación, incluida la religiosa.

► **Sistemas de autorregulación** en las propias confesiones y garantía del derecho de réplica en el espacio público. Tales instrumentos pueden incluir la explicitación de fundamentos objetivos y razonables para los criterios internos de pertenencia, la anotación marginal —en lugar de la alteración— de los registros sacramentales, junto con garantías reforzadas de confidencialidad, así como códigos internos de conducta que aseguren que la enseñanza religiosa sobre moral sexual se exprese sin insultos gratuitos y con cauces efectivos de réplica.

El papel de las administraciones sería el de incentivo y reconocimiento, no el de imposición. Herramientas concretas: (a) establecer como condición para el acceso a fi-

nanciación pública la existencia de procedimientos internos de queja y revisión; (b) reconocer públicamente las buenas prácticas mediante registros de entidades comprometidas con la igualdad (sistema de «certificación voluntaria» similar a los sellos de igualdad empresarial ya existentes en España).

Posibles dificultades: La mediación exige recursos especializados y continuidad institucional. Si alguna de las partes rechaza participar, el mecanismo queda sin efecto. Los acuerdos alcanzados no generan jurisprudencia, por lo que su alcance queda limitado a cada caso concreto.

OPCIÓN 3. Enfoque integral: educación, buenas prácticas y cohesión social

Combina las dos opciones anteriores con una política educativa y cultural de largo plazo: currículos en diversidad religiosa y cultural en todos los niveles educativos, programas de encuentro entre comunidades religiosas y organizaciones de derechos, y fomento de buenas prácticas institucionales en las propias confesiones. La Oficina de Derechos Humanos (ODIHR) de la OSCE ha elaborado materiales para uso, entre otros, de administraciones públicas. En materia educativa destaca el documento *Toledo Guiding Principles on Teaching about Religions and Beliefs in Public Schools* (ODIHR, 2007).

Esta opción actúa sobre las causas estructurales del conflicto y tiene el mayor potencial transformador, aunque sus efectos son menos inmediatos. Es la opción más coherente con el enfoque preventivo recomendado por los órganos internacionales de derechos humanos.

Posibles dificultades: Es la intervención más lenta en producir efectos medibles. Requiere formación del profesorado, diseño curricular técnicamente cuidadoso y sostenibilidad política a largo plazo. Los programas de encuentro escalan con dificultad y dependen de la disposición real de los líderes religiosos a participar en igualdad de condiciones.

5

RECOMENDACIONES

Se formulan las siguientes recomendaciones diferenciadas según el tipo de conflicto y el nivel de actuación de las administraciones públicas:

1. Respetar el principio de neutralidad estatal. Las administraciones deben abstenerse de intervenir en las decisiones de autoorganización interna de las confesiones religiosas salvo en casos en que quede acreditada una afectación real y significativa de derechos fundamentales, con criterios proporcionales y no arbitrarios.

2. Promover la mediación como alternativa al proceso judicial. En los conflictos entre entidades religiosas y personas afectadas por decisiones de autoorganización, la mediación permite alcanzar soluciones consensuadas que respetan los intereses legítimos de ambas partes sin erosionar la autonomía institucional ni generar jurisprudencia de efectos generalizados no deseados.

3. Crear espacios institucionales de diálogo interreligioso e intercultural. Las administraciones deben impulsar foros permanentes que reúnan a representantes religiosos, organizaciones de derechos LGTBI+, feministas, académicos y sociedad civil para

gestionar preventivamente los conflictos de valores, antes de que deriven en litigios. Estos espacios deben garantizar la paridad de participación y que ninguna visión sea impuesta como ortodoxa.

4. Educación en diversidad religiosa y respeto mutuo. La educación es la herramienta más eficaz a largo plazo para prevenir el discurso del odio y reducir los prejuicios recíprocos. Los programas formativos deben incluir el respeto a la diversidad religiosa y cultural, a la pluralidad de visiones sobre la persona y la identidad, y la distinción entre discrepar y discriminar. La ECRI ha insistido en que la educación sobre el uso responsable de las libertades es parte esencial de cualquier política de prevención de la intolerancia.

Las políticas recomendadas se enmarcan en la Agenda 2030: la gestión no coercitiva de estos conflictos contribuye al ODS 5 (igualdad de género, Meta 5.1 sobre marcos jurídicos no discriminatorios), al ODS 16 (acceso a la justicia y sociedades inclusivas, Meta 16.3) y al ODS 4 (educación en derechos humanos y diversidad cultural, Meta 4.7).

REFERENCIAS SELECCIONADAS

A) Instrumentos normativos internacionales y europeos

- ▶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), artículos 18 y 26. UNTS vol. 999, p. 171.
- ▶ Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950), artículos 9 y 10. STE núm. 5, Consejo de Europa.
- ▶ Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. DOUE L 303/16.
- ▶ España. Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa. BOE n.º 177, de 24 de julio de 1980.
- ▶ España. Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. BOE n.º 71, de 23 de marzo de 2007.
- ▶ España. Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. BOE n.º 167, de 13 de julio de 2022.
- ▶ España. Acuerdos con la Santa Sede (1979). BOE n.º 300, de 15 de diciembre de 1979.
- ▶ España. Leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre, de cooperación del Estado con la FEREDE, la FCI y la CIE. BOE de 12 de noviembre de 1992.

B) Soft Law e informes institucionales

- ▶ Declaración y Programa de Acción de Viena (1993). *World Conference on Human Rights*. Doc. ONU A/CONF.157/23.
- ▶ ODIHR/OSCE (2007). *Toledo Guiding Principles on Teaching about Religions and Beliefs in Public Schools*. Varsovia: OSCE/ODIHR.
- ▶ ONU, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2012). *Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso*. Ginebra: ACNUDH.

- ▶ ONU, Relatora Especial sobre libertad de religión o de creencias (2023). *Informe sobre las mujeres en las religiones y sus instituciones*. Doc. ONU A/HRC/52/67.

C) Jurisprudencia

- ▶ Tribunal Constitucional español. STC 235/2007, de 7 de noviembre. Libertad de expresión e incitación al odio.
- ▶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2013). *Sindicatul “Păstorul cel Bun” c. Rumanía* [GC], demanda n.º 330/09.
- ▶ Tribunal de Justicia de la UE (2018). *Vera Egenberger c. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.*, C-414/16, de 17 de abril de 2018.

D) Bibliografía académica

- ▶ Gas-Aixendri, M. (2026). “Tensiones entre igualdad de género y autonomía religiosa”. En F. Pérez-Madrid (dir.), *Género, religión y derechos fundamentales: nuevos desafíos jurídicos*. Dykinson, 169–195.
- ▶ Leigh, I. (2012). “Balancing Religious Autonomy and Other Human Rights under the European Convention”. *Oxford Journal of Law and Religion*, 1(1), 109–125.
- ▶ Pin, A. (2017). “Balancing dignity, equality and religious freedom. Ecclesiastical courts and civil courts in Europe”. *Oxford Journal of Law and Religion*, 6(1), 135–153.
- ▶ Rivers, J. (2020). “Is Religious Freedom under Threat from British Equality Law?”. *Ecclesiastical Law Journal*, 22(2), 181–196.

Nota

Las propuestas contenidas en este documento no persiguen introducir enfoques ideológicos, sino mejorar la eficacia, coherencia y legitimidad de las políticas públicas, reforzando la protección de los derechos fundamentales en contextos de diversidad religiosa y cultural.

Este policy brief ha sido elaborado en el marco del proyecto PID2020-114400GB-I00, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades / AEI.

INTEGRACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA GOBERNANZA RELIGIOSA: EL CASO DE CATALUÑA

Javier Alonso Calderón

Jurista, Departamento de Igualdad y Feminismo, Generalitat de Catalunya

DESTINATARIOS

Responsables de política pública con competencias en asuntos religiosos e igualdad, personal técnico de administraciones públicas (autonómicas, locales y estatales), legisladores, operadores jurídicos, y profesionales de organismos internacionales en los ámbitos de libertad religiosa, igualdad de género y gestión de la diversidad.

RESUMEN EJECUTIVO

Cataluña ofrece un modelo de referencia en la integración de la perspectiva de género en la gobernanza de la diversidad religiosa. A través de la Dirección General de Asuntos Religiosos y el Consejo Asesor para la Diversidad Religiosa, la Generalitat ha desarrollado un conjunto de instrumentos institucionales —diálogo con las confesiones, elaboración de documentos de referencia, financiación condicionada, formación y materiales de sensibilización— que constituyen uno de los desarrollos autonómicos más sistemáticos en este ámbito.

Este modelo opera en un marco jurídico que reconoce la autonomía organizativa de las confesiones religiosas y, al mismo tiempo, el deber de las administraciones públicas de promover la igualdad de género. La tensión entre ambos principios no ha sido resuelta por el legislador: ninguna norma estatal ni autonómica aborda de forma explícita los límites de la intervención pública cuando se producen discriminaciones de género en el seno de las comunidades religiosas. Ello obliga a actuar mediante instrumentos de soft law, cooperación voluntaria e incentivos, aunque el sistema legal dispone también de elementos de coerción, especialmente en la legislación general antidiscriminatoria.

Este documento analiza el modelo catalán, identifica sus elementos replicables y formula recomendaciones para que otras administraciones puedan integrar la perspectiva de género en su gobernanza religiosa, respetando el marco constitucional de libertad religiosa, aconfesionalidad y cooperación.

PREGUNTA CLAVE DE POLÍTICA PÚBLICA

¿Pueden y deben las administraciones públicas —en el marco de los principios constitucionales de libertad religiosa, aconfesionalidad y cooperación— promover activamente la igualdad de género en el seno de las comunidades religiosas? ¿Qué instrumentos son jurídicamente viables y políticamente eficaces?

1 PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Cataluña tiene una destacada diversidad religiosa. Según el Mapa Religioso de Cataluña (actualización 2024) se contabilizan 7.260 centros de culto activos que representan 14 confesiones principales y otras más minoritarias. La Iglesia católica continúa siendo la confesión mayoritaria, con 5.665 centros, que representan el 78 % del total. Las iglesias evangélicas, el islam, los Testigos Cristianos de Jehová, el budismo, el hinduismo, el judaísmo, entre otros, mantienen una presencia estable y arraigada.

Por otro lado, el Barómetro de la Religiosidad del Gobierno Catalán —una encuesta que se realiza periódicamente desde 2014— demuestra que las creencias religiosas son más habituales entre las mujeres. Mientras que solo el 42,6 % de los hombres catalanes se declara creyente, este porcentaje se eleva hasta el 53,5 % en el caso de las mujeres. Pese a ello, un documento del Consejo Asesor para la Diversidad Religiosa del gobierno catalán reconocía en 2023 problemas de discriminación por género en el ámbito religioso. De acuerdo con este texto, las asimetrías de género afectan a todas las confesiones, aunque con grados y manifestaciones distintas. Por ejemplo:

- Ausencia de mujeres en el liderazgo: en muchas confesiones, los cargos de máxima autoridad están reservados exclusivamente a los hombres.
- Invisibilización y roles tradicionales: se impone a menudo la idea de la «complementariedad» de sexos, que en la práctica relega a la mujer a funciones de cuidados, servicios o educación, apartándolas de la gestión y la teología.
- Falta de compromiso de algunas comunidades religiosas en la denuncia y lucha contra la violencia física, verbal o psicológica que se ejerce hacia las mujeres. Estas violencias pueden tomar distintas formas: haciendo a las mujeres responsables de los ataques que sufren, en lugar de condenar a sus agresores; no siendo lo suficientemente resolutivos ante prácticas violentas (matrimonios forzados, mutilaciones genitales, crímenes de honor) que a menudo son perpetradas en nombre de la religión. Otra de las formas de violencia es la simbólica, consistente en someter a las chicas jóvenes a roles tradicionales que no priorizan su escolarización.

2 RELEVANCIA DEL PROBLEMA

Aunque la legislación vigente reconoce el derecho de las comunidades religiosas a organizarse libremente, es cada vez más difícil de entender para amplios sectores sociales que el derecho a la libertad religiosa quede al margen del derecho a la igualdad de mujeres y hombres.

Esta contradicción se materializa, entre otros aspectos, en la imposibilidad de las mujeres de acceder a altas responsabilidades religiosas con independencia de sus méritos y capacidades. Y esto —más allá de la dimensión individual— tiene efectos en las líneas doctrinales, estrategias y formas de organizarse de las distintas confesiones.

También hay que tener en cuenta que las desigualdades en el ámbito religioso han sido —y son— un argumento para justificar discriminaciones en muchos otros ámbitos sociales. Por ello, si se pretende avanzar de manera efectiva hacia la igualdad entre mujeres y hombres en el conjunto de la sociedad, resulta imprescindible que el ámbito religioso deje de constituir una excepción.

Ante esta situación, y teniendo en cuenta el principio de aconfesionalidad del Estado, cabe preguntarse si las instituciones públicas —y particularmente las autonómicas— pueden y deben impulsar actuaciones para contribuir a corregir esta situación. O bien si la aparente contradicción entre esta triada —libertad religiosa, igualdad, aconfesionalidad— hace imposible la intervención pública en este ámbito.

3

**MARCO JURÍDICO
DE REFERENCIA**

- El artículo 16 de la Constitución española reconoce la libertad ideológica, religiosa y de culto (art. 16.1), garantiza que nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias (art. 16.2), y establece que ninguna confesión tendrá carácter estatal, al tiempo 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 (art. 16.3). Este último apartado establece un principio de cooperación que, sin embargo, no precisa sus límites ni su alcance cuando entran en conflicto con otros derechos fundamentales.
- El artículo 14 de la Constitución consagra el principio de igualdad y no discriminación, y el artículo 9.2 obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos sea real y efectiva. La tensión entre estos mandatos constitucionales y la autonomía organizativa de las confesiones reconocida en la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (LOLR), constituye el nudo jurídico central de este policy brief.
- El artículo 6 de la LOLR es especialmente relevante: reconoce la plena autonomía de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas para establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal, pero señala explícitamente que ello no impide el sometimiento al ordenamiento jurídico general y, en particular, a los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución. Es decir, la autonomía religiosa no es absoluta: opera dentro del marco constitucional de derechos fundamentales.
- El artículo 7 de la LOLR insta al Estado a firmar acuerdos de cooperación con las confesiones a las que se haya reconocido el notorio arraigo. El Estado lo hizo en 1992 con las comunidades protestante, judía e islámica (Leyes 24, 25 y 26/1992), y anteriormente con la Iglesia Católica a través de los Acuerdos con la Santa Sede. En ninguno de estos acuerdos se abordó hasta qué punto las instituciones públicas podían intervenir en caso de contradicción en el ejercicio de derechos básicos, ni se establecieron compromisos específicos en materia de igualdad de género.
- El Estatuto de Autonomía de Cataluña (artículo 161) reconoce competencias propias a la Generalitat en materia de entidades religiosas y de las relaciones de colaboración con ellas. Sin embargo, los textos jurídicos posteriores no han abordado la contradicción entre libertad religiosa e igualdad de género en el ámbito interno de las confesiones. Tampoco la Ley catalana 19/2020, de 30 de diciembre, de igualdad de trato y no discriminación aborda explícitamente esta cuestión.
- Las normas sobre el derecho a la igualdad de trato entre mujeres y hombres son de origen estatal y catalán, y se complementan según el sistema constitucional de distribución de competencias: Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación; Ley catalana 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres. Aunque ninguna de estas normas aborda específicamente las discriminaciones en el seno de las comunidades religiosas, facilitan instrumentos de promoción de la igualdad y de prohibición de la discriminación aplicables a los espacios abiertos al público y a las actividades financiadas con fondos públicos.

Jurisprudencia relevante

El Tribunal Constitucional ha abordado la relación entre libertad religiosa y otros derechos fundamentales en diversas ocasiones. En la STC 46/2001, de 15 de febrero, el Tribunal señaló que el derecho de libertad religiosa no solo tiene una dimensión interna —la libertad de creer o no creer— sino también una dimensión externa de *agere licere*, que faculta a los ciudadanos para actuar con arreglo a sus propias convicciones. Esta dimensión colectiva fundamenta la autonomía organizativa de las confesiones, pero no la exime del respeto a los derechos fundamentales de sus miembros.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha precisado los límites del margen de apreciación de los Estados en materia de libertad religiosa y organizaciones religiosas. En *Sindicatul Păstorul cel Bun c. Rumanía* [GC] (2013), el TEDH estableció que los Estados pueden intervenir en los conflictos internos de las comunidades religiosas cuando están en juego derechos fundamentales de sus miembros. En *Fernández Martínez c. España* [GC] (2014), el Tribunal admitió que el principio de autonomía de las confesiones puede en ciertos casos prevalecer sobre el derecho al trabajo, pero subrayó que ello no implica inmunidad frente a todos los derechos del Convenio. Estas sentencias establecen que la autonomía religiosa no constituye un espacio exento del control de derechos humanos, sino un ámbito con un margen de apreciación reforzado.

4

OPCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA: EL MODELO CATALÁN

El modelo español de relación entre los poderes públicos y las confesiones religiosas se basa en tres principios: libertad religiosa, aconfesionalidad del Estado y cooperación. Dentro de este marco, Cataluña ha desarrollado sus propias unidades administrativas para ejercer la función de cooperación con las confesiones.

En el año 2000 se creó la Dirección General de Asuntos Religiosos (hoy regulada en el artículo 40 del Decreto 241/2025, de 4 de noviembre, de reestructuración del Departamento de Justicia y Calidad Democrática) y en 2011 el Consejo Asesor para la Diversidad Religiosa (creado por el Decreto 326/2011, de 26 de abril). Este Consejo tiene sobre todo funciones asesoras y de propuesta. Sus miembros son mujeres y hombres expertos de diversas disciplinas, en algunos casos pertenecientes a confesiones religiosas. Algunas de las expertas tienen una larga trayectoria de lucha en pro de la igualdad. Mediante estos órganos, el Gobierno catalán ha intentado incidir en la relación de las comunidades religiosas con las mujeres. Un ejemplo significativo fueron las subvenciones destinadas a las federaciones representativas de las religiones que impulsaron los sucesivos gobiernos tripartitos (2003–2010). Para acceder a dicha financiación —regulada por la ORDRE VCP/131/2008, de 10 de marzo (DOGC 5100, de 31 de marzo de 2008)— las federaciones debían presentar un plan de actuación con el fin de fomentar la participación de las mujeres y el uso de un lenguaje no androcentrista ni sexista en sus actividades ordinarias, hacer visibles sus aportaciones y combatir las prácticas discriminatorias.

En otros momentos, la actividad promotora del Gobierno catalán se ha centrado en la financiación de iniciativas de entidades religiosas con una agenda en pro de la igualdad de género. A destacar, como ejemplo, la colaboración con entidades como el Col·lectiu de Dones en l'Església (Colectivo de Mujeres en la Iglesia) o el impulso de actividades como los primeros congresos de feminismo islámico que tuvieron lugar en Barcelona entre los años 2005 y 2008.

Más recientemente, el Gobierno catalán ha centrado sus energías en la elaboración de materiales —investigaciones, recursos audiovisuales, guías pedagógicas— que contribuyan a poner en valor la aportación de las mujeres en el ámbito espiritual y que faciliten herramientas para trabajar esta dimensión especialmente entre las nuevas generaciones.

Tal vez la iniciativa reciente más destacada ha sido la publicación por parte del Consejo Asesor para la Diversidad Religiosa del documento Tradiciones religiosas y equidad de género (Documento núm. 7, 2023). Este análisis destaca problemas de las mujeres en la esfera de las confesiones religiosas —patriarcado, discriminación, violencia— y aporta elementos para una gradual superación de dichos desequilibrios que pasa, entre otros elementos, por una nueva hermenéutica de los textos sagrados.

En síntesis, el modelo catalán combina cuatro tipos de instrumentos: **regulación** (normas de igualdad aplicables a las actividades con financiación pública), **incentivos económicos** (subvenciones condicionadas al cumplimiento de compromisos en materia de igualdad), **soft law** (documentos de referencia, recomendaciones y guías elaborados con participación de las confesiones) y **fomento del conocimiento** (investigaciones y materiales de sensibilización). Este modelo de intervención graduada y cooperativa, que no impone pero sí condiciona y orienta, es el más respetuoso con el marco constitucional y el más replicable en otros contextos autonómicos.

Perspectiva comparada

El modelo catalán no tiene un equivalente preciso en el resto de Europa. La mayoría de los enfoques comparables operan a nivel de gobiernos nacionales más que de autoridades regionales, y pocos combinan la gobernanza religiosa con la igualdad de género de forma institucionalizada. Países Bajos ofrece el paralelo funcional más cercano: el gobierno nacional financia el programa *Change from Within*, que apoya a organizaciones que trabajan la igualdad de género e inclusión en comunidades de fe mediante subvenciones condicionadas, instrumento similar al modelo catalán de subvenciones de 2003–2010. Bélgica dispone de consejos asesores federales y regionales sobre igualdad de género que constituyen un paralelo estructural para la dimensión del órgano consultivo, aunque no están específicamente orientados a la gobernanza religiosa. El modelo catalán es, por tanto, singular por combinar, a nivel autonómico, una dirección general dedicada a los asuntos religiosos, un órgano asesor con mandato explícito en igualdad de género y mecanismos de financiación condicionada dirigidos a las comunidades religiosas.

5

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones se presentan ordenadas según su destinatario principal, distinguiendo entre el nivel autonómico y el nivel estatal, y combinando instrumentos de corto y medio plazo:

1. Crear unidades directivas con mandato explícito en materia de libertad religiosa e igualdad de género. [Corto plazo — Gobiernos autonómicos y municipales] Los gobiernos regionales y municipales que aún no dispongan de ellas deben crear unidades directivas con competencia específica en diversidad religiosa, dotadas de mandato explícito en materia de igualdad de género, e incorporar en sus consejos asesores a personas con reconocida autoridad y visión clara en este ámbito.

2. Establecer condiciones de igualdad en el acceso al apoyo institucional. [Corto plazo — Consejerías de Igualdad y de Asuntos Religiosos] El apoyo institucional —subvenciones, convenios, cesiones de espacios, participación en órganos consultivos— debe condicionarse al cumplimiento de compromisos mínimos y verificables en materia de igualdad de género por parte de las confesiones beneficiarias. El modelo catalán de subvenciones condicionadas (2003–2010) constituye un precedente útil.

3. Promover acuerdos de colaboración entre los órganos de gobernanza religiosa y las confesiones. [Corto plazo — Direcciones Generales de Asuntos Religiosos] Estos acuerdos deben incluir compromisos concretos en materia de participación de las mujeres en los órganos de gobierno y representación de las confesiones, lenguaje no sexista en las comunicaciones institucionales y protocolos de prevención y atención ante situaciones de violencia de género.

4. Desarrollar sistemas de seguimiento y evaluación con indicadores medibles. [Medio plazo — Órganos de igualdad autonómicos] Las administraciones deben establecer indicadores específicos para el seguimiento de la igualdad de género en el ámbito religioso —participación de mujeres en órganos de gobierno, acceso a formación teológica, existencia de protocolos ante violencia de género— y publicar informes periódicos de evaluación.

5. Garantizar financiación específica para programas de formación en perspectiva de género. [Medio plazo — Consejerías de Igualdad] Las administraciones deben destinar líneas de financiación específicas a programas de formación dirigidos a líderes religiosos, profesionales de la pastoral y miembros de comunidades religiosas, con perspectiva de género, elaborados en colaboración con las propias confesiones.

6. Fomentar la producción de investigación y materiales de referencia. [Medio plazo — Direcciones Generales de Asuntos Religiosos / Universidades] Las administraciones deben impulsar y financiar investigaciones sobre la situación de las mujeres en las comunidades religiosas, y la elaboración de materiales pedagógicos que pongan en valor su aportación. La colaboración con universidades y centros de investigación especializados es especialmente recomendable.

7. Establecer relaciones de cooperación entre los niveles autonómico y estatal. [Medio plazo — Dirección General de Asuntos Religiosos (Estado)] Las administraciones autonómicas con mayor desarrollo en este ámbito deben compartir buenas prácticas con la Dirección General de Asuntos Religiosos del Estado y promover mecanismos de coordinación que

eviten la fragmentación territorial de las políticas de gobernanza religiosa con perspectiva de género.

Las recomendaciones formuladas se inscriben en la Agenda 2030 y contribuyen al ODS 5 (igualdad de género) y al ODS 16 (instituciones sólidas, transparentes e inclusivas).

REFERENCIAS SELECCIONADAS

A) Instrumentos normativos

- ▶ Constitución Española (1978), arts. 14, 16 y 9.2.
- ▶ Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa. BOE n.º 177, de 24 de julio de 1980.
- ▶ Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. BOE n.º 71, de 23 de marzo de 2007.
- ▶ Leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre, por las que se aprueban los Acuerdos de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas, la Federación de Comunidades Israelitas y la Comisión Islámica de España. BOE de 12 de noviembre de 1992.
- ▶ Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. BOE n.º 167, de 13 de julio de 2022.
- ▶ Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006), art. 161. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.
- ▶ Llei catalana 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes. DOGC n.º 6919.
- ▶ Llei catalana 19/2020, de 30 de desembre, d'igualtat de tracte i no discriminació. DOGC n.º 8307.
- ▶ Ordre VCP/131/2008, de 10 de març, subvencions a federacions representatives de les confessions religioses. DOGC n.º 5100.
- ▶ Decret 326/2011, de 26 d'abril, de creació del Consell Assessor per a la Diversitat Religiosa. DOGC n.º 5869.
- ▶ Decret 241/2025, de 4 de novembre, de reestructuració del Departament de Justícia i Qualitat Democràtica. DOGC.

B) Soft Law e informes institucionales

- ▶ AUDIR - Associació UNESCO per al Diàleg Interreligiós i Interconviccional. *Dones, espiritualitat i feminismes*. Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2019.
- ▶ Col·lectiu de Dones en l'Església. *Els drets humans de les dones en les religions al segle XXI*. Mediterrània, Barcelona, 2000.
- ▶ Consell Assessor per a la Diversitat Religiosa. *Tradiciones religiosas y equidad de género* (Documento n.º 7). Generalitat de Catalunya, 2023.

C) Jurisprudencia

- ▶ Tribunal Constitucional español. STC 46/2001, de 15 de febrero. Libertad religiosa y autonomía organizativa de las confesiones.

- ▶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2013). *Sindicatul “Păstorul cel Bun” c. Rumanía* [GC], demanda n.º 330/09.
- ▶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2014). *Fernández Martínez c. España* [GC], demanda n.º 56030/07. Estrasburgo: TEDH.

D) Bibliografía académica

- ▶ Gas Aixendri, M. (2024). “Construyendo buenas prácticas más allá del derecho antidiscriminatorio”. En F. Pérez-Madrid (dir.), *Género, religión y derechos fundamentales: nuevos desafíos jurídicos*. Dykinson, Madrid, 169–196.
- ▶ Gutiérrez del Moral, M. J. (2024). “Protección de la no discriminación religiosa de la mujer en la OSCE”. En F. Pérez-Madrid (dir.), *Género, religión y derechos fundamentales: nuevos desafíos jurídicos*. Dykinson, Madrid, 197–224.
- ▶ Kosmin, B. A. & Keysar, A. (eds.) (2009). *Secularism, Women & the State: The Mediterranean World in the 21st Century*. Institute for the Study of Secularism in Society and Culture.
- ▶ Pérez-Madrid, F. & Gas Aixendri, M. (dirs.) (2013). *La gobernanza de la diversidad religiosa. Personalidad y territorialidad en las sociedades multiculturales*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.

Agradecimientos

El autor agradece a Agustí Iglesias Sala, técnico de la Dirección General de Asuntos Religiosos de la Generalitat de Catalunya, sus aportaciones de conocimiento institucional y su colaboración experta en la preparación de este policy brief.

Nota

Las propuestas contenidas en este documento no persiguen introducir enfoques ideológicos, sino mejorar la eficacia, coherencia y legitimidad de las políticas públicas, reforzando la protección de los derechos fundamentales en contextos de diversidad religiosa y cultural.

Este policy brief ha sido elaborado en el marco del proyecto PID2020-114400GB-I00, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades / AEI.

Mayo 2026

CONTENIDOS SOGI EN LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA: DERECHOS PARENTALES, PLURALISMO Y LÍMITES DEL ESTADO

Francisca Pérez-Madrid

Catedrática de Derecho Eclesiástico del Estado, Universitat de Barcelona

DESTINATARIOS

Responsables de política educativa de administraciones públicas (estatal y autonómica), personal técnico de consejerías de educación e igualdad, legisladores, operadores jurídicos y profesionales de organismos internacionales en los ámbitos de educación, derechos humanos y gestión de la diversidad.

RESUMEN EJECUTIVO

En España, la incorporación de contenidos sobre orientación sexual e identidad de género (SOGI) en la educación obligatoria se ha intensificado con la LOMLOE (2020) y la Ley 4/2023 (Ley Trans). Más de una docena de comunidades autónomas han aprobado protocolos educativos de acompañamiento a menores con disforia de género, algunos de los cuales contemplan la confidencialidad del proceso respecto a los progenitores en determinadas circunstancias. Estos desarrollos, orientados a objetivos legítimos de inclusión y no discriminación, se han producido sin que existan criterios jurídicos claros sobre el estándar de pluralismo exigible, sin mecanismos estructurados de participación parental, y sin salvaguardas diferenciadas por edad del alumnado.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha establecido de forma constante que los contenidos educativos sensibles deben presentarse de manera objetiva, crítica y pluralista, y que el derecho parental reconocido en el art. 2 del Protocolo n.º 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) no es meramente simbólico. La jurisprudencia reciente confirma que el margen de apreciación del Estado en materia curricular, aunque amplio, tiene límites cuando los contenidos inciden en la formación moral y filosófica de los menores sin reconocimiento suficiente del papel de las familias.

Este documento formula cinco recomendaciones priorizadas para que las administraciones educativas garanticen simultáneamente los objetivos de igualdad e inclusión y el respeto al pluralismo de convicciones.

PREGUNTA CLAVE DE POLÍTICA PÚBLICA

¿Cómo pueden los sistemas educativos promover la igualdad y la no discriminación en relación con la orientación sexual y la identidad de género, respetando el derecho de los padres a orientar la formación moral y filosófica de sus hijos conforme a sus convicciones?

1

PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

La incorporación de contenidos SOGI en la educación obligatoria plantea una tensión real entre los objetivos estatales de igualdad e inclusión y el derecho de los padres a orientar la formación moral y filosófica de sus hijos. El problema no reside en la legitimidad del objetivo antidiscriminatorio, sino en los límites constitucionales y democráticos de la intervención del Estado cuando dicha intervención se produce sin reconocimiento suficiente del derecho parental.

En el contexto español, esta tensión se ha agudizado en los últimos años por tres desarrollos concurrentes:

- La LOMLOE (Ley Orgánica 3/2020) ha incorporado la educación afectivo-sexual con perspectiva de género de forma transversal en el currículo, superando el modelo de asignatura específica.
- La Ley 4/2023 (Ley Trans) reconoce el derecho de los menores a la autodeterminación de género en el ámbito educativo y refuerza el marco legal de los protocolos de acompañamiento autonómicos.
- Más de una docena de comunidades autónomas han aprobado protocolos educativos que regulan el acompañamiento a menores con disforia de género, en algunos casos con disposiciones de confidencialidad respecto a los progenitores que plantean interrogantes sobre el alcance del derecho parental reconocido en el art. 27 CE.

Este conflicto afecta principalmente a familias con convicciones religiosas o filosóficas divergentes respecto de determinados enfoques sobre sexualidad y género, a menores en etapas tempranas de desarrollo, y a centros educativos y docentes obligados a aplicar contenidos definidos centralmente sin unos criterios claros de pluralismo.

2

RELEVANCIA DEL PROBLEMA

- **Litigiosidad creciente:** la ausencia de criterios claros sobre el estándar de pluralismo y participación parental ha generado un aumento de recursos judiciales y administrativos, en España y en otros ordenamientos europeos, que expone a las administraciones a inseguridad jurídica.
- **Erosión de la confianza institucional:** cuando las políticas educativas se implementan sin mecanismos efectivos de participación parental, se genera una percepción de asimetría estructural entre el Estado y las familias que dificulta soluciones cooperativas y alimenta la polarización social.
- **Tensión entre el derecho parental y la autonomía progresiva del menor:** la doctrina jurídica reconoce que el derecho parental no es absoluto y convive con la autonomía progresiva del menor conforme a su madurez. Sin embargo, algunos desarrollos normativos han aplicado esta limitación de forma generalizada, sin atención a la edad ni al tipo de contenido, lo que puede reducir el derecho parental a una garantía meramente formal.
- **Impacto diferenciado por edad:** la ausencia de salvaguardas proporcionales a la madurez del alumnado en etapas de educación infantil y primaria genera especial controversia, dada la relevancia del vínculo familiar en la formación moral en esas etapas.

La diversidad de respuestas regulatorias a nivel comparado —que incluye modelos de obligación plena, modelos restrictivos y modelos de acomodación flexible— confirma que no existe un consenso internacional cerrado y que el equilibrio entre derechos sigue siendo objeto de definición política y jurídica. En Canadá, varias provincias (Nueva Brunswick, Saskatchewan y Alberta) han aprobado entre 2023 y 2024 políticas que exigen consentimiento parental para el uso de nombres y pronombres distintos en

menores de 16 años. Saskatchewan llegó hasta el Tribunal Supremo de Canadá (*Government of Saskatchewan v. UR Pride Centre*, 2024), que admitió el recurso sin pronunciarse aún sobre el fondo. En Quebec está en curso (2026) un procedimiento ante el Tribunal Superior sobre la obligación de confidencialidad impuesta a los docentes respecto a los progenitores.

3 MARCO JURÍDICO DE REFERENCIA

El marco normativo aplicable se articula en varios niveles interrelacionados, que imponen límites a la actuación del Estado y exigen una ponderación entre los derechos fundamentales implicados:

► **En el plano internacional**, el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) reconoce la libertad de pensamiento, conciencia y religión e incluye expresamente el derecho de los padres a garantizar la educación moral y religiosa de sus hijos conforme a sus convicciones (art. 18.4), en conexión con el principio de no discriminación. La Observación General n.º 22 del Comité de Derechos Humanos refuerza su carácter sustantivo y no meramente formal.

► **En el plano europeo**, el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) protege la libertad religiosa y el artículo 2 del Protocolo n.º 1 consagra el derecho de los padres a asegurar una educación conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas, configurando un límite material al margen de intervención estatal en materia curricular.

► **En el ámbito del Derecho de la Unión Europea**, la Carta de Derechos Fundamentales reconoce la libertad de pensamiento, conciencia y religión (art. 10) y el derecho de los padres a la educación conforme a sus convicciones (art. 14.3). Asimismo, la Directiva 2000/78/CE establece un marco general de igualdad de trato por motivos, entre otros, de religión o convicciones, cuya interpretación debe conciliarse con el respeto al pluralismo en contextos educativos.

► **En el plano constitucional y legal interno**, la Constitución Española reconoce en su artículo 27 el derecho a la educación y el derecho de los padres a elegir la formación moral y religiosa de sus hijos, en conexión con la libertad ideológica y religiosa (art. 16) y el principio de igualdad (art. 14). Este marco se desarrolla en la Ley Orgánica 2/2006 de Educación, modificada por la LOMLOE (2020), y en la Ley 4/2023, que refuerzan los objetivos de inclusión y no discriminación en relación con la orientación sexual y la identidad de género.

► **En la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos**, se han consolidado criterios interpretativos esenciales: los contenidos educativos deben transmitirse de manera objetiva, crítica y pluralista; el Estado dispone de un amplio margen de apreciación en materia curricular, pero este no es ilimitado; y el derecho parental no implica un derecho de veto, pero tampoco puede reducirse a una garantía meramente simbólica (entre otros, *Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen c. Dinamarca*, 1976; *Folgerø y otros c. Noruega*, 2007; *Osmanoğlu y Kocabaş c. Suiza*, 2017).

► **En el plano del Derecho internacional de los derechos del niño**, la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce la responsabilidad primaria de los padres en la educación y desarrollo del menor (art. 18) y define los objetivos de la educación en términos de desarrollo integral de la personalidad (art. 29), lo que exige armonizar el interés superior del menor con el respeto al pluralismo familiar.

► **Desde la perspectiva del derecho comparado**, la práctica de los Estados pone de relieve la ausencia de un modelo uniforme en la incorporación de estos contenidos: coexisten sistemas con integración curricular obligatoria, con mecanismos limitados de participación o retirada parental (como el Reino Unido), modelos que incorporan formas de participación o acomodación en distinto grado (como Alemania o los Países Bajos), y experiencias recientes de controversia política y judicial en torno al equilibrio entre autonomía del menor y derecho parental, como en Canadá (*Government of Saskatchewan v. UR Pride Centre*, 2024). Esta diversidad confirma que el equilibrio entre igualdad, pluralismo educativo y derecho parental se sitúa dentro del margen de apreciación estatal, pero sujeto a límites de proporcionalidad y respeto al pluralismo.

En conjunto, este marco normativo configura un sistema sin jerarquías abstractas entre derechos, en el que la promoción de la igualdad y la no discriminación debe articularse de forma compatible con el pluralismo de convicciones y el reconocimiento efectivo del derecho parental, mediante soluciones proporcionadas y contextualizadas.

4

OPCIONES DE
POLÍTICA PÚBLICA

Las posibles respuestas no son excluyentes y pueden articularse de forma complementaria. La elección entre ellas refleja decisiones de fondo sobre la relación entre el Estado, la familia y el menor en las sociedades democráticas.

OPCIÓN 1. Regulación uniforme estricta. Imposición de contenidos SOGI obligatorios, integrados transversalmente, sin mecanismos específicos de participación o acomodación parental. Ventaja: coherencia normativa y mensaje claro contra la discriminación. Riesgo: debilitamiento del pluralismo educativo, aumento de la resistencia social y reducción del derecho parental a una garantía meramente formal; puede vulnerar el estándar de objetividad y pluralismo exigido por el TEDH si los contenidos no se presentan de forma equilibrada.

OPCIÓN 2. Acomodación razonable y participativa — Opción recomendada. Mantenimiento de los objetivos de igualdad e inclusión con: delimitación explícita del estándar de pluralismo en la presentación de los contenidos; participación efectiva y estructurada de los padres en el diseño curricular; atención diferenciada a la edad y madurez del alumnado; e información previa a las familias sobre los contenidos y su enfoque. Ventaja: equilibrio entre derechos, legitimidad democrática y reducción de conflictos. Riesgo: mayor complejidad administrativa; requiere personal docente formado y criterios claros. Obstáculo previsible: resistencia de actores que perciban la participación parental como un obstáculo a los objetivos de igualdad; se recomienda encuadrarla como garantía de legitimidad democrática.

OPCIÓN 3. Intervención mínima del Estado. Definición de objetivos generales con amplio margen a centros y comunidades educativas. Ventaja: máximo respeto al pluralismo y a la autonomía de los centros. Riesgo: desigualdad territorial en la protección frente a la discriminación y posible protección insuficiente del alumnado LGTBI+.

OPCIÓN 4. Autorregulación y acuerdos institucionales. Marcos de diálogo entre administraciones, asociaciones de padres, centros y sociedad civil para definir colaborativamente los contenidos y sus mecanismos de revisión. Ventaja: genera legitimidad social y puede producir soluciones más duraderas que la imposición normativa unilateral. Riesgo: su eficacia depende de la voluntad real de los actores y puede resultar insuficiente en contextos de alta polarización.

5

RECOMENDACIONES

Una administración democrática tiene el deber de promover la igualdad y proteger a los menores frente a la discriminación, pero también el de respetar el pluralismo y garantizar que el poder educativo del Estado no se ejerza sin los controles institucionales adecuados. Las recomendaciones se presentan por orden de prioridad de implementación.

1. Reconocer explícitamente el derecho parental como garantía estructural del pluralismo. [*Corto plazo — Ministerio de Educación / Consejerías*] Las normas educativas deben afirmar de forma expresa que los padres son los primeros responsables de la formación moral y filosófica de sus hijos, y que este derecho no se agota en la mera prohibición del adoctrinamiento. El art. 27 CE y el art. 2 del Protocolo n.º 1 CEDH constituyen el marco jurídico de referencia. Esta afirmación no implica crear un derecho general de veto parental, sino reconocer a las familias como interlocutores legítimos en el diseño curricular.

2. Definir jurídicamente el estándar de pluralismo sustantivo. [*Corto plazo — Ministerio de Educación*] Es imprescindible concretar qué significa ‘objetividad, criticidad y pluralismo’ en la enseñanza de contenidos sensibles. Los criterios deben ser verificables y revisables, y deben aplicarse de forma homogénea en todo el territorio nacional, evitando que la disparidad autonómica genere desigualdades en la protección de derechos. Se recomienda encomendar su elaboración a un órgano técnico independiente con representación plural, y publicar anualmente un informe sobre el grado de cumplimiento por comunidad autónoma.

3. Institucionalizar la participación parental y la transparencia curricular. [*Corto plazo — Consejerías de Educación*] Los sistemas educativos deben establecer mecanismos estables de consulta, información previa y revisión, reconociendo a las familias como interlocutores legítimos. La transparencia sobre los contenidos y su enfoque —incluyendo los materiales utilizados— es condición necesaria de confianza institucional. Se recomienda revisar los protocolos autonómicos de acompañamiento a menores con disforia de género para garantizar que las disposiciones de confidencialidad respecto a los progenitores responden a criterios proporcionales y verificables, no a reglas generales.

4. Establecer salvaguardas proporcionales a la edad y madurez del alumnado. [*Medio plazo — Ministerio de Educación / Consejerías*] La intensidad y el enfoque de los contenidos SOGI debe modularse conforme a criterios de desarrollo evolutivo del menor, con especial cautela en las etapas de educación infantil y primaria, donde el vínculo familiar en la formación moral es especialmente relevante. El Ministerio de Educación debe elaborar, en colaboración con expertos en desarrollo infantil, un marco de adecuación de los contenidos a la madurez del alumnado, con criterios transparentes y revisables. El seguimiento de su aplicación puede incorporarse a los sistemas de evaluación del sistema educativo (INEE).

5. Promover modelos de acomodación razonable frente a la imposición uniforme. [*Medio plazo — Consejo Escolar del Estado*] El diseño de políticas educativas sobre contenidos SOGI debe incorporar mecanismos de diálogo, consulta y revisión que articulen los objetivos de igualdad con el respeto al pluralismo de convicciones. El Consejo Escolar del Estado y sus homólogos autonómicos son los órganos idóneos para institucionalizar estos mecanismos. La referencia a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 4 (educación de calidad inclusiva y equitativa), ODS 10 (reducción de desigualdades) y ODS 16 (instituciones sólidas basadas en el Estado de Derecho) ofrece un marco internacional que permite encuadrar esta recomendación sin sesgo ideológico.

REFERENCIAS SELECCIONADAS

A) Instrumentos normativos internacionales y europeos

- ▶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), art. 18.4. Naciones Unidas.
- ▶ Convención sobre los Derechos del Niño (1989), arts. 18 y 29. Naciones Unidas.
- ▶ Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950), art. 9 y Protocolo n.º 1, art. 2. Consejo de Europa.
- ▶ Constitución Española (1978), arts. 27, 16 y 14.
- ▶ España. Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (LOMLOE). BOE núm. 340, de 30 de diciembre de 2020.
- ▶ España. Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI. BOE núm. 51, de 1 de marzo de 2023.

B) Soft Law e informes institucionales

- ▶ Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. Observación General n.º 22 sobre el artículo 18 del PIDCP (1993). Doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.4.
- ▶ Comisión de Venecia del Consejo de Europa. Opinión sobre las enmiendas a la Ley de Educación Pública de Saskatchewan (Canadá) relativas a las Asociaciones de Alianza para Alumnos GSA (2023). CDL-AD(2023)016.
- ▶ Comisión de Venecia del Consejo de Europa. Opinión sobre la compatibilidad con los estándares internacionales de derechos humanos de la Ley LXXIX de Hungría

que modifica determinadas leyes para la protección de los menores (2021). CDL-AD(2021)050. Adoptada en la 129.^a Sesión Plenaria, Venecia, 10-11 de diciembre de 2021.

C) Jurisprudencia

- ▶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (1976). *Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen c. Dinamarca*, sentencia de 7 de diciembre de 1976.
- ▶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2007). *Folgerø y otros c. Noruega* [GC], sentencia de 29 de junio de 2007.
- ▶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2011). *Dojan y otros c. Alemania*, decisión de inadmisibilidad de 13 de septiembre de 2011.
- ▶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2017). *Osmanoğlu y Kocabaş c. Suiza*, sentencia de 10 de enero de 2017.
- ▶ Tribunal Supremo de Canadá (2023). *Government of Saskatchewan v. UR Pride Centre for Sexuality and Gender Diversity*, 2023 SCC 40.

D) Bibliografía académica

- ▶ García Oliva, J. (2018). “Religious liberty, gender identity and a hierarchy of rights from Strasbourg: A UK Perspective”. *Law & Justice*, 181, 147–164.
- ▶ Gutiérrez del Moral, M. J. (2007). “Reflexiones sobre el derecho de los padres a decidir la formación religiosa y moral de sus hijos y la enseñanza de la religión en los centros públicos”. *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 14.
- ▶ Meseguer Velasco, S. (2023). “Enseñanza no confesional sobre religiones y convicciones no religiosas en la nueva Ley de educación española”. *Revista General de Derecho Constitucional*, 38, 167–196.
- ▶ Rodrigo Lara, M. B. (2001). “La objeción de conciencia a la educación sexual: comentario a una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 23 de marzo de 1998”. En A. Castro Jover (coord.), *Derecho de familia y libertad de conciencia en los países de la Unión Europea y el derecho comparado. Actas del IX Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado*. Universidad del País Vasco, Bilbao, pp. 761–774.
- ▶ Ruano Espina, L. (2014). “El derecho de los padres a elegir la educación religiosa y moral de sus hijos conforme a sus convicciones, en la jurisprudencia del TEDH”. *Derecho y Religión*, 9.

Nota

Las propuestas contenidas en este documento no persiguen introducir enfoques ideológicos, sino mejorar la eficacia, coherencia y legitimidad de las políticas educativas, reforzando simultáneamente la igualdad y el pluralismo como valores complementarios de una sociedad democrática.

Este policy brief ha sido elaborado en el marco del proyecto PID2020-114400GB-I00, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades / AEI.

EL USO DEL VELO ISLÁMICO EN LOS CENTROS EDUCATIVOS PÚBLICOS: AUTONOMÍA DE LOS CENTROS, LIBERTAD RELIGIOSA Y RESERVA DE LEY

Ana María Vega Gutiérrez

Catedrática de Derecho Eclesiástico del Estado, Universidad de La Rioja

DESTINATARIOS

Responsables de política educativa, personal técnico de administraciones públicas autonómicas y estatales, legisladores, operadores jurídicos y equipos directivos de centros educativos públicos.

RESUMEN EJECUTIVO

Diversos centros educativos públicos en España están utilizando sus Reglamentos de Organización y Funcionamiento (ROF) para prohibir el uso del velo islámico entre el alumnado femenino. Esta práctica restringe un derecho fundamental —la libertad religiosa— mediante normas infra-legales que no satisfacen los requisitos constitucionales de reserva de ley, necesidad y proporcionalidad. Las alumnas afectadas quedan ante un dilema inaceptable: su derecho a la educación o su identidad religiosa. La ausencia de directrices normativas claras genera respuestas desiguales entre centros y comunidades autónomas, inseguridad jurídica y creciente conflictividad social y judicial. Este documento analiza el problema, explica su relevancia, revisa el marco jurídico aplicable y formula cinco recomendaciones para que los poderes públicos educativos garanticen el ejercicio efectivo de la libertad religiosa del alumnado en condiciones de igualdad y dentro del modelo de laicidad positiva de la Constitución española.

PREGUNTA CLAVE DE POLÍTICA PÚBLICA

¿Pueden los reglamentos internos de los centros educativos públicos prohibir el uso del velo islámico, o dicha restricción exige una ley formal que satisfaga los requisitos constitucionales de necesidad y proporcionalidad?

1

PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

En diversos centros educativos públicos se están aplicando normas internas o interpretaciones de los Reglamentos de Organización y Funcionamiento (ROF) que prohíben el uso de prendas que cubran la cabeza. Aunque formuladas de manera aparentemente neutral, estas disposiciones se utilizan para impedir el uso del velo islámico por parte del alumnado femenino. El conflicto surge cuando una norma infra-legal, adoptada en ejercicio de la autonomía organizativa del centro, se emplea para restringir un derecho fundamental sin una ley formal que lo habilite ni un análisis riguroso de proporcionalidad.

Esta práctica sitúa a las alumnas afectadas ante un dilema inaceptable: elegir entre su derecho a la educación y el ejercicio de su libertad religiosa e identidad personal. Afecta de forma directa a niñas y adolescentes musulmanas que utilizan el velo como

expresión de sus convicciones religiosas, culturales o identitarias; a sus familias, que ven comprometido el derecho a que sus hijas accedan a la educación pública sin renunciar a su identidad; y a la comunidad educativa, envuelta en conflictos de convivencia y judicialización. De manera indirecta, afecta al sistema educativo público, a la igualdad efectiva en el acceso a la educación y a la cohesión social en contextos de creciente diversidad religiosa.

La ausencia de directrices normativas claras favorece respuestas desiguales entre centros y comunidades autónomas, inseguridad jurídica y un aumento de la conflictividad social y judicial, con pronunciamientos administrativos y judiciales contradictorios que reflejan la falta de una política pública coherente sobre gestión de la diversidad religiosa en el ámbito educativo.

2

RELEVANCIA DEL PROBLEMA

El conflicto involucra derechos fundamentales constitucionales en tensión: la libertad religiosa (art. 16 CE), que protege no solo las creencias sino también su manifestación externa incluido el uso de vestimenta religiosa; el derecho a la educación en condiciones de igualdad (art. 27 CE); y la igualdad y no discriminación (art. 14 CE). Las restricciones a derechos fundamentales están sometidas a reserva de ley y a criterios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación (SSTC 57/1994, F. 6; 18/1999, F. 2) que los ROF, como reglamentos internos, no pueden cumplir por sí mismos.

El velo tiene significados diferentes que pueden incluir modestia, identidad, seguridad o afiliación comunitaria, dependiendo del contexto. No existe, en la actualidad —ni la ha habido nunca—, una doctrina clara que sea válida y aceptada por todo el mundo musulmán respecto al velo o vestimenta islámica. Como consecuencia, existen diferentes tipos de velo islámico, cada uno con distintas características y grados de cobertura. Estas diferencias no solo son visuales, sino que reflejan diversidad de prácticas culturales, exigencias religiosas y grados de interpretación sobre la modestia en el vestir.

Para la resolución de este tipo de conflictos, no es irrelevante quien porta el velo (alumna o profesora, menor o mayor de edad, funcionaria o ciudadana usuaria de un servicio público) y el tipo de velo. En algunos casos —como ocurre con el burka o el niqab—, puede coartar la comunicación no verbal y el lenguaje corporal de la alumna con el resto de la comunidad educativa, además de plantear problemas de seguridad e identificación.

El Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) no impone a los funcionarios una neutralidad ideológica o religiosa en su apariencia externa, ni prohíbe el uso de símbolos religiosos, por lo que el uso del velo islámico por una profesora funcionaria se encuentra amparado por los derechos reconocidos en el propio EBEP y en la Constitución. La neutralidad que se les exige es funcional (art. 52 EBEP), no simbólica ni estética. No cabe, pues, identificarla con invisibilidad religiosa, ni exige ocultar convicciones personales, ni equiparar neutralidad con ausencia de símbolos. Cualquier prohibición requiere: una ley formal, con habilitación clara y control constitucional estricto. Se exige a los empleados públicos trato respetuoso, ausencia de proselitismo y respeto a los derechos de los ciudadanos. Por consiguiente, no cabe equiparar el

hecho de llevar velo al proselitismo mientras no exista imposición, adoctrinamiento o presión sobre alumnado.

La prohibición del velo puede provocar exclusión y estigmatización del alumnado, con impacto negativo sobre el bienestar psicológico, la autoestima y el rendimiento académico. Genera riesgo real de abandono escolar o desplazamiento forzado hacia otros centros, refuerza dinámicas de islamofobia y polarización social, y contradice los objetivos pedagógicos de la educación: inclusión, respeto a la diversidad y pleno desarrollo de la personalidad. El informe del Instituto de las Mujeres (Mijares et al., 2024) documenta casos concretos de discriminación de jóvenes musulmanas con hiyab en el sistema educativo español, confirmando que el problema es sistemático y no episódico.

La autonomía de los centros no es soberana ni puede ejercerse en detrimento de los derechos fundamentales, y la neutralidad estatal no exige la invisibilización de las creencias religiosas individuales. El modelo constitucional español de laicidad positiva obliga a los poderes públicos a remover los obstáculos que impidan el ejercicio real de los derechos y libertades (art. 9.2 CE), no a imponer la uniformidad como condición de acceso a la educación pública.

3

MARCO JURÍDICO DE REFERENCIA

El marco normativo aplicable se articula en varios niveles interrelacionados, que imponen límites a la actuación de los poderes públicos y exigen una ponderación entre los derechos fundamentales implicados:

► **En el plano internacional**, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, 1966) reconoce la libertad de pensamiento, conciencia y religión (art. 18), incluida su manifestación externa mediante prácticas y uso de vestimenta religiosa. Las limitaciones solo son admisibles si están previstas por la ley, persiguen un fin legítimo y son necesarias y proporcionales. El principio de no discriminación (art. 26) resulta especialmente relevante frente a prohibiciones generales del velo. Las Observaciones Generales n.º 22 y 28 del Comité de Derechos Humanos precisan que la libertad religiosa incluye el uso de prendas distintivas y prohíben restricciones desproporcionadas, en particular cuando afectan al acceso a la educación.

► **En el plano internacional de igualdad de género**, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979) prohíbe la discriminación por razón de sexo y exige eliminar estereotipos de género. Las Recomendaciones Generales del Comité CEDAW subrayan que la igualdad sustantiva requiere respetar la autonomía de las mujeres y evitar políticas que, bajo enfoques paternalistas, generen exclusión o estigmatización.

► **En el plano europeo**, el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH, 1950) protege la vida privada (art. 8), la libertad religiosa (art. 9) y la prohibición de discriminación (art. 14), junto con el derecho a la educación reconocido en el Protocolo n.º 1, art. 2. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos admite la aplicación del artículo 9 a la vestimenta religiosa, si bien reconoce a los Estados un amplio

margen de apreciación, lo que ha permitido en algunos casos validar restricciones en contextos educativos o institucionales.

► **En el ámbito del Derecho de la Unión Europea**, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea garantiza la libertad religiosa (art. 10), la no discriminación (art. 21), el respeto a la diversidad cultural y religiosa (art. 22) y la igualdad entre mujeres y hombres (art. 23), constituyendo un marco relevante para la interpretación de políticas públicas educativas.

► **En el plano constitucional y legal interno**, la Constitución Española reconoce la libertad ideológica y religiosa (art. 16), la igualdad y no discriminación (art. 14), el derecho a la educación (art. 27), el derecho a la propia imagen (art. 18) y el deber de los poderes públicos de remover los obstáculos que impidan el ejercicio efectivo de los derechos (art. 9.2). Este marco se desarrolla en la legislación sobre libertad religiosa, educación e igualdad de trato, que obliga a garantizar el acceso a la educación en condiciones de igualdad y respeto a la diversidad.

► **La jurisprudencia constitucional y ordinaria española** ha reiterado que cualquier limitación de la libertad religiosa exige una habilitación legal suficiente y debe superar un juicio estricto de proporcionalidad. En particular, el Tribunal Supremo, en su sentencia de 14 de febrero de 2013, declaró que las entidades públicas carecen de competencia para imponer restricciones generales al uso de símbolos religiosos sin cobertura legal. Asimismo, la doctrina constitucional distingue entre situaciones diferenciadas. El alumnado, incluidos los menores, es titular de la libertad religiosa, cuya limitación en el ámbito educativo exige una ponderación reforzada en atención a su interés superior y grado de madurez. Por su parte, el personal docente y los empleados públicos pueden ejercer sus derechos fundamentales, de modo que las restricciones solo resultan admisibles cuando estén justificadas por la naturaleza de la función y previstas en normas con rango suficiente. En todos los casos, la neutralidad de los poderes públicos es funcional y no exige la invisibilidad de las convicciones religiosas individuales.

► **En el plano comparado e internacional de la jurisprudencia**, se observan divergencias significativas en la protección del uso del velo islámico. El sistema universal de derechos humanos, en particular el Comité de Derechos Humanos y el Comité CEDAW, ofrece una protección más exigente, considerando incompatibles con los estándares internacionales las restricciones generales no justificadas por criterios estrictos de necesidad y proporcionalidad, y alertando sobre su impacto en la igualdad y autonomía de las mujeres. En cambio, en el ámbito europeo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido un amplio margen de apreciación a los Estados, validando en determinados supuestos restricciones basadas en la neutralidad institucional, mientras que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha abordado estas cuestiones principalmente en el ámbito laboral bajo criterios de proporcionalidad.

► **Desde la perspectiva del derecho comparado**, la práctica de los Estados muestra la coexistencia de modelos diversos: algunos ordenamientos establecen restricciones legislativas explícitas, mientras que otros optan por enfoques de acomodación o gestión inclusiva. Esta diversidad, junto con las diferencias entre sistemas de protección, confirma que la regulación del uso del velo se sitúa dentro del margen de apreciación

estatal, pero sujeta a límites de proporcionalidad, no discriminación y respeto al pluralismo, especialmente en el ámbito educativo.

En conjunto, este marco normativo configura un sistema sin jerarquías abstractas entre derechos, en el que la garantía de la libertad religiosa no puede condicionarse al sacrificio del derecho a la educación, y en el que las restricciones generales impuestas por normas infra-legales resultan difícilmente conciliables con las exigencias constitucionales de reserva de ley y proporcionalidad.

4

OPCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Las posibles respuestas no son excluyentes y deben evaluarse en función de su compatibilidad con el marco constitucional español de laicidad positiva.

OPCIÓN 1. Prohibición general mediante normas internas de los centros. Mantenimiento o refuerzo de prohibiciones generales del uso de prendas religiosas en centros públicos mediante ROF o instrucciones internas. Ventaja: aparente claridad normativa y uniformidad dentro del centro. Riesgo: alta probabilidad de inconstitucionalidad por vulnerar la reserva de ley y la libertad religiosa; discriminación indirecta por razón de religión; incremento de conflictos y judicialización. No recomendable conforme al marco constitucional español.

OPCIÓN 2. Acomodación razonable y gestión inclusiva — Opción recomendada. Permitir el uso de prendas religiosas personales, estableciendo límites solo cuando existan riesgos objetivos y demostrables (seguridad física, identificación) que superen un test estricto de proporcionalidad, y favoreciendo soluciones dialogadas en el seno de la comunidad educativa. Ventaja: respeto a los derechos fundamentales; coherencia con el modelo constitucional de laicidad positiva; favorece la convivencia y la inclusión; reduce conflictividad y litigiosidad. Riesgo: requiere formación del profesorado y equipos directivos, y criterios claros para evitar arbitrariedades entre centros.

OPCIÓN 3. Intervención mínima del Estado. Dejar la resolución de los conflictos a cada centro educativo sin directrices superiores. Ventaja: respeto formal a la autonomía de los centros. Riesgo: desigualdad territorial grave; inseguridad jurídica para el alumnado y las familias; vulneración de derechos fundamentales en función del centro al que se asista; sobrecarga de los equipos directivos. Insuficiente como política pública.

OPCIÓN 4. Autorregulación y acuerdos entre comunidad educativa, administración y familias. Protocolos de diálogo institucionalizado entre administraciones educativas autonómicas, consejos escolares, asociaciones de familias y comunidades religiosas para gestionar colaborativamente los conflictos sobre símbolos religiosos. Ventaja: genera legitimidad social y produce soluciones adaptadas a cada realidad educativa; reduce la polarización. Riesgo: su eficacia depende de la voluntad de los actores y puede resultar insuficiente sin un marco normativo de mínimos que garantice los derechos fundamentales. Se recomienda como complemento de la opción 2, no como sustituto.

5

RECOMENDACIONES

Los poderes públicos educativos tienen la obligación de garantizar que el acceso a la educación no se condicione a la renuncia a la identidad religiosa del alumnado. El enfoque recomendado es jurídicamente exigible conforme al marco constitucional español y socialmente necesario en un sistema educativo de creciente diversidad religiosa.

1. Establecer directrices normativas claras a nivel autonómico o estatal. Los poderes públicos educativos deben aprobar instrucciones o normas marco que aclaren explícitamente que los ROF de los centros no pueden prohibir el uso de prendas religiosas personales salvo en supuestos tasados, objetivamente justificados y proporcionales. Estas directrices garantizan seguridad jurídica, homogeneidad territorial e igualdad de trato entre el alumnado con independencia del centro al que asista.

2. Incorporar explícitamente el principio de acomodación razonable en la normativa educativa. La normativa sobre convivencia escolar debe reconocer expresamente la acomodación razonable como obligación derivada del principio de no discriminación por razón de religión, evitando soluciones prohibitivas generales que no superen el test de proporcionalidad exigido por la Constitución y el CEDH.

3. Reforzar la formación en gestión de la diversidad religiosa. Invertir en formación específica del profesorado y de los equipos directivos en diversidad religiosa, libertad de conciencia y gestión de conflictos intercultural. La formación es la garantía más eficaz contra las respuestas arbitrarias e incompatibles con el marco constitucional.

4. Establecer un enfoque preventivo y protocolos de atención temprana. Los sistemas educativos autonómicos deben disponer de protocolos claros para la atención temprana de los conflictos relacionados con símbolos religiosos, que incluyan vías de mediación, derivación a servicios de orientación y acceso a asesoramiento jurídico, evitando que los desacuerdos escalen a conflictos disciplinarios o judiciales.

5. Articular un sistema de seguimiento basado en datos desagregados. Las administraciones educativas deben recoger datos sobre incidentes relacionados con la libertad religiosa del alumnado, desagregados por religión, sexo, edad y territorio, con el fin de detectar patrones de discriminación sistemática, evaluar la eficacia de las políticas adoptadas e informar la revisión periódica de las directrices normativas.

Las políticas recomendadas se enmarcan en la Agenda 2030, contribuyendo al ODS 4 (educación inclusiva y equitativa) y al ODS 5 (igualdad de género).

REFERENCIAS SELECCIONADAS

A) Instrumentos normativos internacionales y europeos

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, 1966), arts. 18 y 26. Naciones Unidas.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), arts. 2, 5 y 14. Naciones Unidas.

- ▶ Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH, 1950), arts. 8, 9, 14 y Protocolo n.º 1, art. 2. Consejo de Europa.
- ▶ Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000), arts. 10, 21, 22 y 23. DOUE C 326/391.
- ▶ Constitución Española (1978), arts. 9.2, 14, 16, 18 y 27.
- ▶ Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa. BOE n.º 177, de 24 de julio de 1980.
- ▶ Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE). BOE n.º 159, de 4 de julio de 1985.
- ▶ Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE). BOE n.º 106, de 4 de mayo de 2006.
- ▶ Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. BOE n.º 167, de 13 de julio de 2022.

B) Soft Law e informes institucionales

- ▶ Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2006). *Informe de la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Asma Jahangir*. Doc. ONU E/CN.4/2006/5.
- ▶ Comité de Derechos Humanos de la ONU (1993). Observación General n.º 22 al art. 18 del PIDCP. Doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.4.
- ▶ Comité de Derechos Humanos de la ONU (2000). Observación General n.º 28 sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.10.
- ▶ Comité CEDAW (2004). Recomendación General n.º 25 sobre medidas especiales temporales.
- ▶ Comité CEDAW (2010). Recomendación General n.º 28 sobre las obligaciones básicas del art. 2 CEDAW.
- ▶ Comité CEDAW (2017). Recomendación General n.º 35 sobre violencia contra la mujer.
- ▶ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2021). *Lucha contra la islamofobia y el odio contra los musulmanes para eliminar la discriminación y la intolerancia por motivos de religión o creencias*. Informe del Relator Especial Ahmed Shaheed. Doc. ONU A/HRC/46/30.
- ▶ FRA – Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2024). *Being Muslim in the EU: Experiences of Muslims*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la UE.
- ▶ OSCE – Consejo de Europa – UNESCO (2012). *Directrices para educadores sobre la manera de combatir la intolerancia y la discriminación contra los musulmanes: Afrontar la islamofobia mediante la educación*. Varsovia.

C) Jurisprudencia

- ▶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2005). *Leyla Şahin c. Turquía* [GC], n.º 44774/98, 10 de noviembre de 2005.
- ▶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2014). *S.A.S. c. Francia* [GC], n.º 43835/11, 1 de julio de 2014.
- ▶ Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2017). *Achbita c. G4S Secure Solutions*, C-157/15, 14 de marzo de 2017.

- ▶ Tribunal Constitucional español. SSTC 6/1981; 24/1982; 292/1993; 99/1987; 57/1994; 18/1999; 141/2000; 166/1996; 46/2001; 177/1996; 38/2007; 101/2004; 31/2018; 26/2024.
- ▶ Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, de 14 de febrero de 2013 (RC 4118/2011). Anulación de la Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Lleida sobre velo integral.
- ▶ Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 32 de Madrid, Sentencia 35/2012, de 25 de enero de 2012.
- ▶ TSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 10, Sentencia 129/2013.
- ▶ TSJ de Castilla y León (Burgos), Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, Sentencia 277/2014, de 28 de noviembre de 2014.
- ▶ Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Guadalajara, Sentencia 54/2023, de 31 de marzo de 2023.
- ▶ Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Logroño, Sentencia 9/2026, de 26 de enero de 2026.

D) Bibliografía académica

- ▶ Castro Jover, A. (2021). *El uso del velo islámico en los centros docentes: ciudadanía y libertad religiosa*. Cuestiones de pluralismo, vol. 1, n.º 2.
- ▶ Elósegui Itxaso, M. (2019). «La ponderación y la neutralidad abierta contra la discriminación religiosa y racial en la decisión del Tribunal Constitucional alemán de 2015 sobre el uso del velo por profesoras». *Revista de Derecho Político*, 104, 295–347.
- ▶ Fernández Codina, G. (2025). «La vestimenta religiosa en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos». *Derechos y Libertades*, 53, 271–303.
- ▶ Mijares, L., Gil-Benumea, D. y Lems, J. (2024). «*iCon eso no!*»: *discriminación de las jóvenes musulmanas con hiyab en el sistema educativo*. Instituto de las Mujeres, Ministerio de Igualdad / UCM.
- ▶ Ruiz Ruiz, J. J. (2011). «La prohibición del velo islámico en centros públicos de enseñanza y el orden público constitucional español y europeo». En Revenga et al. (coords.), *Los símbolos religiosos en el espacio público*. CEPC, Madrid, 77–120.

TABLA de paralelismo jurisprudencial TEDH – Comité de Derecho Humanos (CDH)

CONTEXTO / TIPO DE RESTRICCIÓN	TEDH (CEDH)	Resultado TEDH	CDH (PIDCP)	Resultado CDH	Divergencia clave
Velo islámico en educación superior	<i>Leyla Şahin c. Turquía</i> (GC, 2005)	No hay violación del art. 9 CEDH	<i>Hudoyberganova c. Uzbekistán</i> (2004)	Violación del art. 18 PIDCP	TEDH prioriza laicidad y margen estatal; CDH exige prueba estricta de necesidad
Neutralidad del Estado en universidad / función pública	<i>Dahlab c. Suiza</i> (dec., 2001)	Demanda inadmisible	<i>Şeyma Türkan c. Turquía</i> (2018)	Violación del art. 18 PIDCP	TEDH presume influencia indebida; CDH rechaza presunciones abstractas
Prohibición general del velo integral en espacio público	<i>S.A.S. c. Francia</i> (GC, 2014)	No violación (fin legítimo: “vivir juntos”)	<i>Yaker c. Francia</i> (2018)	Violación arts. 18 y 26	CDH rechaza “vivir juntos” como fin legítimo
	<i>Belcacemi y Oussar c. Bélgica</i> (2017)	No violación	<i>Hebbadj c. Francia</i> (2018)	Violación arts. 18 y 26	TEDH amplía margen de apreciación; CDH lo rechaza
Impacto de género y discriminación indirecta	<i>Kurtulmuş y Köse y otros 93 c. Turquía</i> (2006); <i>Kervanci y Dogru</i> (2008) c. Francia (2009); <i>Mikyay y otros c. Bélgica</i> (2024)	No aplicable: Análisis marginal o inexistente	<i>Yaker / Hebbadj c. Francia</i>	Discriminación interseccional	Diferente centralidad de la igualdad sustantiva
Resultado sistémico	Validación contextual de prohibiciones	Estados prevalecen	Condena de prohibiciones generales	Derechos individuales prevalecen	Divergencia estructural entre sistemas

TABLA comparativa: Comité de Derechos Humanos (CDH) – Comité CEDAW – Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)

EJE DE ANÁLISIS	CDH – ONU	Comité CEDAW	TEDH
Normas principales aplicadas	Art. 18 PIDCP (libertad religiosa) + art. 26 PIDCP (no discriminación)	Arts. 1, 2, 5 y 11 CEDAW (igualdad sustantiva, estereotipos, empleo)	Art. 9 CEDH (libertad religiosa) + art. 14 CEDH (no discriminación)
Reconocimiento del velo	Reconocimiento inequívoco: el velo (hiyab, niqab, burka) es manifestación protegida de la religión (<i>Hudoyberganova, Yaker, Hebbadj</i>)	Reconocimiento implícito: el velo forma parte de la identidad y autonomía de las mujeres (Observaciones finales)	Reconocimiento formal del ámbito del art. 9, pero con protección débil y condicionada
Existencia de decisiones individuales de fondo	Sí: jurisprudencia consolidada contra prohibiciones del velo	No existen decisiones de fondo sobre el velo (solo inadmisibilidades)	Sí, pero mayoritariamente favorables al Estado
Prohibiciones generales del velo	Incompatibles con el PIDCP (no necesarias ni proporcionales)	Críticas constantes: generan exclusión y discriminación	Potencialmente compatibles con el CEDH
Fines legítimos admitidos	Lista cerrada y restrictiva del art. 18.3 PIDCP	No analiza “fines legítimos”, sino impacto en igualdad y derechos	Lista amplia y flexible (orden público, derechos de terceros, cohesión social)
Concepto de “vivir juntos”	Rechazado expresamente como fin legítimo (Yaker, Hebbadj)	Considerado retóricamente problemático por su efecto excluyente	Aceptado como objetivo legítimo (<i>S.A.S. v. France</i>)
Test de proporcionalidad	Estricto, centrado en la persona y la carga probatoria estatal	Análisis de efectos reales sobre mujeres concretas	Abstracto y deferente al legislador nacional
Análisis de discriminación	Central: reconoce discriminación indirecta e interseccional (religión + género)	Eje estructural del análisis (discriminación interseccional y estereotipos)	Marginal o descartado en los casos clave
Perspectiva de género	Explícita (impacto específico sobre mujeres musulmanas)	Nuclear: autonomía, igualdad sustantiva, no paternalismo	Ambigua; acepta narrativas estatales “protectoras”
Autonomía de las mujeres	Protegida: rechazo del paternalismo estatal	Principio rector: crítica al “feminismo coercitivo”	Subordinada a valores sociales mayoritarios
Laicidad / neutralidad	No es fin legítimo autónomo	Concepto analizado críticamente cuando produce exclusión	Puede justificar restricciones amplias
Margen de apreciación	No aplicado	No aplicado	Doctrina central del razonamiento
Resultado normativo	Protección robusta y universalista del derecho	Deslegitimación de prohibiciones desde la igualdad	Validación contextual de restricciones estatales
Mensaje final	Las prohibiciones del velo vulneran derechos humanos universales	Prohibir el velo perjudica la igualdad y autonomía de las mujeres	Las prohibiciones pueden ser compatibles con el CEDH

Nota

Las propuestas contenidas en este documento no persiguen introducir enfoques ideológicos, sino garantizar la coherencia entre la política educativa y el marco constitucional español de laicidad positiva, reforzando la inclusión, la igualdad y la convivencia en el sistema educativo público.

Este policy brief ha sido elaborado en el marco del proyecto PID2020-114400GB-I00, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades / AEI.

Mayo 2026

RELIGIÓN, IGUALDAD DE GÉNERO Y GOBERNANZA DEPORTIVA: DESAFÍOS NORMATIVOS Y OPCIONES PARA LOS ORGANISMOS DEPORTIVOS INTERNACIONALES

Silvia Meseguer Velasco

Profesora Titular de Derecho Eclesiástico del Estado (Catedrática acreditada), Universidad Complutense de Madrid

Elena García-Antón Palacios

Profesora Ayudante Doctora de Derecho Eclesiástico del Estado, Universidad Rey Juan Carlos

DESTINATARIOS

Organizaciones deportivas internacionales (COI, Federaciones internacionales y nacionales), responsables de política pública con competencias en deporte e igualdad, legisladores, operadores jurídicos, y profesionales de organismos internacionales en los ámbitos de derechos humanos, igualdad de género y gestión de la diversidad.

RESUMEN EJECUTIVO

El documento analiza los retos que plantea la gestión del deporte en contextos de creciente diversidad religiosa en relación con la igualdad de género. Señala que las normas deportivas sobre neutralidad institucional, seguridad en las competiciones o uniformidad de los deportistas pueden generar efectos discriminatorios, afectando de forma desproporcionada a las mujeres de minorías religiosas o que profesan credos cuyas prescripciones sobre modestia influyen en su indumentaria o en determinadas prácticas corporales.

Se proponen políticas públicas proactivas basadas en acomodaciones razonables y criterios objetivos. Se recomienda armonizar estándares, evitar usos instrumentales de la neutralidad o la religión y adoptar una perspectiva de género interseccional.

PREGUNTA CLAVE DE POLÍTICA PÚBLICA

¿Qué modelo de gobernanza deben adoptar los organismos que integran el Movimiento Olímpico —el COI, las Federaciones deportivas internacionales y los Comités Olímpicos Nacionales— para garantizar el acceso igualitario de las mujeres al deporte de competición, asegurando el ejercicio del derecho de libertad religiosa sin que suponga una ventaja competitiva ni afecte a los derechos y a la igualdad de condiciones del resto de deportistas?

1

PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Las competiciones deportivas nacionales e internacionales se han convertido en un espacio de convergencia intensa entre las políticas de igualdad de género y el ejercicio del derecho de libertad religiosa y de conciencia. Las organizaciones deportivas, tanto públicas como privadas, deben garantizar y conciliar cuatro objetivos que entran en tensión: (i) la igualdad efectiva entre deportistas, hombres y mujeres; (ii) la seguridad e integridad de las competiciones; (iii) la autonomía del deporte; y (iv) los derechos fundamentales de los atletas ante la diversidad cultural y religiosa que se muestra en las competiciones y clubes deportivos.

La visibilidad global del deporte amplifica el alcance de estas tensiones. Las decisiones adoptadas por Federaciones internacionales, el Comité Olímpico Internacional (COI) y los respectivos Comités Olímpicos nacionales trascienden el ámbito deportivo e influyen en el reconocimiento efectivo de los derechos de las mujeres en contextos culturales muy diversos. Ello pone de manifiesto un conflicto de fondo amplio: los derechos humanos —incluida la igualdad entre mujeres y hombres— deben aplicarse de forma universal; junto al respeto a tradiciones, creencias religiosas y prácticas culturales diversas.

Desde los Juegos Olímpicos modernos hasta nuestros días, el principio de neutralidad política que promueven el COI a través de la Carta Olímpica y las Federaciones internacionales en sus Estatutos ha evolucionado para armonizar los derechos fundamentales en juego. Ello se evidencia, por ejemplo, respecto a la participación de las mujeres en las competiciones internacionales. En los Juegos Olímpicos de París 2024 la participación de mujeres atletas alcanzó la plena igualdad con los hombres. No obstante, la brecha de género es muy notoria respecto al número de mujeres que ocupan puestos de liderazgo (jefa de misión, responsable técnico o entrenadora). En los Juegos de Tokio 2020, solo el 13 % de los entrenadores eran mujeres y, en general, las mujeres representan únicamente el 26,9 % de los cargos ejecutivos en las Federaciones deportivas internacionales (Sport Integrity Global Alliance, 2023). De los 206 Comités Olímpicos Nacionales existentes, únicamente 24 cuentan con una presidenta.

2

RELEVANCIA DEL PROBLEMA

La gobernanza deportiva en esta materia enfrenta los siguientes desafíos:

- **Fragmentación normativa y asimetría de estándares:** la heterogeneidad de decisiones entre Federaciones —condicionada por las reglas técnicas de cada deporte, el tipo de competición y la jurisdicción— impide un enfoque global coherente. Genera estándares de protección divergentes entre competiciones internacionales y locales, deportes individuales y de equipo, y disciplinas de alcance universal y regional.
- **Escaso desarrollo de políticas proactivas de integración:** los ordenamientos deportivos han avanzado en la protección negativa de la libertad religiosa, pero han descuidado el fomento del diálogo interreligioso e intercultural como herramienta de cohesión social. Han desaprovechado el potencial integrador del deporte en favor de una estricta interpretación de la laicidad o el principio de neutralidad. De este modo, las nuevas reglas siguen a los conflictos en lugar de precederlos. Este modelo *case by case* ofrece flexibilidad, pero no garantiza igualdad de trato ni una visión prospectiva.
- **Resistencia al tratamiento del factor religioso en el deporte** como una cuestión de ponderación de intereses en juego. Ciertas entidades deportivas u organizativas abordan las manifestaciones religiosas desde una lógica asistencial o compasiva —basada en excepciones *ad hoc* o tolerancias informales— y no como una cuestión de derechos fundamentales que exige un tratamiento jurídico estructurado. Esta falta de interés institucional por integrar el factor religioso en la arquitectura normativa del deporte

dificulta la elaboración de criterios claros, previsibles y exigibles, perpetuando soluciones discrecionales que dependen de la sensibilidad del órgano decisor más que de estándares jurídicos equiparables.

► **Uso instrumental de la libertad religiosa y del principio de neutralidad:** existe el riesgo de que la reivindicación de neutralidad en las competiciones deportivas se transforme en el rechazo a tolerar cualquier manifestación personal religiosa, e incluso a competir contra atletas de otra religión o procedentes de ciertos países.

► **Doble discriminación estructural de las mujeres atletas por razón de género y religión:** determinadas prohibiciones en el ámbito deportivo —como la restricción del uso de símbolos o indumentaria religiosa sin una causa objetiva y justificada— impactan de manera desproporcionada y casi exclusiva sobre las mujeres atletas, mientras que carecen de efectos materiales equivalentes sobre los hombres. Esta asimetría normativa genera una doble discriminación, al combinar la desigualdad de género con la limitación del ejercicio de la libertad religiosa y revela la persistencia de estándares que ignoran las necesidades, prácticas y formas de expresión religiosa propias de muchas mujeres.

3

MARCO JURÍDICO DE REFERENCIA

El marco normativo relevante se articula en tres planos complementarios:

► **Derecho internacional y europeo:** la igualdad de género (art. 3 PIDCP; CEDAW) y la libertad religiosa y de creencias (art. 18 PIDCP; art. 9 CEDH) establecen obligaciones que los Estados y, de forma derivada, las organizaciones deportivas deben respetar. Ambos derechos gozan de igual rango normativo y no admiten una jerarquía apriorística. La Recomendación General n.º 36 del Comité CEDAW (2017) sobre el derecho de las niñas y mujeres a la educación interpreta que la obligación de eliminar la discriminación se extiende expresamente en la esfera del deporte y de la educación física en pie de igualdad con los ámbitos académicos.

► **Normativa del Movimiento Olímpico y de las Federaciones internacionales:** la Carta Olímpica, de 3 de febrero de 2026, prohíbe cualquier motivo de discriminación y promueve el valor de la dignidad humana. Las Federaciones internacionales —FIFA, FIBA, World Athletics, entre otras— han desarrollado reglas específicas sobre uniformes, vestimenta y la difusión de mensajes religiosos, en muchos casos revisadas de forma reactiva tras conflictos concretos.

► **Legislación estatal sobre igualdad y no discriminación:** los ordenamientos nacionales incorporan prohibiciones de discriminación directa e indirecta por razón de sexo y religión, que obligan tanto a entidades públicas como a Federaciones deportivas con funciones públicas delegadas. En España, la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (1980) es el marco básico del ejercicio de la libertad religiosa. Las leyes de igualdad efectiva (2007) y de igualdad de trato y no discriminación (2022) tienen aplicación directa sobre las Federaciones deportivas con funciones públicas delegadas e incluyen la discriminación por razón de religión. Junto a ello, la Ley del Deporte (2022) incluye dicho principio.

► **Jurisprudencia relevante sobre religión y género**, destaca el asunto comunicado *F. D. y I.M. y otros (les Hijabeuses) c. Francia*, pendiente de resolución ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), sobre la prohibición del uso de signos o atuendos religiosos a los jugadores de fútbol en Francia, que afecta especialmente a las futbolistas musulmanas. Además, la Gran Sala del TEDH resolvió el 10 de julio de 2025 el caso *Semenya c. Suiza*, sobre igualdad entre mujeres en atención a sus condiciones físicas en la práctica del atletismo y las garantías procesales de los derechos de los deportistas.

4

OPCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Las organizaciones deportivas pueden adoptar distintos modelos regulatorios, con diferentes equilibrios entre igualdad, seguridad y libertad religiosa:

OPCIÓN 1. Modelo de neutralidad estricta — prohibición de utilizar vestimenta o exhibir símbolos religiosos. Implica la igualdad formal y la uniformidad en la competición. Sin embargo, ocasiona discriminación indirecta, la exclusión de facto de deportistas de determinadas confesiones y puede resultar incompatible con estándares internacionales de no discriminación.

OPCIÓN 2. Modelo de regulación flexible mediante acomodaciones razonables en cada caso concreto. Respeta la diversidad, favorece la inclusión y el equilibrio entre los derechos fundamentales en juego y es compatible con el derecho antidiscriminatorio. No obstante, puede provocar inseguridad jurídica por la fragmentación de reglas, el tratamiento desigual entre deportistas pertenecientes a distintas confesiones y dificulta trazar límites ante situaciones que generan discriminaciones indirectas.

OPCIÓN 3. Modelo de políticas inclusivas proactivas. Promueve la integración y cohesión de las mujeres deportistas de minorías religiosas, anticipa conflictos y genera legitimidad institucional. Requiere mayor capacidad regulatoria y un consenso entre las distintas partes implicadas (Federaciones, Estados y confesiones religiosas), lo que puede generar resistencias en entornos culturalmente homogéneos o con escasa tradición de diálogo interinstitucional. Es el sistema más coherente con los estándares internacionales de derechos humanos y el que mejor responde a los desafíos identificados, aunque su implementación requiere una inversión institucional sostenida.

5

RECOMENDACIONES

Sobre la base del análisis precedente, se formulan las siguientes recomendaciones dirigidas a los Estados, las organizaciones deportivas internacionales y las Federaciones:

1. Pasar de la regulación reactiva a la planificación proactiva mediante la creación de órganos consultivos permanentes —con participación de juristas, representantes de comunida-

des religiosas y expertos en igualdad de género— que anticipen conflictos y formulen soluciones antes de que los casos concretos fueren decisiones precipitadas.

2. Adoptar un marco regulatorio basado en acomodaciones razonables. Las Federaciones internacionales deben abandonar el modelo de neutralidad formal y adoptar protocolos de acomodación razonable que permitan la participación de deportistas con vestimenta u otras manifestaciones religiosas cuando esta sea compatible con la seguridad y la integridad de la competición. Dichos protocolos deben ser transparentes, accesibles y estar basados en criterios objetivos.

3. Promover la armonización normativa entre Federaciones internacionales. El COI, en coordinación con las Federaciones internacionales, debe elaborar directrices que fijen un umbral mínimo de protección de la igualdad de género y la libertad religiosa, reduciendo la fragmentación normativa y garantizando coherencia entre competiciones internacionales y nacionales.

4. Garantizar que la libertad religiosa no sea utilizada como justificación de prácticas discriminatorias en el deporte. Las organizaciones deportivas deben establecer con claridad que ninguna invocación del derecho de libertad religiosa o de conciencia puede justificar la negativa a competir con deportistas de otra religión o provenientes de ciertos países, ni la imposición de estándares religiosos de conducta o vestimenta a terceros. La libertad religiosa debe ejercerse de forma compatible con el principio de igualdad de trato y de no discriminación de todos los participantes. De igual modo, la aplicación efectiva del principio de neutralidad política debe tener en cuenta el derecho de libertad religiosa de los atletas.

5. Incorporar una perspectiva de género interseccional en la gobernanza deportiva. Los comités de ética y los órganos de gobierno de las Federaciones deben integrar de forma sistemática en sus análisis la intersección entre género, religión y origen cultural, con el fin de evitar decisiones que, aunque formuladas como neutrales, produzcan en la práctica efectos discriminatorios. En particular, debe prevenirse la exclusión directa o indirecta de mujeres pertenecientes a minorías religiosas o que profesan credos cuyas prescripciones sobre modestia influyen en su indumentaria o en determinadas prácticas corporales, garantizando que la regulación deportiva no limite injustificadamente su acceso, participación y permanencia en el ámbito deportivo.

REFERENCIAS SELECCIONADAS

A) Instrumentos normativos internacionales y europeos

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), adoptado por la Asamblea General, Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), 18 de diciembre de 1979, Asamblea General, Resolución 34/180.
- Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.
- España (1980). Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa. BOE n.º 177, de 24 de julio de 1980.

- ▶ España (2007). Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. BOE n.º 71, de 23 de marzo de 2007.
- ▶ España (2022). Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. BOE n.º 167, de 13 de julio de 2022.
- ▶ España (2022). Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte. BOE n.º 314, de 31 de diciembre de 2022.

B) Soft Law e informes institucionales

- ▶ Carta Olímpica (3 de febrero de 2026). Lausana: COI.
- ▶ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Recomendación General n.º 36 (2017) sobre el derecho de las niñas y las mujeres a la educación.
- ▶ Sport Integrity Global Alliance (SIGA) (2023). *Universal Standards on Gender Equality and Safeguarding in Sport*.

C) Jurisprudencia

- ▶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2025). *Semenya c. Suiza* [GC], demanda n.º 10934/21. Estrasburgo: TEDH.
- ▶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Asunto comunicado *F. D. y I.M. y otros (les Hijabeuses) c. Francia*, demandas n.º 38506/23, 38578/23, 38650/23 y 38651/23. Pendiente de resolución.

D) Bibliografía académica

- ▶ Amaral Nunes, R. (2019). “Women athletes in the Olympic Games”. *Journal of Human Sport and Exercise*, 14(3), 676. <https://doi.org/10.14198/jhse.2019.143.17>
- ▶ Cereda, F. (2023). “Sporting bodies, societal norms in history: Examining body image and identity”. *Scientific Journal of Sport and Performance*, 2(4), 572–589. <https://doi.org/10.55860/AVZS3084>
- ▶ García-Antón Palacios, E. (2026). “Religión, igualdad de género y deporte: una aproximación jurídica desde el Olimpismo y la gobernanza internacional”. En Pérez-Madrid, F. (dir.), *Género, religión y derechos fundamentales: nuevos desafíos jurídicos*, 331–365. Madrid: Dykinson.
- ▶ Hargreaves, J. (2000). *Heroines of Sport: The Politics of Difference and Identity*. Routledge, London. <https://doi.org/10.4324/9780203466063>
- ▶ Murray, S. C. (2013). “The Role of Religion in Greek Sport”. En Christesen, P. y Kyle, D. G. (eds), *A Companion to Sport and Spectacle in Greek and Roman Antiquity*, 309–324. <https://doi.org/10.1002/9781118609965.ch20>
- ▶ Rodríguez Adrados, F. (2014). “Alcman y la iniciación femenina espartana: coros y deporte”. *Antesteria. Debates de Historia Antigua*, 3, 37–54.
- ▶ Valencia Candalija, R. (2021). *Libertad religiosa y protección de las creencias en el fútbol*. Tecnos, Madrid.

Nota

Las propuestas contenidas en este documento no persiguen introducir enfoques ideológicos, sino mejorar la eficacia, coherencia y legitimidad de las políticas públicas, reforzando la protección de los derechos fundamentales de las mujeres atletas en contextos de diversidad religiosa y cultural.

Este policy brief ha sido elaborado en el marco del proyecto PID2020-114400GB-I00, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades / AEI.

Mayo 2026

DERECHO DE FAMILIA RELIGIOSO E IGUALDAD DE GÉNERO. DESAFÍOS JURÍDICOS Y OPCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Silvia Meseguer Velasco

Profesora Titular de Derecho Eclesiástico del Estado (Catedrática acreditada), Universidad Complutense de Madrid

DESTINATARIOS

Legisladores, operadores jurídicos, personal técnico de administraciones públicas y encargados del Registro civil, responsables de políticas públicas y profesionales de organismos internacionales en los ámbitos de igualdad, derechos humanos y gestión de la diversidad.

RESUMEN EJECUTIVO

La intersección entre el derecho de familia religioso y el principio de igualdad de género constituye uno de los desafíos más complejos de los ordenamientos jurídicos contemporáneos, pues genera tensiones estructurales entre la igualdad de género reconocida en los instrumentos internacionales de derechos humanos y la autonomía de las confesiones religiosas para establecer sus normas matrimoniales.

Este documento identifica los principales desafíos y analiza las opciones de política pública disponibles para legisladores y operadores jurídicos, proponiendo recomendaciones que garanticen tanto la libertad religiosa como la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el ámbito matrimonial y familiar.

PREGUNTA CLAVE DE POLÍTICA PÚBLICA

¿Hasta qué punto el Estado debe respetar la autonomía religiosa de las confesiones religiosas en materia matrimonial y cuándo debe intervenir para garantizar la igualdad efectiva entre hombres y mujeres?

1

PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

En numerosos Estados, los sistemas jurídicos estatales coexisten con normativas de derecho de familia de origen religioso —canónico, islámico, hebreo o de otras confesiones— que regulan aspectos esenciales del estatuto personal: matrimonio, divorcio, filiación, sucesión y custodia de menores. En ocasiones, esta pluralidad normativa plantea una tensión estructural entre la obligación del Estado de garantizar la igualdad entre los cónyuges en el ámbito civil y el derecho de libertad religiosa y la autonomía organizativa de las confesiones religiosas.

Colectivos especialmente afectados:

- Mujeres pertenecientes a confesiones con fuerte cohesión interna, donde determinadas instituciones como la poligamia o el repudio generan la ausencia de reconocimiento civil de sus matrimonios religiosos.
- Menores de edad sometidas a regímenes de filiación confesional.

► Mujeres migrantes con estatuto personal regulado por ley extranjera de base religiosa.

► Mujeres en situación de vulnerabilidad socioeconómica sin acceso efectivo a asistencia jurídica.

Las políticas antidiscriminatorias actuales sobre Derecho de familia religioso requieren equilibrar dos objetivos legítimos: i) la autonomía organizativa de las confesiones y la libertad religiosa de los fieles; ii) la aplicación de la igualdad de género sobre los efectos civiles del matrimonio religioso, estableciendo límites al reconocimiento civil de matrimonios religiosos que atentan contra la dignidad humana y la igualdad entre los cónyuges.

2 RELEVANCIA DEL PROBLEMA

La relevancia del problema radica en que la denegación indiscriminada de efectos civiles a matrimonios religiosos, motivada por razones de igualdad, genera efectos contraproducentes en la salvaguarda de los derechos fundamentales de las mujeres. Entre otros:

► **Riesgo de desprotección jurídica a las mujeres** que han contraído matrimonio conforme a la ley religiosa de su comunidad, privándolas de la tutela jurídica propia del estado civil de casada. En el Derecho español, cuando una persona adquiere la nacionalidad española, su matrimonio anterior subsistente celebrado en el extranjero ha de inscribirse en el Registro Civil español, comprobando los requisitos de fondo para la validez civil del enlace (Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado 2006).

► **Riesgo de mayor vulnerabilidad económica de la mujer** ante prácticas discriminatorias derivadas de derechos sucesorios vinculados a normas confesionales, privándolas de prestaciones económicas, sociales y sanitarias específicas del Derecho de familia estatal.

► **Tratamiento insuficiente de la discriminación indirecta hacia la mujer** ante supuestos donde la norma, aparentemente neutral o protegida por la tradición, genera perjuicios desproporcionados a las mujeres, sobre todo, en el caso de fallecimiento del varón.

► **Infradenuncia y mayor invisibilidad de prácticas matrimoniales discriminatorias** por temor a la exclusión comunitaria y a su estigmatización, con la consiguiente desvinculación de las mujeres de los recursos institucionales.

► **Desincentivación del recurso a la jurisdicción civil en la disolución del matrimonio:** el funcionamiento de tribunales religiosos con efectos cuasi-jurisdiccionales provoca la desigualdad de las mujeres en el acceso al divorcio religioso con efectos civiles. Tanto el *get* judío como el *talaq* islámico comparten una asimetría estructural: el marido ostenta el poder unilateral de disolver el vínculo religioso, mientras que la mujer depende de su voluntad o de instancias externas para obtener la disolución.

3

MARCO JURÍDICO
DE REFERENCIA

El marco normativo aplicable a estos conflictos se articula en varios niveles:

► **En el plano internacional**, los artículos 18 y 23.4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) garantizan la libertad religiosa, el derecho a contraer matrimonio y a fundar una familia en régimen de igualdad entre los cónyuges. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, 1979) y algunas Recomendaciones Generales obligan a los Estados a modificar o derogar las leyes, usos y prácticas que constituyan discriminación, incluidas las de base religiosa, y prohíben invocar la autonomía religiosa como excusa para perpetuar la desigualdad en el ámbito familiar.

► **En el ámbito europeo**, el artículo 12 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y los arts. 5 y 1 de los Protocolos núm. 7 y 12 al CEDH garantizan la igualdad de derechos y responsabilidades de los cónyuges en el matrimonio y en caso de disolución.

En los países europeos se observa una pluralidad de modalidades de reconocimiento de matrimonios religiosos. El derecho de familia estatal regula los efectos civiles del matrimonio y protege los derechos de los cónyuges. Algunos Estados (principalmente los cooperacionistas) reconocen efectos civiles al matrimonio religioso, bien con carácter sustantivo (derecho canónico), bien de modo meramente formal (ritos de otras confesiones con certificado de capacidad civil). Este reconocimiento no puede prevalecer sobre los demás derechos fundamentales.

► **En el Derecho español**: el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos con la Santa Sede (1979) otorga efectos civiles a los matrimonios canónicos; los Acuerdos de 1992 y la Ley de Jurisdicción Voluntaria de 2015 reconocen determinados efectos civiles al matrimonio religioso, pero no pueden prevalecer sobre los derechos fundamentales. El Tribunal Constitucional sitúa el orden público constitucional —cuyo núcleo incluye la igualdad de género— como límite externo irrenunciable de la autonomía confesional (STC 132/2024).

► **La jurisprudencia del TEDH** sostiene una doctrina consolidada: (i) la progresión hacia la igualdad de sexos como objetivo primordial; solo “razones imperiosas” justifican un trato diferente (*Abdulaziz, Cabales y Balkandali c. Reino Unido*, 1985); (ii) se justifica la denegación de efectos civiles a matrimonios islámicos para erradicar instituciones —como la poligamia o el repudio— que vulneran el orden público y la dignidad de la mujer (*Şerife Yiğit c. Turquía* [GC], 2010); (iii) la aplicación rígida de la normativa civil matrimonial no puede derivar en una discriminación económica desproporcionada para la mujer (*Muñoz Díaz c. España*, 2009; *Molla Sali c. Grecia* [GC], 2018); (iv) no se reconocen efectos civiles a resoluciones de tribunales religiosos que vulneren la igualdad de género (*Refah Partisi c. Turquía* [GC], 2003).

► **El reconocimiento del derecho confesional**, especialmente el Derecho canónico u otros ordenamientos confesionales que regulan el matrimonio de los fieles. dependerá de la armonía de estos sistemas religiosos con los valores constitucionales. El Derecho

canónico, desde el Concilio Vaticano II, ha reforzado el principio de igualdad entre los cónyuges, basado en la igual dignidad bautismal y en la corresponsabilidad matrimonial y parental.

4

OPCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

OPCIÓN 1. Reconocimiento incondicional de la autonomía religiosa. Prioriza el derecho matrimonial confesional respetando la libertad religiosa absoluta. El riesgo principal es la validación de estructuras de subordinación y la quiebra del principio constitucional de igualdad.

OPCIÓN 2. Separación estricta. El matrimonio civil es el único que surte efectos jurídicos. El derecho religioso matrimonial carece de eficacia civil. Garantiza la igualdad formal. El riesgo es generar una “denegación indiscriminada” de efectos civiles que, paradójicamente, deja a la mujer en una posición de mayor precariedad.

OPCIÓN 3. Ponderación holística entre la igualdad de género y la libertad religiosa como derechos fundamentales que deben aplicarse de manera armónica. Es la opción recomendada: el Estado controla los efectos civiles y los límites del orden público (poligamia, edad mínima), favorece la inscripción registral para otorgar protección jurídica real a la mujer y da cumplimiento al ODS 5 (igualdad de género), en particular prohibiendo el matrimonio infantil, precoz y forzado (Meta 5.3).

5

RECOMENDACIONES

Sobre la base del análisis precedente, se formulan las siguientes recomendaciones:

1. Favorecer la inscripción registral de los matrimonios religiosos. La inscripción no implica la asunción por el Estado del derecho matrimonial sustantivo confesional, sino el reconocimiento de efectos civiles para garantizar que las mujeres disfruten de plena igualdad jurídica y protección de sus derechos económicos y sociales.

2. Establecer límites al reconocimiento civil de matrimonios religiosos incompatibles con el orden público. La poligamia y el repudio, los matrimonios forzados o con menores atentan contra la dignidad humana y el principio de igualdad entre los cónyuges. El control estatal debe centrarse en evitar que las normas religiosas se utilicen para discriminar a la mujer en la vida civil.

3. Aplicar criterios de equidad ante situaciones de desprotección derivadas de la ausencia de inscripción, evitando que una interpretación rígida de la igualdad impacte en la desprotección total de los derechos sociales y económicos de la mujer por falta de reconocimiento de su unión.

4. Reforzar el análisis de la discriminación indirecta. Los legisladores y tribunales deben poner el foco de atención en aquellos derechos que se reconocen al varón y no a la mujer en el contexto del mismo matrimonio religioso, evaluando sus consecuencias civiles reales.

5. Garantizar la neutralidad estatal en la valoración del derecho matrimonial religioso y prevenir sesgos institucionales, evitando juicios de valor subjetivos y actitudes paternalistas sobre instituciones religiosas. Conviene impartir formación especializada a los operadores jurídicos.

6. Reforzar mecanismos de protección jurídica mediante la creación de un observatorio u organismo de seguimiento, investigación y evaluación de las prácticas de derecho de familia religioso y género en el ámbito nacional, en colaboración con instituciones y universidades. En España, podría estar adscrito al Observatorio del pluralismo religioso y elaborar una Guía de apoyo a la gestión pública de la igualdad de género y diversidad religiosa en el ámbito matrimonial y familiar.

7. Promover el diálogo institucional con las confesiones religiosas con la participación de organizaciones de mujeres de las propias comunidades religiosas para incorporar compromisos expresos en materia de igualdad de género.

REFERENCIAS SELECCIONADAS

A) Instrumentos normativos internacionales y europeos

- ▶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), adoptado por la Asamblea General, Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
- ▶ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), 18 de diciembre de 1979, Asamblea General, Resolución 34/180.
- ▶ Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.
- ▶ Protocolo núm. 7 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio n.º 117 del Consejo de Europa), hecho en Estrasburgo el 22 de noviembre de 1984.
- ▶ Protocolo núm. 12 al CEDH (Protocolo n.º 177 del Consejo de Europa), hecho en Roma el 4 de noviembre de 2000.
- ▶ España (1979). Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre Asuntos Jurídicos, firmado el 3 de enero de 1979. BOE núm. 300, de 15 de diciembre de 1979.
- ▶ España (1992). Leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre, por las que se aprueban los Acuerdos de cooperación con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, con la Comunidad Judía de España y con la Comisión Islámica de España. BOE núm. 272, de 12 de noviembre de 1992.
- ▶ España (2007). Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. BOE núm. 71, de 23 de marzo de 2007.
- ▶ España (2015). Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria. BOE núm. 158, de 3 de julio de 2015.
- ▶ España (2022). Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. BOE núm. 167, de 13 de julio de 2022.
- ▶ Resolución de 27 de octubre de 2006, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en recurso interpuesto contra auto dictado por el Juez Encargado del Registro Civil Central, en expediente sobre inscripción de matrimonio islámico. BOE núm. 297, de 13 de diciembre de 2006.

B) Jurisprudencia

- ▶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (1985). *Abdulaziz, Cabales y Balkandali c. Reino Unido*, Demandas núms. 9214/80, 9473/81, 9474/81. Estrasburgo: TEDH.
- ▶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2003). *Refah Partisi c. Turquía* [GC], Demanda núm. 41340/98. Estrasburgo: TEDH.
- ▶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2009). *Muñoz Díaz c. España*, Demanda núm. 49151/07, de 8 de diciembre de 2009. Estrasburgo: TEDH.
- ▶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2010). *Şerife Yiğit c. Turquía* [GC], Demanda núm. 3976/05. Estrasburgo: TEDH.
- ▶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2018). *Molla Sali c. Grecia* [GC], Demanda núm. 43835/11. Estrasburgo: TEDH.
- ▶ España (2024). Sentencia 132/2024, de 4 de noviembre de 2024, del Tribunal Constitucional. BOE núm. 294, de 6 de diciembre de 2024.

C) Bibliografía académica

- ▶ Briones Martínez, I. M. (2014). “El arbitraje islámico en materia de matrimonio y familia en el Reino Unido”. *Foro. Revista de ciencias jurídicas y sociales*, vol. 17, n.º 1, pp. 61-99.
- ▶ Combalía Solís, Z. (2009). “¿Igualdad o equidad?: el reconocimiento en Occidente de instituciones islámicas de inspiración patriarcal”. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesial del Estado*, núm. 20.
- ▶ Gas Aixendri, M. (2023). “Avanzar en igualdad de género sin perder libertad religiosa. Propuestas desde la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. *Cuestiones de pluralismo*, 3(1).
- ▶ Meseguer Velasco, S. (2026). “Igualdad de sexos en el matrimonio religioso”. En Pérez-Madrid, F. (dir.), *Género, religión y derechos fundamentales: nuevos desafíos jurídicos*, pp. 57-84. Madrid: Dykinson.
- ▶ Peña García, C. (2026). “Igualdad de género en el Derecho matrimonial católico y desarrollo en la jurisprudencia canónica”. En Pérez-Madrid, F. (dir.), *Género, religión y derechos fundamentales: nuevos desafíos jurídicos*, pp. 31-56. Madrid: Dykinson.
- ▶ Perales Agustí, M. (2009). “La mujer en el Derecho y el matrimonio judío”. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesial del Estado*, núm. 20.

Nota

Las propuestas contenidas en este documento no persiguen introducir enfoques ideológicos, sino mejorar la eficacia, coherencia y legitimidad de las políticas públicas, reforzando la protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de vulnerabilidad en contextos de diversidad religiosa y cultural.

Este policy brief ha sido elaborado en el marco del proyecto PID2020-114400GB-I00, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades / AEI.

MATRIMONIOS INFANTILES, FORZADOS Y UNIONES TEMPRANAS EN AMÉRICA LATINA Y ESPAÑA DESAFÍOS JURÍDICOS, BRECHAS ESTRUCTURALES Y RUTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

Ana María Vega Gutiérrez

Catedrática de Derecho Eclesiástico del Estado, Universidad de La Rioja

DESTINATARIOS

Ministerios de igualdad, infancia, justicia, educación, sanidad y asuntos sociales, Altas direcciones de políticas de género, derechos humanos y desarrollo social y técnicos y equipos profesionales de: servicios de protección de menores, institutos y direcciones de igualdad, servicios sociales y educativos, fiscalías y unidades de violencia, equipos de justicia, registro civil y migraciones, organismos regionales y municipales con competencias en infancia, adolescencia y familia.

RESUMEN EJECUTIVO

Los matrimonios infantiles y forzados constituyen una práctica nociva de dimensión global que afecta desproporcionadamente a niñas y adolescentes. América Latina y el Caribe presentan una de las tasas más elevadas del mundo —una de cada cuatro mujeres jóvenes contrajo matrimonio antes de los 18 años— y su prevalencia no ha disminuido en los últimos 25 años a pesar de las reformas legislativas emprendidas.

Este *policy brief* examina el marco jurídico internacional y comparado, los desafíos que persisten y propone opciones y recomendaciones de política pública orientadas a proteger los derechos de los menores sin ignorar el principio de autonomía progresiva ni las causas estructurales subyacentes. A partir de esta evidencia, se ofrece una hoja de ruta de política pública con medidas normativas, institucionales y comunitarias orientadas a cumplir la meta 5.3 de la Agenda 2030 y garantizar la protección efectiva de niñas, niños y adolescentes.

PREGUNTA CLAVE DE POLÍTICA PÚBLICA

¿Qué políticas públicas, reformas normativas y compromisos institucionales son necesarios para eliminar los matrimonios infantiles y las uniones tempranas, respetando al mismo tiempo el principio de autonomía progresiva del menor y la diversidad cultural y religiosa?

1

PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Los matrimonios infantiles —definidos como toda unión formal o informal en la que al menos una de las partes es menor de 18 años— se encuadran entre las prácticas culturales o tradicionales nocivas que la Agenda 2030 (meta 5.3 del ODS 5) insta a eliminar. El fenómeno también impacta negativamente en el logro de los ODS 4 (educación), 10 (reducción de desigualdades) y 16 (instituciones sólidas para la protección de la infancia). Su erradicación presenta complejidades singulares que desafían las respuestas legislativas simplistas.

A pesar de los avances globales en igualdad de género y protección de la infancia, el matrimonio infantil (MI) y las uniones tempranas (UT) —formales e informales— con-

tinúan afectando a millones de niñas y adolescentes en el mundo. UNICEF estima que 640 millones de mujeres fueron casadas en la infancia, y que, al ritmo actual, erradicar la práctica podría tardar hasta 300 años. Esta tendencia global presenta variaciones regionales significativas: mientras Asia Meridional reduce rápidamente sus cifras, América Latina y el Caribe permanece casi inmóvil.

La región, muchas veces percibida como progresista en materia de derechos humanos, mantiene una de las tasas más altas del mundo después de África Subsahariana. Según CEPAL (2025), el 21,2 % de las mujeres de 20 a 24 años contrajo matrimonio o se unió antes de los 18 años, una cifra que se ha mantenido prácticamente constante durante dos décadas. Más aún: en países como Nicaragua, Surinam, Honduras y Belice, la prevalencia supera el 30 %, lo que revela la profundidad estructural del problema.

En España, la incidencia del matrimonio infantil es residual. Sin embargo, persisten desafíos vinculados a matrimonios religiosos no inscribibles, matrimonios celebrados en el extranjero y situaciones asociadas a movilidad humana.

El problema afecta a niñas y adolescentes —con impacto desproporcionado en mujeres—, pero también a varones, especialmente en contextos de pobreza, desigualdad y normas socioculturales que presionan el consentimiento o lo sustituyen. Los MIUT deben ser abordados como una violación multidimensional de derechos humanos, no como un problema aislado de legislación matrimonial.

Dimensión y alcance del fenómeno

Impacto estadístico en ALC

- 1 de cada 5 mujeres jóvenes casada antes de los 18 años
- 9 de los 10 países con datos superan el promedio mundial
- Tasas de hasta el 30 % en República Dominicana, Nicaragua y Honduras
- 87 % de las víctimas son niñas (OIT/Walk Free/OIM, 2022)

Factores estructurales determinantes

- Pobreza extrema y exclusión socioeconómica
- Abandono escolar y falta de acceso educativo
- Roles de género estereotipados y normas culturales o religiosas
- Invisibilidad estadística: mayoría de las uniones son informales

La visibilización del problema es en sí misma un reto de política pública. Las encuestas de salud (DHS: Demographic and Health Surveys) no recopilan datos sobre uniones anteriores a los 15 años, y las uniones informales o consuetudinarias quedan al margen del registro civil. Esto dificulta su registro, judicialización y el acceso a medidas de protección. La ausencia de datos oficiales sobre uniones no registradas constituye una barrera crítica para el diseño de políticas públicas.

Desde la perspectiva jurídica el problema presenta un doble plano: de un lado, la garantía del *ius connubii* —derecho humano fundamental— y el principio de autonomía progresiva del menor; de otro, la protección del interés superior del niño frente a prácticas que implican violencia, coerción o ausencia de consentimiento informado.

2

RELEVANCIA
DEL PROBLEMA

- **Eficacia limitada de la reforma legislativa aislada.** La evidencia disponible demuestra que elevar la edad mínima de matrimonio sin abordar las causas estructurales no ha reducido de manera significativa la prevalencia de las uniones tempranas en América Latina. La prohibición sin dispensa puede generar efectos perversos: empuja las uniones a la informalidad, sustrae a las víctimas de la protección civil y penal, y no aborda el embarazo adolescente ni la violencia intrafamiliar.
- **Tensión entre autonomía progresiva y protección del menor.** La Convención de los Derechos del Niño obliga a combinar el principio de interés superior del menor con el reconocimiento de su capacidad progresiva de autodeterminación. Una prohibición absoluta hasta los 18 años sin ninguna excepción puede contradecir este principio cuando adolescentes mayores de 16 años, legalmente emancipados o con madurez acreditada, ven denegado su derecho a contraer matrimonio, mientras se les reconoce capacidad para ejercer el voto, el consentimiento sexual o el tratamiento médico.
- **Gobernanza, institucionalidad y financiación.** La mayoría de los países no cuenta con institucionalidad específica para coordinar la respuesta a los MIUT. Los mecanismos de género se encuentran subfinanciados y con escasa capacidad de incidencia intersectorial. Se requiere una institucionalidad robusta, estable y con autoridad normativa, presupuestos plurianuales, coordinación entre los ministerios de educación, salud, justicia y desarrollo social y sistemas de respuesta local con enfoque territorial.
- **Pluralidad de regímenes matrimoniales y culturas jurídicas.** En la región coexisten el matrimonio civil, el canónico con o sin eficacia civil, el islámico, el hebreo y el consuetudinario indígena. Esta pluralidad dificulta la aplicación uniforme de la edad mínima y crea espacios de impunidad: los matrimonios válidos conforme al derecho religioso o consuetudinario pero ineficaces civilmente dejan a los menores sin protección jurídica.
- **Invisibilidad estadística y ausencia de registros.** Sólo cinco países reportan datos recientes para los indicadores ODS 5.3.1 y 5.3.2 (CEPAL, 2025). Las uniones informales —predominantes en la región— no son captadas por los registros civiles ni por las encuestas estándar, lo que impide cuantificar el fenómeno en su verdadera dimensión. Sin datos fiables, comparables y desagregados, el diseño de políticas basadas en evidencia se ve seriamente comprometido.
- **El papel de la religión y las comunidades.** El 57 % de la población latinoamericana se declara católica y un 20 % adicional pertenece a confesiones evangélicas. Las normas religiosas y comunitarias siguen legitimando en muchos contextos el matrimonio temprano como protección de la honra familiar o salida de la pobreza. Ninguna política pública efectiva puede ignorar la dimensión religiosa e intercultural del problema.

3

MARCO JURÍDICO
DE REFERENCIA

Instrumentos internacionales. El marco normativo internacional descansa sobre varios ejes complementarios:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 16) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 23.3) consagran el derecho a contraer matrimonio con libre y pleno consentimiento, alcanzada la edad núbil.
- La Convención CEDAW (art. 16.b) y la Recomendación General n.º 31 del Comité CEDAW, juntamente con la Observación General n.º 18 del Comité CDN (2014), califican el matrimonio infantil como práctica nociva y forma de discriminación de género.
- La Convención sobre los Derechos del Niño (1989) introduce el principio de autonomía progresiva (art. 5) y el interés superior del menor (art. 3) como principios rectores, convirtiendo al niño en sujeto activo de derechos.
- Los convenios africanos son los únicos textos regionales vinculantes que fijan expresamente en 18 años la edad mínima; los textos universales e interamericanos remiten a la legislación estatal.

El derecho internacional carece de un estándar claro sobre la edad mínima para contraer matrimonio debido a múltiples fracasos diplomáticos desde mediados del siglo XX, lo que ha permitido prácticas divergentes durante décadas. El resultado es un “vacío normativo histórico” con múltiples interpretaciones estatales, siendo 16 años el mínimo de facto en numerosos países hasta los años 2000. Los órganos de tratados han convergido progresivamente en la recomendación de los 18 años como edad mínima universal: la Recomendación General n.º 21 (1994) del Comité CEDAW y la Recomendación General n.º 4 (2003) del Comité CDN sostienen que un niño no puede prestar un consentimiento “libre, pleno e informado” al matrimonio. La Agenda 2030 (ODS 5.3) impulsó esta tendencia al exigir la eliminación del matrimonio infantil para 2030, convergencia que constituye una forma de “práctica subsecuente” interpretativa según el art. 31(3)(b) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, aunque aún no adopta la fuerza de norma consuetudinaria global (*Hartmann y Alhasawi, 2025*).

Distinciones conceptuales relevantes. El derecho comparado y los órganos de tratados manejan tres categorías que no son sinónimas y requieren tratamiento diferenciado:

- **Matrimonio forzado:** ausencia de consentimiento libre y pleno por uso de violencia física o psicológica, amenaza o coacción. Puede constituir esclavitud (Conv. Suplementaria 1956) y generar responsabilidad penal.
- **Matrimonio concertado:** las familias acuerdan la unión con el consentimiento de los contrayentes; no implica per se violencia, aunque puede coexistir con presión comunitaria que vicia el consentimiento.
- **Matrimonio infantil o precoz:** toda unión en la que al menos una parte es menor de 18 años, independientemente del consentimiento formal.

El impedimento de edad en el Código de Derecho Canónico. El canon 1083 del Código de Derecho Canónico de 1983 establece que el varón antes de los dieciséis años y la mujer antes de los catorce no pueden contraer matrimonio válido, con posibilidad de que las Conferencias Episcopales eleven ese límite (c. 1083 CIC). Este precepto configura un impedimento dirimente de edad, históricamente concebido como una presunción mínima de capacidad natural para prestar consentimiento matrimonial válido y como una técnica jurídica orientada a garantizar la seguridad del vínculo. Sin embargo, puede operar hoy no tanto como una barrera protectora, sino como un umbral habilitante que legitima matrimonios precoces en contextos marcados por pobreza, desigualdad de género, presión familiar o embarazo adolescente. Ello se agrava por el hecho de que muchos matrimonios celebrados con personas menores de edad presentan vicios estructurales del consentimiento —miedo, dependencia económica o temor reverencial— difíciles de detectar y de impugnar eficazmente en la práctica canónica.

Por todo ello, el canon 1083 se revela como un instrumento insuficiente desde una lógica de protección reforzada de la infancia y exige, al menos, una reinterpretación conforme a los derechos humanos que lo alinee con los compromisos internacionales de erradicación del matrimonio infantil, sin negar el *ius connubii*, pero garantizando que su ejercicio sea siempre expresión de una decisión verdaderamente libre, madura y digna. Con esa finalidad, se podría elevar la edad canónica a los 18 años para el varón y la mujer, con la posibilidad de solicitar dispensa para contraer con 16 años cuando se acredite madurez y consentimiento libre y pleno.

En la actualidad, la Conferencia episcopal española, al igual que la de la mayoría de los países latinoamericanos, establece 18 años para la celebración lícita del matrimonio, con la salvedad de Cuba y Uruguay. Constatado que una de las razones que explican los matrimonios infantiles y uniones tempranas en América Latina y el Caribe son los embarazos, es reseñable que las Conferencias episcopales de Guatemala, México y Panamá subrayen que este hecho no es razón suficiente para conceder la dispensa. Otras Conferencias, teniendo en cuenta la prohibición del c. 1071 §1, 2º de asistir a los matrimonios que no pueden obtener reconocimiento civil, han acomodado la edad requerida para ambos contrayentes a la ley civil (Colombia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Perú). Por último, el Derecho canónico contempla la necesidad de la licencia del Ordinario del lugar para asistir al matrimonio de un menor de edad, si sus padres lo ignoran o se oponen razonablemente (c. 1071 §1. 6ª), siendo el matrimonio celebrado sin la licencia válido pero ilícito.

Matrimonios religiosos con eficacia civil en España: tensiones entre pluralismo religioso, orden público y protección del menor. El ordenamiento jurídico español reconoce eficacia civil a determinados matrimonios celebrados según ritos religiosos: los de las confesiones con Acuerdo (matrimonio canónico, evangélico, judío e islámico) y los de las confesiones con notorio arraigo (mormones, ortodoxos, budistas, testigos de Jehová y fe baháí), desde la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, siempre que cumplan los requisitos de inscripción y no vulneren el orden público. El Tribunal Constitucional y la jurisprudencia ordinaria han reiterado que esta eficacia civil está subordinada al respeto del orden público constitucional y, en particular, a la protección del menor.

Tras la reforma del Código Civil que estableció los 18 años como edad mínima sin posibilidad de dispensa (Ley 26/2015), ningún matrimonio celebrado con personas menores de edad puede producir efectos civiles en España, con independencia de su validez en el derecho religioso: no sería inscribible por imperativo del art. 63.2 Cc. En estos supuestos, el obstáculo desaparece con la dispensa del impedimento por el transcurso de un año de convivencia desde que el menor hubiera cumplido los 18 años, sin impugnación.

Para los matrimonios infantiles del resto de confesiones religiosas, al tratarse sustantivamente de matrimonios civiles en forma religiosa, la única legislación aplicable es la civil. El matrimonio de un menor de 18 años celebrado en España o por españoles sería declarado nulo aunque sea válido conforme a su derecho religioso. Ningún funcionario puede autorizar un acto que sería nulo (art. 247 del Decreto de 14 de noviembre de 1958, Reglamento de la Ley del Registro Civil; cfr. arts. 27 Ley 20/2011, del Registro Civil; arts. 63.2 y 65 Cc), pudiendo incluso incurrirse en responsabilidad penal (art. 219 Código Penal). Idéntico obstáculo rige para los matrimonios infantiles contraídos en el extranjero conforme a la *lex loci* cuando se pretende su eficacia en España, por aplicación de la excepción de orden público (cfr. art. 12.3 Cc), con independencia de que la ley personal de los contrayentes extranjeros lo admita (art. 9.1 CC). Los supuestos de matrimonio forzado infantil están además tipificados penalmente en el art. 172 bis, con agravación de la pena cuando la víctima es menor de edad.

En suma, el pluralismo matrimonial es compatible con un Estado laico cooperativo solo en la medida en que se respeten los límites del orden público constitucional, entre los que la prohibición del matrimonio infantil constituye una exigencia inderogable, no susceptible de relativización por razones culturales o confesionales.

Derecho latinoamericano comparado. En la actualidad, 15 países latinoamericanos prohíben el matrimonio antes de los 18 años sin excepción; 11 lo permiten desde los 16 con autorización judicial o parental; 5 lo autorizan antes de los 16 años por motivos calificados. El análisis normativo revela cinco clusters que ilustran los distintos modelos regulatorios:

► **Prohibición absoluta sin excepciones:** legislación plenamente alineada con estándares internacionales, pero con altas tasas de uniones informales, especialmente en el Caribe y Centroamérica: Bolivia, Chile, Costa Rica, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México (mayoría de estados), Panamá, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Antigua y Barbuda.

► **Prohibición con excepciones judiciales:** dispensas bajo criterios de autonomía progresiva y madurez, con riesgo de heterogeneidad judicial y presiones culturales: Argentina, Nicaragua, Paraguay, Jamaica, Barbados, Venezuela (parcial).

► **Edades inferiores a 18 años (modelos transicionales):** edades mínimas inferiores al estándar internacional o matrimonio autorizado desde los 16 años con consentimiento: Brasil, Uruguay, Venezuela (también en clúster 2 por jurisprudencia).

► **Sistemas plurales (civil–religioso–consuetudinario):** coexistencia de normativas civiles, religiosas e indígenas, con tensiones entre autonomía cultural y protección infantil: Bolivia (sistemas indígenas), Panamá (autoridades indígenas), Brasil (matrimonios religiosos con efectos civiles), Chile (matrimonios religiosos inscribibles), España (matrimonios religiosos válidos, pero no inscribibles si no cumplen edad civil).

► **Alta prevalencia de uniones informales:** fenómeno dominante en la región, donde pese a la prohibición legal las familias recurren a uniones tempranas como estrategia socioeconómica y cultural: Centroamérica (Honduras, Nicaragua, Guatemala...), Caribe (Rep. Dominicana, Cuba, Belice...), regiones rurales andinas e indígenas y zonas pobres urbanas.

Recientemente, Perú (2023), Bolivia (2025) y Colombia (2025) han aprobado reformas de gran alcance alineadas con los estándares internacionales y el ODS 5. En España y en la mayoría de los países latinoamericanos con sistemas de matrimonio facultativo de tipo latino, la norma civil prevalece como ley de capacidad, lo que genera una tensión creciente entre el ordenamiento eclesiástico y el civil. Varios países reconocen eficacia civil al matrimonio canónico por vía concordataria (Brasil, Colombia, República Dominicana) o mediante el Código civil (Chile, Panamá, Costa Rica). En algunos de ellos ese reconocimiento se limita a las formas de celebración, aplicándose la edad núbil civil también para la licitud canónica (Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá). En Colombia y República Dominicana, como en España, la norma civil impone una edad superior a la canónica, de modo que el matrimonio canónico es válido pero no inscribible hasta alcanzada la mayoría de edad.

Jurisprudencia relevante

► **Corte Suprema de México (2020):** la sentencia de 14 de agosto de 2020 valida la fijación en 18 años sin dispensas por ser medida idónea, necesaria y proporcionada para proteger a menores.

► **Corte Suprema de Colombia (2021):** la sentencia SC3535-2021 reconoce uniones de hecho desde los 14 años con consentimiento y discernimiento, y admite dispensa judicial en ciertos casos, reflejando el principio de autonomía progresiva.

► **Corte Constitucional de Colombia (2022):** en Sentencia C-056/22 se inhibe de emitir pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda de inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley 84 de 1873 [art. 117 (permiso para el matrimonio de menores), art. 140.2 (causal de nulidad por matrimonio de impúber de 14 años) y art. 143 (la nulidad del art. 140.2 no procede cuando han pasado tres meses desde que los menores llegaron a la pubertad)] y del artículo 53 (parcial) de la Ley 1306 de 2009, sobre protección de personas con discapacidad mental y representación legal de incapaces emancipados.

4

OPCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

El análisis comparado permite identificar tres grandes orientaciones de política pública, que no son necesariamente excluyentes:

OPCIÓN A — Prohibición absoluta (18 años sin dispensa ni autorizaciones). Adoptada por 14 países de la región y por España. Ofrece máxima seguridad jurídica y alineación con los estándares internacionales más exigentes.

Riesgo: puede empujar a uniones informales invisibles, contradice el principio de au-

tonomía progresiva y resulta ineficaz sin políticas de acompañamiento robustas que aborden las causas estructurales (pobreza, violencia, normas de género).

OPCIÓN B — Edad mínima de 16 años con dispensa judicial reforzada. Compatibiliza la protección del menor con el principio de autonomía progresiva. Reduce incentivos a la informalidad y permite dar respuesta a situaciones excepcionales garantizando tutela judicial efectiva en contextos diversos. Se trataría de mantener 18 años como regla general, pero autorizar dispensa judicial excepcional (p. ej., ≥ 16) con evaluación caso por caso informe fiscal/servicios de protección y audiencia a la persona menor y condicionada a acreditar: (i) consentimiento libre y pleno, (ii) madurez y capacidad de discernimiento, (iii) ausencia de presión familiar o comunitaria, (iv) simetría etaria (evitar relaciones asimétricas).

Riesgo: que la dispensa se convierta en una vía de legitimación de prácticas nocivas si no va acompañada de garantías procesales sólidas. Requiere capacidad institucional (peritos, defensorías, juzgados especializados) y protocolos robustos para evitar dispensas automáticas.

OPCIÓN C — Enfoque integral interseccional: Combina la reforma legislativa con políticas públicas multisectoriales que atacan las causas estructurales: educación, empleo, salud reproductiva, eliminación de la pobreza y trabajo con comunidades y líderes religiosos. Ataca raíces del MI/UT; puede disminuir incentivos socioeconómicos y culturales a la unión temprana.

Riesgo: esta opción reconoce que la elevación de la edad núbil, por sí sola, es una medida cosmética si no va acompañada de transformaciones culturales y socioeconómicas profundas. Exige inversiones sostenidas y coordinación multisectorial.

5

RECOMENDACIONES

A la luz del análisis jurídico-comparado y de la evidencia disponible, se formulan las siguientes recomendaciones dirigidas a los poderes públicos, organismos internacionales, confesiones religiosas y sociedad civil:

5.1. En el plano normativo

1. Garantizar, al mismo tiempo, el *ius connubii* y la protección del menor. Recuperar la naturaleza jurídica de la edad núbil como presunción *iuris tantum* de capacidad matrimonial, evitando su tratamiento como impedimento absoluto. Sería la determinación más básica para el ejercicio del derecho humano y fundamental del fiel y del ciudadano a contraer matrimonio.

2. Establecer un marco legal con “doble cerrojo”: regla de 18 años + dispensa judicial excepcional ≥ 16 con garantías reforzadas. Establecer por ley que toda dispensa requiera: (i) audiencia personal y obligatoria a la persona menor (sin familiares presentes) y asistencia letrada, (ii) informe pericial psicosocial independiente sobre madurez, ausencia de presión (familiar/comunitaria), riesgos de violencia, asimetría de poder y diferencial de edad, (iii) intervención del Ministerio Fiscal/Defensoría con enfoque

de interés superior y no regresividad, (iv) prohibición expresa de dispensa si hay embarazo como único motivo, si existe diferencia de edad ≥ 5 años, o si hay historial de violencia/trata, (v) Registro público estadístico de solicitudes, motivos y resoluciones (datos anonimizados).

3. Equiparar el tratamiento de las uniones maritales de hecho tempranas al del matrimonio: solo son válidas entre mayores de 18 años. De lo contrario, no generan efectos civiles, deben activarse mecanismos de restablecimiento de derechos y puede declararse su nulidad.

4. Unificar la edad núbil en los distintos regímenes matrimoniales coexistentes en cada Estado (civil, canónico, islámico, consuetudinario), garantizando que ningún matrimonio religioso o indígena sea inscribible con menores de la edad legalmente establecida.

5. Establecer protecciones patrimoniales reforzadas para el menor: el mayor de edad no puede beneficiarse de bienes o derechos del menor y los bienes del menor se excluyen del haber conyugal y patrimonial, incluso después de la disolución.

6. Reforzar los mecanismos de nulidad y de protección cautelar —especialmente la prohibición de salida del país y la comunicación al Ministerio Fiscal— para menores en situación de riesgo de matrimonio forzado transfronterizo.

7. Garantizar la perseguibilidad penal del matrimonio forzado —incluyendo sus formas agravadas cuando la víctima es menor— y eliminar las cláusulas que extingan la responsabilidad penal del agresor por el matrimonio posterior con la víctima, aún presentes en algunos códigos.

8. Alinear tipos penales de matrimonio forzado, trata con fines de matrimonio, trabajo forzoso y violencia sexual, con protocolos forenses y guías probatorias que consideren la coerción social/familiar como forma de violencia. Indicadores: causas iniciadas/condenas; medidas de protección adoptadas; satisfacción de víctimas.

5.2. En el plano de las políticas públicas estructurales

1. La prevención primaria educativa y social pasa a ser una obligación del Estado, especialmente en zonas rurales.

2. Diseñar políticas interseccionales de lucha contra la pobreza con perspectiva de género que eliminen el matrimonio infantil como estrategia de supervivencia económica, incluyendo transferencias condicionadas a la escolarización de las niñas, acceso a becas y formación profesional. Indicadores: tasa de permanencia escolar 12–17; tasa de embarazo adolescente; % cobertura SRH adolescente.

3. Garantizar el acceso universal a la educación sexual y reproductiva y a los servicios de salud para adolescentes, como herramienta de prevención del embarazo precoz y del matrimonio infantil.

4. Formación técnico laboral y primer empleo para adolescentes (15–19), con prioridad a zonas rurales y quintil más bajo; servicios de cuidados (guarderías comunitarias) para madres adolescentes; microbecas para completar secundaria. Indicadores: tasa de inserción laboral 16–19; % retorno educativo posparto; reducción de MI/UT en municipios objetivo.

5. Implementar sistemas de registro civil y estadístico que capturen las uniones informales de menores. La invisibilidad estadística del fenómeno —«lo que no se cuenta, no cuenta»— impide el diseño de políticas basadas en evidencia. Indicadores: % de uniones no registradas detectadas; tiempo medio de detección e intervención.

6. Establecer rutas rápidas ante riesgo de MI/UT (alerta escolar sanitaria comunitaria), con medidas cautelares (prohibición de salida del país/traslado forzoso, protección policial, acogimiento temporal) y patrocinio jurídico. Indicadores: tiempo de respuesta <72h; n° de medidas adoptadas; % casos con revictimización cero.

7. Ensayar pilotos (distritos con alta prevalencia) con diseño cuasi experimental para comparar: (i) prohibición estricta; (ii) modelo de dispensa judicial reforzada; (iii) paquete estructural integral. Publicar evaluaciones anuales y ajustar normativas/políticas según resultados. Indicadores: cambio en prevalencia MI/UT (18–24), uniones informales, escolaridad y embarazo adolescente.

5.3. En el plano de la cooperación con las confesiones religiosas y las comunidades

1. Promover el diálogo con las Conferencias Episcopales y demás autoridades religiosas para que eleven la edad mínima de sus propios ordenamientos (el Vaticano ya ha recibido propuestas en este sentido) y lideren procesos de sensibilización comunitaria contra las prácticas nocivas.

2. Invertir en programas de trabajo con líderes comunitarios, indígenas y religiosos para transformar normas sociales que legitiman el matrimonio temprano, reconociendo la diversidad cultural sin relativizar la protección de los derechos fundamentales.

10. Diseñar e implementar programas de formación y co-creación de mensajes con líderes religiosos/indígenas para deslegitimar MI/UT y promover modelos de consentimiento libre y pleno; adoptar límites internos (p. ej., no celebrar matrimonios <18 ni emitir cartas de compromiso sin las oportunas cautelas). Indicadores: n° de comunidades adheridas; % ceremonias denegadas por edad.

3. Fortalecer los servicios sociales, de atención a víctimas y de apoyo jurídico gratuito para menores en situación de riesgo, dotándolos de recursos suficientes y de personal especializado en perspectiva intercultural y de género.

Conclusión de política pública. Un problema estructural reclama medidas de calado. La elevación de la edad núbil sin dispensa posible, desconectada de políticas públicas robustas e interseccionales, puede convertirse en una simple medida cosmética que no alcanza a las víctimas más vulnerables. Solo la combinación de reforma normativa coherente, políticas socioeconómicas transformadoras y diálogo intercultural sostenido puede hacer efectiva la meta 5.3 de la Agenda 2030.

REFERENCIAS SELECCIONADAS

A) Instrumentos normativos internacionales y europeos

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), art. 16. Naciones Unidas.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), art. 23.3. Naciones Unidas.

- ▶ Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 1577.
- ▶ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer —CEDAW— (1979), art. 16.b. Naciones Unidas.
- ▶ Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015), meta 5.3. Naciones Unidas, A/RES/70/1.
- ▶ Protocolo de Maputo. Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África (2003), art. 6. Unión Africana.
- ▶ España. Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. BOE núm. 180, de 29 de julio de 2015.
- ▶ España. Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria. BOE núm. 158, de 3 de julio de 2015.
- ▶ España. Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil. BOE núm. 175, de 22 de julio de 2011.

B) Soft Law e informes institucionales

- ▶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2025). *Acción estatal para eliminar el matrimonio infantil y las uniones tempranas, y para prevenir el embarazo en adolescentes en América Latina y el Caribe: a 30 años de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y del Programa de Acción de El Cairo, en sinergia con la Agenda Regional de Género y el Consenso de Montevideo*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2025/100).
- ▶ Comité CEDAW (1994). Recomendación General n.º 21 sobre la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares. Naciones Unidas.
- ▶ Comité CEDAW y Comité CDN (2014). Recomendación General/Observación General conjunta n.º 31 del Comité CEDAW y n.º 18 del Comité CDN sobre las prácticas nocivas. Naciones Unidas, CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18.
- ▶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2019). *Informe sobre matrimonio infantil, precoz y forzado en situaciones humanitarias*. UN Doc. A/HRC/41/19.
- ▶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2022). *Informe sobre progresos, deficiencias y dificultades de la lucha contra el matrimonio infantil, precoz y forzado*. UN Doc. A/HRC/50/44.

C) Jurisprudencia

- ▶ Corte Suprema de México (2020). Sentencia de 14 de agosto de 2020 sobre la fijación de los 18 años como edad mínima para contraer matrimonio sin posibilidad de dispensa.
- ▶ Corte Suprema de Colombia (2021). Sentencia SC3535-2021 sobre el reconocimiento de uniones de hecho desde los 14 años con consentimiento y discernimiento.
- ▶ Corte Constitucional de Colombia (2022). Sentencia C-056/22. Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda de inconstitucionalidad de artículos del Código Civil sobre matrimonio de menores.

D) Bibliografía académica

- ▶ Castro Trapote, J. (2020). *La edad legal como presunción iuris tantum de la capacidad matrimonial. Una perspectiva afirmativa*. Pamplona: Eunsa.
- ▶ Díez Peralta, E. (2019). *El matrimonio infantil y forzado en el Derecho internacional. Un enfoque de género y derechos humanos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- ▶ Hartmann, J. y Alhasawi, R. (2024). «Coming of Age: The Establishment of 18 as the Legal Minimum Age for Marriage». *University of Oxford Human Rights Hub Journal*.
- ▶ Vega Gutiérrez, A. M. (2024). «La prohibición de los matrimonios infantiles y precoces en los países latinoamericanos: un balance de los derechos en juego». *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 66.

ANEXO:**MATRIZ REGIONAL DE ALINEACIÓN CON LOS ODS (ESPECIALMENTE ODS 5.3, 4, 10 Y 16)**

Cluster normativo	ODS 5.3 (eliminar prácticas nocivas)	ODS 4 (educación de calidad)	ODS 5 (igualdad de género)	ODS 10 (reducción de desigualdades)	ODS 16 (instituciones sólidas, protección de la infancia)	Brechas principales
Cluster 1 Prohibición absoluta sin excepciones	Muy alta: adopta estándar internacional (18 años sin excepción).	Media–alta: facilita permanencia escolar, pero no aborda uniones informales.	Alta: protege frente a práctica nociva, coherente con igualdad.	Media: sin políticas estructurales no corrige desigualdades.	Alta: claridad normativa y protección reforzada.	Uniones informales siguen siendo invisibles; necesita políticas estructurales.
Cluster 2 Prohibición con excepciones judiciales	Media: permite dispensas caso a caso.	Media: riesgo de deserción escolar si excepciones se usan mal.	Media: avance, pero la dispensa puede reproducir desigualdad.	Media: flexibilidad puede beneficiar a sectores vulnerables si bien regulado.	Media–alta: requiere supervisión judicial fuerte.	Riesgo de presiones culturales; necesidad de criterios uniformes y auditoría.
Cluster 3 Edades inferiores a 18 (modelos transicionales)	Baja–media: edad inferior a 18 contradice estándar ODS.	Baja–media: uniones tempranas afectan continuidad educativa.	Media: algunas reformas avanzan, pero falta alineación total.	Baja: reproduce desigualdades por permitir matrimonios tempranos.	Media en países con controles judiciales; baja en otros.	Persistencia de excepciones; necesidad de reformas de armonización
Cluster 4 Pluralismo civil–religioso–consuetudinario	Variable: depende del control estatal sobre sistemas religiosos.	Media–baja: prácticas consuetudinarias pueden expulsar a niñas del sistema educativo.	Baja en contextos donde roles tradicionales legitiman uniones tempranas.	Baja–media: pluralismo puede profundizar desigualdades.	Media: depende de si el Estado exige registro civil previo.	Tensiones entre derechos humanos y autonomía cultural; riesgo de matrimonios precoces no regulados.
Cluster 5 Alta prevalencia de uniones informales	Muy baja/no medible: la ley no refleja la práctica social.	Muy baja: uniones tempranas correlacionan con abandono escolar.	Muy baja: reproduce desigualdad y violencia de género.	Muy baja: fenómeno estrechamente vinculado a pobreza extrema.	Baja: instituciones no detectan ni protegen eficazmente estas uniones.	Invisibilidad estadística; falta de políticas comunitarias y de protección integral.

Nota

Las propuestas contenidas en este documento no persiguen introducir enfoques ideológicos, sino mejorar la eficacia de las políticas públicas de protección de la infancia, reforzando la igualdad de género y el respeto a la diversidad cultural y religiosa en el marco del Estado de derecho.

Este policy brief ha sido elaborado en el marco del proyecto PID2020-114400GB-I00, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades / AEI.

Mayo 2026

OBJECCIÓN DE CONCIENCIA SANITARIA E IGUALDAD DE GÉNERO LIBERTAD DE CONCIENCIA PROFESIONAL Y GARANTÍA DE ACCESO EFECTIVO A LA ATENCIÓN SANITARIA

Francisca Pérez-Madrid

Catedrática de Derecho Eclesiástico del Estado, Universitat de Barcelona

DESTINATARIOS

Responsables de políticas públicas sanitarias (estatales, autonómicas y europeas), legisladores, gestores del sistema de salud, autoridades de igualdad, comités ético-asistenciales, operadores jurídicos y profesionales sanitarios involucrados en la gobernanza y prestación de servicios en contextos de diversidad moral.

RESUMEN EJECUTIVO

La integración progresiva de las prestaciones vinculadas a la orientación sexual e identidad de género (SOGI) en los sistemas públicos de salud ha generado nuevos escenarios de tensión entre la libertad de conciencia de los profesionales sanitarios y el derecho de los pacientes a un acceso efectivo y no discriminatorio a la atención sanitaria. Estos conflictos, que se inscriben en el contexto más amplio del pluralismo moral de la sociedad, no pueden resolverse adecuadamente mediante respuestas normativas simplificadoras.

El problema radica en que la legitimidad de los derechos en juego requiere una articulación institucional efectiva que permita su ejercicio. Una regulación insuficientemente precisa ha favorecido la confusión entre objeción de conciencia, desacuerdo clínico y resistencia normativa, así como la judicialización de situaciones que deberían ser gestionadas ex ante mediante reglas organizativas claras. Este documento propone un enfoque basado en la comprensión de la objeción de conciencia como una institución de carácter individual, que puede ser integrada en un sistema organizativo que asegure la continuidad asistencial, la igualdad real en el acceso a las prestaciones y la igualdad de los agentes sanitarios sin perjuicio de sus creencias.

PREGUNTA CLAVE DE POLÍTICA PÚBLICA

¿Cómo pueden los sistemas sanitarios articular jurídicamente y, sobre todo, organizar de forma efectiva la libertad de conciencia de los profesionales sin comprometer el derecho de los pacientes a un acceso a las prestaciones sanitarias vinculadas a las políticas de igualdad de género?

1

PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Las políticas contemporáneas de igualdad y no discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género (SOGI) han supuesto la progresiva integración de determinadas prestaciones sanitarias —incluidos tratamientos hormonales y cirugías de afirmación de género— en el catálogo ordinario de los sistemas públicos de salud. Esta evolución ha generado nuevos escenarios de fricción entre derechos y obligaciones que no se resuelven adecuadamente mediante las categorías clásicas de la objeción de conciencia sanitaria.

Este conflicto no se articula en torno a la legitimidad del principio de igualdad ni al reconocimiento de la dignidad y los derechos de las personas trans, sino a la articulación jurídica y organizativa de la libertad de conciencia de los profesionales sanitarios —y, en determinados supuestos, de la identidad ética de las instituciones— cuando entran en tensión con el derecho del paciente a un acceso efectivo, continuo y no discriminatorio a la atención sanitaria.

La ausencia de marcos normativos precisos ha favorecido:

- la confusión conceptual entre objeción de conciencia, desacuerdo moral, juicio clínico prudencial y resistencia normativa;
- la judicialización ex post de conflictos que podrían resolverse mediante reglas organizativas claras;
- y una creciente inseguridad profesional e institucional, con riesgo de polarización del debate público.

Desde la perspectiva de la política pública, el problema no es si reconocer o suprimir la objeción de conciencia; el desafío es cómo gestionar el pluralismo moral sin trasladar sus costes a los pacientes, especialmente cuando se trata de colectivos estructuralmente vulnerables, o a los profesionales sanitarios, exigiéndoles contradecir su conciencia.

Tipología de situaciones clínicas en el ámbito SOGI. La casuística clínica presenta perfiles distintos que no pueden regularse de manera uniforme. La Ley 4/2023 configura una obligación de provisión del sistema —no un derecho subjetivo exigible frente a cualquier profesional concreto—, pero esa distinción opera con diferente intensidad según el supuesto: (a) el médico prescriptor que objeta a la prescripción de bloqueadores hormonales o terapia hormonal, donde conviven objeción de conciencia y juicio clínico, dada la laguna de la ley sobre indicación y consentimiento en menores; (b) el personal de enfermería que objeta a la administración sin haber participado en la prescripción, supuesto de objeción en sentido estricto donde la fungibilidad es más fácil de organizar; (c) el psicólogo o terapeuta en protocolo afirmativo que considera que el tratamiento no se ajusta al mejor interés del paciente, donde pueden concurrir objeción de conciencia, juicio clínico prudencial o desacuerdo científico ante evidencia controvertida —debate que las moratorias en Suecia, Finlandia y Reino Unido hacen especialmente urgente—; (d) el pediatra ante un menor con disforia en contexto de conflicto entre sus deseos, la posición de los progenitores y el protocolo institucional; y (e) el personal administrativo, cuyo margen de objeción reconocible es jurídicamente el más reducido. El análisis debe operar sobre esta tipología concreta, no sobre una noción abstracta de “profesional sanitario”.

2 RELEVANCIA DEL PROBLEMA

► **Derechos fundamentales en tensión.** La objeción de conciencia se sitúa en la intersección de varios derechos fundamentales: la libertad de pensamiento, conciencia y religión de los profesionales sanitarios; el derecho a la protección de la salud, a la igualdad y a la no discriminación de los pacientes; y las obligaciones positivas del Estado de organizar el sistema sanitario de forma que el acceso a prestaciones legalmente reco-

nocidas sea real y no meramente formal. La especial dificultad del ámbito SOGI radica en que dichas prestaciones, en algunos países, se configuran jurídicamente como tratamientos sanitarios ordinarios, lo que reduce el margen para exenciones morales amplias y exige una ponderación más estricta.

Aunque este documento se centra en las prestaciones SOGI, los mismos principios son aplicables a otros ámbitos de tensión entre conciencia profesional y políticas de igualdad de género: la anticoncepción de emergencia, la reproducción asistida para parejas del mismo sexo o personas trans, la atención sanitaria afirmativa a menores, o la prescripción en contextos de violencia de género. En todos estos casos, el problema estructural es el mismo: la ausencia de marcos organizativos claros traslada al paciente o al sanitario el déficit del sistema.

► **Déficit normativo y sus consecuencias.** La ausencia de marcos normativos precisos ha favorecido tres tipos de disfunciones que se retroalimentan: la confusión conceptual entre objeción de conciencia auténtica, desacuerdo moral, juicio clínico prudencial y resistencia normativa; la judicialización ex post de conflictos que podrían resolverse mediante reglas organizativas claras; y una creciente inseguridad profesional e institucional, con riesgo de polarización del debate público. Desde la perspectiva de la política pública, el problema no es si reconocer o suprimir la objeción de conciencia; el desafío es cómo gestionar el pluralismo moral sin trasladar sus costes a los pacientes, especialmente cuando se trata de colectivos estructuralmente vulnerables, o a los profesionales sanitarios, exigiéndoles contradecir su conciencia.

► **Dimensión organizativa y sistémica.** Las objeciones de conciencia no afectan solo a relaciones individuales médico-paciente. La acumulación de objeciones puede generar vacíos asistenciales estructurales, como ilustra la concentración de objetores en servicios de ginecología en varias comunidades autónomas. Estos déficits son imputables a una planificación insuficiente del sistema, no al ejercicio legítimo de la objeción: la objeción no crea el problema, sino que lo revela. Resolverlo exige inversión organizativa del Estado, no restricción de la conciencia.

En el ámbito SOGI específico, la ausencia de datos sobre la distribución territorial de las objeciones impide una planificación efectiva del sistema, lo que es en sí mismo una debilidad que debe corregirse —aunque no necesariamente mediante registros nominativos de objetores, cuyas limitaciones se analizan más adelante. Por ello, la objeción no puede analizarse exclusivamente como un derecho individual, sino como un fenómeno organizativo que debe gestionarse ex ante mediante planificación, sustitución y derivación efectiva.

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en su Resolución 1763 (2010), sintetiza con precisión la doble obligación que pesa sobre los Estados: ninguna persona o institución puede ser coaccionada por su rechazo a participar en actos que considere moralmente objetables, y al mismo tiempo los Estados tienen la obligación de asegurar que los pacientes puedan acceder a la atención médica legalmente reconocida en tiempo oportuno. Ambas exigencias son igualmente vinculantes y no pueden satisfacerse la una a expensas de la otra. Esta segunda obligación adquiere mayor urgencia cuando los colectivos afectados son estructuralmente vulnerables y cuando, como ocurre en el ámbito SOGI, el sistema carece de centros de referencia especializados suficientes —deficiencia imputable al Estado como organizador del sistema, no al profesional objetor.

3

MARCO JURÍDICO
DE REFERENCIA

La gestión normativa de la objeción de conciencia sanitaria requiere, antes que nada, claridad conceptual: una regulación imprecisa sobre qué es —y qué no es— la objeción genera errores de diagnóstico que ningún marco normativo puede corregir. Los principios que articulan los sistemas europeos pueden sintetizarse en los siguientes planos.

► **Conceptos fundamentales.** La objeción de conciencia sanitaria no constituye un derecho absoluto frente al ordenamiento, pero tampoco una mera concesión graciosa del legislador. Se trata de una posición jurídicamente fundada en la libertad de conciencia reconocida constitucionalmente, cuyo ejercicio queda sujeto a condiciones que garantizan los derechos de terceros y la continuidad asistencial. Su alcance no se evalúa en abstracto, sino en función de su impacto real en pacientes y sistema; su legitimidad, sin embargo, deriva del reconocimiento constitucional de la libertad ideológica y religiosa, no de la tolerancia del ordenamiento. Este documento no adopta la posición abolicionista, representada entre otros por Savulescu (2006) y Schuklenk & Smalling (2017), por considerar que es incompatible con el marco constitucional europeo y español, que reconoce la libertad de conciencia como derecho fundamental sujeto a límites pero no susceptible de supresión.

Deben distinguirse claramente tres figuras que el debate público tiende a confundir:

- ▷ **Objeción de conciencia auténtica:** negativa a un acto médico concreto basada en convicciones profundas. Su ejercicio válido exige declaración previa, exclusión en urgencias vitales y garantía de derivación efectiva.
- ▷ **Juicio clínico prudencial:** discrepancia relativa a la indicación terapéutica, la evidencia disponible o el consentimiento informado. No es objeción de conciencia, aunque pueda coexistir con ella. Confundir ambos planos genera errores regulatorios: ni toda negativa profesional es objeción de conciencia, ni todo desacuerdo clínico es discriminación.
- ▷ **Límite infranqueable:** la objeción solo puede referirse a actos médicos concretos. Nunca puede traducirse en la negativa a atender a una persona ni en el rechazo de un colectivo por una característica protegida. Toda negativa dirigida a la persona constituye una discriminación incompatible con el ordenamiento jurídico. Dentro de ese límite, la conciencia del profesional merece protección efectiva, no meramente residual: la urgencia vital y la negativa a tratar a la persona son las fronteras de la objeción, pero en el espacio que queda entre esas fronteras y el acto concreto objetado, el profesional tiene derecho a no contradecir sus convicciones más profundas, siempre que el sistema garantice la continuidad asistencial.
- **Marco europeo e internacional.** No existe un derecho general abstracto a la objeción de conciencia sanitaria en el plano internacional. Su fundamento reside en la libertad de conciencia y religión —art. 9 CEDH y art. 10 CDFUE—, cuyo ejercicio queda condicionado por los derechos de terceros y las exigencias de una sociedad democrática. Las decisiones de inadmisibilidad en *Grimmark c. Suecia* y *Steen c. Suecia* (2020) son frecuentemente citadas como cierre definitivo de la cuestión, pero no lo son: el TEDH

resolvió por razones de proporcionalidad en el contexto sueco específico y no formuló una negación general del derecho. La inadmisión no equivale a incompatibilidad con el Convenio.

Tanto el TEDH como el Comité de Derechos Humanos de la ONU exigen que los Estados impidan que las objeciones se traduzcan en obstáculos efectivos al acceso de los usuarios. Conviene precisar, sin embargo, que el acceso igualitario a la atención sanitaria es un principio organizativo del sistema público —obligación del Estado frente al ciudadano—, no un derecho subjetivo perfectamente exigible frente a cualquier profesional concreto. Contraponerlo a la libertad de conciencia —derecho fundamental de la persona— produce un falso equilibrio. La responsabilidad de garantizar la continuidad asistencial recae sobre el Estado como organizador del servicio, no sobre el profesional como persona.

En el plano de la UE, la Directiva 2000/78/CE protege frente a la discriminación por religión o convicciones en el empleo, pero no configura un derecho autónomo a la objeción de conciencia. El TJUE exige que las excepciones se interpreten de forma estricta y proporcionada, especialmente cuando afectan a servicios de interés general.

► **Marco español.** En España, el reconocimiento es fragmentario y sectorial. El Tribunal Constitucional ha calificado la objeción como proyección de la libertad ideológica y religiosa del art. 16 CE —no como derecho fundamental autónomo—, que requiere previsión normativa expresa o justificación cualificada (STC 53/1985; STC 145/2015; STC 44/2023). Esta última confirma que la objeción es constitucionalmente admisible siempre que quede garantizado el acceso efectivo a la prestación, sin que pueda convertirse en veto institucional ni generar barreras estructurales.

El legislador ha regulado la objeción en supuestos tasados —aborto (LO 2/2010) y eutanasia (LO 3/2021)—, vinculándola siempre a mecanismos de acceso efectivo. La Ley 4/2023 incorpora los tratamientos de afirmación de género a la cartera del SNS como obligación de provisión del sistema, reforzando la responsabilidad organizativa del Estado. Significativamente, esta ley no configura un “derecho a las terapias SOGI” en sentido subjetivo: a diferencia de la LO 2/2010 y la LO 3/2021, que usan expresamente el lenguaje de “derecho” a la prestación, la Ley 4/2023 es una norma de igualdad de trato que establece obligaciones de las administraciones, no derechos subjetivos exigibles frente al profesional concreto. Los tratamientos hormonales no forman parte de su articulado sino de la Ley 41/2002 a la que se remite. Paradójicamente, el ámbito donde el legislador no ha reconocido objeción expresa es también el ámbito donde el derecho del paciente está configurado de forma más débil; la ausencia de regulación de la objeción en la Ley 4/2023 no puede interpretarse como su exclusión implícita.

Finalmente, el ordenamiento español no reconoce una objeción de conciencia institucional con efectos estructurales en el ámbito sanitario público o concertado. La organización del sistema corresponde a los poderes públicos, que están obligados, conforme al art. 43 CE y al art. 9.2 CE, a remover los obstáculos que impidan el acceso real a las prestaciones sanitarias.

4

**OPCIONES DE
POLÍTICA PÚBLICA**

Las administraciones públicas disponen de tres modelos básicos de respuesta, con diferentes equilibrios entre libertad de conciencia y garantía de acceso:

OPCIÓN 1. Supresión práctica de la objeción. No admitir exenciones de conciencia en el ámbito sanitario público. Esta opción ofrece claridad normativa y garantiza la uniformidad del servicio, pero genera un conflicto profesional de alta intensidad y es probable que derive en judicialización y en desincentivos para el ejercicio en áreas sensibles.

OPCIÓN 2. Reconocimiento de la objeción individual con garantía organizativa del sistema (opción preferente). Reconocer la objeción exclusivamente de forma individual, limitada a actos concretos, excluida en situaciones de urgencia vital, y compensada por una organización del sistema que garantice la continuidad asistencial. Esta opción es la preferente en el momento presente y en el contexto específico del ámbito SOGI, no porque la opción 3 sea constitucionalmente inadmisibile, sino porque las condiciones organizativas del sistema no están aún en condiciones de absorberla sin generar exclusiones sistemáticas sobre un colectivo estructuralmente vulnerable. Es la más coherente con el marco jurídico vigente, aunque exige una inversión organizativa sostenida. El modelo italiano de *fungibilità* ofrece una referencia útil para su desarrollo: la objeción individual se integra en el sistema mediante la garantía institucional de sustitución, de forma que sea el empleador sanitario —y no el paciente ni el objetor— quien gestione la continuidad asistencial. La clave no es registrar quién objeta, sino garantizar que siempre haya un profesional disponible: el sistema absorbe la objeción individual mediante planificación de recursos humanos, sin que ello exija identificar ni estigmatizar al objetor. Esta lógica es la que fundamenta también el rechazo al registro clásico de objetores desarrollado en la recomendación 4.

Esta opción no está exenta de dificultades que conviene reconocer con claridad. En primer lugar, exige una inversión organizativa sostenida y una planificación activa de recursos humanos que puede resultar costosa en especialidades escasas o en entornos rurales; sin esa inversión, la opción preferente se convierte en papel mojado. En segundo lugar, la designación de centros de referencia puede concentrar la carga asistencial en determinados profesionales no objetores, generando situaciones de desequilibrio que el sistema debe compensar activamente. En tercer lugar, en el ámbito SOGI específico, la escasez de profesionales especializados puede hacer que la derivación efectiva resulte, en la práctica, difícil o tardía, lo que afecta desproporcionadamente a colectivos ya vulnerables. Estas limitaciones no invalidan la opción preferente, pero sí obligan a acompañarla de compromisos presupuestarios y organizativos concretos, sin los cuales el reconocimiento formal de la objeción carece de contrapartida real para el paciente.

OPCIÓN 3. Modelo expansivo, incluida objeción institucional. Reconocer tanto la objeción individual como la de las instituciones sanitarias de titularidad privada o concertada. Esta opción cuenta con fundamento constitucional propio: el art. 16 CE garantiza la

libertad ideológica de “los individuos y las comunidades”; la STC 106/1996 no excluye el concepto de ideario de centro más allá de las empresas docentes; y una institución puede actuar como agente moral cuando sus decisiones se fundan en valores compartidos por quienes la integran (De Montalvo, 2021). Sin embargo, su admisibilidad práctica está condicionada a que el sistema garantice cobertura alternativa efectiva. En el ámbito SOGI esa cobertura no está hoy asegurada, lo que hace inviable su ejercicio responsable sin generar exclusiones sistemáticas sobre un colectivo estructuralmente vulnerable. A ello se añade que la LO 3/2021 la ha excluido expresamente para la eutanasia y que el TC no la ha reconocido con efectos estructurales en el sector sanitario. Cuando las condiciones de cobertura alternativa estén garantizadas, esta opción merece reconsideración normativa.

5

RECOMENDACIONES

Sobre la base del análisis precedente, se formulan las siguientes recomendaciones dirigidas a legisladores, gestores del sistema sanitario y autoridades de igualdad:

1. Valorar la objeción como una posible excepción legítima. El legislador debe precisar el alcance de la objeción de conciencia sanitaria, cuyo fundamento es la libertad de conciencia reconocida constitucionalmente. Las condiciones que el ordenamiento establezca para su ejercicio —declaración previa, exclusión en urgencias vitales, garantía de derivación efectiva— son límites al ejercicio de un derecho previo, no el fundamento de su legitimidad. Su regulación debe incorporar expresamente la obligación de transparencia organizativa como condición de su ejercicio, garantizando que el sistema absorba las consecuencias de la objeción sin trasladarlas al paciente.

2. Diferenciar el conflicto moral y la evaluación clínica. Los protocolos asistenciales deben distinguir con claridad entre la objeción de conciencia auténtica y el juicio clínico prudencial. Proteger el juicio clínico fundado en evidencia es tan importante como evitar su uso indebido como cobertura para una objeción no declarada. Los comités ético-asistenciales deben contar con protocolos específicos para gestionar estas situaciones ex ante.

3. Apostar por la organización del sistema como garantía real. El equilibrio entre conciencia y acceso se logra mediante planificación de recursos humanos, designación de centros de referencia, derivación efectiva con plazos y responsabilidades claras, y comités éticos con mandato específico en materia de SOGI. La derivación no puede dejarse a la iniciativa individual o a una mera responsabilidad del objeto: debe estar garantizada y organizada institucionalmente.

4. Abordar el déficit de información mediante modelos alternativos al registro clásico de objetores. Las administraciones sanitarias deben resolver el déficit de información sobre la distribución territorial de las objeciones, que impide una planificación efectiva. El registro clásico de objetores no es el instrumento adecuado: aunque el TC lo ha admitido puntualmente (STC 44/2023), genera efectos perversos documentados —incentiva la opacidad, produce efecto disuasorio sobre la práctica especializada y crea tensión estructural con el art. 16.2 CE—, y no resuelve el problema real, que no es saber quién objeta sino garantizar que siempre haya alguien disponible. Esta lógica es la que

subyace al modelo de fungibilidad. Se recomienda explorar alternativas: sistemas de cuotas de disponibilidad por servicio, registros de proveedores disponibles en lugar de registros de objetores, u obligaciones reforzadas de derivación activa con documentación institucional. La elección del modelo más adecuado requiere debate con las partes implicadas antes de cualquier desarrollo normativo.

5. Incluir formación ética y jurídica sobre pluralismo moral en la formación sanitaria. La formación inicial y continuada de los profesionales sanitarios debe incorporar contenidos específicos sobre el alcance y límites de la objeción de conciencia, la distinción respecto del juicio clínico y los derechos de los pacientes. Esta formación tiene un efecto preventivo: reduce la judicialización y mejora la gestión de los conflictos antes de que se produzcan.

6. Garantizar protocolos de derivación efectiva con plazos y responsabilidades institucionales. La objeción de conciencia válidamente ejercida podría ir acompañada de la activación de un protocolo de derivación que asegure al paciente el acceso a la prestación. La responsabilidad de garantizar esta derivación debe recaer en la institución, no en el profesional objetor ni en el paciente. La ausencia de derivación efectiva podría tipificarse como incumplimiento de los deberes del empleador sanitario.

La objeción de conciencia en el ámbito sanitario frente a políticas de igualdad de género no admite soluciones binarias. Ni la supresión total de la conciencia profesional ni su expansión ilimitada resultan viables en un sistema sanitario público, plural y equitativo. La experiencia comparada, la doctrina biomédica y el respeto a los derechos fundamentales convergen en una tesis central: la conciencia profesional puede ser respetada cuando se logra integrar en una arquitectura institucional que garantice el acceso efectivo, continuo y no discriminatorio del paciente. Gobernar este equilibrio —y no imponer uniformidades ni conceder vetos— constituye el verdadero desafío de la política sanitaria en sociedades democráticas y pluralistas, donde la coexistencia de derechos no puede resolverse eliminando la tensión, sino organizándola de manera justa.

Las políticas recomendadas contribuyen al ODS 3 (salud y bienestar, Meta 3.8 sobre cobertura sanitaria universal), al ODS 5 (igualdad de género, Meta 5.1 sobre marcos jurídicos no discriminatorios) y al ODS 16 (acceso a la justicia e instituciones inclusivas, Meta 16.3).

REFERENCIAS SELECCIONADAS

A) Instrumentos normativos internacionales y europeos

- ▶ Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950), artículo 9. Consejo de Europa.
- ▶ Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000), artículo 10. DOUE C 326/391.
- ▶ Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. DOUE L 303/16.

- España. Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo. BOE núm. 55, de 4 de marzo de 2010.
- España. Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia. BOE núm. 72, de 25 de marzo de 2021.
- España. Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI. BOE núm. 51, de 1 de marzo de 2023.

B) Soft Law e informes institucionales

- Comité de Derechos Humanos de la ONU (1993). Observación General núm. 22 sobre el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.4.
- Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria (2010). Resolución 1763, sobre el derecho a la objeción de conciencia en el ámbito de la atención médica legal. Estrasburgo.
- Consejo de Europa (2022). *Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights*.
- Comité de Bioética de España (2021). *Informe sobre la objeción de conciencia en relación con la prestación de determinadas prácticas sanitarias*. Madrid: Ministerio de Sanidad.

C) Jurisprudencia

- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2013). *Eweida y otros c. Reino Unido*, demandas núms. 48420/10, 59842/10, 51671/10 y 36516/10, de 15 de enero de 2013.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2020). *Grimmark c. Suecia y Steen c. Suecia*, decisiones de inadmisibilidad de 11 de febrero de 2020.
- Tribunal Constitucional español. STC 53/1985, de 11 de abril. Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 9/1985.
- Tribunal Constitucional español. STC 145/2015, de 25 de junio. Objeción de conciencia farmacéutica.
- Tribunal Constitucional español. STC 44/2023, de 9 de mayo. Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 3/2021 de regulación de la eutanasia.

D) Bibliografía académica

- Beauchamp, T. L. & Childress, J. F. (2019). *Principles of Biomedical Ethics*. 8.^a ed. Oxford University Press.
- Castillo Calvín, J. M. (2025). *Manual de la objeción de conciencia en las profesiones sanitarias*. Fundación Universitaria San Antonio.
- De Montalvo Jaäskeläinen, F. (2021). «Objeción de conciencia institucional: una reflexión desde la Constitución española». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 121, 13–44.
- Gas Aixendri, M. (2026). «Tensiones entre igualdad de género y autonomía religiosa». En F. Pérez-Madrid (dir.), *Género, religión y derechos fundamentales*. Dykinson, pp. 169–195.
- Magelssen, M. (2012). «When should conscientious objection be accepted?». *Journal of Medical Ethics*, 38(1), 18–21.

- ▶ Martínez-Sellés, M. (2019). *Eutanasia. Un análisis a la luz de la ciencia y la antropología*. Ediciones Palabra.
- ▶ McLean, S. (2010). *Autonomy, Consent and the Law*. Routledge-Cavendish, London.
- ▶ Milionis, C. & Toska, A. (2023). «Conscientious objection to caring for transgender people». *Journal of Medical Ethics*, 49(4), 285–290.
- ▶ Navarro-Valls, R. y Martínez-Torrón, J. (2012). *Conflictos entre conciencia y ley. Las objeciones de conciencia*. 2.^a ed. Iustel, Madrid.
- ▶ Navarro-Valls, R., Martínez-Torrón, J. y Valero Estarellas, M.^a J. (2022). *Eutanasia y objeción de conciencia*. Iustel, Madrid.
- ▶ Pérez-Madrid, F. (2026). «Objeción de conciencia y atención sanitaria vinculada a la identidad de género». En F. Pérez-Madrid (dir.), *Género, religión y derechos fundamentales*. Dykinson, pp. 109–144.
- ▶ Savulescu, J. (2006). «Conscientious objection in medicine». *BMJ*, 332(7536), 294–297.
- ▶ Schuklenk, U. & Smalling, R. (2017). «Why medical professionals have no moral claim to conscientious objection accommodation in liberal democracies». *Journal of Medical Ethics*, 43(4), 234–240.
- ▶ Wicclair, M. (2011). *Conscientious Objection in Medicine*. Cambridge University Press.

Nota

Las propuestas contenidas en este documento no persiguen introducir enfoques ideológicos, sino mejorar la eficacia, coherencia y legitimidad de las políticas públicas, reforzando la protección de los derechos fundamentales en contextos de diversidad moral y cultural.

Este policy brief ha sido elaborado en el marco del proyecto PID2020-114400GB-I00, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades / AEI.

Mayo 2026

MUJERES REFUGIADAS, GÉNERO Y LIBERTAD RELIGIOSA: HACIA UN ENFOQUE INTERSECCIONAL EN LAS POLÍTICAS DE ASILO E IGUALDAD

Francisca Pérez-Madrid

Catedrática de Derecho Eclesiástico del Estado, Universitat de Barcelona

DESTINATARIOS

Personal técnico de administraciones públicas (locales, autonómicas y estatales), responsables de políticas públicas, legisladores, operadores jurídicos y profesionales de organismos internacionales en los ámbitos de igualdad, derechos humanos y gestión de la diversidad.

RESUMEN EJECUTIVO

En España, las solicitudes de asilo en las que concurren motivos de persecución por género y religión son evaluadas de forma fragmentada: los protocolos de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) y de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) no incorporan criterios específicos para su valoración conjunta. Esta carencia genera resoluciones incoherentes, denegaciones injustificadas y una infraprotección sistemática de mujeres cuya persecución es inseparable de su condición simultánea de mujer y de miembro de una minoría religiosa.

El Tribunal de Justicia de la UE ha sentado ya criterios claros en sus sentencias de 2024 —WS, K.L. y AH y FN— que exigen una evaluación conjunta del género y la religión como causas de persecución cuando ambos motivos concurren. España, sin protocolos ni formación adaptada, no aplica aún estos estándares de forma sistemática.

Este documento formula cinco recomendaciones priorizadas —las tres primeras accionables en menos de un año— para subsanar esta laguna y adecuar el sistema de asilo español a los estándares europeos.

PREGUNTA CLAVE DE POLÍTICA PÚBLICA

¿Cómo puede España garantizar una protección efectiva y coherente con el derecho europeo de las mujeres refugiadas cuya persecución combina motivos de género y religión, sin subordinar sistemáticamente ninguno de los dos derechos fundamentales en juego?

1

PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Las políticas de asilo evalúan de forma separada la persecución por razón de género y la persecución por motivos religiosos. Las mujeres afganas perseguidas por el régimen talibán por infringir restricciones de vestimenta, o las mujeres iraníes que solicitan asilo por apostasía, ilustran cómo ambas causas son inseparables en la práctica. Los colectivos más afectados incluyen:

► Mujeres solicitantes de asilo cuya persecución combina género y religión: apostasía, infracción de normas religiosas de género, o situaciones en las que la identidad religiosa determina el alcance de la persecución por razón de sexo.

- Mujeres refugiadas con identidad religiosa visible que enfrentan estigmatización en los países de acogida, incluyendo discriminación laboral y acoso en entornos digitales.
- Mujeres de minorías étnico-religiosas —yazidís, coptas, ahmadís— cuya doble vulnerabilidad es infradetectada en los procedimientos de asilo.
- Niñas hijas de mujeres refugiadas que enfrentan formas específicas de discriminación religiosa y de género en el sistema educativo y los servicios sociales.

2

RELEVANCIA DEL PROBLEMA

- **Déficit de protección en el sistema español de asilo.** Los protocolos de la OAR no están diseñados para capturar situaciones donde la persecución combina género y religión de forma inseparable. Los formularios de solicitud no incorporan indicadores específicos para esta concurrencia, y los criterios de instrucción de la CIAR no incluyen pautas de ponderación interseccional. El resultado es una evaluación fragmentada que trata por separado lo que en la realidad de las solicitantes es indivisible: una mujer afgana perseguida por el régimen talibán por infringir restricciones religiosas de vestimenta no sufre persecución de género más persecución religiosa, sino una persecución específica que solo existe porque ambas condiciones concurren. Esta fragmentación genera denegaciones injustificadas y expone a las mujeres afectadas a un riesgo real de devolución a contextos de persecución.
- **Dimensión cuantitativa y perfiles más afectados.** En 2023 España registró un máximo histórico de 163.220 solicitudes de protección internacional, según la Dirección General de Migraciones. Entre los países de origen figuran Afganistán, Siria y Mali, cuyos nacionales representan perfiles especialmente relevantes para la intersección entre persecución de género y religión. Sin embargo, los protocolos existentes no permiten desagregar los datos por concurrencia de motivos, lo que impide conocer la magnitud real del fenómeno y diseñar políticas basadas en evidencia. Esta invisibilidad estadística es en sí misma un indicador del déficit estructural del sistema.
- **La violencia sexual como instrumento de persecución religiosa.** En conflictos como los sufridos por las yazidís en Iraq o las mujeres rohinyás en Myanmar, la violencia sexual se ejerce sistemáticamente como instrumento de persecución religiosa y étnica. Este tipo de persecución combinada es especialmente difícil de acreditar en los procedimientos de asilo porque las víctimas no siempre lo relatan espontáneamente, ya sea por trauma, estigma cultural o desconocimiento de su relevancia jurídica. Los protocolos españoles no contemplan indicadores específicos para detectarla, lo que agrava el riesgo de que estas situaciones queden fuera del ámbito de protección del sistema.
- **El fenómeno de las solicitantes que ocultan su identidad religiosa.** Un problema documentado pero poco visibilizado es el de mujeres que, por miedo al rechazo o por haber interiorizado normas religiosas opresivas, no declaran en la entrevista de asilo su apostasía, su conversión o su disidencia religiosa. Esta omisión —que los instructores no están formados para detectar— conduce a resoluciones que no evalúan el riesgo

real al que se enfrenta la solicitante. La Directiva de Procedimientos (2013/32/UE) exige entrevistas individualizadas y sensibles al género precisamente para aflorar este tipo de información, obligación que el sistema español no cumple de forma sistemática.

► **Vulnerabilidad específica en los países de acogida.** El problema no se circunscribe al momento de la solicitud de asilo. Las mujeres con identidad religiosa visible —que portan velo, turban u otros signos externos— son especialmente vulnerables a la estigmatización en los países de acogida, incluyendo discriminación en el acceso al empleo, a la vivienda y a los servicios sociales, así como acoso en entornos digitales. Las mujeres de minorías étnico-religiosas —coptas, ahmadís y otras comunidades perseguidas— presentan una doble vulnerabilidad que los procedimientos de asilo raramente detectan. Las niñas hijas de mujeres refugiadas enfrentan formas específicas de discriminación religiosa y de género en el sistema educativo y los servicios sociales que tampoco están recogidas en los protocolos de acogida.

► **El riesgo de subordinación sistemática de derechos.** La ausencia de criterios interseccionales no es neutra: en la práctica, tiende a producir una priorización automática de uno de los derechos en juego sobre el otro. Cuando los instructores de asilo evalúan por separado la dimensión de género y la dimensión religiosa, suelen encuadrar el caso en uno de los dos motivos, subordinando o ignorando el otro. Esta priorización automática vulnera el principio de proporcionalidad e ignora la voluntad informada de las mujeres afectadas, que con frecuencia no disocian ambas dimensiones de su identidad ni de su persecución. La jurisprudencia del TJUE de 2024 y la doctrina del TEDH sobre *non-refoulement* reforzado —que se analizan en el epígrafe siguiente— evidencian que esta laguna del sistema español es además incompatible con el derecho europeo vigente.

3

MARCO JURÍDICO DE REFERENCIA

La La protección de las mujeres refugiadas cuya persecución combina motivos de género y religión se articula en un marco normativo multinivel que abarca el derecho internacional, el europeo y el español. Ninguno de estos planos, considerado aisladamente, ofrece una respuesta suficiente: su aplicación conjunta e integrada es condición necesaria para una protección efectiva.

► **Marco internacional.** La Convención de Ginebra (1951) y su Protocolo (1967) reconocen la persecución por motivos de religión y pertenencia a determinado grupo social —incluido el género— como causas de protección internacional. La CEDAW (1979), con sus Recomendaciones Generales n.º 32 (2014) —sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia— y n.º 35 (2017) —sobre la violencia de género—, establece obligaciones específicas respecto a las mujeres refugiadas y limita la posibilidad de invocar la autonomía religiosa para eludir las obligaciones de igualdad. Las Directrices del ACNUR (2002, 2004) incorporan la persecución religiosa como motivo autónomo y combinable con el de género, y constituyen el principal instrumento operativo de interpretación de la Convención de Ginebra en este ámbito.

► **Marco europeo.** El Convenio de Estambul (2011) refuerza las obligaciones de los Estados en materia de violencia de género en el ámbito europeo y, desde su vinculación a la UE el 1 de octubre de 2023, forma parte de los tratados pertinentes para la interpretación de la Directiva 2011/95/UE, como confirmó el TJUE en *WS c. Bulgaria*. La Directiva de Cualificación (2011/95/UE) obliga a los Estados miembros a valorar la combinación de motivos de persecución sin establecer, sin embargo, criterios operativos claros para su evaluación conjunta. La Directiva de Procedimientos (2013/32/UE) establece las garantías procedimentales aplicables al examen de las solicitudes, incluyendo la obligación de entrevistas individualizadas con perspectiva sensible al género.

► **Marco español.** La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, transpone las causas de persecución de la Convención de Ginebra y de la Directiva 2011/95/UE, incluyendo el género y la religión. Sin embargo, carece de protocolos operativos para su evaluación conjunta cuando ambos motivos concurren. Los formularios de la OAR y los criterios de instrucción de la CIAR no incorporan indicadores específicos para la intersección género-religión, lo que genera resoluciones incoherentes y denegaciones injustificadas. España no ha desarrollado tampoco guías técnicas de ponderación interseccional ni protocolos de entrevista sensibles al género equivalentes a los existentes en Alemania, los Países Bajos o Francia. Esta laguna es incompatible con las obligaciones derivadas de la jurisprudencia del TJUE de 2024, que es directamente aplicable.

► **Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.** El TEDH ha establecido que la devolución de una persona a un país donde corre riesgo real de sufrir tratos inhumanos o degradantes vulnera el art. 3 CEDH, con independencia de que ese riesgo derive de motivos religiosos, de género o de su combinación. En *F.G. c. Suecia* [GC] (demanda n.º 43611/11, sentencia de 23 de marzo de 2016), aunque el Tribunal no apreció violación del Convenio en ese caso concreto —relativo a un nacional iraní converso al cristianismo—, consolidó la doctrina del *non-refoulement* reforzado: los Estados tienen la obligación de evaluar de oficio el riesgo por motivos religiosos antes de proceder a cualquier expulsión, aun cuando el solicitante no lo haya invocado expresamente. Esta exigencia es incompatible con procedimientos que no capturan la concurrencia de motivos de persecución.

► **Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.** La jurisprudencia del TJUE en materia de persecución religiosa y de género arranca de un criterio fundamental sentado en *Y y Z c. Alemania* (C-71/11 y C-99/11, 5 de septiembre de 2012): no basta con que el solicitante pueda practicar su religión en privado para excluir la existencia de persecución. Si la práctica pública o la manifestación externa de la fe forma parte esencial de su identidad religiosa, la restricción o sanción de esa práctica puede constituir un acto de persecución en el sentido de la Directiva. Este criterio es especialmente relevante para las mujeres cuya identidad religiosa es visible —a través de la indumentaria, la práctica comunitaria o la expresión pública de la fe— y cuya persecución se produce precisamente por manifestarla: los instructores de asilo no pueden presumir que una mujer está protegida simplemente porque podría ocultar su identidad religiosa en el país de origen.

La jurisprudencia de 2024 desarrolla y amplía este punto de partida con tres sentencias de obligada aplicación por España. *WS c. Bulgaria* (C-621/21, 16 de enero de

2024) establece que la violencia doméstica por razón de género puede constituir persecución y exige evaluar la CEDAW y el Convenio de Estambul como parámetros de interpretación de la Directiva 2011/95/UE. *K.L. c. Países Bajos* (C-646/21, 11 de junio de 2024) reconoce que las mujeres que, como consecuencia de su estancia en un Estado miembro, se han identificado con el valor fundamental de la igualdad entre mujeres y hombres pueden pertenecer a un determinado grupo social como motivo autónomo de persecución. *AH y FN c. Austria* (C-608/22 y C-609/22, 4 de octubre de 2024) precisa que la acumulación de medidas discriminatorias del régimen talibán contra las mujeres afganas constituye en sí misma un acto de persecución, de modo que las autoridades nacionales pueden limitarse a acreditar la nacionalidad y el sexo de la solicitante sin exigir la prueba de un riesgo individual específico. En conjunto, esta jurisprudencia consolida la obligación de los Estados miembros de evaluar el género —solo o en combinación con la religión, la nacionalidad u otros factores— como motivo autónomo y combinable de persecución, y que España está jurídicamente obligada a aplicar.

► **El enfoque interseccional como obligación jurídica.** A efectos de este documento, se entiende por enfoque interseccional la evaluación de cómo la concurrencia simultánea de distintos ejes de vulnerabilidad —en este caso, género y religión— produce formas de persecución cualitativamente distintas de las que generaría cada eje por separado. Este enfoque, formulado en el campo del derecho antidiscriminatorio por Crenshaw (1989), ha sido incorporado progresivamente al derecho internacional de los refugiados y encuentra su expresión jurídicamente vinculante más reciente en las sentencias del TJUE de 2024. Superar la laguna que presenta el sistema español no es una opción de mejora gradual, sino una obligación jurídica cuya implementación requiere las medidas que se desarrollan en los epígrafes siguientes.

4

OPCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

OPCIÓN 1. Regulación estricta y uniformizadora. Intervención estatal basada en criterios que priorizan un único valor —la igualdad formal— con escasa atención al contexto individual. Ventaja: simplicidad normativa y previsibilidad. Riesgo: pérdida de proporcionalidad, mayor vulnerabilidad de mujeres cuya identidad religiosa no encaja en el modelo uniforme, y menor legitimidad institucional.

OPCIÓN 2. Acomodación razonable con enfoque interseccional —opción recomendada. Integración explícita de la interseccionalidad en el diseño normativo y en los procedimientos de asilo: criterios de ponderación entre derechos fundamentales, protocolos de entrevista sensibles al género y la religión, y análisis caso por caso. Ventaja: mayor eficacia, coherencia y respeto a la voluntad informada de las mujeres afectadas. Requiere inversión en formación y rediseño de procedimientos.

OPCIÓN 3. Intervención mínima del Estado. Limitación de la acción pública a supuestos extremos, confiando en la autorregulación social o judicial. Ventaja: menor riesgo de paternalismo institucional y mayor respeto a la autonomía comunitaria. Riesgo: perpetuación de situaciones de desprotección donde los mecanismos informales reproducen

discriminación, y traslado a las propias mujeres refugiadas de la carga de identificar y reclamar la vulneración de sus derechos en un contexto de especial vulnerabilidad.

En el contexto europeo, Alemania y los Países Bajos han incorporado protocolos específicos de entrevista con perspectiva de género que distinguen entre persecución religiosa general y persecución religiosa de género. Francia incorporó legalmente el género como elemento de reconocimiento del estatuto de refugiado mediante la reforma del derecho de asilo de 2015 (Loi nº 2015-925), en línea con la Directiva 2011/95/UE. El sistema español se encuentra por debajo de la media europea en términos de protocolos operativos, formación de instructores y tasa de reconocimiento en solicitudes con motivos combinados.

5

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones se presentan en orden de prioridad e implementación: las tres primeras son accionables a corto plazo (0-12 meses) con los recursos institucionales existentes; las dos últimas requieren planificación a medio plazo (1-3 años).

1. Revisar los formularios y protocolos de entrevista de asilo. [*Corto plazo — OAR / CIAR*]

La OAR y la CIAR deben incorporar explícitamente la concurrencia de género y religión como motivo de persecución en los formularios de solicitud y en los protocolos de entrevista. Esta revisión no requiere modificación legislativa: puede realizarse mediante instrucción interna. Obstáculo previsible: resistencia institucional al cambio de procedimientos consolidados; se recomienda pilotarla en la OAR antes de su generalización.

2. Elaborar guías técnicas de ponderación interseccional. [*Corto plazo — Ministerio de Inclusión*]

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en coordinación con el Instituto de la Mujer y los órganos competentes en materia de libertad religiosa, debe elaborar guías técnicas que establezcan criterios claros para resolver tensiones entre igualdad de género y libertad religiosa en el contexto del asilo, incorporando los criterios de la jurisprudencia del TJUE de 2024 y respetando la voluntad informada de las mujeres afectadas.

3. Reforzar los programas de acogida con perspectiva de género e interreligiosa. [*Corto plazo*

— *CCAA y Ayuntamientos*] Las comunidades autónomas y los municipios deben diseñar programas de acogida que aborden de forma integrada las necesidades de las mujeres refugiadas con identidad religiosa visible, garantizando acceso a empleo, educación y salud sin discriminación. Se recomienda la colaboración con organizaciones especializadas como la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Accem y Cruz Roja.

4. Implementar formación especializada y mecanismos de participación. [*Medio plazo —*

Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) / Centro de Estudios Jurídicos] El CGPJ, el Centro de Estudios Jurídicos y la Fiscalía de Extranjería deben desarrollar programas de formación continuada sobre discriminación interseccional, protección internacional y libertad religiosa con perspectiva de género. Las políticas adoptadas deben diseñarse con participación real de mujeres refugiadas con identidad religiosa mediante mecanismos de consulta formales.

5. Establecer un sistema de seguimiento y evaluación con indicadores desagregados. [*Medio plazo — Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE) / Instituto de la Mujer*] El OBERAXE y el Instituto de la Mujer deben definir y publicar indicadores específicos con datos desagregados por género, religión o creencias y condición migratoria, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 5, 10 y 16. Los resultados deben alimentar la revisión periódica de los protocolos de la OAR y servir de base para la rendición de cuentas ante organismos europeos e internacionales.

REFERENCIAS SELECCIONADAS

A) Instrumentos normativos internacionales y europeos

- ▶ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Convención de Ginebra, 1951) y Protocolo de 1967. UNTS vol. 189, p. 137.
- ▶ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979). Resolución AG 34/180.
- ▶ Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (Convenio de Estambul, 2011). STCE n.º 210.
- ▶ España (2009). Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. BOE n.º 263.
- ▶ Parlamento Europeo y Consejo de la UE (2011). Directiva 2011/95/UE sobre normas para el reconocimiento de nacionales de terceros países como beneficiarios de protección internacional. DOUE L 337/9.

B) Soft Law e informes institucionales

- ▶ ACNUR (2002). Directrices sobre protección internacional: La persecución por motivos de género. HCR/GIP/02/01. Ginebra: ACNUR.
- ▶ ACNUR (2004). Directrices sobre protección internacional: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la religión. HCR/GIP/04/06. Ginebra: ACNUR.
- ▶ Comité CEDAW (2014). Recomendación General n.º 32 sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres. CEDAW/C/GC/32.
- ▶ Dirección General de Migraciones (2023). Informe sobre protección internacional en España 2023. Madrid: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

C) Jurisprudencia

- ▶ Tribunal de Justicia de la UE (2012). Asuntos acumulados *Y y Z c. Alemania*, C-71/11 y C-99/11.
- ▶ Tribunal de Justicia de la UE (2024). Asunto *WS c. Bulgaria*, C-621/21, de 16 de enero de 2024. ECLI:EU:C:2024:47.
- ▶ Tribunal de Justicia de la UE (2024). Asunto *K.L. c. Países Bajos*, C-646/21, de 11 de junio de 2024.
- ▶ Tribunal de Justicia de la UE (2024). Asuntos acumulados *AH y FN c. Austria*, C-608/22 y C-609/22, de 4 de octubre de 2024. ECLI:EU:C:2024:828.

- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2016). *F.G. c. Suecia* [GC], demanda n.º 43611/11, sentencia de 23 de marzo de 2016.

D) Bibliografía académica

- Crenshaw, K. (1989). “Demarginalizing the Intersection of Race and Sex”. *University of Chicago Legal Forum*, 1989(1), 139–167.
- Gutiérrez del Moral, M. J. (2024). *Mujer, discriminación, odio y creencias. Análisis del marco jurídico de Naciones Unidas, Consejo de Europa y Unión Europea*. Dykinson, Madrid.
- Pérez-Madrid, F. (2024). “Mujeres perseguidas por motivos religiosos, vulnerabilidad e interseccionalidad”. *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 40, 239–267.
- Pérez-Madrid, F. (2024). “Las medidas discriminatorias que sufren las mujeres afganas son «actos de persecución»”. *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 66.

Nota

Las propuestas contenidas en este documento no persiguen introducir enfoques ideológicos, sino mejorar la eficacia, coherencia y legitimidad de las políticas públicas, reforzando la protección de los derechos fundamentales de las mujeres refugiadas en contextos de diversidad religiosa y cultural.

Este policy brief ha sido elaborado en el marco del proyecto PID2020-114400GB-I00, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades / AEI.