

VALERO ESTARELLAS, María José, *Neutralidad del Estado y autonomía religiosa en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, 379 pp.

La monografía se inicia con un Prólogo del profesor Javier Martínez-Torrón en el que, tras mencionar algunas de las características del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, señala –entre otras cosas– que la lectura de este libro pone de manifiesto que su autora tiene presente dos principios clave: la necesidad de una crítica argumentada y el carácter problemático de la función del Tribunal de Estrasburgo.

Asimismo, el Prólogo destaca que la autora del libro conecta el principio de neutralidad del Tribunal Europeo de Derechos Humanos con las tradiciones constitucionales de Alemania y Francia, países que han sido particularmente importantes para esta jurisdicción.

El libro comienza con una *Introducción* en la que se pone de relieve la importancia de la jurisprudencia de Estrasburgo en la elaboración del principio de neutralidad ideológica-religiosa del Estado y, especialmente, en el derecho de autonomía de los grupos religiosos.

El capítulo 1 se titula *Una aproximación al principio de neutralidad en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*.

En él se examina, en primer lugar, la organización del Consejo de Europa y su sistema de protección de los derechos humanos.

Seguidamente, se alude a la protección de la libertad de pensamiento, conciencia y religión en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, señalando que son tres los artículos que se ocupan directamente de estas libertades: 9, 14 y 2 del Primer Protocolo. Asimismo, es preciso tomar también en consideración en esta protección el artículo 11 referente a la libertad de reunión y de asociación.

El artículo 9, que garantiza la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, permaneció prácticamente olvidado en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo hasta el año 1993 en el que la sentencia Kokkinakis contra Grecia condenó a este Estado por un caso de proselitismo.

No obstante, con posterioridad a esta sentencia, los casos relativos al derecho de libertad religiosa continuaron siendo escasos en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo hasta finales de la década de 1990, en la que cambió esta situación.

El artículo 9 del Convenio protege tanto la dimensión interna como la externa de la libertad de religión y de creencia. La dimensión interna (el *forum internum*) goza de una protección absoluta, mientras que las manifestaciones externas de estas libertades (el *forum externum*) están sujetas a las limitaciones establecidas en el apartado 2 de dicho artículo.

Por su parte, el artículo 14 hace referencia a la religión desde la perspectiva del principio de igualdad y la protección contra la discriminación.

El artículo 2 del Primer protocolo reconoce el derecho de los padres a elegir libremente la educación religiosa o ideológica de sus hijos.

En cuanto al artículo 11, su lectura, en relación con el artículo 9, constituye la fundamentación de la protección colectiva y asociativa del derecho de libertad religiosa.

Tras el examen de estos artículos, la autora manifiesta que el Convenio Europeo de Derechos Humanos no establece un modelo único de relaciones entre los grupos religiosos y los Estados, al que deban pertenecer todos los países miembros del Consejo de Europa. Por ello, el principio de neutralidad –implícito en el artículo 9– no comporta una necesaria separación entre el Estado y las confesiones religiosas.

Asimismo, en este capítulo se pone de relieve que, en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, las primeras nociones de un principio de neutralidad aparecen vinculadas con la obligación negativa de los Estados de no intervenir de ningún modo en la conciencia de sus ciudadanos.

Esta protección del *forum internum* se aprecia claramente en la sentencia Kostaske contra la antigua República de Macedonia, del año 2006.

Por otra parte, para garantizar esta protección, el Tribunal de Estrasburgo hizo referencia por primera vez a la noción de adoctrinamiento en la sentencia Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen contra Dinamarca de 1976.

A partir de esta sentencia, el Tribunal de Estrasburgo ha recurrido a la noción de adoctrinamiento en diversos casos relacionados con la educación. Significativas, en este punto, son las sentencias sobre los casos Dahlab contra Suiza, de 2001 y Lautsi contra Italia, de 2011.

El capítulo 2 lleva por título *Principio de neutralidad y autonomía organizativa de las confesiones religiosas en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos*.

Este capítulo examina, en primer lugar, las primeras formulaciones del principio de neutralidad llevadas a cabo por la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo.

Dos sentencias contra Grecia, Manoussakis, de 1996, y Serif, de 1999, comenzaron a perfilar una noción de neutralidad, que se establecería en el caso Hasan y Chaush contra Bulgaria, de 2020. Después de esta última sentencia, el Tribunal de Estrasburgo ha venido equiparando el deber de neutralidad del Estado con la obligación de los poderes públicos de permanecer imparciales en relación con el fenómeno religioso.

Seguidamente, la autora examina la evolución del principio de neutralidad en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, cuya novedad más importante es la sentencia de la Gran Sala sobre el caso Károly Nagy contra Hungría, de 2017.

En este capítulo se estudian también la neutralidad del Estado, la autonomía de las confesiones y las disputas intraeclesiales. De la jurisprudencia sobre esta cuestión, se deduce que el Tribunal de Estrasburgo ha fundamentado el elemento asociativo de los derechos contemplados en el artículo 9 del Convenio a partir de tres conceptos esenciales: autonomía, pluralismo y neutralidad, entendida en el sentido de inmunidad interna de los grupos religiosos.

Otro aspecto de la autonomía de los grupos religiosos es el de los conflictos entre éstos y sus miembros, religiosos o clérigos.

El Convenio Europeo de Derechos Humanos protege la autonomía de los grupos religiosos para designar, transferir, sancionar y separar de sus puestos a religiosos y miembros

del clero según sus propias normas canónicas y sin injerencias externas. Las demandas sobre estos casos se han apoyado en la vulneración de los artículos 9 y 6 del Convenio.

En relación con el artículo 9, la Comisión afirmó la prevalencia de la autonomía de los grupos religiosos sobre la libertad religiosa de sus miembros.

Respecto de la aplicación del artículo 6, la Comisión y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no han admitido a trámite las demandas de ministros de culto basadas en procedimientos disciplinarios invocados contra ellos por sus respectivas confesiones. Además, el hecho de que el derecho de un Estado miembro niegue a sus órganos judiciales la competencia para conocer las reclamaciones basadas en relaciones nacidas bajo el Derecho canónico, no implica automáticamente una vulneración del artículo 6.

Esta línea jurisprudencial ha sufrido una crítica severa en los votos particulares de algunos magistrados en la sentencia de la Gran Sala sobre el caso *Károly Nagy* contra Hungría, de 2017. Esta sentencia referida a la reclamación por un pastor de la Iglesia Calvinista de Hungría, el cual había sido destituido como consecuencia de reclamar una retribución económica dejada de percibir, declaró la demanda inadmisibile.

Sin embargo, para los magistrados discrepantes, el criterio de reserva jurisdiccional empleado por el Tribunal debería haber sido sustituido por el de la ponderación de intereses.

Neutralidad, autonomía de las confesiones religiosas y empleo eclesiástico es el título del capítulo 3.

En este capítulo se analiza la evolución de la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo sobre la neutralidad del Estado y la autonomía de las confesiones respecto de sus empleados.

Los primeros pasos de esta evolución se dieron con las sentencias *Rommelfanger* contra Alemania, de 1989, y *Lombardi Vallauri* contra Italia, de 2009. En ellas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos trató de interpretar el Convenio de forma que salvaguardarse la autonomía de las confesiones, sin negar la efectividad de los derechos fundamentales de los empleados de las confesiones o entidades religiosas.

En las sentencias *Obst* contra Alemania y *Schüth* contra Alemania, ambas de 2010, el Tribunal utilizó el criterio de restringir la autonomía de las confesiones religiosas y de interpretar de una manera más favorable los derechos fundamentales de los empleados laicos de aquellas.

De esta forma, el Tribunal introdujo en sus sentencias una ponderación de intereses dirigida a valorar los motivos religiosos que fundamentan las decisiones eclesiásticas sobre el despido de sus empleados.

Tras el examen de estas sentencias, el capítulo aborda la neutralidad del Estado y la ponderación de intereses en los casos de la libertad de asociación y del despido de los profesores de religión.

En el caso *Sindicatul «Pastoral cel bun»* contra Rumanía se contempló la fundación del Sindicato del Buen Pastor por una serie de sacerdotes y empleados laicos de la Iglesia Ortodoxa de Rumanía con la finalidad de representar y proteger los derechos e intereses de sus miembros en sus relaciones con la jerarquía eclesiástica y con las autoridades estatales rumanas. La Iglesia Ortodoxa se opuso a la inscripción del sindicato,

alegando que los solicitantes no habían obtenido el requisito necesario del consentimiento previo del Arzobispo.

La Sala tercera del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la sentencia de 31 de enero de 2012, considerando que los sacerdotes y laicos del sindicato desarrollaban su vinculación con la Iglesia Ortodoxa mediante una relación laboral y apelando al orden público, falló a favor de la organización demandante.

Como manifiesta la autora, la Sala tercera reprochó a los tribunales nacionales el haber acogido las razones religiosas alegadas por la Iglesia Ortodoxa como argumento para limitar el derecho de sindicación de sus ministros de culto, sin haber ponderado suficientemente los intereses concurrentes.

Sin embargo, la Gran Sala, en sentencia de 9 de julio de 2013, falló en sentido contrario a la decisión de primera instancia, considerando que el derecho de autonomía de los grupos religiosos justificaba la injerencia en el derecho de sindicación de los fundadores del sindicato.

En este capítulo también se estudian los problemas de la neutralidad, la ponderación de intereses y el despido de profesores de religión, con referencia al caso *Fernández Martínez contra España*.

El supuesto de hecho de este caso era el de un sacerdote y profesor de religión católica en varios colegios públicos, quien –antes de obtener la dispensa del celibato– contrajo un matrimonio civil del cual nacieron cinco hijos. Tras unas manifestaciones en prensa, contrarias a la doctrina católica, fue despedido de su puesto de trabajo.

Agotados los recursos de derecho interno, el señor Fernández Martínez planteó una demanda ante el Tribunal de Estrasburgo. La Sala tercera de Tribunal falló en contra del demandante, distanciándose –a juicio de la autora– de la doctrina de la ponderación de intereses, para decantarse por el criterio de efectuar una revisión de validez con el fin de evitar el enjuiciamiento de la legitimidad de las motivaciones religiosas del conflicto.

Este caso llegó hasta la Gran Sala, la cual, en sentencia de 2014, consolidó la doctrina de la ponderación de intereses, rechazada por la Sala tercera, y volvió a fallar en contra de las pretensiones del demandante.

La última sentencia del Tribunal de Estrasburgo examinada en este capítulo es la referente al caso *Travas contra Croacia*, de 2016. Para la autora, esta sentencia permite afirmar que la doctrina de la ponderación de intereses se ha consolidado en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo como método de análisis jurídico en los asuntos que afectan a los empleados de las confesiones religiosas o a los trabajadores, cuya profesión depende de una declaración de idoneidad eclesial.

El capítulo 4 lleva por rúbrica *Principio de neutralidad, autonomía y relaciones externas de las confesiones religiosas. La prohibición de valorar las creencias religiosas*.

En este capítulo, se estudia la repercusión, en la capacidad de las confesiones a la hora de actuar externamente, de la ignorancia por el Estado o por la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo de aplicar, como criterio decisivo, la prohibición de valorar la legitimidad de las creencias o las formas de expresión religiosas.

Para ello, la profesora Valero examina la sentencia *Cha'are Shalom Ve Tsedek* contra Francia, de 2000, la cual permite apreciar como la inobservancia del principio de

neutralidad del Estado y el reconocimiento de un amplio margen de apreciación estatal puede interferir en el derecho de una asociación religiosa a actuar de acuerdo con sus creencias y según la concepción que tiene de ella misma.

Este extenso margen de apreciación de los Estados se observa también en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo sobre la gestión estatal de los grupos religiosos minoritarios. Un ejemplo de ello es la sentencia de 2001, sobre el caso Federación Cristiana de los Testigos de Jehová de Francia contra Francia.

Este criterio jurisprudencial, de reconocer un amplio margen de apreciación estatal, experimentó una orientación contraria en los supuestos de reconocimiento de la personalidad jurídica de las confesiones religiosas. Este cambio se aprecia en las sentencias Testigos de Jehová de Moscú contra Rusia, de 2006 y Sección de Moscú del Ejército de Salvación contra Rusia, de 2010.

La idea de que un Estado no puede atribuir a un grupo religioso una calificación oficial distinta a la percepción que éste tiene de sí mismo está presente en las sentencias sobre la minoría religiosa alevita de Turquía.

El capítulo termina con el examen de la sentencia sobre la Asociación Romuva de la Antigua Región Báltica contra Lituania. En ella se insiste en que la inobservancia por los poderes públicos de la prohibición de valorar el fenómeno religioso puede resultar en una discriminación.

El capítulo 5 se denomina *Principio de neutralidad, autonomía y relaciones externas de las confesiones. Prohibición de la arbitrariedad en la actuación estatal*.

Al comienzo de este capítulo, la autora manifiesta que la autonomía y la libertad de asociación son, a juicio del Tribunal de Estrasburgo, indispensables para el pluralismo en una sociedad democrática. Por ello, este Tribunal ha señalado en numerosas sentencias la importancia que, para la actividad de las confesiones y grupos religiosos, tienen los procedimientos que las permitan adquirir la personalidad jurídica civil.

El Tribunal de Estrasburgo ha sido muy restrictivo al valorar la compatibilidad con el Convenio de los procedimientos estatales establecidos para que los grupos religiosos puedan acceder a la personalidad jurídica civil. Sobre todo, cuando en estos procedimientos las autoridades de los Estados han actuado de mala fe o con arbitrariedad.

Resultan paradigmáticas de este control sobre la mala fe y la arbitrariedad estatales las sentencias Sección de Moscú del Ejército de Salvación, Iglesia de la Cienciología de Moscú, y Testigos de Jehová de Moscú, de 2010, todas ellas contra Rusia.

También el Tribunal de Estrasburgo ha recurrido al principio de neutralidad para evitar que la arbitrariedad estatal pudiera discriminar a algunos grupos religiosos en la consecución de un determinado estatuto jurídico. Ejemplos de esta jurisprudencia del Tribunal son varias sentencias contra Austria, Croacia y Lituania.

La prohibición de la arbitrariedad estatal en relación con las obligaciones positivas de los poderes públicos dio lugar a la sentencia sobre el caso Iglesia Mennonita de Hungría contra Hungría, la cual es examinada extensamente por la autora.

En este capítulo se aborda, asimismo, el acceso de las confesiones a los beneficios estatales.

Sobre esta temática, la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo ha afirmado que la libertad religiosa no incluye el derecho de las confesiones a beneficiarse de exenciones de impuestos o a gozar de un régimen fiscal distinto al del resto de los contribuyentes. La excepción a este régimen es que las normas tributarias impidan de hecho, de forma no justificada, el ejercicio de la libertad religiosa.

Otra cuestión estudiada en este capítulo es la neutralidad del Estado y la prohibición de la arbitrariedad respecto de los lugares de culto.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha considerado la prohibición de la arbitrariedad como el principal límite al criterio de las autoridades nacionales en materia de lugares de culto. Debido a ello, ha condenado a varios Estados –Turquía, Ucrania y Bulgaria– por considerar inadecuados los procedimientos administrativos para autorizar a las confesiones a construir lugares de culto y de reunión.

Un último punto, analizado en este capítulo, es el de la neutralidad del Estado en relación con las acciones violentas llevadas a cabo contra las confesiones religiosas minoritarias.

Los casos examinados por el Tribunal de Estrasburgo versan sobre la interrupción violenta de actos y reuniones religiosas por las autoridades locales, así como respecto de la inacción de los poderes públicos ante actitudes hostiles contra grupos religiosos realizadas por particulares.

Los Estados demandados en estos casos –Rusia, Ucrania, Georgia y Bulgaria– formaban parte del antiguo bloque comunista con una fuerte presencia e influencia de las iglesias ortodoxas locales.

El sexto, y último capítulo, se dedica al *Pasado presente y ¿futuro? del principio de neutralidad en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*.

El propósito de este capítulo es tratar de esclarecer qué técnica judicial favorece más a los titulares del derecho de libertad religiosa y de creencias: el principio de neutralidad o la doctrina del margen de apreciación.

Para llevar a cabo este análisis, la autora analiza dos argumentos utilizados por el Tribunal de Estrasburgo. El primero, es la necesidad de proteger a algunos sistemas constitucionales, y el segundo, la delegación en las autoridades nacionales de la solución de conflictos entre la libertad religiosa y otros derechos convencionales. Para examinar el primero de estos argumentos, la profesora Valero se fija en algunas sentencias referentes a Francia y a su modelo constitucional de laicidad. En el examen del segundo, el modelo elegido es Alemania por su influencia en la doctrina del Tribunal de Estrasburgo sobre la ponderación del derecho de autonomía con otros derechos del Convenio.

Francia, autoproclamada patria de la laicidad, parece vivir permanentemente inmersa en un proceso de reivindicación de este principio, cuyo penúltimo capítulo es el empeño de poner coto al fundamentalismo islámico y al separatismo.

La laicidad en sentido jurídico consiste en la neutralidad religiosa del Estado. Junto a esta laicidad jurídica, existe una noción política de laicidad, la cual, como aquella, hunde sus raíces en la Revolución de 1789 y en su hostilidad contra la Iglesia Católica.

En el siglo actual, la desconfianza decimonónica hacia el católico, respecto del cual se pensaba que si era fiel a Roma no podía ser igualmente fiel a la Revolución, se ha desplazado hacia los musulmanes. Parece existir la convicción de que es incompatible ser, a la vez, verdaderamente musulmán y verdaderamente francés.

La necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico francés la dimensión más política de la laicidad, en detrimento de su concepción jurídica, ha dado lugar a una actividad legislativa que comienza con la Ley, de 2004, que regula la presencia de los símbolos de adhesión religiosa en los centros educativos públicos.

En opinión de la autora, la Ley de 2004 legaliza una interpretación de la laicidad y del principio de neutralidad que rompe con la laicidad liberal de 1905 para entroncar con la laicidad política del *vivre ensemble*.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que la importancia concedida al margen de apreciación por el Tribunal de Estrasburgo le ha llevado a considerar que la laicidad es compatible con el principio de neutralidad y con la protección del derecho de libertad religiosa en su dimensión individual y colectiva.

En Alemania, la percepción positiva de la presencia y actividad de las iglesias en la sociedad es parcialmente responsable del modelo de aconfesionalidad de este país, muy alejado de los sistemas de separación radical entre el Estado y las confesiones.

No obstante, a partir de mediados de la década de 1990, el Tribunal Constitucional Federal ha oscilado entre interpretar la neutralidad como un principio que no expulsa del ámbito público al fenómeno religioso, o convertirlo en un mandato capaz de limitar el derecho de los individuos y de las comunidades a exteriorizar y vivir según sus creencias.

El origen de esta nueva interpretación del principio de neutralidad es la denominada «sentencia del crucifijo», de 1995, relativa a la presencia de crucifijos en las escuelas públicas de Baviera.

En este capítulo se analiza, asimismo, con referencia a Alemania, la relación entre el empleo, el margen de apreciación y el principio de neutralidad.

Respecto de esta cuestión, es necesario tener presente que las dos confesiones mayoritarias en Alemania –la Iglesia Católica y la Iglesia Evangélica– son las segundas proveedoras de empleo en este país, solo superadas por el sector público.

En relación con esta materia, el Tribunal de Estrasburgo ha controlado las decisiones eclesiásticas de empleo sobre la base de tres principios. El primero es la deferencia al margen de apreciación estatal, en detrimento del principio de neutralidad. El segundo tiene como objeto la sustitución de la doctrina de reserva jurisdiccional por la de ponderación de intereses. El tercero consiste en la relativización del principio de neutralidad, mediante la supervisión estatal de cuestiones sustantivas de naturaleza estrictamente religiosa.

El capítulo culmina con unas conclusiones sobre si existe una sola neutralidad en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo.

El libro viene acompañado por una extensa bibliografía.

Como conclusión de esta reseña, deseo expresar que nos encontramos ante una monografía profunda, colmada de multitud de extensas notas, apoyada en una bibliografía

fía prácticamente exhaustiva y en la que la autora no se limita a una mera exposición de hechos, sino que expresa sus propias e interesantes opiniones.

Por ello, es de justicia felicitar a la profesora María José Valero Estarellas por su excelente trabajo.

ISIDORO MARTÍN SÁNCHEZ

D) EDUCACIÓN

VINTANEL LUCIENTES, Blanca, *Análisis de los debates parlamentarios de las leyes orgánicas de educación promulgadas en España desde 1980 a 2022*, Aranzadi, Pamplona, 2023, 395 pp.

Quizá debido a la presión de los constituyentes para conciliar sus posturas frente a la cuestión educativa, el desarrollo y la evolución del artículo 27 de la Constitución española se ha constituido como un proceso complejo y marcado por la falta de consenso político en materia educativa. A pesar de haber transcurrido más de cuatro décadas desde la aprobación de nuestra Norma Suprema, el anhelado pacto por la educación aún no se ha alcanzado. Durante este período, fundamentalmente dos partidos políticos, el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular, han ostentado el gobierno de la nación. Ya en la decimocuarta y decimoquinta legislatura, han participado, como parte del gobierno de coalición, los partidos Podemos y Sumar sin conseguir un acuerdo unánime en esta área crucial. Esta falta de consenso ha resultado en la promulgación de múltiples leyes orgánicas de educación, ocho en total desde 1980, reflejando la complejidad y la diversidad de análisis que el artículo 27 permite. Esa realidad de interpretaciones diversas ha contribuido a la formulación de normativas educativas controvertidas e incluso antagónicas entre sí. En este contexto, Blanca Vintanel Lucientes se propone «tratar de precisar con claridad los motivos de la inestabilidad del sistema educativo (...) y denunciar en su caso la dosis de demagogia que mantiene al sistema educativo español de enseñanza no universitaria en una situación de reforma permanente».

La monografía presenta un índice exhaustivo que abarca todas las leyes educativas promulgadas, desde la década de los ochenta, hasta la última norma promulgada en la materia, la Ley Orgánica 3/2020, que modifica la Ley Orgánica 2/2006 de Educación (LOMLOE). Este análisis representa un desafío considerable para la autora, quien ha logrado abordar con éxito la complejidad de las leyes y los debates parlamentarios asociados. Es importante destacar que, dependiendo de la legislación analizada, la autora incluye diferentes apartados, centrándose en los aspectos más controvertidos y relevantes para el estudio. Esto puede sorprender al lector, ya que, dependiendo de la ley que analiza, la autora incluye apartados diferentes. Así lo advierte al comienzo de la obra en la que nos sugiere que, el objetivo de su investigación se centrará en el estudio de los asuntos que más controversia han suscitado. La explicación no es otra que la fidelidad de Blanca Vintanel Lucientes a la temática de su trabajo, de tal forma que, esa fidelidad