

## **ESTUDIOS**



**I**

**ESTUDIOS SOBRE LOS MODELOS  
DE RELACIONES ENTRE LOS PODERES  
PÚBLICOS Y LAS CONFESIONES RELIGIOSAS**



LA NEUTRALIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA  
FRENTE A LA RELIGIÓN

THE NEUTRALITY OF THE EUROPEAN UNION  
TOWARDS RELIGION

SANTIAGO CAÑAMARES ARRIBAS  
*Universidad Complutense de Madrid*

[https://doi.org/10.55104/ADEE\\_00038](https://doi.org/10.55104/ADEE_00038)

Recibido: 30/01/2025

Aceptado: 11/02/2025

**Resumen:** El artículo 17 TFUE declara la neutralidad de la Unión Europea frente a los modelos de relación asumidos por los Estados miembros frente al fenómeno religioso. Sin embargo, más allá de esta previsión, la Unión necesariamente tiene una posición propia frente al fenómeno religioso que actúa como principio informador de sus acciones en esta materia. Aunque el Tribunal de Justicia no se ha pronunciado de modo explícito acerca de cuál sea esta posición, este trabajo identificará los rasgos básicos que pueden extraerse de su jurisprudencia.

**Abstract:** Article 17 TFEU declares the European Union's neutrality regarding the position adopted by Member States before the religious phenomenon. However, beyond this provision, the EU must have its own position towards religions that operates as a guiding principle of its actions. Although so far the Court of Justice has not explicitly addressed the scope of this principle, this paper will highlight some conclusions that can be drawn from its jurisprudence.

**Palabras clave:** Derecho, religión, neutralidad religiosa, Unión Europea, libertad religiosa, igualdad religiosa, Tribunal de Justicia.

**Keywords:** Law, religion, religious neutrality, European Union, religious freedom, religious equality, Court of Justice.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Neutralidad religiosa externa de la Unión Europea: el respeto a los modelos de relación de los Estados miembros con las confesiones religiosas. 2.1 Las previsiones de los textos fundamentales. 2.2 El control de la discrecionalidad de los Estados miembros por la Unión Europea. 2.2.1 El respeto a la identidad nacional y a las estructuras político-constitucionales. 2.2.2 El respeto a los derechos fundamentales de individuos y grupos. 3. La neutralidad de la Unión Europea frente a la religión. 3.1 Neutralidad positiva. Fundamento normativo. 3.2 Alcance de la neutralidad religiosa de la Unión Europea. 4. Consideraciones finales.

## 1. INTRODUCCIÓN

El Derecho de la Unión Europea no establece, de modo explícito, cuál es la posición de la Unión frente al fenómeno religioso. Sin embargo, se pueden extraer algunas conclusiones tanto de las disposiciones de su derecho originario y derivado como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Desde mi punto de vista, un primer punto de referencia lo constituye el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) cuyo artículo 17 manifiesta una neutralidad religiosa de la Unión de carácter externo, en tanto se proyecta sobre los Estados miembros reconociéndoles un margen de discrecionalidad para elegir su modelo de relación frente a la religión. Esta neutralidad externa plantea, a su vez, algunas cuestiones complejas en el Derecho de la Unión relativas, por un lado, al alcance del ámbito de discrecionalidad de que disfrutaban los propios estados y, por otro, a sus consecuencias para la propia Unión, en tanto exige precisar si implica una incompetencia de las instituciones comunitarias para regular o decidir cuestiones que conectan con la gestión del factor religioso en el ámbito nacional aun cuando puedan llegar a tener trascendencia comunitaria.

Al mismo tiempo, el Derecho de la Unión y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia permiten precisar cuál es la posición propia de la Unión Europea frente a la religión a través de un análisis de los principios que inspiran las acciones que llevan a cabo sus instituciones cuando inciden sobre el fenómeno religioso. Como expondré a lo largo de estas páginas la posición de la Unión vendrá necesariamente condicionada por el derecho originario, y muy particu-

laramente por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, donde se consagra la libertad religiosa –que comprende un ámbito de inmunidad de coacción en materia doctrinal y organizativa– y la igualdad religiosa –que exige conjurar cualquier tipo de discriminación por razón de religión–. En todo caso, no se puede ignorar que en la definición de este modelo juega también un papel decisivo la neutralidad externa de la Unión –a la que antes he hecho referencia– frente los modelos de relación con la religión adoptados por los Estados miembros.

## 2. NEUTRALIDAD RELIGIOSA EXTERNA DE LA UNIÓN EUROPEA: EL RESPETO A LOS MODELOS DE RELACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS CON LAS CONFESIONES RELIGIOSAS

### 2.1 Las previsiones de los textos fundamentales

La primera ocasión en que la Unión Europea dejó entrever su posición frente al fenómeno religioso fue con la aprobación de la Declaración 11 del Tratado de Ámsterdam, cuyo primer apartado afirmaba lo siguiente: «La Unión Europea respeta y no prejuzga el estatuto reconocido, en virtud del derecho nacional, a las iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas en los Estados miembros». Paralelamente, su segundo apartado declaraba que «La Unión Europea respeta asimismo el estatuto de las organizaciones filosóficas y no confesionales.»

A pesar de que esta Declaración carecía de fuerza jurídica vinculante, reflejó una posición de neutralidad de la Unión Europea en materia religiosa desde el momento en que renunció a imponer a los Estados miembros un modelo específico de relación con las confesiones religiosas.

Posteriormente, el contenido de esta Declaración fue incorporado al artículo I-52 del Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa<sup>1</sup>, al que se añadiría un tercer apartado por el que la Unión, reconociendo su identidad y su contribución específica, se comprometía a mantener un diálogo abierto, transparente y regular con las iglesias y organizaciones no confesionales<sup>2</sup>. Finalmente, el contenido de este precepto pasó a integrarse en

---

<sup>1</sup> Vid. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 16 de diciembre de 2004.

<sup>2</sup> Tal y como precisa la Comisión Europea, por tales organizaciones religiosas y no confesionales se entienden aquellas que están reconocidas como tales en el derecho interno de los Estados miembros y que se adhieren a los valores de la Unión.

Vid. *Guidelines on the implementation of Article 17 TFEU by the European Commission*. Texto disponible en: [https://commission.europa.eu/system/files/2017-06/guidelines-implementation-art-17\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2017-06/guidelines-implementation-art-17_en.pdf).

el artículo 17 del TFUE adquiriendo, a partir de ese momento, la naturaleza jurídica vinculante propia de los tratados fundacionales<sup>3</sup>.

Como ya he indicado, el contenido de este artículo reconoce a los Estados miembros un ámbito de discrecionalidad para determinar su modelo de relación con las confesiones religiosas. Sin embargo, su alcance no se agota en la propia elección de esa fórmula, ya que, como puso de manifiesto el Abogado General Tanchev en sus Conclusiones al Tribunal en el asunto *Vera Egenberger*, el margen de discrecionalidad reconocido por la Unión a los Estados supone también que la interpretación del «estatuto» concedido a las confesiones religiosas debe hacerse con arreglo a su propio ordenamiento interno, pues es la forma más idónea de respetar las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de los Estados miembros a la que la Unión Europea se ha comprometido a la luz de lo dispuesto en el artículo 4.2 TUE<sup>4</sup>.

Al margen de esta precisión, es patente la diferencia de modelos de relación que los Estados miembros han asumido frente al fenómeno religioso. Esta diversidad ha sido reconocida también fuera de la Unión Europea. De hecho, la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la Sentencia *Izzetin Dogan v. Turquía* (2016) elaboró una clasificación tripartita de las distintas fórmulas de relación que se detectaban en los Estados miembros del Consejo de Europa –entre los que se encuentran los de la Unión Europea– identificando modelos de separación estricta, modelos confesionales y modelos cooperacionistas<sup>5</sup>.

También esta diversidad se ha reconocido en el ámbito del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. A este respecto son elocuentes las Conclusiones del Abogado General Collins en el asunto *Commune d'Ans*, donde puso de manifiesto la pluralidad de modelos que se pueden detectar en los países miembros de la Unión, aludiendo a que «coexisten concepciones diferentes, incluso opuestas, del

---

<sup>3</sup> RODRIGUES ARAUJO, A. M., *Iglesias y organizaciones no confesionales en la Unión Europea. El artículo 17 del TFUE*, Eunsa, 2012; MARTÍN, I. «El diálogo entre la Unión Europea y las iglesias y organizaciones no confesionales», *Revista General de Derecho Canónico y de Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 6, 2004.

<sup>4</sup> En el asunto *Vera Egenberger* se resuelve una cuestión prejudicial en la que un Tribunal alemán pregunta al Tribunal de Luxemburgo si el Derecho de la Unión permite que los tribunales nacionales entren a valorar si la decisión de una entidad con ideario religioso exigiendo a sus trabajadores una determinada afiliación religiosa cuando vayan a desarrollar ciertas funciones puede entrañar una discriminación prohibida por la Directiva 2000/78.

Vid. Conclusiones del Abogado General Evgeni Tanchev, de 9 de noviembre de 2017, *Vera Egenberger v. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.*, (Asunto C-414/16), ap. 99

<sup>5</sup> Vid. Sentencia *Izzetin Dogan v. Turquía* (GS), de 26 de abril de 2016, ap. 60.

Sobre esta cuestión vid. TULKENS, F., «The European Convention of Human Rights and Church-State Relations: pluralism vs. pluralism», en *Cardozo Law Review*, vol. 30, 2009, pp. 2579 y ss.; GUTIÉRREZ DEL MORAL, M. J. «La neutralidad religiosa de los poderes públicos en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *Derecho y Religión*, 2014, pp. 135-168.



principio de neutralidad del Estado, a saber, en esencia, la «neutralidad inclusiva», la «neutralidad excluyente» y las concepciones intermedias.»

Desde mi punto de vista, la distinción entre «neutralidad inclusiva» y «neutralidad excluyente» responde a la clásica dicotomía entre laicidad positiva y laicismo, por mucho que este último término no sirva para evocar un modelo de neutralidad *stricto sensu*, en tanto implica una actitud de rechazo hacia a la religión en el ámbito público<sup>6</sup>. En todo caso, no hay que olvidar que en Europa existen también modelos de confesionalidad, como es el caso de los países nórdicos cuyas constituciones reflejan la identificación del Estado con iglesias protestantes.

A la hora de precisar el alcance del margen de discrecionalidad reconocido a los estados para elegir su modelo de relación frente a las religiones, no se debe obviar que no tiene carácter ilimitado, ya que el respeto de la Unión se refiere a aquellos modelos que respondan a su identidad nacional y que sean conformes con los valores fundamentales de la Unión.

Téngase en cuenta que, como ya señalé en otra ocasión, el artículo 17 TFUE no es sino una concreción del mandato general de respeto, contenido en el artículo 4.2 TUE, de la identidad nacional de los Estados miembros inherente a sus estructuras fundamentales políticas y constitucionales<sup>7</sup>. Al mismo tiempo, se debe recordar que estos modelos deben estar en sintonía con los valores de la Unión, reflejados en el artículo 2 TUE, entre los que se encuentran «el respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías»<sup>8</sup>. En fin, como subraya este precepto «Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres»<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Sobre los esfuerzos doctrinales para definir el laicismo, vid. PALOMINO, R., *Neutralidad del Estado y espacio público*, Aranzadi, 2014, pp. 212-216.

<sup>7</sup> Vid. CAÑAMARES ARRIBAS, S. *Derecho y factor religioso en la Unión Europea*, Aranzadi, 2023, p. 45 y ss.

<sup>8</sup> Vid. Artículo 2 TUE: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.»

Sobre esta cuestión vid. GONZÁLEZ AYESTA, J., «Tres principios básicos en el tratamiento del factor religioso en la Unión Europea: respeto del marco competencial, protección de la libertad religiosa y lucha contra la discriminación por razón de religión o convicciones», en *Derecho de la Unión Europea y factor religioso. Contribución a la construcción de un Derecho Eclesiástico Europeo*, Tirant lo Blanch, 2024, pp. 56 y ss.

<sup>9</sup> Vid. Conclusiones del Abogado General Emiliou, *Cilevičs*, C-391/20, aps. 86-87; vid también Conclusiones de la Abogada General Kokott, *Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo»*, C-490/20, ap. 73.

De esta manera, se puede concluir que la deferencia de la Unión hacia el modelo de relación adoptado por cada uno de sus miembros frente al fenómeno religioso exigirá, en todo caso, el respeto a la libertad y la igualdad religiosa de individuos y grupos, de modo que no resultarán admisibles aquellos modelos que impidan el libre ejercicio de la religión o que quebranten la igualdad religiosa.

En este punto, debo referirme, de nuevo, a las Conclusiones de Abogado General en *Commune d'Ans* porque en ellas se puede deducir el impacto que tienen las distintas concepciones de la neutralidad religiosa sobre los derechos de los ciudadanos, y más concretamente, de los empleados públicos. En efecto, Collins señala que la «concepción inclusiva» de la neutralidad se basa en la idea de que la apariencia del empleado público debe disociarse de la manera en que presta el servicio. Según esta concepción, lo importante es la neutralidad de los actos realizados por el empleado, y no la de su apariencia, de manera que no puede prohibírsele que lleve signos de convicciones, especialmente filosóficas o religiosas. La «concepción excluyente» de la neutralidad, en cambio, se fundamenta en el principio de que tanto los actos llevados a cabo por el empleado público como su apariencia deben ser estrictamente neutros. Según esta comprensión, debe prohibirse a todo empleado público exhibir tales signos en el trabajo, con independencia de la naturaleza de sus funciones y del contexto en que se ejerzan. También existen «concepciones intermedias» de la neutralidad, que se sitúan a medio camino entre las dos anteriormente descritas. Consisten, por ejemplo, en reservar tal prohibición de emplear simbología religiosa a los empleados que están en contacto directo con el público o a los que ejercen funciones de autoridad, en contraposición a las meras funciones de ejecución»<sup>10</sup>.

Creo que esta explicación pone claramente de manifiesto cómo la elección por los Estados miembros de su modelo de relación con el fenómeno religioso no es inocua frente al ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Por esto, comparto la reflexión del Abogado General Tanchev, contenida en sus Conclusiones en el asunto *Vera Egenberguer*, anteriormente citadas, donde alerta de que no cualquier modelo de relación resultará admisible en la Unión Europea, teniendo en cuenta que «[L]a arquitectura constitucional más amplia de la Unión y, en particular, su hondo compromiso de respetar los derechos fundamentales» impide que se pueda interpretar el artículo 17 TFUE en el sentido de que se puedan respaldar aquellos estatutos otorgados a esas

---

<sup>10</sup> Vid. Conclusiones del Abogado General Collins, *Commune d'Ans*, C-148/22, ap. 66

organizaciones con arreglo al Derecho del Estado miembro que no sean suficientes para garantizar sus derechos fundamentales»<sup>11</sup>.

En consecuencia, el artículo 17.1 TFUE, no puede implicar que «las normas sobre protección de la autonomía de las iglesias que han sido elaboradas al amparo de los artículos 9 y 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos [...] puedan simplemente ser dejadas de lado en caso de que un Estado miembro pretenda restringir el estatuto reconocido a los grupos religiosos, [...] a pesar de que el tenor del artículo 17 TFUE, si se lee de manera aislada, pueda sugerir que tal es el caso»<sup>12</sup>.

Paralelamente, Tanchev pone de manifiesto que sería un error interpretar el artículo 17 TFUE como una especie de «metaprincipio» de Derecho constitucional que obligara a la Unión a respetar el estatuto reconocido en los Estados miembros a las iglesias y organizaciones religiosas en cualquier circunstancia. Afirma que este planteamiento sería incompatible con otras disposiciones del Derecho primario de la Unión, como el mecanismo previsto en el artículo 7 TUE<sup>13</sup> que contempla la posibilidad de que el Consejo pueda imponer sanciones para hacer frente a «un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro» de los valores en que se fundamenta la Unión.

En fin, comparto la conclusión del Abogado General de que, al definir el modelo de relación con las confesiones religiosas, los estados deben tener en cuenta, entre otros aspectos, el compromiso de la Unión en la lucha contra la discriminación –plasmado en el artículo 10 TFUE–<sup>14</sup> así como las disposiciones de la propia Carta, resultando particularmente destacable el contenido de su artículo 22 donde se consagra el pluralismo religioso<sup>15</sup>.

Este planteamiento conecta con la afirmación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de que la democracia representa, sin ninguna duda, un elemento fundamental del «orden público europeo», tal y como se deduce del preámbulo del Convenio de Roma donde se declara que «la salvaguarda y el desarrollo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales descansan,

---

<sup>11</sup> Vid. Conclusiones del Abogado General Evgeni Tanchev, de 9 de noviembre de 2017, *Vera Egenberger*, cit., ap. 89.

<sup>12</sup> *Ibidem*, ap. 91.

<sup>13</sup> El artículo 7 TUE dispone, en la parte que nos interesa: «A propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2.»

<sup>14</sup> El artículo 10 TFUE dispone: «En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.»

<sup>15</sup> *Ibidem*, ap. 93.

por una parte, sobre un régimen político verdaderamente democrático y, por otra, sobre una concepción común y sobre un común respeto de los derechos humanos»<sup>16</sup>.

En este contexto resulta ilustrativa la Sentencia *Refah Partisi* (2003) del Tribunal de Estrasburgo, donde se puso de manifiesto la incompatibilidad de un régimen político basado en la *Sharia* con la democracia en general y con el Convenio Europeo de Derechos Humanos en particular. Se argumenta, en esta decisión, que un régimen político de esta naturaleza, por un lado, «suprime el papel del Estado como garante de los derechos y las libertades individuales y organizador imparcial del ejercicio de las diversas convicciones y religiones [...], ya que obliga a los individuos a obedecer, no a las normas establecidas por el Estado en el cumplimiento de sus funciones [...] sino a normas estáticas de Derecho impuestas por la religión correspondiente». Al mismo tiempo –continúa el Tribunal– un régimen político de esta naturaleza «infringiría indudablemente el principio de no discriminación de los individuos en su goce de las libertades públicas, que constituye uno de los principios fundamentales de la democracia. En efecto, una diferencia de trato entre los justiciables en todos los campos del Derecho público y privado según su religión o su convicción no tiene ninguna justificación a la vista del Convenio, y principalmente a la vista de su artículo 14 que prohíbe las discriminaciones. Tal diferencia de trato no puede contemplar un justo equilibrio entre, por un lado, las reivindicaciones de ciertos grupos religiosos que desean estar regulados por sus propias normas y, por otro lado, el interés de toda la sociedad, que debe fundarse en la paz y en la tolerancia entre las diversas religiones o convicciones»<sup>17</sup>.

## 2.2 El control de la discrecionalidad de los Estados miembros por la Unión Europea

### 2.2.1 *Identidad nacional y estructuras político-constitucionales*

El control de la Unión sobre este margen de discrecionalidad estatal supo-  
ne analizar qué modelos pueden resultar compatibles con el Derecho comuni-

---

<sup>16</sup> Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Partido comunista unificado de Turquía y otros v. Turquía*, de 30 de enero de 1998, ap. 45.

<sup>17</sup> Sentencia (Gran Sala) del Tribunal Europeo de Derechos Humanos *Refah Partisi (the Welfare Party) v. Turquía*, de 13 de febrero de 2003, particularmente aps. 104-127.

Vid. también Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos *United Communist Party of Turkey and others v. Turquía*, de 30 de enero de 1998, aps. 43-45.

tario, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la idiosincracia de cada uno de ellos, que viene conformada por todas aquellas particularidades sociales, jurídicas, etc., que conforman su identidad nacional.

A la hora de analizar esta cuestión creo que es oportuno mencionar que Francia, en alguna ocasión, ha defendido una autonomía muy amplia de los Estados miembros a la hora de decidir su modelo de relación con la religión, habiendo llegado a afirmar que deben quedar al abrigo de la aplicación de cualquier norma comunitaria que pueda incidir sobre ellos<sup>18</sup>. Más concretamente, en el caso *Achbita* –donde se viene a resolver una cuestión prejudicial sobre discriminación religiosa en el empleo planteada por el Tribunal de Casación belga– sostuvo que la aplicación de la Directiva 2000/78 sobre igualdad en el empleo y la ocupación<sup>19</sup> a la función pública («*service publique*») está sujeta a limitaciones, en virtud del principio constitucional de la «*laïcité*» que rige en Francia, como consecuencia de la obligación asumida por Europa en el artículo 4.2 TUE de respetar la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos.

Curiosamente, el Tribunal de Justicia no hizo ninguna valoración sobre esta cuestión en su correspondiente Sentencia<sup>20</sup>. El silencio es aún más clamoroso si se tiene en cuenta que la Abogada General Kokott, en sus Conclusiones al Tribunal en este mismo asunto, puso de manifiesto que el citado artículo 4.2 TUE no supone «que existan determinadas materias o ámbitos de actividad que estén totalmente excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 2000/78. Es la aplicación de la Directiva lo que en ningún caso puede menoscabar la iden-

---

<sup>18</sup> Sobre la laicidad en Francia, puede verse PORTIER, P., WILLAIME, J-P., «Introduction. The complexities of French secularism» en PORTIER, P. y WILLAIME, J-P (eds.) *Religion and Secularism in France today*, Routledge, 2022, pp. 1-10; CHELINI-PONT, B.; FERCHICHE, N., «Religion and the secular State in France», en D. THAYER, (ed.), *Religion and the secular State: National Reports*, Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 2015, pp. 292-317; BASDEVANT-GAUDEMET, B. «Estado e Iglesia en Francia», en G. ROBBERS (ed.), *Estado Iglesia en la Unión Europea*, Nomos, 1996, pp. 119-147.

<sup>19</sup> Directiva 2000/78/CE, 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 de 2 de diciembre de 2000)

<sup>20</sup> Sentencia de 14 de marzo de 2017, G4S Secure Solutions, Asunto C-157/15. Un comentario a esta sentencia puede verse en WEILER, J. H. H., «¡Je Suis Achbita!», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 73, 2018, pp. 4-15; HOWARD, E., «Islamic headscarves and the CJEU: Achbita and Bougnaoui», *Maastricht journal of European and comparative law*, vol. 24, núm. 3, 2017, pp. 348-366; PELAYO OLMEDO, J. D., «La prohibición del uso de prendas y símbolos religiosos en el ámbito laboral. Aclaraciones del TJUE sobre la aplicación del principio de igualdad y no discriminación en el caso Samira Achbita c. G4S Secure Solitutions NV», en *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 43, 2017; MARTÍ SÁNCHEZ, J. M., «Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de la Unión Europea (TJUE) de 14 de marzo de 2017, Asma Bougnaoui, Association de défense des droits de l'homme (ADDH) y Micropole SA.», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 44, 2017.

tividad nacional de los Estados miembros. Por lo tanto, la identidad nacional no limita el ámbito de aplicación de la Directiva en sí mismo, sino que debe ser tomada debidamente en cuenta al interpretar el principio de igualdad de trato que ésta consagra, así como las justificaciones de las eventuales diferencias de trato»<sup>21</sup>.

Resulta, por tanto, claro que los modelos de relación estatal con el fenómeno religioso no sólo no pueden quedar enteramente al margen del Derecho comunitario, sino que tampoco pueden impedir su aplicación en el ámbito de la actividad pública<sup>22</sup>.

En consecuencia, aunque la Unión Europea se compromete a respetar aquellos modelos que responden a la identidad nacional y a las estructuras político-constitucionales, la discrecionalidad de los Estados miembros no es ilimitada, por lo que debe haber un control acerca de su adecuación al Derecho de la Unión. Tal comprobación queda confiada, en última instancia, al Tribunal de Justicia, por mucho que, como ahora veremos, su labor en esta materia no haya sido tan rigurosa como cabría esperar.

En este punto es ilustrativa la Sentencia *Commune d'Ans*, antes citada, donde se resuelve una cuestión prejudicial planteada por un tribunal belga en la que se preguntaba al Tribunal de Luxemburgo en qué medida la adopción de un modelo de «neutralidad excluyente» por parte del Ayuntamiento de Ans entrañaba una discriminación religiosa de sus trabajadores prohibida por el Derecho

---

<sup>21</sup> Vid. Conclusiones de la Abogada General Kokott, *Achbita*, C-157/15, aps. 31-32. Allí se hace también referencia a la posición del Tribunal de Justicia que tampoco ha considerado la identidad nacional como un límite a la aplicación del Derecho de la Unión, sino como un fin legítimo que puede justificar la injerencia de los Estados miembros en los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los particulares. Vid. Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de mayo de 2011, *Runevič-Vardyn y Wardyn*, C-391/09, aps. 86 y 87.

<sup>22</sup> En términos de comparación el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha atribuido a la laicidad francesa un fuerte efecto limitador sobre el ejercicio de la libertad religiosa de los ciudadanos. Resulta detectable, entre otras, en la Sentencias *Kervanci*, *Dogru* y *Ebrahimian*, todas ellas contra Francia donde se justifica la limitación del derecho a emplear vestimentas religiosas en el ámbito educativo y laboral en aras de la protección de la laicidad como principio fundador de la República francesa. Vid. Sentencia *Kervançi v. Francia*, de 4 de diciembre de 2008; *Dogru v. Francia*, de 4 de diciembre de 2008; *Ebrahimian v. Francia*, de 26 de noviembre de 2015.

Como señalé en otra ocasión, el Tribunal de Estrasburgo «no siempre ha llevado a cabo con el rigor requerido la función de control que le corresponde sobre la proporcionalidad de las medidas adoptadas por las autoridades nacionales en detrimento de la libertad religiosa de sus trabajadores para la defensa de un determinado modelo de relación estatal frente a la religión –asimilable dentro de la protección del orden público–». Vid. CAÑAMARES ARRIBAS, S., «Algunas cuestiones pendientes en el Derecho de la Unión Europea en relación con el factor religioso», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 78, 2024, pp. 46 y ss.

Sobre esta cuestión puede verse también el análisis de VALERO, M. J., *Neutralidad del Estado y autonomía religiosa en la jurisprudencia de Estrasburgo*, Tirant lo Blanch, 2022, pp. 316 y ss.

comunitario. Recuérdesse que, con base en dicho modelo, el citado Ayuntamiento decidió prohibir a sus empleados la utilización de simbología en el ejercicio de su actividad profesional, en toda circunstancia, es decir, con independencia de que trabajaran atendiendo al público o en el *back office*<sup>23</sup>. Según el Consistorio, esta prohibición municipal tenía como finalidad implantar un espacio público completamente neutro<sup>24</sup> para atender unas necesidades sociales imperiosas que, de una manera abstracta, se identificaban, por una parte, con ejemplificar cuál es la actitud que los trabajadores deben de adoptar frente al público y, por otra, con garantizar el correcto funcionamiento del servicio y evitar que se produzcan tensiones entre empleados<sup>25</sup>.

Llama la atención que en esta Sentencia el Tribunal de Justicia haya perdido la ocasión de pronunciarse, de modo general, sobre el alcance de la discrecionalidad de los Estados miembros para elegir su modelo de relación con las religiones y, en particular, sobre la conexión entre el artículo 17 TFUE y el 4.2 TUE.

Más llamativo resulta aún que el Tribunal de Justicia se limite a respaldar, acriticamente, el laicismo como modelo válido de relación asumido por el Ayuntamiento frente al fenómeno religioso –es decir, al margen de lo dispuesto en el artículo 17 TFUE en conexión con el artículo 4.2 TUE– ya que no responde propiamente a la identidad nacional belga o a sus estructuras político-constitucionales.

---

<sup>23</sup> Conviene recordar que, en este caso, el citado Ayuntamiento adoptó una resolución en 2021 prohibiendo a una trabajadora musulmana el uso de «signos propios de cualquier tipo de convicción» en el ejercicio de su actividad profesional, haciendo alusión a la existencia de una norma no escrita en la Administración municipal –admitida y respetada por todos– según la cual los empleados siempre se han abstenido de usar símbolos de cualquier tipo de convicción en el ejercicio de su actividad profesional.

Posteriormente, el Ayuntamiento reflejó en su Reglamento de trabajo la obligación de los trabajadores de respetar el principio de neutralidad tanto en sus contactos con el público como en sus relaciones con sus superiores jerárquicos y sus compañeros de trabajo, lo que implica abstenerse de toda forma de proselitismo y la prohibición de emplear cualquier signo ostensible que pueda revelar su pertenencia a una corriente ideológica o filosófica o sus convicciones políticas o religiosas.

*Vid.* Opinión del Abogado General Anthony M. Collins, *Commune d'Ans*, C-148/22, nota a pie 10.

<sup>24</sup> El Abogado General Collins, en sus Conclusiones al Tribunal en este asunto pone de manifiesto que en la exposición de motivos de la modificación del reglamento de trabajo del Ayuntamiento, se indica en particular que «el principio según el cual los empleados de la Administración municipal están obligados a abstenerse de manifestar, mediante signos externos, sus convicciones ideológicas, religiosas y filosóficas se enmarca [...] en la voluntad de afirmar el valor fundamental de la neutralidad del servicio público y, entre las diferentes manifestaciones posibles del principio de neutralidad, la autoridad tiene como objetivo promover en la organización de sus servicios un espacio administrativo completamente neutro». *Vid.* Conclusiones del Abogado General Collins, cit., nota a pie 41.

<sup>25</sup> *Vid.* Conclusiones del Abogado General Collins, cit., nota a pie 47.

Es importante subrayar que, en este asunto, el Abogado General rechazó que la «neutralidad excluyente» pudiera responder a la identidad nacional belga teniendo en cuenta que su Carta Magna consagra un modelo de cooperación con la religión que, desde luego, no se concilia con el laicismo<sup>26</sup>. En este sentido, afirma que para que pueda darse esa correlación es necesario que la propia Constitución haga expresa referencia a dicho modelo. En el caso belga, no sólo no se da esa circunstancia, sino que, más bien, ocurre todo lo contrario. A este respecto es contundente la redacción del artículo 181 de la Constitución donde se dispone que «[L]as retribuciones y pensiones de los ministros de los diversos cultos correrán a cargo del Estado, y se consignarán anualmente en los Presupuestos los fondos necesarios para atenderlos»<sup>27</sup>.

Parece indudable que, al respaldar la decisión del Ayuntamiento, el Tribunal de Luxemburgo permite que los Estados miembros puedan adoptar –digámoslo siguiendo la expresión empleada por el Tribunal belga remitente en este caso– una laicidad «de geometría variable», que consentiría que las distintas administraciones públicas puedan aplicar en su ámbito competencial un modelo de «neutralidad excluyente» aun cuando no responda a las estructuras políticas y constitucionales del Estado miembro al que pertenecen.

Esta falta de anclaje identitario de la neutralidad excluyente en Bélgica vendría, además, reforzada por el hecho de que otros ayuntamientos no aplican esa concepción de la neutralidad, permitiendo que sus trabajadores utilicen símbolos religiosos con mayor generosidad, ya sea cuando están en el *back office* o incluso cuando atienden al público.

### 2.2.2 *Respeto a los derechos fundamentales de individuos y grupos*

Como antes he puesto de manifiesto la discrecionalidad de los Estados miembros a la hora de elegir su modelo de relación con el fenómeno religioso está también condicionada por el respeto a los valores de la Unión consagrados en el artículo 2 TUE, entre los que ocupa un lugar principal la defensa de los

---

<sup>26</sup> VELAERS, J.; FOBLETS M-C., «Religion and the State in Belgian Law», en D. THAYER, (ed.) *Religion and the secular State: National Reports*, Publicaciones de la Facultad de Derecho, UCM, 2015, pp. 109 y ss.

<sup>27</sup> Sobre esta cuestión puede verse, GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M., «Las Administraciones públicas, como las empresas privadas, pueden prohibir el uso de símbolos religiosos a sus empleados. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala), de 28 de noviembre de 2023, asunto C-148/22: OP v. Ayuntamiento de Ans», en *La Ley Unión Europea*, núm. 122, 2024, pp. 1-15.



derechos fundamentales –señaladamente la libertad y la igualdad religiosas– junto con otros sobre los que se asienta la construcción europea.

En este aspecto, el control por parte del Tribunal de Justicia sobre la autonomía de los Estados miembros tampoco ha sido tan riguroso como cabría esperar. Así se refleja en la Sentencia *Commune d'Ans*, que adolece de cierta inconsistencia al no tener en cuenta que la implantación de un modelo laicista por parte de un Ayuntamiento puede comprometer la libertad e igualdad religiosa de los ciudadanos sin que haya un motivo sólido que lo justifique. De hecho, aunque las Conclusiones del Abogado General Collins lo propiciaban, ni siquiera entró a valorar las características de los modelos de neutralidad que ahí se identificaban ni sus diferentes consecuencias frente al libre ejercicio de la religión y frente a la igualdad y no discriminación religiosa.

En todo caso, en esta Sentencia el Tribunal de Luxemburgo, siguiendo su consolidada doctrina sobre la igualdad religiosa en el empleo privado, rechaza que la implantación de una política laicista por parte de una administración local –que por definición prohibiría el empleo de símbolos religiosos– pueda entrañar una discriminación religiosa directa de los trabajadores cuando la prohibición en cuestión se extienda también a los símbolos de naturaleza ideológica. Al margen de que el laicismo sólo muestra su faz hostil en el espacio público frente a la religión, lo cierto es que el Tribunal sigue considerando que la religión y las convicciones son la misma realidad –algo que el laicismo distingue nítidamente– por lo que concluye que una prohibición de emplear simbología que no se limite a la de naturaleza religiosa no puede generar una situación de discriminación directa sobre los trabajadores creyentes ya que, como todo el mundo tiene unas convicciones, el resto de empleados también experimentan una particular molestia al verse impedidos de manifestarlas<sup>28</sup>.

No obstante, el Tribunal admite que la aplicación de un modelo laicista puede generar una situación de discriminación indirecta de los trabajadores públicos prohibida por el Derecho comunitario que, sin embargo, puede ser admisible en los términos del artículo 2.4.b) de la Directiva 2000/78, es decir, en tanto responda a una finalidad legítima y cuando los medios empleados sean adecuados y necesarios.

En este punto, cabe recordar que el Abogado General Collins en sus Conclusiones elevadas al Tribunal en este asunto, no excluyó que un Ayuntamiento pudiera asumir una concepción excluyente de la neutralidad siempre que exista una justificación objetiva para ello, «debido, por ejemplo, a la posible exis-

---

<sup>28</sup> Una crítica a este planteamiento puede verse en CAÑAMARES ARRIBAS, S. «Algunas cuestiones pendientes en el derecho de la Unión Europea en relación con el factor religioso», cit., pp. 42 y ss.

tencia en su término de fuertes tensiones comunitarias o de graves problemas sociales o, dentro de su propia Administración, de actos de proselitismo o de un riesgo concreto de conflictos entre los empleados relacionados con tales convicciones». En todo caso, afirmaba que, en estos supuestos, «corresponde al Ayuntamiento aportar la prueba concreta de estos elementos y al órgano jurisdiccional remitente determinar su pertinencia»<sup>29</sup>.

Desde mi punto de vista, se detecta en esta argumentación un error de enfoque, ya que, como tuvo ocasión de señalar el Tribunal de Estrasburgo en su Sentencia *Serif v. Grecia* (1999), no es de extrañar que en las sociedades democráticas se puedan producir tensiones por motivos religiosos como consecuencia del pluralismo. Sin embargo, en estos casos, el papel del Estado democrático no consiste en eliminar el elemento de tensión –en tanto menoscabaría el pluralismo– sino en conseguir que los grupos sociales antagónicos se toleren mutuamente. En definitiva, la prohibición de utilizar símbolos religiosos ni siquiera estaría justificada en este contexto. En cambio, circunstancias extremas podrían justificar la aplicación de límites puntuales –no de prohibiciones generales– a la manifestación religiosa siempre que sean proporcionales para proteger los derechos fundamentales de los demás y otros intereses públicos relevantes<sup>30</sup>.

Por otra parte, tampoco se puede desconocer que los defensores del laicismo justifican su vigencia como una garantía de la libertad religiosa negativa de los ciudadanos, de suerte que no se vean violentados en sus convicciones en sus relaciones con la administración. De esta manera, la implantación de un modelo de «neutralidad excluyente» sería perfectamente compatible con la libertad religiosa negativa de los ciudadanos.

En este punto, es oportuno sacar a colación el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ya que en su Sentencia *Ebrahimian v. Francia* (2015)<sup>31</sup> se pronuncia sobre la vulneración de la libertad religiosa de una sanitaria de un centro público a quien no se le renovó el contrato de trabajo por su negativa a retirarse el velo islámico. En este caso, los tribunales franceses sostuvieron que la prohibición de símbolos religiosos era necesaria para mantener el carácter laico del Estado y proteger así a los pacientes hospitalizados de cualquier riesgo de influencia o parcialidad frente a su libertad de conciencia. No obstante, no llegaron a concretar en qué me-

<sup>29</sup> Vid. Opinión del Abogado General Collins, *Commune d'Ans*, cit., ap. 73.

<sup>30</sup> Vid. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos *Serif v. Grecia*, de 14 de diciembre de 1999, ap. 53.

<sup>31</sup> Sentencia *Ebrahimian v. Francia* de 26 de noviembre de 2015, ap. 68. Un comentario a esta sentencia puede verse en SCALA, S., «Ebrahimian c. Francia: il principio di laicità e il divieto del velo per gli agenti dei servizi pubblici», en *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, vol. 25, núm. 3, 2017, pp. 807-825; MARCHEI, N., «Ebrahimian c. Francia: una nuova vittoria per il principio di neutralità dello Stato», *Quaderni costituzionali*, vol. XXXVI, 1, 2016, pp. 143-146.

dida la utilización del velo islámico por parte de la sanitaria entrañaba una afectación de tales intereses públicos y, particularmente, de los derechos de los usuarios.

A pesar de que los tribunales franceses no llevaron a cabo un examen estricto de constitucionalidad, el Tribunal de Estrasburgo renunció a llevar a cabo su labor de control como garante de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo, limitándose a afirmar –con base en la doctrina del margen de apreciación– que las autoridades nacionales se encuentran mejor situadas que una Corte supranacional para valorar la proporcionalidad de la medida adoptada<sup>32</sup>. En el fondo, el Tribunal termina por conceder un excesivo margen de apreciación al Estado francés a la hora de limitar la libertad religiosa de la trabajadora, en tanto elude realizar el necesario ejercicio de ponderación entre los derechos e intereses en conflicto para fundamentar por qué la libertad religiosa negativa de los usuarios del servicio público debe tener un carácter prevalente sobre la libertad religiosa positiva de los empleados públicos y, en su caso, precisar cuál es el medio menos lesivo para los derechos de los trabajadores que mejor protege los intereses públicos preponderantes. El mismo examen se echa en falta a la hora de fundamentar en qué medida la protección de la laicidad del Estado francés exige que los trabajadores del sector público no puedan cumplir sus obligaciones de vestimenta religiosa.

En fin, teniendo en cuenta esta crítica, me parece que la implantación de un modelo laicista no tiene un fácil encaje en el Derecho comunitario en tanto puede entrañar situaciones que comprometan la libertad e igualdad religiosa de los ciudadanos sin que exista una causa legítima que lo justifique en los términos previstos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

### 3. LA NEUTRALIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LA RELIGIÓN

#### 3.1 Neutralidad positiva. Fundamento normativo

Aunque, como antes he señalado, el Derecho comunitario no define explícitamente cuál es la actitud de la Unión Europea frente al fenómeno religioso, creo que puede deducirse –tanto del derecho originario como del derivado– que ha adoptado una posición de neutralidad que, puede además, calificarse de «positiva» por las razones que luego se expondrán.

---

<sup>32</sup> Sentencia *Ebrahimian v. Francia*, ap. 61-62 y 69 *in fine*.

Comparten esta misma crítica los votos particulares formulados por la Juez O’Leary y el Juez Gaetano al fallo de la mayoría en esta Sentencia.

### 3.1.1 *Derecho originario*

Una primera referencia viene constituida por el artículo 17 TFUE, ya que la neutralidad religiosa externa a la que nos hemos referido en las páginas anteriores constituye un indicio importante de la posición de la Unión frente a la religión, en tanto deja libertad a los Estados miembros para elegir su propio modelo de relación con el fenómeno religioso. Este precepto refleja un principio rector de la actuación de las instituciones europeas frente a la religión, de modo que, al ejercer sus competencias, no pueden imponer a los Estados miembros un modelo de relación ni alterar el que hayan asumido con base en sus tradiciones históricas, constitucionales, etc.<sup>33</sup>.

Por otra parte, la neutralidad de la Unión frente al fenómeno religioso cabe calificarse como positiva con base en la referencia al «diálogo abierto, transparente y regular» entre la Unión y las iglesias, contenida en el artículo 17.3 del TFUE. Se trata de una referencia que, como señalaba el Abogado General Tanchev en el asunto *Vera Egenberger*, viene a estructurar un diálogo ya existente entre las instituciones de la Unión y las comunidades de fe y religión<sup>34</sup>.

En todo caso, esta redacción ha servido a algún autor para afirmar la existencia de un principio de cooperación entre las instituciones comunitarias y los grupos religiosos<sup>35</sup>, al tiempo que se ha apuntado que entraña el reconocimiento de los grupos religiosos de la sociedad civil, lo que supone «un importante paso adelante en la construcción de la Unión que, a través de la aplicación del principio de la democracia participativa, se ve enriquecida con la específica aportación de los mismos al acervo comunitario. Partiendo de esta base, el mencionado compromiso de diálogo no sólo es la consecuencia lógica del reconocimiento de esta aportación, sino que además significa el refrendo constitucional de una situación de hecho que venía desarrollándose desde principios de los años noventa del siglo pasado»<sup>36</sup>.

En fin, la neutralidad positiva de la Unión en materia religiosa se detecta también en los tratados fundacionales que reconocen la contribución específica

---

<sup>33</sup> En este mismo sentido, y a efectos de comparación, puede verse la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos *Case of 97 members of the Gladni Congregation of the Jehova's Witnesses and 4 others v. Georgia*, de 3 de mayo de 2007, ap. 132, *in fine*.

<sup>34</sup> Vid. Conclusiones del Abogado General Tanchev en el asunto *Vera Egenberger*, cit., ap. 93.

<sup>35</sup> DOE, N., *Law and Religion in Europe. A comparative introduction*, Oxford University Press, 2011, pp. 175; ROBBERS, G., «Estado e Iglesia en la Unión Europea», en G. ROBBERS (ed.), *Estado e Iglesia en la Unión Europea*, cit., p. 333, MESEGUER, S., *Cooperación del Estado con la religión en Europa*, Aranzadi, 2024.

<sup>36</sup> Vid. MARTÍN, I., «El diálogo entre la Unión Europea y las iglesias y organizaciones no confesionales», *Revista General de Derecho Canónico y de Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 6, 2004.

de los grupos religiosos al proceso de construcción europea no sólo en el ámbito espiritual que les es propio sino también en el terreno social, cultural y educativo<sup>37</sup>.

En efecto, dejando de lado la referencia a las raíces cristianas de Europa que se quiso incorporar al fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa<sup>38</sup>, lo cierto es que los tratados vigentes reflejan una valoración positiva del fenómeno religioso. Así, el TUE alude en su Preámbulo a la «herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la democracia, la igualdad, la libertad y el Estado de Derecho.»

En esta misma línea se sitúa el Preámbulo de la Carta de Derechos Fundamentales, donde se afirma que la Unión, consciente de su patrimonio espiritual y moral, está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad.

Por lo demás, la neutralidad positiva es consecuencia de los compromisos asumidos por la Unión en la Carta de Derechos Fundamentales con la libertad e igualdad religiosas. En efecto, siguiendo en este punto la doctrina del Tribunal de Estrasburgo, se puede afirmar que la libertad religiosa de individuos y grupos, consagrada en el artículo 10 de la Carta, entraña la asunción de una serie de obligaciones positivas por parte de las instituciones europeas y de los Estados miembros cuando aplican Derecho comunitario, orientadas a garantizar que el disfrute de este derecho sea real y efectivo<sup>39</sup>. Dicho de otra manera,

---

<sup>37</sup> En este sentido, vid. Conclusiones de la Abogada General Juliane Kokott de 16 de febrero de 2017 en el Asunto *Congregación Escuelas Pías de Betania v. Ayuntamiento de Getafe* (C-74/16), ap. 45.

<sup>38</sup> La citada referencia a las raíces cristianas de Europa finalmente se recondujo al reconocimiento de la herencia religiosa de Europa en los mismos términos que hace el vigente TUE (*DOUE* de 16 de diciembre de 2004).

Sobre esta cuestión vid. NAVARRO VALLS, R., «Europa y Cristianismo», *Anales de la Real Academia de jurisprudencia y legislación*, núm. 35, 2005, pp. 403-412; *Idem*, «Constitución europea y cristianismo», *Revista General de Derecho Canónico y de Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 4, 2004; MORENO BOTELLA, G. «El factor religioso en la Constitución Europea», en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 13, 2005, pp. 219-233; POLO, J. R. «El debate en torno a la mención del cristianismo en la Constitución Europea y sus implicaciones jurídicas desde la teoría constitucional», en *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 7, 2006, pp. 179-220.

<sup>39</sup> La amplitud de dichas obligaciones positivas fue puesta de manifiesto por el Tribunal de Estrasburgo en la Sentencia *Osmanoğlu* al indicar que pueden comprender la aplicación de un procedimiento que sea eficaz y accesible a fin de proteger los derechos garantizados en el artículo 9 del Convenio, y especialmente, la creación de un marco legislativo que establezca un mecanismo judicial y ejecutivo adecuado para proteger los derechos de las personas y la aplicación, en su caso, de medidas específicas concretas. Vid. Sentencia *Osmanoğlu and Kocabaş v. Switzerland*, de 10 de enero de 2017, ap. 86.

como consecuencia de la Carta, la neutralidad religiosa de la Unión no puede ser entendida como una actitud de indiferencia o abstencionista frente a la religión, ya que la libertad y la igualdad religiosas obligan a remover aquellos obstáculos que dificulten la plena realización del libre ejercicio de la religión<sup>40</sup>.

También esta neutralidad positiva se vincula con el compromiso asumido por la Unión en el artículo 22 de su Carta de Derechos Fundamentales, con el respeto a la diversidad religiosa que espontáneamente presenta la sociedad europea<sup>41</sup>. Como consecuencia, la Unión Europea, en el ejercicio de sus competencias, no podrá alterar u obstaculizar la diversidad religiosa, en particular, apoyando o dificultando indebidamente el ejercicio de la libertad religiosa por parte de individuos y grupos.

En consecuencia, no cabe entender que, con base en el artículo 22 de la Carta, la Unión tenga que promocionar la diversidad religiosa a través de medidas específicas, ya que actuaciones de esta índole podrían suponer un respaldo indebido a unas opciones frente a otras, desoyendo sus obligaciones frente a la libertad e igualdad religiosa de los ciudadanos y de los grupos religiosos que se deducen de la propia Carta de derechos fundamentales. Al mismo tiempo, la promoción de unas opciones religiosas para alcanzar mayores cotas de diversidad también podría entrañar una quiebra de la neutralidad religiosa en aquellos estados que han asumido la laicidad como principio informador de sus relaciones con las confesiones religiosas, afectando al compromiso asumido por la Unión en el artículo 17 TFUE.

### 3.1.2 *Derecho derivado*

El derecho derivado también pone de manifiesto cómo la Unión Europea adopta una posición de neutralidad frente a la religión que valora positivamente el fenómeno religioso. En efecto, cabe apreciar cómo en Reglamentos y

---

<sup>40</sup> De una forma imprecisa el Abogado General Bobek identifica la neutralidad religiosa de la Unión con una suerte de agnosticismo religioso. *Vid.* Conclusiones en el Asunto *Cresco Investigations*, cit., ap. 25.

<sup>41</sup> *Vid.* MANGAS MARTÍN, A. «Comentario al artículo 22», en *Comentarios a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Fundación BBVA, 2008, p. 411.

En este punto y a efectos de comparación, cabe hacer referencia a que el Tribunal de Estrasburgo ha puesto de manifiesto que «el pluralismo se construye también sobre el genuino reconocimiento, y el respeto, de la diversidad y del dinamismo de las tradiciones culturales, las identidades étnicas y culturales, las creencias religiosas y las ideas y conceptos artísticos, literarios y socio-económicos. La armoniosa interacción de personas y grupos con identidades variadas es esencial para conseguir cohesión social.»

*Vid.* Sentencia *Delegación de Moscú del Ejército de Salvación v. Rusia*, de 5 de octubre de 2006, ap. 61.

Directivas que regulan aspectos específicos del mercado único europeo se han introducido previsiones concretas orientadas a conciliar los intereses de la Unión con el respeto a la libertad e igualdad religiosas<sup>42</sup>.

Constituye un buen ejemplo la Directiva 2000/78, a la que antes hemos hecho referencia, ya que establece una regulación específica a favor de confesiones religiosas y empresas de tendencia que entraña una excepción a la prohibición de discriminar a los trabajadores por motivos religiosos, al permitirles que una característica religiosa pueda constituir un requisito profesional esencial legítimo y justificado del puesto de trabajo por la naturaleza de la actividad que se vaya a desarrollar o por el contexto en que se vaya a prestar<sup>43</sup>. Se trata de una excepción que encontrando su fundamento en la libertad religiosa colectiva –protegida en la Carta Europea de Derechos Fundamentales a través del juego conjunto de sus artículos 10 y 12<sup>44</sup>– se orienta a propiciar que estas entidades puedan alcanzar, de una manera más efectiva, sus propios fines eligiendo los recursos humanos que consideren más adecuados.

También se detecta una valoración positiva del fenómeno religioso en el Reglamento 1099/2009, de 24 de septiembre de 2009, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza<sup>45</sup>. Recordemos, ante todo, que el artículo 13 TFUE eleva el bienestar animal a valor comunitario cuando dispone que tanto la Unión como los Estados miembros, en el momento de aplicar y formular políticas comunitarias en diversas materias deberán tener en cuenta las exigencias del bienestar de los animales, como seres sensibles, y armonizarlas con el respeto a las disposiciones legales y administrativas

---

<sup>42</sup> Sobre la legislación comunitaria con impacto sobre el fenómeno religioso, vid. P. SÁNCHEZ LLAVERO, «Análisis de la normativa de Derecho Eclesiástico en la Unión Europea», en *Derecho de la Unión Europea y factor religioso*, cit., pp. 91 y ss.

<sup>43</sup> Sobre esta cuestión, vid. CAÑAMARES ARRIBAS, S. *Derecho y factor religioso en la Unión Europea*, cit., pp. 103 y ss; MORENO ANTÓN, M., «El artículo 4.2 de la Directiva 2000/78 y su valoración por el TJUE: la Sentencia de 17 de abril de 2018, asunto C-414/16, Vera Egenberger», en *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, núm. 47, 2018; ROJO ÁLVAREZ-MANZANERA, M. L. «La aplicación de la Directiva 2000/78 CE de 27 de noviembre de 2000 por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en lo concerniente a la discriminación por motivos religiosos» en *Derecho de la Unión Europea y factor religioso*, cit., pp. 189-232.

<sup>44</sup> Al amparo de lo establecido en el artículo 52.3 de la Carta, cabe recordar la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, según la cual las comunidades religiosas existen tradicional y universalmente bajo la forma de estructuras organizadas y que cuando la organización de dicha comunidad está implicada, el artículo 9 debe interpretarse a la luz del artículo 11 del Convenio que protege la vida asociativa contra toda injerencia injustificada del Estado.

*Vid.* Por todas, Sentencia *Hassan & Tchaouch v. Bulgaria*, de 26 de octubre de 2000, ap. 62.

<sup>45</sup> Reglamento 1099/2009, de 24 de septiembre, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza *Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE)* de 18 de noviembre de 2009.

así como con los ritos religiosos, las tradiciones culturales y el patrimonio regional<sup>46</sup>.

Con este propósito, el Reglamento considera que «la protección de los animales en el momento del sacrificio o la matanza es una cuestión de interés público»<sup>47</sup>, lo cual se traduce, principalmente, en la obligación de evitarles cualquier sufrimiento superfluo, a través de dos acciones concretas: de un lado, el empleo de la técnica del aturdimiento previo al sacrificio<sup>48</sup>, para provocar la pérdida de consciencia y sensibilidad del animal hasta el momento de su muerte y, de otro, la exigencia de que los mataderos cumplan determinados requisitos de construcción, diseño y dotacionales que hagan posible la minimización del inevitable sufrimiento<sup>49</sup>.

Aunque la norma comunitaria se declara aplicable a los sacrificios rituales, su artículo 4.4 establece una excepción parcial por motivos religiosos que se traduce en la dispensa de la obligación de emplear la técnica del aturdimiento previo cuando así venga exigido por la doctrina del grupo religioso. Como se indica en su Considerando 18, el objetivo de esta excepción está en «respetar la libertad de religión y el derecho a manifestar la religión o las convicciones a través del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos, de acuerdo con el artículo 10 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea»<sup>50</sup>.

En todo caso, esta excepción religiosa queda supeditada a que el sacrificio se realice bajo determinadas condiciones: degollando «con precisión al animal con un cuchillo afilado para reducir al mínimo su sufrimiento», mientras queda

<sup>46</sup> Este precepto viene a recoger el contenido del Protocolo 33 sobre la protección y el bienestar de los animales, 1997 anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (*DOUE* de 29 de diciembre de 2006).

<sup>47</sup> *Vid.* Considerando cuarto.

<sup>48</sup> De acuerdo con el artículo 2 del citado Reglamento, por aturdimiento debe entenderse, «todo proceso inducido deliberadamente que cause la pérdida de consciencia y sensibilidad sin dolor, incluido cualquier proceso que provoque la muerte instantánea.»

<sup>49</sup> Como afirma el Preámbulo del Reglamento, las preocupaciones relativas al bienestar de los animales deben integrarse en la construcción y diseño de los mataderos, así como en el equipamiento empleado. *Vid.* Considerando octavo.

<sup>50</sup> Paradójicamente el Tribunal de Justicia ha acabado reduciendo el alcance de esta excepción al admitir que los Estados miembros puedan avanzar en la protección del bienestar animal estableciendo como obligatorio el aturdimiento previo incluso en los sacrificios rituales siempre y cuando tenga carácter reversible.

*Vid.* Sentencia de 17 de noviembre de 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België y otros* (Asunto C-336/19).

Sobre la posición del Tribunal de Estrasburgo sobre esta misma cuestión, *vid.* López-Sidro, A. Aturdimiento reversible y moral pública frente al sacrificio ritual en la STEDH executief Van de Moslims Van België y otros contra Bélgica», en *Revista General de Derecho Canónico y de Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 65, 2024.



sujeto de manera individual y mecánica para evitar prolongar inútilmente su sufrimiento<sup>51</sup>. Es importante señalar que, en estos casos, con independencia de las prescripciones religiosas, se mantiene la obligación general de que estos sacrificios se lleven a cabo en mataderos autorizados, esto es, aquellos a los que las autoridades nacionales competentes han concedido la autorización correspondiente tras comprobar que cumplen los «requisitos específicos de construcción, diseño y equipamiento, previstos, en particular, en el Reglamento 853/2004»<sup>52</sup>.

También el Reglamento General de Protección de Datos<sup>53</sup> tiene en cuenta el fenómeno religioso al establecer una regulación específica para el tratamiento de datos personales por las confesiones religiosas. La norma comunitaria distingue entre datos personales de carácter general y los de carácter especial, entendiendo por estos últimos aquellos que, por su naturaleza, son particularmente sensibles en relación con los derechos y libertades fundamentales. Dentro de ellos, el artículo 9 del Reglamento incluye los relativos a «las convicciones religiosas o filosóficas»<sup>54</sup>.

Mientras, a tenor de su artículo 6, los datos de carácter general pueden ser lícitamente tratados mediando el consentimiento del interesado o, en su defecto, cuando concurra, entre otros supuestos, un interés legítimo del responsable de su tratamiento o de un tercero, los datos sensibles no pueden ser objeto de tratamiento. No obstante, esta prohibición no tiene carácter absoluto, ya que podrán ser tratados cuando concurra el consentimiento del interesado –que, en este caso, deberá ser explícito– o se trate de datos que han sido hechos manifiestamente públicos por parte de la persona concernida<sup>55</sup>.

Sin embargo, en medio de esta estricta regulación, el artículo 9.2 permite que las confesiones religiosas puedan tratar los datos de sus miembros, exmiembros y personas que mantengan con ellas contactos regulares, en el ámbito de

---

<sup>51</sup> Considerando 43.

<sup>52</sup> *Vid.* artículo 2 del Reglamento 1099/2009.

<sup>53</sup> Reglamento 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE. (*DOUE* de 4 de mayo de 2016)

<sup>54</sup> Sobre esta cuestión, *vid.* GONZÁLEZ MORENO, B. «Los datos que revelen convicciones religiosas o filosóficas como categoría especial de datos personales (Comentario al artículo 9.1 RGPD)», en A. TRONCOSO (dir.), *Comentario al Reglamento General de Protección de Datos y a la Ley Orgánica de Protección de Datos personales y Garantía de los Derechos Digitales*, vol. I, Civitas, 2021, pp. 1109-1138.

<sup>55</sup> El artículo 4 del Reglamento define el «consentimiento del interesado» como «toda manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca por la que el interesado acepta, ya sea mediante una declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos personales que le conciernen.»

sus actividades legítimas y con las debidas garantías, siempre y cuando los datos no se comuniquen fuera de ellos sin el consentimiento de los interesados<sup>56</sup>.

Por lo demás, en el plano de las garantías, el artículo 91 del Reglamento consiente que las confesiones religiosas puedan establecer sus propias normas internas y sus propios procedimientos en materia de protección de datos personales, debiéndose someter a una autoridad de control independiente que podrá ser específica<sup>57</sup>, siempre que se ajuste a las condiciones establecidas en la propia norma<sup>58</sup>.

Sin duda, esta previsión constituye una muestra de respeto de la Unión Europea hacia la autonomía de las confesiones religiosas, al respaldar la validez de las normas internas que tuvieran vigentes en materia de protección de datos personales en el momento de la entrada en vigor de la norma comunitaria<sup>59</sup>. No obstante, no debe olvidarse que el ámbito donde se reconoce esta autonomía normativa «se reduce a aquellas disposiciones del Reglamento donde se faculta a las entidades, organizaciones, empresas y otras asociaciones sujetas a la aplicación del Reglamento a desarrollar o concretar previsiones contenidas en el propio Reglamento»<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> Vid. PÉREZ MADRID, F., «El tratamiento de datos que revelen convicciones por parte de entidades religiosas (Comentario al artículo 9.2.d) RGPD)», en A. TRONCOSO (dir.), *Comentario al Reglamento General de Protección de Datos y a la Ley Orgánica de Protección de Datos personales y Garantía de los Derechos Digitales*, cit., pp. 1167-1172.

<sup>57</sup> A modo de ejemplo, la Conferencia Episcopal Española aprobó el Decreto General sobre la protección de datos de la Iglesia católica en España, que entró en vigor el 25 de mayo de 2018. El texto de esta norma se encuentra disponible en la siguiente dirección web: <https://documentos.conferenciaepiscopal.es/flora/servlet/DocumentFileManager?source=ged&document=ged%3AIDOC%3A1192&resolution=MEDIUM&recordId=ccc%3ADOCUS%3A1164> (última visita, 22 de marzo de 2022)

Sobre esta cuestión puede verse OTADUY, J. «El Decreto General de la Conferencia Episcopal Española en materia de protección de datos. Primeras consideraciones», en *Ius Ecclesiae*, vol. 31, 2019, pp. 483-497; ALENDA SALINAS, M., «La aplicación de la normativa de protección de datos de carácter personal a las confesiones religiosas (derechos “ARCO” y apostasía)», en J. M. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, I. CANO RUIZ (eds.), *El derecho de libertad religiosa en el entorno digital. Actas del IX Simposio Internacional de Derecho Concordatario*, Comares, 2021, pp. 5-15; CEBRIÁ GARCÍA, M. D. «La adaptación de la Iglesia católica española a la normativa europea sobre protección de datos: cuestiones fundamentales» en J. M. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, I. CANO RUIZ (eds.), *El derecho de libertad religiosa en el entorno digital*, cit., pp. 267-276.

<sup>58</sup> Sobre esta cuestión, vid. PÉREZ-MADRID, F., «La autonomía de las confesiones en materia de protección de datos en el Reglamento General de Protección de Datos (Comentario al artículo 91 RGPD)» en *Comentario al Reglamento General de Protección de Datos y a la Ley Orgánica de Protección de Datos personales y Garantía de los Derechos Digitales*, vol. II, Civitas, 2021, p. 3479.

<sup>59</sup> Esta previsión refleja lo establecido en el artículo 17 del TFUE. Vid. Considerando 165 del Reglamento.

<sup>60</sup> Vid. RODRÍGUEZ GARCÍA, J. A., «Autonomía de las confesiones y derecho comunitario: La protección de los datos personales en este contexto», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 49, 2019, p. 17.

Finalmente, cabe hacer referencia al Reglamento 2019/1111 sobre reconocimiento y ejecución de decisiones en materia matrimonial y de responsabilidad parental<sup>61</sup> por el que se establecen normas uniformes de competencia en materia de nulidad, separación y divorcio dirigidas a facilitar la circulación de resoluciones y su ejecución entre los Estados miembros. A pesar de que este Reglamento no es de aplicación a los tribunales de la Iglesia católica –ya que el Estado del Vaticano no es miembro de la Unión– se contempla la posibilidad de que las decisiones de nulidad de matrimonio dictadas por esta jurisdicción eclesiástica puedan gozar de eficacia civil en todos los países de la Unión Europea (a excepción de Dinamarca) en tanto hayan sido previamente homologadas por el juez competente en alguno de los Estados concordatarios a que se refiere el artículo 99, a saber, Portugal, Italia, España y Malta.

Esta regulación es consecuencia de la intención del legislador comunitario de respetar los compromisos previamente asumidos por algunos Estados miembros con la Santa Sede, y encuentra su punto inicial de referencia en el Concordato portugués de 1940 –hoy derogado– donde se establecía una reserva jurisdiccional en favor de los tribunales eclesiásticos para juzgar la validez de los matrimonios canónicos<sup>62</sup>, como consecuencia de la vigencia en Portugal de un sistema de matrimonio civil subsidiario.

Ese respeto supuso admitir que las previsiones del Reglamento no se aplicaran en Portugal cuando se tratara del reconocimiento de sentencias civiles sobre matrimonios canónicos. Paralelamente, con el objetivo de armonizar el estado civil de los ciudadanos en toda la Unión Europea, se contemplaba que las sentencias de nulidad de los tribunales eclesiásticos una vez homologadas por los tribunales civiles lusos pudieran ser reconocidas en otros Estados miembros en las mismas condiciones que si la nulidad hubiera sido dictada por un tribunal civil.

Paradójicamente, los únicos Estados miembros que plantearon objeciones a esta regulación fueron precisamente los estados concordatarios. En la actua-

---

<sup>61</sup> Reglamento (UE) 2019/1111 del Consejo, de 25 de junio de 2019, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, y sobre la sustracción internacional de menores (*DOUE* de 2 de julio de 2019).

<sup>62</sup> El vigente Concordato entre Portugal y la Santa Sede, de 18 de mayo de 2004, eliminó la reserva de jurisdicción de los tribunales eclesiásticos en materia de nulidad de matrimonios canónicos, de modo que la vertiente pasiva del artículo 63 del derogado Reglamento pasó a perder su sentido original, a pesar de lo cual se mantuvo hasta la entrada en vigor del Reglamento de 2019 como muestra del compromiso de Portugal con el cumplimiento de su Concordato con la Santa Sede.

El texto del vigente Concordato entre la Santa Sede y la República portuguesa, de 18 de mayo de 2004, está disponible en la *Revista General de Derecho Canónico y de Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 7, 2005.

lidad, el apartado cuarto del artículo 99 del Reglamento refleja las reservas manifestadas en su momento por Italia y España al sistema de reconocimiento de efectos civiles a las sentencias de nulidad de los tribunales eclesiásticos entonces vigente en Portugal dado que tenía un carácter casi automático<sup>63</sup>. De este modo, estos Estados antes de proceder al reconocimiento en su territorio de las resoluciones homologadoras de las sentencias eclesiásticas portuguesas, se reservaban la facultad de adoptar los procedimientos y de efectuar los controles previstos en sus respectivos ordenamientos jurídicos para el reconocimiento de las resoluciones análogas de los tribunales eclesiásticos.

En todo caso, desde la entrada en vigor del Concordato de 2004 esta reserva ha ido perdiendo aplicación práctica, en tanto en Portugal el reconocimiento de efectos civiles a las sentencias de nulidad ha dejado de ser automático, de modo que el juez civil debe comprobar la concurrencia de una serie de requisitos que son equivalentes a los aplicados en el resto de Estados concordatarios europeos, para conceder la homologación de las sentencias eclesiásticas<sup>64</sup>. Dicho de otra manera, esta reserva únicamente seguirá siendo aplicable a aquellas decisiones de nulidad canónica que fueron homologadas ante los tribunales civiles portugueses siguiendo las previsiones del Concordato de 1940 y que pretendan gozar de reconocimiento transfronterizo en Italia, España y Malta.

### 3.2 Alcance de la neutralidad religiosa en el Derecho de la Unión Europea

La neutralidad religiosa de la Unión Europea supone, ante todo, el reconocimiento de su incompetencia en materia religiosa, que se traduce, fundamentalmente, en una actitud de respeto hacia todas las creencias. De esta forma, las instituciones de la Unión y los Estados miembros cuando apliquen Derecho comunitario deben abstenerse de cualquier injerencia en cuestiones doctrinales y organizativas de las confesiones religiosas, así como de entrar a valorar la legitimidad de dichas creencias.

Tal planteamiento responde a la doctrina que, de manera constante, ha mantenido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos desde su Sentencia

---

<sup>63</sup> Tales reservas se basaban en que, de acuerdo con el Concordato de 1940, el reconocimiento de efectos civiles a las sentencias de nulidad de los tribunales eclesiásticos se operaba a través del Decreto de confirmación del Tribunal de la Signatura Apostólica –que certificaba la autenticidad de la resolución y la regularidad del procedimiento seguido– que se remitía al Tribunal de Apelación territorialmente competente para su reconocimiento directo y su inscripción en el Registro Civil correspondiente.

<sup>64</sup> *Vid.* artículo 16 del citado Concordato portugués de 18 de mayo de 2004.

*Cha'are Shalom Ve Tesedek v. Francia*, de 27 de junio de 2000<sup>65</sup>. Así lo ha entendido también, en el ámbito de la Unión Europea, el Abogado General Hogan cuando reconoció en sus Conclusiones al Tribunal de Justicia en el asunto *Veselības* (2020) que un Tribunal laico como el Tribunal de Luxemburgo no puede tomar partido en temas de naturaleza religiosa.

Más concretamente, en este caso –referido a la financiación de la asistencia sanitaria transfronteriza de un menor de edad, Testigo de Jehová, que se desplazó a otro Estado miembro para recibir un tratamiento quirúrgico compatible con sus creencias– el Abogado General puso de manifiesto que «La diversidad de orientaciones religiosas y filosóficas constituye la esencia misma de la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión garantizadas por el artículo 10, apartado 1, de la Carta. El propio tenor de esta disposición –que refleja un compromiso profundamente arraigado, plasmado también en las constituciones de los Estados miembros, con la libertad de indagación filosófica y la libertad de religión– presupone que los Estados miembros no pueden establecer prescripciones en cuanto a qué debe considerarse ortodoxo o normal en esta materia.» En consecuencia –concluye el Abogado General– los tribunales deben tener una especial sensibilidad hacia la diversidad religiosa e ideológica<sup>66</sup>.

De esta manera, la neutralidad religiosa de la Unión supone el respeto a la autonomía de las confesiones religiosas<sup>67</sup>, deducible en Derecho comunitario del juego conjunto de los artículos 10 y 11 de la Carta, que alcanza su plenitud en la determinación de su propia doctrina y en algunos otros aspectos considerados esenciales para la existencia de la comunidad como los relacionados con la designación de los ministros de culto. Esta conclusión viene corroborada por la Sentencia *Steymann* (1988) donde el Tribunal de Justicia puso de manifiesto que las actividades que realizan los miembros dentro de las confesiones religiosas quedan fuera del ámbito del Derecho comunitario, salvo que puedan considerarse como una actividad económica en el sentido del artículo 2 del Tratado CEE.

Sin embargo, la neutralidad debe entenderse adecuadamente, en tanto no implica que las cuestiones religiosas queden enteramente al margen de la competencia del Derecho comunitario. Así lo ha puesto de manifiesto también el Tribunal de Justicia en un conjunto de decisiones que resuelven cuestiones prejudiciales planteadas por tribunales nacionales en relación con la interpre-

---

<sup>65</sup> Un estudio sobre esta doctrina puede verse en VALERO ESTARELLAS, M. J. *Neutralidad del Estado y autonomía religiosa en la jurisprudencia de Estrasburgo*, cit., pp. 199 y ss.

<sup>66</sup> Conclusiones del Abogado General Gerard William Hogan en *A v. Veselības ministrija* (Asunto C-243/19), de 28 de abril de 2020, aps. 5-6.

<sup>67</sup> Así lo reconoció expresamente el Tribunal de Justicia en la Sentencia de 10 de julio de 2018, *Jehovan todistajat*, (Asunto C-25/17), ap. 74.

tación del sentido y alcance tanto del artículo 17 TFUE como de algunos preceptos de la Carta y de otras normas de Derecho derivado.

En este punto, creo que es particularmente oportuno referirse a la Sentencia *MIUR y Ufficio Scolastico Regionale per la Campania* (2022)<sup>68</sup> donde el Tribunal de Luxemburgo resuelve una cuestión prejudicial relativa a la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la legislación italiana que disponía que la enseñanza de la religión se debía impartir por profesores vinculados con la administración educativa a través de contratos temporales, sobre la base de la concesión de la idoneidad por parte de las autoridades religiosas<sup>69</sup>.

En esta decisión, el Tribunal de Justicia deslinda su ámbito de competencia en materia de enseñanza religiosa, distinguiendo entre las que corresponden en exclusiva a los Estados miembros a la hora de definir el estatuto reconocido a las confesiones religiosas en su derecho interno, y las que corresponden a la Unión al proyectarse sobre materias que exceden el núcleo esencial de ese modelo de relación para adentrarse en las competencias propias del Derecho comunitario.

Más concretamente, el Tribunal puso de manifiesto que, si bien la enseñanza de la religión católica en centros públicos es una de las materias que pueden integrar el estatuto jurídico reconocido a las confesiones religiosas en el derecho interno de los Estados miembros, eso no significa que todos los aspectos de la actividad de enseñanza religiosa queden al margen del Derecho de la Unión. Tal incompetencia vendrá referida únicamente a aquellos aspectos que constituyen el núcleo esencial acordado de la enseñanza de la religión en centros públicos que viene definido, en términos generales, por el carácter voluntario de la asignatura, así como por las prerrogativas reconocidas a las autoridades religiosas para elegir las personas más idóneas para desempeñar tales funciones docentes.

En consecuencia, todos los demás elementos sobre los que gravita esta actividad de enseñanza están sometidos al Derecho de la Unión. Así, por tanto, las cuestiones relativas a la relación laboral de los profesores de religión, en cuanto articulada sobre la base de un contrato de trabajo con la administración educativa, entran dentro del ámbito de aplicación del Derecho europeo y, muy particularmente, de las normas orientadas a conjurar la discriminación religiosa en el empleo. De este modo, se reconoce la competencia del Tribunal de

---

<sup>68</sup> Sentencia de 13 de enero de 2022, *MIUR y Ufficio Scolastico Regionale per la Campania* (Asunto C-282/19).

<sup>69</sup> Además de la Directiva 2000/78, y de la propia Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, se implicaba en este asunto la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada (*DOUE* de 10 de julio de 1999).

Justicia para comprobar no solo la adecuación al Derecho comunitario de las normas nacionales que regulan la relación laboral de los profesores de religión, sino también que la decisión de la autoridad eclesiástica proponiendo o retirando la idoneidad a una persona para ser contratada por la administración pública como profesor de religión católica no resulta discriminatoria a la luz de la normativa europea, sino que resulta legítima y justificada por responder al ejercicio de libertad religiosa colectiva.

Al margen de este asunto, creo que resulta también muy ilustrativa sobre el alcance de la neutralidad religiosa de la Unión, la posición de la Abogada General Kokkot en sus Conclusiones al Tribunal en el asunto *Escuelas Pías de Betania* (2017), cuando afirmó que para el Tribunal de Justicia la vigencia del artículo 17 TFUE no implica que queden al margen del Derecho comunitario cualesquiera materias relacionadas con la religión, sino únicamente aquellas que afecten con carácter esencial al núcleo de las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas en cada Estado miembro<sup>70</sup>.

De una manera aún más gráfica, el Abogado General Bobek en sus Conclusiones al Tribunal en el asunto *Cresco Investigations* (2018), puso de manifiesto que el artículo 17.1 TFUE, no se puede entender «en el sentido de que cualquier normativa nacional relativa a los acuerdos del Estado con las Iglesias, o al estatuto de estas, quede directamente fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Del mismo modo que las exenciones fiscales no quedan fuera de las normas de la Unión en materia de ayudas de Estado por el solo hecho de que afecten a una Iglesia, el vino no está excluido de las normas del Tratado sobre la libre circulación de mercancías solamente por ser vino de consagrar, destinado a uso litúrgico. Dicho en pocas palabras, «respetar el estatuto» no se puede entender como «exención en bloque» de toda materia que afecte a una Iglesia o a una comunidad religiosa»<sup>71</sup>.

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

El derecho comunitario no define propiamente la posición de la Unión Europea frente al fenómeno religioso. El Tribunal de Justicia tampoco ha asumido particulares riesgos en esta materia, habiendo desaprovechado la oportu-

---

<sup>70</sup> En este sentido, vid. Conclusiones de la Abogada General Juliane Kokott al Tribunal de Justicia, de 16 de febrero de 2017, en el caso *Congregación Escuelas Pías de Betania v. Ayuntamiento de Getafe* (Asunto C 47/16), ap. 32.

<sup>71</sup> En este sentido, vid. Conclusiones del Abogado General Michal Bobek de 25 de julio de 2018, Asunto *Cresco Investigations* (C-193/17), ap. 26.

idad que le brindaba el caso *Commune d'Ans* –y en particular las observaciones del Abogado General sobre los distintos modelos de neutralidad detectables en los Estados miembros– para hacer algún pronunciamiento al respecto. En todo caso, desde mi punto de vista, el Derecho comunitario evidencia una actitud de neutralidad frente al fenómeno religioso que resulta cualificado con su valoración positiva como queda particularmente reflejada en el artículo 17.3 TFUE cuando, manifiesta el compromiso de la Unión con un diálogo abierto regular y transparente con las organizaciones religiosas y no confesionales y en otros textos de derecho primario.

En todo caso, al analizar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el factor religioso, tengo la impresión de que adopta una posición de *downplayer* frente a la actitud de neutralidad positiva que asume el legislador comunitario cuando aprueba Reglamentos y Directivas que presentan incidencia en esta materia. En efecto, piénsese cómo en relación con los sacrificios rituales, a pesar de que el legislador comunitario ha contemplado en el Reglamento 1099/2009, una excepción al principio del bienestar animal, permitiendo que se prescindiera de la técnica del aturdimiento previo cuando así lo exijan razones religiosas, el Tribunal ha admitido en su Sentencia de 17 de noviembre de 2020 (Asunto *Centraal Israëlitisch*) que los Estados miembros pueden avanzar en este interés del bienestar animal a costa de la libertad religiosa pudiendo establecer la obligación del aturdimiento previo incluso en el sacrificio religioso, con la salvedad de que tenga carácter reversible y no provoque la muerte del animal.

Otro ejemplo lo constituye la Directiva 2000/78, donde el legislador comunitario propicia la igualdad religiosa en ámbito laboral cuando prohíbe la discriminación directa de los trabajadores por razón de religión, salvo en casos muy tasados que se vinculan con la concurrencia de un requisito profesional esencial y determinante del puesto de trabajo.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia se muestra reticente a aceptar que una prohibición empresarial que afecte al empleo de simbología religiosa pueda entrañar una discriminación directa de aquellos trabajadores que se ven obligados a emplearla cuando afecta también a los símbolos de naturaleza ideológica. Basa su posición –sin un apoyo normativo consistente– en que «religión y convicciones» constituyen un único elemento de discriminación, por lo que en estos casos todos los trabajadores –creyentes o no creyentes– experimentarán una particular molestia en la manifestación de sus convicciones en beneficio de una política de neutralidad empresarial, por lo que no cabe apreciar una situación de discriminación directa.

Lo cierto es que este tipo de medidas tienen un impacto muy distinto en los trabajadores creyentes frente a los no creyentes o quienes no se ven obliga-



dos a manifestar sus creencias religiosas a través de símbolos externos. De hecho, determinados trabajadores pueden verse forzados a dejar su puesto de trabajo por no poder cumplir con sus creencias religiosas ante una prohibición empresarial o verse privados de acceder a ciertos empleos por esta misma razón. Esto es consecuencia de que las creencias religiosas presentan una especificidad frente a otro tipo de convicciones que aconseja considerarlas como objetos de protección diferentes ya que cuando no se lleva a cabo ese tratamiento diferenciado se produce una considerable merma en la protección de la libertad religiosa en el empleo.

En cambio, en estos casos, el Tribunal considera que, como mucho, se puede producir una situación de discriminación indirecta que puede quedar justificada legítimamente con base en una política de neutralidad empresarial. La consecuencia de este planteamiento no es menor, ya que cuando se relegan estos casos a situaciones de discriminación indirecta se reduce la diversidad religiosa en el lugar de trabajo –se uniformiza el ambiente ya que es más fácil discriminar– lo cual también debería ponderarse adecuadamente por parte el Tribunal de Justicia desde la perspectiva de la neutralidad religiosa que define la posición de la Unión Europea frente al fenómeno religioso.

