

EL FACTOR RELIGIOSO EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: DEL TRATADO CONSTITUCIONAL AL TRATADO DE LISBOA*

ROSA MARÍA MARTÍNEZ DE CODES
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

Tras una década de intensas negociaciones y de superar innumerables obstáculos, se ha dado el último paso para que el Tratado de Lisboa entre en vigor el 1 de diciembre de 2009. El último de estos obstáculos, no el menor, concluyó cuando la República Checa depositó los instrumentos de ratificación correspondientes a su país, en Roma, sede depositaria de los documentos institucionales de la Unión. Este texto analiza las diferentes etapas que los juristas europeos han ido perfilando hasta definir el papel que el factor religioso tiene en su ordenamiento jurídico.

Palabras claves: *Unión Europea - tratado - religión - juristas - factor religioso.*

ABSTRACT

After a decade of intense negotiations and overcome innumerable obstacles the final step has been taken in order to the Treaty of Lisbon to enter into force in December 1, 2009. The last of such obstacles, but not the least, concluded when the Czech Republic deposited the ratification instruments corresponding to that country, in Rome, depository seat of the institutional documents of the Union. This text analyzes the different stages that the European jurists had been profiling until define the role that the religious factor has in the legal system.

Key words: *European Union - treaty - religion - jurists - religious factor.*

1. INTRODUCCIÓN

En esta larga aventura en la que Europa ha gastado múltiples esfuerzos por encontrar denominadores comunes que perfilen su identidad, el factor religioso ha estado permanentemente presente en las discusiones y debates. Los expertos europeos han sido plenamente conscientes de las implicaciones sociales, políticas y culturales que el factor religioso ha tenido y tiene en su proceso de construcción.

A este respecto debo indicar previamente que no han sido mucho los esfuerzos que han realizado los responsables políticos para informar a 450 millones de ciudadanos sobre la

* Este texto terminó de ser elaborado unos días antes de la ratificación final del Tratado de Lisboa, que tuvo lugar el día 3 de noviembre de 2009, cuando fue firmado por la República Checa, último país signatario.

difícil situación que ha atravesado el proceso de integración europeo que se inició, hace ahora cincuenta y dos años, con la constitución de las comunidades europeas.

Si bien, todos los Estados miembros de la Unión Europea eran conscientes de esta desinformación, ellos mismos entendían que el proceso de integración europeo se encontraba en una fase de *impasse*, tras el fracaso de la “vía constitucional” y el nuevo proceso de ratificación del Tratado de Lisboa. Este prevé en virtud del artículo 6.2, que:

“el presente Tratado entrará en vigor el 1 de enero de 2009, siempre que se hayan depositado todos los instrumentos de ratificación o, en su defecto, el primer día del mes siguiente del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad”.

Sirva esta cita de elemento de reflexión sobre la fragilidad de un proceso que presenta similares escollos a los que en el año 2005 impidieron la entrada en vigor del Tratado Constitucional, derivada de los referenda negativos de Francia y de los Países Bajos¹. Cabe mencionar, no obstante, que el empeño exitoso de la presidencia alemana al elaborar en marzo del 2007 una singular “hoja de ruta”, con un mandato de convocatoria² de una nueva conferencia intergubernamental, (CGI) 2007, extremadamente preciso en su contenido, fue el fundamento de un nuevo tratado de reforma, que ha dado sus frutos.

Nos hallamos en la actualidad ante un *tratado de reforma*, el de Lisboa que, a pesar de las concesiones institucionales y competenciales que realiza y la complejidad de su formato, será –en opinión del presidente de la Comisión constitucional del Parlamento Europeo– “mejor que el Tratado de Niza, pero peor que el Tratado Constitucional” y en el que “la sustancia del Tratado Constitucional (no ratificado) ha sido preservada”³.

Más allá de las valoraciones asimétricas que los expertos vienen realizando sobre el Tratado de Lisboa⁴, no hay que perder de vista que bajo el mencionado Tratado subyacen un futuro tratado básico, el Tratado de la Unión Europea (TUE), que regulará los aspectos más relevantes de la Unión Europea, y un tratado de desarrollo, el llamado Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que concretará la articulación de esa Unión en sus diversos aspectos, institucionales, competenciales, procedimentales, etc. Ambos⁵ pueden sacar a la Unión de un largo periodo de crisis y pueden dotarla de fundamentos comunes válidos para los 27 Estados miembros.

El punto de inflexión en el que se encuentra la Unión Europea se deriva en buena medida del conjunto de transformaciones que, hace ahora cinco años, introdujo la quinta ampliación de la Unión. Conviene recordar que esta ampliación del año 2004, frente a otras adhesiones pasadas ha sido la más ambiciosa en cuanto a la magnitud, el significado histórico y la entidad de los retos y oportunidades que presenta.

¹ Véase URREA CORRES, Mariola. “Los procedimientos de reforma de los tratados comunitarios y la entrada en vigor del Tratado Constitucional”, en: *Revista General de Derecho Europeo*, 2007, Nº 13.

² Consúltese el *Mandato para la Conferencia Intergubernamental* preparado por la Presidencia Alemana para el Consejo Europeo de Bruselas celebrado los días 21 y 22 de junio de 2007 en http://www.realinstitutoelcano.org/materiales/docs/Presidencia_Alemana_ICG_mandate.pdf

³ LEINEN, Jo., *Bulletin Quotidien Europe* Nº 9454 de 26.6.2007, p.4.

⁴ MÉNDEZ DE VIGO, Íñigo. *¿Qué fue de la Constitución europea? El Tratado de Lisboa, un camino hacia le futuro*. Madrid: CEU-Fundación Rafael del Pino-European University Institute, Planeta, 2007; TORREBLANCA, José Ignacio, *Europa vuelve a funcionar*. Real Instituto Elcano, ARI 70/2007. Madrid: 2007; MANGAS MARTÍN, Aracely. “Europa a la medida de los gobiernos”, en: *Revista General de Derecho Europeo* 2007, Nº 14.

⁵ Consúltese las versiones consolidadas en: <http://ue.eu.int/showPage.aspx?id=1296&lang=ES>

La incorporación simultánea de diez nuevos miembros en 2004, más Rumania y Bulgaria en 2007, once de los cuales sufrieron las consecuencias del totalitarismo después de la Segunda Guerra Mundial, ha dado por finalizada la división del continente europeo y ha puesto en evidencia la necesidad de establecer firmes pilares para la construcción de la futura Europa. Diversos informes coinciden en señalar que la ampliación de quince a veintisiete ha dotado de mayor fuerza a la causa común europea, al consolidar su posición de principal bloque económico del mundo, mejorar la estabilidad política y social de todo el continente y mejorar sus recursos como actor internacional⁶.

La capacidad de la Unión para asimilar a nuevos miembros, manteniendo al mismo tiempo el impulso de la integración europea, constituye un desafío que no sólo comporta criterios políticos, económicos, sino también culturales. Estos dichos valores también forman parte del acervo comunitario y fundamentan, en buena medida, su identidad⁷. Una identidad, en permanente construcción, que ha añadido al diverso legado histórico de la Europa occidental otras sensibilidades procedentes de la Europa más oriental, que parece haber afectado a la propia idea de modelo político, socioeconómico y cultural que Europa tenía de sí misma hasta el año 2004 y que ha reabierto el debate en torno a la identidad europea.

Resulta notorio que uno de los aspectos de dicho debate, la “mención o no de las raíces cristianas de Europa”, ha trascendido a la opinión pública generando en los últimos cinco años manifestaciones múltiples y enfrentadas⁸. Es la primera vez, en la historia de la Unión, que el factor religioso ha incidido con tanta amplitud y profundidad en el contexto político de la Unión Europea, en particular durante la fase de elaboración del proyecto de tratado de la Constitución para Europa.

La experiencia fallida de la vía constitucional, en el año 2005, y la incógnita respecto al proceso de ratificación del Tratado de Lisboa, invitan a reflexionar aunque no se ratificasen los tratados de reforma en el implícitos, sobre la visión que Europa tiene de sí mismo al inicio del siglo XXI.

La Unión Europea ha sido y es un proyecto político con fundamentos económicos. Desde el origen existió siempre una decidida voluntad política que impulsó el modelo europeo de integración. Los padres fundadores insistieron en ello. Robert Schuman así lo expresó:

“El futuro de Europa nos pide en adelante coordinar, orientar, reagrupar. Coordinar determinadas actividades de los países europeos para aumentar su eficacia, orientar esas actividades hacia un bien común supranacional; reagrupar a esos países con vistas a una acción común y concertada. Eso es ¡hacer Europa! No se trata, pues, de crear una cosa inexistente, sino de reunir y ajustar elementos ya dados; es unir lo que está dividido y separado. Sin embargo, no es necesario fusionar lo que es y debe seguir siendo distinto”⁹.

⁶ Véanse por ejemplo los relevantes informes, *Enlargement Two Years After: An Economic Evaluation*, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Occasional Paper, nr 24, mayo de 2006, y *Enlargement Two Years On: Economic Success or Political Failure?*, Centre for European Reform and Confederation of Danish Industries, abril de 2006; European Commission, *Report on the Functioning of the Transitional Arrangements Set Out in the 2003 Accession Treaty (Period 1 May 2004 - 30 April 2006)*, DraftCOM (2006), IP/06/130, Bruselas, 8/II/2006; *A Citizens Agenda: Delivering Results for Europe*, COM (2006) 211 Final. Bruselas: 2006.

⁷ BANÚS, Enrique, “Ética, religión, Dios en la Constitución Europea” en: *Actas del VI Simposio Internacional. “Fe cristiana y cultura contemporánea”*, Pamplona: Eunsa, 2007.

⁸ Véase TORFS, Rik, “Dios, la Prensa y el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”, en: *Conciencia y Libertad*, nº 15, Madrid: 2003-2004.

⁹ LEJEUNE, René, *Robert Schuman, padre de Europa (1886-1963)*. Madrid: 2000, p. 164.

El actual proyecto comunitario de la Unión Europea conlleva un modelo de sociedad intrínsecamente paradójico: en parte se basa en lo que se supone que existe y en parte en lo que se quiere que llegue a existir. Y, como todo modelo de sociedad, tiene unas implicaciones éticas y religiosas que no pueden pasar desapercibidas, aunque sean otros los aspectos del proceso de integración que reclaman la atención prioritaria de los expertos¹⁰.

Es por ello por lo que en esta ocasión vamos a tratar de analizar algunos de los problemas surgidos tras el debate abierto en la Convención del año 2003-2004 en torno al papel de la religión en el Tratado Constitucional. A continuación se estudiará las propuestas que se mantienen en el reformado TUE y TFUE y, finalmente, se perfilarán las tendencias con perspectiva de futuro.

2. EL ENFOQUE SOBRE LA RELIGIÓN EN EL TRATADO CONSTITUCIONAL EUROPEO

Como es sabido los tratados que fundaron las instituciones europeas y que establecieron los principios de la “Europa unida” sobre unos pilares eminentemente jurídicos, no incluyeron ninguna mención a las Iglesias ni a las comunidades religiosas.

El proceso de integración europeo, desde sus inicios con la creación de las tres Comunidades Europeas –Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), Comunidad Económica Europea (CEE) y Comunidad Económica de Energía Atómica (EURATOM)– se ha caracterizado por su grado de “apertura” respecto a los Estados que deben integrarlas. Esta característica ha posibilitado, hasta la fecha, la adhesión de veintisiete Estados europeos que cumplían unos requisitos mínimos, tales como la existencia de un régimen democrático, la garantía de los derechos fundamentales y un grado de desarrollo económico capaz de asumir las obligaciones económicas derivadas de los tratados.

Por otro lado, la ampliación comunitaria ha supuesto un progresivo aumento de las competencias atribuidas a las Comunidades Europeas, y una adecuación de su entramado institucional en aras de una mayor eficacia y de un mayor desarrollo democrático. De esta manera se han ido enlazando sucesivas reformas de los tratados constitutivos, cuyos hitos más importantes han sido: el Acta Única Europea (1987), el Tratado de Maastricht (1992), el Tratado de Ámsterdam (1997) y el Tratado de Niza (2001).

Ninguno de ellos contempló ni hizo alusión explícita al papel que podrían tener las iglesias y las asociaciones religiosas en el marco del derecho comunitario; tampoco las grandes iglesias católicas, protestantes, ortodoxas, ni otras confesiones religiosas (judía, musulmana, budista, etc.) fueron consideradas interlocutoras en el proceso de construcción europeo.

Ambas cuestiones aparecen por primera vez reflejadas en el artículo I-52 del no ratificado Tratado Constitucional y son consecuencia, por una parte, de la Declaración n. 11 anexa al Tratado de Ámsterdam de 1997 y, por otra, de las propuestas y enmiendas que se presentaron en el marco de la Convención (2003-2004) que elaboró el proyecto.

La importancia de la Declaración de Ámsterdam residió en que suponía un cambio significativo en el posicionamiento de la Unión Europea frente a las Iglesias, asociaciones religiosas y organizaciones filosóficas y no confesionales. Un cambio motivado por la necesidad de clarificar que relaciones debían establecerse con las iglesias y las organizaciones no

¹⁰ Me refiero a la gobernanza económica, la energía y el medio ambiente, la inmigración y la ciudadanía. Véase “Superar la crisis constitucional profundizando en la integración europea: cuatro propuestas”, *Informe Elcano 9*. Real Instituto Elcano, 2007.

confesionales, considerando a estos grupos en el marco competencial propio de sus respectivos Estados¹¹.

A finales de la década de los años noventa del siglo pasado conceptos, tales como laicidad y confesionalidad, y sistemas diversos de relación Iglesia-Estado fueron minuciosamente analizados por la doctrina del Derecho Eclesiástico en numerosos trabajos y estudios¹². Estos y otros ensayos pusieron en evidencia la rigidez de los modelos nacionales condicionados por su historia, cultura y estructuras políticas y la necesidad de avanzar hacia un modelo europeo basado en las tradiciones constitucionales comunes¹³.

Consensuar el contenido de la Declaración no fue fácil. En mi opinión la fórmula sintetiza la pugna en torno al papel que se quería reconocer a las confesiones religiosas en el ámbito comunitario. El sentir de las iglesias mayoritarias era de la opinión de que la competencia en el campo de la regulación de las relaciones Confesiones-Estado debería recaer exclusivamente en los Estados miembros y no tanto en la institución europea, por considerar que los valores relativos a la religión forman parte de la identidad cultural nacional¹⁴.

La fórmula consensuada garantizaba:

“el estatuto reconocido, en virtud del Derecho nacional, a las iglesias y a las asociaciones o comunidades religiosas en los Estados miembros. La Unión Europea respetará asimismo el estatuto de las organizaciones filosóficas y no confesionales”¹⁵.

No se debatió entonces si esta “competencia exclusiva” por parte de los Estados miembros podría evitar en el futuro consecuencias indirectas de la legislación comunitaria¹⁶ en el Derecho interno y, consecuentemente, exigir la revisión del régimen fiscal, laboral, financiero, etc., de las confesiones religiosas.

Previendo tales situaciones, Estados como Alemania, Austria e Italia hicieron propuestas precisas para que la fórmula consensuada apareciera en el articulado del Tratado de Ámsterdam, de manera que los intereses religiosos fueran contemplados no sólo como derechos individuales, sino como derechos institucionales con base legal¹⁷.

Ninguna de estas propuestas triunfó en aquella ocasión y la fórmula apareció como una mera declaración de carácter político, sin fuerza jurídica vinculante. Las razones para no incluirla en el Tratado fueron diversas, y entre ellas estaba el deseo de algunos gobiernos inclinados a favor de la laicidad que: “No querían que se reconociera a las Iglesias un lugar en el espacio público”¹⁸.

¹¹ KINDERLEN, H. J., *et al.* *Which relationships between churches and the European Union? Thoughts for the future*, Uitgeverij Peeters. Leuven: 1995.

¹² Véase a modo de ejemplo, ROBBERS, Gerhard (ed.), *Estado e Iglesia en la Unión Europea*, European Consortium for Church and State Research. Baden-Baden: 1996.

¹³ *Religions in European Union Law*. Milano: Università degli Studi di Milano, Giuffrè Editore, 1998.

¹⁴ Conocida como cláusula de Christophersen, por ser éste el nombre de su defensor danés en el Presidium.

¹⁵ Véase el texto del Tratado de Ámsterdam publicado por la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997, en: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>

¹⁶ Véase una muestra de esta normativa en CARDIA, Carlo, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato*. Bologna, 2003, p.29 y ss.

¹⁷ ROBBERS, Gerhard. “European Community Law and Churches”, en: KINDERLEN, H. J. *op. cit.* (n. 11), pp.51-54.

¹⁸ PETSCHEN, Santiago, *La religión en la Unión Europea*, UNISCI, Discusión Papers, nº 16 (Enero 2008).

Siete años más tarde se asiste a un salto cualitativo importante en el proceso de construcción de la Unión. El 29 de octubre de 2004, con la firma en Roma del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (Tratado Constitucional), se abrió una nueva fase de ilusión constitucional que buscaba reforzar la dimensión política de la Unión, después de cinco décadas de efectiva integración europea. Al respecto resultan muy ilustrativas las palabras del Presidente de la Convención, Valéry Giscard D'Estaing, al afirmar:

“Con esta Constitución, Europa da el paso definitivo hacia la unión política (...). Este proyecto constituye un logro porque es un proyecto acabado, completo en todos sus detalles, sin alternativas”¹⁹.

La filosofía del “paso a paso”, según la cual “Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto” sino “mediante realizaciones concretas”, acuñada por Jean Monnet²⁰, pareció ceder ante un nuevo Tratado Constitucional que deseaba dotarse de mayor legitimidad política y de más transparencia y visibilidad.

El tratamiento del factor religioso, tanto en el Preámbulo como en el articulado de aquel *non-nato* Tratado Constitucional, generó un debate y división de la opinión pública de tal calado, que hizo patente los dos modelos existentes en el seno de la Convención en torno al espacio que se debía conceder a las creencias religiosas y a las iglesias y organizaciones no-confesionales en el Derecho de la Unión Europea.

La discusión en los medios de comunicación polarizó la atención pública hacia el tema de la presencia de Dios (o creencia) y del Cristianismo (o cultura) en el Preámbulo, dejando de forma marginada el importante asunto del reconocimiento de la identidad de las iglesias, asociaciones religiosas y organizaciones no confesionales y su “aportación específica” en la nueva fase de la construcción de Europa, como establecía el artículo I-51 en aquel momento.

La decisión final de la Convención, omitiendo la referencia a las raíces cristianas de Europa y limitándose a la mención de la herencia cultural, religiosa y humanista de de la misma, pareció dar la razón a quienes proponían una Unión exenta de creencias religiosas y donde la religión sólo habría de formar parte de nuestra herencia como un recuerdo del pasado²¹.

No es el momento de analizar las diversas valoraciones que la mencionada omisión ha tenido, tanto desde la perspectiva política, ética o mediática, pero si de recordar que fueron muchos los analistas que la interpretaron como un éxito de las tendencias laicistas dentro de la Unión frente a los que defendían una valoración positiva de las religiones.

Fueron, por el contrario, muy pocos los que percibieron el “éxito” indirecto y directo de las iglesias en el texto de aquel Tratado Constitucional. Porque se puede entender como un éxito indirecto el hecho de que a las confesiones religiosas se les aplicara el principio de democracia participativa²². Ello posibilitó la consideración de tales entidades como parte de la sociedad civil y, por lo tanto, su amplia presencia y tradición en todos los Estados miembros, les convertía en “candidatos obvios para implicarse en la elaboración de la democracia participativa”²³.

¹⁹ GISCARD D'ESTAING, Valéry, *Declaración de Roma*, 18 de julio de 2003, pp. 3 y 5

²⁰ PÉREZ-BUSTAMANTE, Rogelio, *Jean Monnet: ciudadano de Europa*. Madrid: 2008.

²¹ Sobre los diferentes enfoques en la prensa internacional véase, TORFS, *op. cit.* (n. 8), pp. 32-39.

²² Tal principio aparece formulado en el Artículo I-46 en los siguientes términos: “1. Las instituciones de la Unión darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de acción de la Unión. 2. Las instituciones de la Unión mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil. 3. Al objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión mantendrá amplias consultas con las partes interesadas”.

²³ TORFS, *op. cit.* (n. 8), p. 40.

Pero, sin duda, fue en el plano jurídico en el que las iglesias cosecharon su mayor logro. Las secciones 1 y 2 del Artículo I-51 otorgaron valor normativo a la Declaración n. 11 del Tratado de Ámsterdam. Por primera vez la Unión elevaba a categoría jurídica la identidad de las entidades confesionales y no confesionales y delimitaba sus competencias en relación con el estatuto que poseían en cada uno de los Estados miembros:

1. La Unión respetará y no prejuzgará el estatuto reconocido en los Estados miembros, en virtud del Derecho interno, a las iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas.
2. La Unión respetará asimismo el estatuto reconocido, en virtud del Derecho interno, a las organizaciones filosóficas y no confesionales.
3. Reconociendo su identidad y su aportación específica, la Unión mantendrá un diálogo abierto, transparente y regular con dichas iglesias y organizaciones.

La disposición no deja lugar a dudas sobre la autonomía y el respeto al estatuto jurídico que tengan reconocido en los distintos países las confesiones religiosas, aspecto que ha sido destacado en numerosas ocasiones por el Tribunal de Estrasburgo, y es, simultáneamente, una expresión de neutralidad de la Unión. El hecho de que la neutralidad sea uno de los principios estructurales de la Unión²⁴ posibilita, igualmente, una cláusula de equiparación en relación con el tratamiento que se otorga a las organizaciones filosóficas y no confesionales. Se deriva por tanto de ambos textos la incapacidad de la Unión para imponer a un Estado algo que suponga un cambio del estatuto que gozan las iglesias y las organizaciones no confesionales.

Puede indicarse a este respecto que la novedad de esta disposición se encuentra en la sección 3, en la que se habla del “diálogo abierto, transparente y regular” que la Unión mantendrá con las mencionadas iglesias y organizaciones. Dicha sección fue, sin embargo, muy controvertida y provocó diferentes enmiendas que, de hecho, pretendieron eliminar dicha sección, así como también el artículo I-51. Tales enmiendas reflejaban las tensiones existentes al interior de la Unión. He aquí algunas: “La Unión no tiene, y la Convención no pretende tener, competencia en los campos de la teología y la filosofía” (Enmienda de A. Duff, P. Helminger, R. Lang y Lord MacLenna); “¿Qué quiere decir exactamente el Presidium cuando se refiere a la “contribución específica” de las iglesias?. Este artículo habla de democracia no de teocracia” (Enmienda de A. Duff, K. de Gucht y otros)²⁵.

Por su parte los eclesiasticistas han realizado diferentes valoraciones respecto al significado de este compromiso de diálogo. El Artículo I-51 ha sido percibido por alguno de estos como una inesperada victoria de las iglesias organizadas, que abre la posibilidad de establecer acuerdos entre la Unión y las confesiones religiosas. No se trataría de copiar o imitar los sistemas nacionales, sino de articular un auténtico *Staatskirchenrecht* europeo. En este sentido se manifiesta Rik Torfs cuando sostiene que:

“El Artículo I-51, sección 3, puede percibirse como un punto de partida fructífero para una legislación europea en materia de religión. Tal legislación puede basarse en acuerdos, que encajen bien en un modelo de democracia participativa”²⁶.

De manera radicalmente opuesta se manifiestan otros autores al entender que el art. 51 respondió a

“una presión, cuasi sindical, de las iglesias, católica, anglicana, ortodoxa y evangélico-luteranas para que no se modificase su estatus dentro de cada Estado; para que

²⁴ Véase en este sentido ROBBERS, *Estado e Iglesia...* (n. 12), p. 333.

²⁵ Estos y otros ejemplos pueden consultarse en la página Web de la Convención Europea: <http://european-convention.eu.int/>

²⁶ TORFS, *op. cit.* (n. 8). p. 43.

la Comunidad Europea renunciase expresamente a cualquier competencia sobre la modificación de ese estatus”²⁷.

Más allá de la percepción de éxito o fracaso que tuvieran las iglesias organizadas, lo que interesa señalar es la dualidad de interpretaciones que sugiere la disposición en cuestión y, en particular, la sección 3. La expresión literal que se utiliza de “diálogo abierto, transparente y regular” con las iglesias y organizaciones no confesionales es la misma que se utiliza para reconocer el mismo trato a las “asociaciones representativas y a la sociedad civil”²⁸. Ello invita a pensar que el paralelismo entre ambos textos trata de evitar un planteamiento discrecional a la hora de organizar el diálogo, pero no por ello deja de reafirmar la específica aportación de las iglesias y organizaciones a la construcción de la Unión; de donde se deriva un compromiso de diálogo que consolida la presencia y la actuación de tales grupos en el ámbito de la Unión.

Es precisamente este aspecto el que ha generado mayores críticas, por considerar, entre otras razones, que no resulta plenamente compatible con la laicidad de la Unión²⁹. Sin pretender polemizar, quizá convenga clarificar que el compromiso de diálogo debe interpretarse en el marco general de democracia participativa, conforme a los principios establecidos en el mencionado Artículo I-46. Se trata de un modelo de participación, no exclusiva, que trata de implicar no sólo a los ciudadanos, sino también a la sociedad civil –a la que las iglesias prestan una especial contribución– en la consecución de los objetivos de la Unión, conforme a los criterios establecidos en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea³⁰.

Desde esta perspectiva cobra sentido el proceso de implicación y de visibilidad que las distintas iglesias y organizaciones protagonizan en el ámbito comunitario. Por otra parte son bien conocidas las iniciativas que en los últimos veinte años se han venido desarrollando, primero de una manera informal³¹ y, a partir del año 2001, de una manera más estructurada, para organizar un diálogo fructífero entre la Unión y las iglesias³².

La institucionalización de este largo proceso de entendimiento ha permitido ampliar la base de participación de los primitivos seis miembros³³, que constituían una asociación sin ánimo de lucro denominada “Un alma para Europa”, a un amplio elenco de entidades³⁴,

²⁷ LLAMAZARES, Dionisio, “Libertad religiosa, aconfesionalidad, laicismo y cooperación con las confesiones religiosas en la Europa del siglo XXI”, en: *Estado y religión en la Europa del siglo XXI*. Madrid Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2008, p. 96.

²⁸ Véase artículo I-46, sección 2, en cita 22.

²⁹ Diversas opiniones pueden verse en CASTRO JOVER, María Adoración (ed.), *Iglesias, confesiones y comunidades religiosas en la Unión Europea*. Bilbao, 1999.

³⁰ Adoptado por la Comisión de las Comunidades Europeas el 25 de julio de 2001. Sobre la sociedad civil véase, VIGNON, Jérôme, “Le livre blanc sur la Gouvernance. Perspectives à l’avenir”, en: BURTON, Win et WENINGER, Michael, *Aspects juridiques de la relation entre l’Union Européenne future et les communautés de foi et de conviction*. Bruxelles, 2001, p. 44.

³¹ Sobre la asociación “Un alma para Europa”, véase ALTES, Edy Korthals, *Heart and Soul for Europe*. Assen, 1999 y JANSEN, Thomas, “La Commission européenne en dialogue avec les Églises et les communautés religieuses: l’action de la Cellule de Prospective”, en: Chizzonitti, A. G. *Chiese, associazioni, comunità religiose e organizzazioni, non confessionali nell’Unione Europea*. Fondazione Cariplo. Milano, 2002.

³² Sobre los fines de dicho diálogo véase VENTURA, M., *La laicità dell’Unione Europea*. Torino, 2001, pp. 199-200.

³³ Comisión de Conferencias Episcopales de la Comunidad Europea; Comisión Iglesia y Sociedad de la Conferencia de las Iglesias Europeas; Oficina de la Iglesia Ortodoxa; Conferencia de Rabinos Europeos; Consejo Musulmán de Cooperación en Europa; Federación Humanista Europea.

³⁴ Un examen de estos grupos puede verse en VENTURA, M., *op. cit.* (n. 32), pp. 206 y ss.

que aparecen inscritas en el registro de la “Célula Prospectiva” o, a partir, de 2001, en el del denominado “Grupo de Consejeros Políticos del Presidente” (GOPA).

En la actualidad se ha configurado una plataforma específica, reconocida como entidad colaboradora para el diálogo con las instituciones europeas, que facilita el cumplimiento de los objetivos marcados en la norma respecto al establecimiento y consecución de un diálogo con las características señaladas.

Otra cuestión polémica que ha generado diversas interpretaciones se refiere a los fines para los que se establece el mencionado diálogo. En la visión originaria de los Presidentes Delors, Santer y Prodi³⁵, el proceso de unificación europeo conllevaba una dimensión ética a la cual bien pueden contribuir los grupos religiosos y no confesionales. Son precisamente estos grupos los que, al tener normas éticas compartidas por un gran número de personas, presentan condiciones favorables para generar unos principios éticos comunes. Y resulta evidente que la colaboración de las iglesias y organizaciones no confesionales en la definición de una ética común debe respetar los principios estructurales de la Unión, es decir, los valores señalados en el artículo 2 de la Parte I del Tratado Constitucional.

Progresar en la unificación de Europa implica integrar su diversidad filosófica y religiosa, pero también comporta la aceptación general del marco de los derechos humanos por parte de todos los interlocutores. Es en esta cuestión donde las iglesias o asociaciones religiosas presentan mayores deficiencias, por ejemplo, cuando algunas de ellas son reacias a aceptar el derecho a cambiar de religión o a no reconocer la igualdad entre el hombre y la mujer en sus espacios laborales.

Parte de la crítica al diálogo institucional entre la Unión y las iglesias deviene de la carencia que algunas de éstas presentan cuando se trata de aplicar, en sus propias estructuras, los derechos humanos. Y, así, por ejemplo la enmienda de E. Helle ha puesto de manifiesto las consecuencias que podría derivarse de ello:

“Si a las iglesias y a las organizaciones religiosas se les garantiza amplios privilegios en el Tratado Constitucional, las violaciones de otros derechos y libertades básicas que se producen en las iglesias y en los grupos religiosos se consideran aceptados”³⁶.

Es por ello por lo que algunos expertos han apuntado la idea de un diálogo condicionado únicamente con las iglesias y organizaciones no confesionales que compartan los fines perseguidos por la Unión³⁷, entre ellos los derechos humanos.

Todo parece indicar que este sistema de relación y diálogo se encuentra en una fase de evolución que requerirá, en futuros tratados, de una mayor definición. Sobre todo si se considera, además, que si el derecho comunitario tiende a ser directamente eficaz y jerárquicamente prioritario, este diálogo no puede construirse prescindiendo de los derechos fundamentales.

3. EL FACTOR RELIGIOSO EN EL TRATADO DE LISBOA: SE MANTIENE LA ESENCIA DEL TRATADO CONSTITUCIONAL

“Nunca hasta ahora quedó patente la notoria falta de visión y ambición de los líderes nacionales en la política europea. Ello nos obliga a plantear lo que acontece con un

³⁵ *Ibid.*, p. 198 y ss.

³⁶ Enmienda E. Helle, véase la página Web (<http://european-convention.eu.int/>).

³⁷ TORFS, *op. cit.* (n. 8), p. 46.

proyecto que, tras acumular éxito tras éxito en las últimas décadas, aparece ante los ojos de los europeos como extenuado, falta de ganas, ahíto de ilusión³⁸.

Esta valoración de quien representó al Parlamento Europeo en los Presidiums de las dos Convenciones desarrolladas hasta el momento, Iñigo Mendez de Vigo, pone de manifiesto que el clima imperante entre los expertos que han protagonizado y analizado el Tratado de Lisboa no es particularmente optimista.

Nos hallamos en la actualidad inmersos en otro proceso de ratificación, en esta ocasión de un Tratado de Reforma, que presenta múltiples sombras, tanto por la forma como por el contenido³⁹. Quizá el problema que subyace de fondo sea de carácter metodológico: el retorno a la vía clásica de reforma de los tratados constitutivos, es decir, al método diplomático, parece una vía agotada. Sobre todo porque tiene difícil aplicación en una “Europa de veintisiete” donde la diferente concepción del proceso de integración genera tantas excepciones que distorsiona el objetivo original de un tratado para todos los Estados miembros.

Como ha sido señalado por algunos analistas, el nuevo tratado de reforma incrementa la disparidad de regímenes jurídicos en materias tan esenciales como los derechos humanos, “lo cual encarna un muy serio riesgo de disgregación dentro de la Unión”⁴⁰. Y ello nos conduce a reflexionar sobre la gravedad de estas distorsiones que, en el fondo, nos alejan de los objetivos fundamentales, reiteradamente manifestados desde el Tratado de Maastricht. Recordémoslos: “Resueltos a salvar una nueva etapa en el proceso de integración europea emprendido con la constitución de las Comunidades Europeas”.

Con todo, estamos ante el “mejor acuerdo posible”⁴¹, si consideramos que el Tratado de Lisboa puede sacar a la Unión Europea de una crisis jurídica sin precedentes.

En lo que respecta al tratamiento del factor religioso en los futuros Tratado de la Unión Europea (TUE) y Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) conviene destacar que no se ve afectado por las modificaciones institucionales y competenciales que ambos introducen y, por el contrario, mantiene todo lo que de novedoso aportaba el Tratado Constitucional⁴². Puede llamar la atención que en la recuperación selectiva de contenidos del no ratificado Tratado Constitucional no se hayan perdido algunas normas relativas al factor religioso. Aunque si tenemos en cuenta el procedimiento que se arbitró para renegociar nuevos compromisos y consensos, en el seno de una conferencia intergubernamental de corte clásico y en escasos seis meses, se puede inferir que no hubo margen para reabrir temas polémicos que pudiesen hipotecar el resultado final en Lisboa⁴³. Si bien interesa hacer algunos comentarios sobre el debatido Preámbulo.

El Preámbulo del futuro TUE ha eliminado todos los apartados del Preámbulo del Tratado Constitucional, excepto el relativo a la “herencia cultural, religiosa y humanista de Europa” y le ha concedido un lugar preeminente entre los conocidos apartados del Tratado de Maastricht. La pervivencia de esta fórmula puede interpretarse como el mantenimiento de la ilusión constitucional en un texto que ya no necesita cumplir con su función de preámbulo constitucional, pero que recuerda al ciudadano europeo cuales son los valores fundamentalmente cívicos, de un Estado democrático de derecho, que se consideran constitutivos de la identidad europea:

³⁸ MÉNDEZ DE VIGO, *op. cit.* (n. 4). pp. 338-339.

³⁹ MANGAS MARTIN, *op. cit.* (n. 4)

⁴⁰ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, JOSÉ, *Estudio preliminar, Tratado de Lisboa 2007*. p. 32

⁴¹ *Common Market Law Review* 2007, n. 5, Editorial. p. 1235.

⁴² TORREBLANCA, *op. cit.* (n. 4)

⁴³ Véase un lúcido análisis de cómo se gestionó el Tratado de Reforma en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *op. cit.* (n. 40), p. 11-16.

“Inspirándose en 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, así como la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho”⁴⁴.

El hecho de que tales valores se pongan en relación con la “herencia cultural, religiosa y humanista de Europa”, silenciando cualquier mención a las raíces cristianas, invita de nuevo a considerar que la fórmula acuñada fue y sigue siendo el producto de un consenso. Un consenso de carácter jurídico y político donde parece cohabitar dos interpretaciones en relación con la identidad europea y su futura configuración de Europa. A modo de ejemplo merece la pena citar las palabras de dos significados juristas españoles en defensa de sus respectivas posiciones:

“La Unión –afirma Dionisio Llamazares– nace libre de las hipotecas y de los residuos históricos de cualquier fórmula de confesionalidad. Es una proclamación indirecta de aconfesionalidad. De ahí que, a pesar de las presiones, no apareciera ninguna mención de las creencias religiosas, ni del cristianismo, como tales, en el Preámbulo de la Constitución”⁴⁵.

Interpretación que contrasta con el análisis de Diego Peña cuando recuerda que,

“(…) frente a la insistencia de las iglesias (y el apoyo de varios Gobiernos) a favor de una referencia expresa a la “herencia cristiana”, los reactores del proyecto han mantenido la redacción inicial, pero el reconocimiento de la “herencia religiosa” es un dato que acredita y subraya la presencia insoslayable del hecho religioso en la vida pública de la Europa unida. Dicho de otra forma: el laicismo, en su versión excluyente de las creencias religiosas en la sociedad, no puede ser considerado como el modelo o patrón que vaya a regir en el futuro de la Unión”⁴⁶.

En realidad, de la fórmula consensuada no se puede inferir qué modelo futuro regirá en el seno de la Unión; conceptos como confesionalidad y laicismo nos retrotraen a visiones del pasado en materia de relaciones Confesiones-Estado que, si bien pertenecen a las tradiciones constitucionales de los respectivos países miembros, no deben determinar el tratamiento que se le de al factor religioso en el Derecho de la Unión.

Tal factor encuentra su pilar más sólido en la Carta de Derechos Fundamentales, que se proclamó solemnemente en Niza, en diciembre del 2000⁴⁷. La opción de la Unión por no incluir la Carta en el Tratado, pero reconociendo “los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales (...)” y precisando que tendrá el mismo valor jurídico que los tratados, en el artículo 6 del futuro TUE⁴⁸, consolida, como no podía ser menos, la presencia de los derechos fundamentales en el derecho comunitario.

⁴⁴ La versión consolidada del Tratado de la Unión Europea puede verse en (www.realinstituto-elcano.org).

⁴⁵ LLAMAZARES, *op. cit.* (n. 27). p. 97.

⁴⁶ PEÑA, D., “Debate en torno a la ponencia del profesor D. Dionisio Llamazares Fernández”, en: *Estado y religión en la Europa del siglo XXI*, Tribunal Constitucional, *op. cit.* (n. 27) p. 88.

⁴⁷ Una versión adaptada de la Carta fue proclamada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, antes de la firma del Tratado de Lisboa. Si se ratificase el Tratado, la Carta sería legalmente vinculante para todos los Estados miembros, excepto Polonia y el Reino Unido. Resolución del Parlamento Europeo de 29 de noviembre de 2007.

⁴⁸ Artículo 6.2: “La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario”.

A ello hay que añadir que el artículo 6 recoge, por primera vez en un Tratado europeo, la adhesión expresa de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de la Libertades Fundamentales (CEDH), así como a los derechos que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. Esta adhesión explícita a de servir para contribuir a una mejor coordinación entre las jurisprudencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Y tal coordinación será tanto más importante en la medida en que la regulación de la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión pasará al acervo del Derecho de la Unión conforme a lo estipulado en el artículo 10 de la Carta de Niza y el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Es bien sabido que en ambos artículos la libertad religiosa aparece regulada desde una perspectiva preferentemente individual, sin mención específica al régimen jurídico de los sujetos colectivos de tal libertad.

El vacío legal que se deriva del silencio de ambos textos en relación con las iglesias y organizaciones no confesionales, puede subsanarse mediante el recurso a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la cual ha afirmado el derecho de toda iglesia al reconocimiento de su autonomía interna⁴⁹, así como a adquirir la personalidad jurídica sin la exigencia de requisitos discriminatorios⁵⁰.

Los especialistas no dudan de la importancia de la labor de la jurisprudencia en la configuración del Derecho europeo en materia religiosa. Las decisiones judiciales servirán de guía para que los Estados subsanen eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales y eviten, igualmente, situaciones discriminatorias o privilegios no justificados dispensados a las confesiones religiosas.

4. LA IMPORTANCIA DE LA LIBERTAD RELIGIOSA EN EL DERECHO DE LA UNIÓN

Todos los países miembros de la Unión, como miembros también del Consejo de Europa, han ratificado el CEDH. Asimismo, todos ellos proclaman en sus respectivas Constituciones la defensa y respeto del derecho de libertad de pensamiento, conciencia y religión, incorporando de manera mimética las fórmulas que aparecen en las principales Declaraciones internacionales de derechos⁵¹. Parece claro, por tanto, que a la luz de tales textos y de la jurisprudencia de los Tribunales europeos, antes mencionada, la libertad religiosa se erige como principio y derecho fundamental, con plena vigencia en todos los Estados miembros.

Se avala así la existencia de una “tradicón constitucional compartida” que ofrece un acervo común en lo que respecta a la tutela del referido derecho⁵². Tal tradición supone la confirmación de la igual libertad de profesar y manifestar cualquier clase de ideas y creencias, por parte de individuos y colectivos sociales, sin otra limitación en sus manifestaciones que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. Sin olvidar que dicha

⁴⁹ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, del 14 de diciembre de 1999, en el caso *Serif. contra Grecia*.

⁵⁰ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, del 16 de diciembre de 1997, en el caso de la *Iglesia Católica de Canea contra Grecia*.

⁵¹ MARTÍNEZ TORRÓN, Javier, “La protección internacional de la libertad religiosa”, en: VV. AA., *Tratado de Derecho Eclesiástico*. EUNSA. Pamplona: 1994, pp. 141-239.

⁵² En lo que se refiere al *Ius commune* en materia de libertad religiosa, véase FREIXES SANJUAN, T. “La construcción jurisprudencial europea de la libertad religiosa”, en: MARZAL, A (ed.), *Libertad religiosa y derechos humanos*. . Barcelona: Bosch, 2004, pp. 51-67.

libertad conlleva la prohibición de no obligar a nadie a declarar acerca de sus contenidos, o de ser motivo de discriminación alguna por su causa. De donde se infiere que la misma conlleva, habitualmente, una exigencia de neutralidad del poder público ante sus diversas manifestaciones.

La tradición constitucional compartida protege y tutela una libertad religiosa que se muestra compatible con el principio de laicidad, entendido éste en su sentido estricto de neutralidad y separación. Igualmente, el principio de laicidad es compatible con la diversidad de manifestaciones colectivas de las creencias religiosas, derivadas de las tradiciones culturales y confesionales de los países de la Unión. Esta afirmación puede inferirse del nuevo artículo 4, sección 2, del TUE cuando afirma que,

“La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales, políticas y constitucionales de éstos (...)”.

De todo ello se puede deducir que el futuro de la ordenación jurídica de las entidades religiosas (iglesias, comunidades, asociaciones) en el marco del Derecho de la Unión continuará discurrendo en el ámbito de los Derechos nacionales, de acuerdo con sus tradiciones constitucionales respectivas. El ordenamiento europeo invita a la convivencia en la pluralidad de los distintos sistemas o modelos⁵³, sin rechazar o asumir unos u otros, respetando el principio de separación y de no identificación con unas determinadas creencias religiosas, pero exigiendo a los Estados miembros la adhesión a los valores que se consideran básicos para la pertenencia a la Unión.

La plausible incompatibilidad de algunos desarrollos de los distintos sistemas con el principio y derecho fundamental de la libertad de religión y conciencia implicará más a los Tribunales europeos que a las Directivas comunitarias, pues son las decisiones judiciales las que fuerzan a los Estados a corregir vulneraciones eventuales de los derechos fundamentales.

Nadie puede asegurar, en la última fase de este proceso de ratificación en el que nos encontramos, cual será el futuro del Tratado. Si, finalmente, entrara en vigor en el año 2010, dotará a la Unión de un instrumento que avance sustancialmente en la consideración institucional de la religión y posibilitará que los Estados, entre si, adecuen sus ordenamientos en la materia.

Ello, sin embargo, el fenómeno religioso que en la actualidad se expresa en Europa no obedece únicamente a una tradición histórica; más bien se trata de un fenómeno en permanente evolución que, desde luego, se manifiesta en espacios supranacionales siguiendo las pautas y conductas de su propia identidad. No es necesario realizar demasiados esfuerzos para imaginar que las posibles inadecuaciones culturales entre identidades nacionales e identidades religiosas serán causa de numerosos problemas que la jurisprudencia europea deberá afrontar.

⁵³ Un estudio pormenorizado de todos los países de la Unión Europea puede verse en LLAMAZARES, Dionisio, *Derecho de libertad de conciencia. I. Libertad de conciencia. Laicidad*, 3ª ed., pp. 195-304.

