

ma de protección de los derechos fundamentales y si éste es necesario, se nos antoja cuando menos imprescindible para poder reflexionar acerca de cuál será el contenido y alcance que el ejercicio del derecho de libertad religiosa tendrá en dicho sistema. Esta obra responde a alguna de esas cuestiones.

JAIME ROSSELL

VENTURA, Marco, *La laicità dell'Unione Europea. Diritti, mercato, religione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2001, VII + 284 pp.

El creciente proceso de la integración europea ha dado lugar no sólo al estudio de sus aspectos económicos sino también, especialmente en los últimos diez años, al examen de la tutela comunitaria de los derechos fundamentales y, entre ellos, el de libertad religiosa. Un ejemplo de esto es el libro que comentamos, en el cual su autor se plantea el tema de la relación entre el sistema de la Unión Europea y el fenómeno religioso.

El libro está estructurado en tres partes. La primera de ellas se titula *Unión Europea y libertad religiosa*, y consta de tres capítulos.

El capítulo 1 lleva por título «La tutela comunitaria de la libertad religiosa desde la sentencia Prais a los Tratados de Maastricht y Amsterdam y a la Carta de Niza».

En este capítulo se pone de relieve, en primer término, el papel decisivo desempeñado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en la protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento comunitario. Como es sabido, dada la inexistencia en este ordenamiento de un catálogo de derechos fundamentales, el Tribunal utilizó una triple argumentación para llevar a cabo la protección de éstos. En efecto, tras expresar la afirmación básica de la inclusión de los derechos fundamentales en los principios generales del derecho comunitario (sentencia Stauder, de 11 de noviembre de 1969), el Tribunal indicó las dos fuentes de referencia para la identificación de los mismos. Estas fuentes son las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros (sentencia Internationale Handelsgesellschaft, de 17 de diciembre de 1970) y los convenios internacionales sobre derechos humanos a los que dichos Estados se han adherido (sentencia Nold, de 14 de mayo de 1974).

Posteriormente, la mención de estos convenios internacionales sería precisada con la alusión expresa al Convenio Europeo de Derechos Humanos (sentencia Rutili, de 18 de octubre de 1975). Por su parte, la libertad religiosa fue incluida entre los derechos fundamentales del ordenamiento comunitario mediante la sentencia Prais, de 17 de octubre de 1976, a la que el autor dedica un breve comentario.

Tras dejar constancia de la labor desempeñada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el autor se fija en la tutela de la libertad religiosa después de los Tratados de Maastricht y de Amsterdam. En este punto, conviene hacer notar que no menciona los intentos anteriores de protección de los derechos humanos, entre los cuales figuran el Proyecto Spinelli de 1984, el Acta Única Europea de 1986, la Declaración del Parlamento Europeo sobre los derechos y libertades fundamentales de 1989, y el Proyecto de Constitución Europea de 1994.

La base normativa de la tutela de los derechos fundamentales en el ordenamiento comunitario se encuentra en el artículo 6.2 del Tratado de Amsterdam de 1997, el cual no modificó en este punto lo dispuesto en el artículo F.2 del Tratado de Maastricht de 1992, y que a su vez no ha sido objeto de modificación alguna por el Tratado de Niza de 2001, no mencionado en el libro sin duda debido a la fecha de publicación de éste. Según el citado artículo 6.2, que confirma la praxis jurisprudencial del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, «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». Evidentemente, aunque el autor no lo señala, en la mención del Convenio Europeo de Derechos Humanos deben entenderse también incluidos otros instrumentos internacionales de derechos humanos en los cuales los Estados miembros han cooperado o a los que se han adherido.

En este sistema laico y pluralista, la libertad religiosa se encuentra incluida entre los derechos fundamentales –dado que está reconocida en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y en los restantes convenios internacionales sobre esta materia, así como en las constituciones de los estados miembros– y forma por tanto parte de los *principios generales del derecho comunitario*. Esta normativa básica es preciso completarla con lo dispuesto en el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea, dirigido a luchar contra la discriminación por causa, entre otras, de la religión o de las convicciones personales.

Finaliza este capítulo con una referencia a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, la cual, aunque no tiene valor jurídico, tendrá una gran importancia en la interpretación de los derechos humanos. La Carta garantiza, en su artículo 10, el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión e igualmente la objeción de conciencia, reenviando para la regulación de esta última a las leyes de los Estados miembros. Además, la Carta reconoce otros derechos relacionados con la libertad religiosa como los de reunión y asociación, a la vida privada y familiar, al matrimonio y a la libertad de expresión.

El capítulo 2 se titula «La libertad religiosa en el Convenio Europeo de Derechos Humanos».

Como señala el autor, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el artículo 6.2 del Tratado de la Unión Europea y la Carta de los Derechos Fundamentales establecen un parámetro esencial para la interpretación comunitaria de los derechos fundamentales en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Sin embargo, partiendo de esta base, es preciso tener en cuenta que este Convenio no es directa y formalmente vinculante para la Unión Europea. Su valor es indirecto en cuanto que dicho artículo 6.2 establece la vinculación del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas al contenido del Convenio, pero no a la interpretación que del mismo haga el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Por tanto, los dos sistemas de tutela de los derechos humanos –el del Consejo de Europa y el de la Unión Europea– son distintos y tienen profundas diferencias, que examina el autor.

Después de mencionar el reconocimiento de la libertad religiosa en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, se examina en este capítulo la interpretación de la misma llevada a cabo por los órganos judiciales de Estrasburgo. Esta interpretación se caracteriza, en primer lugar, por el carácter restrictivo dado al significado y contenido de la libertad religiosa. Ello ha limitado excesivamente, a juicio del autor, la capacidad de tutela del Convenio y ha supuesto un control sobre la naturaleza religiosa de determinadas convicciones y comportamientos sumamente criticable desde el punto de vista del principio de laicidad.

Una ulterior restricción de la libertad religiosa radica en la interpretación jurisprudencial de la relación existente entre el margen de discrecionalidad, reconocida a los Estados en la valoración de los límites establecidos a la misma por el artículo 9.2 del Convenio, y el principio de proporcionalidad. Este principio permite al Tribunal Europeo de Derechos Humanos la limitación de la discrecionalidad estatal, determinando si las restricciones impuestas a la libertad religiosa en un determinado ordenamiento constituyen medidas necesarias en una sociedad democrática. Sin embargo, para el autor, el principio de proporcionalidad ha sido prevalentemente aplicado no como límite a la discrecionalidad estatal sino como técnica de reenvío a la misma, justificando así las limitaciones impuestas por el derecho interno al pluralismo. En apoyo de su postura, el autor examina las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los casos *Otto Preminger Institut*, de 1994; *Kokkinakis*, de 1993; *Manoussakis*, de 1996; y *Thlimmenos*, de 2000.

Un tercer aspecto de la jurisprudencia de los órganos judiciales de Estrasburgo se refiere a la subjetividad, a la autonomía y a la igualdad de las confesiones. En este punto, dicha jurisprudencia ha interpretado que el artículo 9 del Convenio tutela no sólo los derechos individuales, sino también los de los grupos religiosos. Asimismo, ha entendido que este artículo implica la prevalencia de la autonomía de las confesiones, en caso de conflicto, sobre la libertad religiosa de sus miembros. Por otra parte, en el ámbito del margen de discrecionalidad reconocido a los Estados, esta jurisprudencia ha considerado compatibles con el Con-

venio los diversos sistemas de relaciones entre la Iglesia y el Estado existentes en Europa y, particularmente, la subsistencia de aquellos que establecen una o varias iglesias estatales.

El autor termina este capítulo poniendo de relieve la concurrencia de los dos sistemas –el del Consejo de Europa y el de la Unión Europea– respecto de la libertad religiosa y los problemas que se pueden derivar de este hecho. A nuestro juicio, hubiera sido deseable respecto de esta cuestión una referencia a la relación entre el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la que se examinasen la progresiva afirmación de la competencia de este último sobre el ordenamiento comunitario y las soluciones propuestas para evitar los conflictos hoy día existentes entre ambos órganos judiciales.

El capítulo 3 lleva por rúbrica «La libertad religiosa en las “tradiciones constitucionales comunes” de los países miembros de la Unión Europea».

Al abordar el objeto de este capítulo, el autor señala que las tradiciones constitucionales comunes no pueden significar una media constitucional común, ni tampoco la elección del ordenamiento interno que establezca el nivel de tutela más alto para los derechos fundamentales. Por ello, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas deberá elaborar una noción comunitaria de los derechos fundamentales, que supere el carácter específico de su tutela en cada ordenamiento estatal.

Un buen punto de partida para ello es, en su opinión, el de entender que en materia de libertad religiosa existen cuatro elementos comunes básicos en los Estados que integran la Unión Europea. Estos elementos son la neutralidad estatal frente a las convicciones religiosas, la autonomía del ámbito religioso, el derecho del Estado a intervenir en este ámbito para asegurar el respeto de los principios fundamentales y del orden público, y la cooperación entre el Estado y las confesiones. La síntesis de estos elementos supone la articulación de las tradiciones constitucionales comunes respecto de la libertad religiosa sobre dos elementos básicos: la laicidad europea y la cooperación entre el Estado y las confesiones.

La primer tradición constitucional común es que el reconocimiento y la garantía de la libertad religiosa son consecuencias directas del carácter democrático y pluralista del Estado, y que estas dos características estatales pueden expresarse convencionalmente en el valor de la laicidad. Naturalmente, esta laicidad común debe entenderse en una acepción más amplia que la elaborada en los distintos países pertenecientes a la Unión Europea. Así, esta laicidad comporta una serie de valores comúnmente aceptados por estos países. Entre ellos, cabe mencionar la separación entre el poder político y el religioso, la independencia del individuo y del Estado de la autoridad religiosa, la distinción entre normas morales y jurídicas, y la fundamentación de la soberanía en la voluntad popular.

La segunda tradición constitucional común básica consiste en el replanteamiento de la separación entre el Estado y las confesiones. En este punto, conviene tener en cuenta que en Europa se ha extendido una práctica que intenta coordinar separación y cooperación, laicidad y concertación. La cooperación, que comporta un derecho especial para las confesiones diferenciándolas de otras asociaciones, es necesariamente selectiva. Esto implica el riesgo de tratamientos diferentes que pueden ser discriminatorios, y el problema del reconocimiento de una esfera de autonomía confesional frente a la cual el Estado suspende sus propias garantías.

En conclusión, resulta evidente para el autor la dualidad de la actitud comunitaria en relación con los derechos fundamentales. Por un lado, está la tendencia centrípeta representada por la consolidación de un núcleo central y común –tratados internacionales, Convenio Europeo de Derechos Humanos, y tradiciones constitucionales comunes– el cual la Unión Europea puede interpretar sintetizándolo. Por otro, está la tendencia centrífuga ínsita en el vínculo inseparable existente entre identidades nacionales y modelo estatal de tutela de la libertad religiosa.

La rúbrica de la segunda parte –en la cual se examina básicamente si el factor religioso entra en el ámbito de las competencias del derecho comunitario, y que también está dividida en tres capítulos– es «Unión Europea y fenómeno religioso».

El título del capítulo 1 es «La presencia del fenómeno religioso en los ámbitos de competencia comunitaria».

En este capítulo el autor pone de manifiesto que, en el marco de las atribuciones económicas comunitarias, la Unión Europea y la religión tienen una influencia recíproca. Así, tienen relevancia religiosa las competencias comunitarias en materia laboral –los tiempos para la oración y el calendario de las festividades–, de circulación –medidas restrictivas sobre la circulación de ciertos grupos religiosos–, de publicidad, de televisión, de ayudas estatales, y de régimen fiscal. También resulta evidente el impacto del derecho y de la política comunitarias sobre el fenómeno religioso en materia de objetivos sociales.

En este sentido, hay una serie de actos comunitarios con relevancia directa sobre el fenómeno religioso. En primer lugar, en el derecho de desarrollo de la normativa comunitaria básica se encuentran diversas directivas y reglamentos, en materias de competencia de la Unión Europea, que inciden en el factor religioso. Entre ellos, cabe citar los referentes al sacrificio de animales y a la comercialización de carnes. En este punto, es preciso hacer constar que numerosas directivas establecen cláusulas especiales por razones religiosas. En materia de radio y televisión, se dispone que la publicidad no puede interrumpir la transmisión de los servicios religiosos, ni las transmisiones de contenido religioso de duración inferior a treinta minutos. Los edificios de culto han sido incluidos entre los inmuebles de carácter cultural o social. Igualmente, el régimen jurídico sobre los efec-

tos de las decisiones en materia matrimonial ha exceptuado lo dispuesto en los concordatos concluidos entre la Santa Sede y Portugal, España e Italia.

En segundo lugar, otra muestra empírica de la presencia del factor religioso entre las competencias del derecho comunitario está constituida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que en una veintena de sentencias ha contemplado casos en los cuales el elemento religioso formaba parte del supuesto de hecho.

Por último, el autor alude a las importantes interconexiones entre el derecho comunitario y la religión, que se encuentran en algunos actos políticos de la Unión Europea. Tal es el caso de la Declaración n. 11, anexa al Tratado de Amsterdam, sobre el estatuto de las iglesias y de las organizaciones no confesionales. Igualmente, es preciso tener en cuenta las numerosísimas cuestiones parlamentarias y resoluciones del Parlamento Europeo relativas, entre otros temas, al trabajo dominical, la cultura, la discriminación religiosa, la objeción de conciencia y la tutela de las minorías religiosas.

El capítulo 2 recibe el título de «El fenómeno religioso en el espacio comunitario. Los sujetos religiosos entre la igualdad y la diferencia, modelo concurrente y modelo proteccionista».

Según el autor, el tratamiento comunitario del fenómeno religiosos presenta dos modelos básicos. Por una parte, está el modelo concurrente en el cual el dato religioso se reconduce al derecho comunitario común, promovándose el principio de igualdad y de libre concurrencia entre las confesiones y entre éstas y los grupos no religiosos. Y, por otra, se encuentra el modelo proteccionista, caracterizado porque las autoridades comunitarias, aun reconociendo que el factor religiosos entra en el ámbito de sus competencias, han reenviado a los Estados miembros la apreciación y regulación del mismo. Este sistema comporta, ciertamente, significativas derogaciones del ordenamiento comunitario en favor de los derechos internos.

Estos dos modelos básicos se reflejan en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Así, una primera orientación del Tribunal—reflejada en el caso *Her Majesty's Customs and Excise*, de 1994— ha sido la de reconocer la naturaleza religiosa del caso y reenviar su solución a los Estados miembros, alegando la propia incompetencia. Por el contrario, una segunda postura del Tribunal ha consistido en considerar que el elemento religioso no le impedía considerar el caso como de su exclusiva competencia, ni entrar por tanto a valorarlo según las normas comunitarias, sin tener prácticamente en cuenta la especificidad de dicho elemento. Esta postura está reflejada en los casos *van Duyn*, de 1974; *van Roosmalen*, de 1986; *Steyman*, de 1988; y *Kostantinidis*, de 1993, que son examinados por el autor.

En el modelo concurrente se niega la relevancia jurídica al carácter específico del dato religioso, se realiza el principio de igualdad y se considera el ámbito comunitario como un espacio de libre concurrencia de bienes, servicios y sujetos

religiosos de un modo no diferente a cuanto sucede para cualquier otra clase de bienes, servicios y sujetos. En este modelo, el derecho comunitario no incide sobre el factor religiosos en cuanto tal, sino cuando éste se manifiesta en un ámbito de competencia de la Unión Europea y es juzgado o regulado dentro de unas categorías más amplias como son la circulación de personas, de bienes y servicios, las relaciones laborales, etc.

El modelo concurrente otorga la primacía al principio de igualdad y no discriminación sobre los de especificidad y autonomía del fenómeno religioso. Por ello, este modelo no resulta del agrado de los Estados integrantes de la Unión Europea ni de los sujetos religiosos colectivos, los cuales creen que peligran las legítimas exigencias de la vida religiosa.

El modelo proteccionista salvaguarda la especificidad religiosa, sustrayéndola a la dinámica de la libre concurrencia, y tutela la diversidad y la autonomía de los diferentes sistemas nacionales de regulación jurídica del factor religioso. Este modelo promueve la diferencia no a través de la igualdad —que permanece, naturalmente, como un principio guía— sino mediante la expresa consideración del dato religioso como razón para un trato específico.

El modelo proteccionista tiene la ventaja de que, al prestar mayor atención al carácter específico del factor religioso, puede llevar a cabo una regulación más acorde con las necesidades propias del mismo. Sin embargo, también presenta inconvenientes. Entre ellos, menciona el autor la dificultad de seleccionar a los sujetos y a las situaciones merecedores de protección. Igualmente, el problema de conjugar adecuadamente la igualdad y las diferencias. Y, finalmente, la cuestión de cómo justificar y realizar un sistema proteccionista de derecho eclesiástico, mientras que los demás ámbitos del ordenamiento interno deben adaptarse a un nivel europeo para así armonizarse con los restantes derechos nacionales.

«Competencias, subsidiariedad, soberanía. Flexibilidad y coparticipación de poderes en el “gobierno” del fenómeno religioso» es el título del capítulo 3.

En primer lugar, el autor se detiene en el examen del sistema de las competencias existente en la Unión Europea. Este sistema se rige por dos principios básicos, el de las competencias atribuidas a la Unión por los Estados integrantes de la misma, y el de subsidiariedad.

En virtud del primer principio, recogido en el artículo 5 del Tratado de la Comunidad Europea, «la Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna». Este principio, que constituye una garantía de las prerrogativas de los Estados miembros, comporta la primacía del derecho comunitario, respecto de las competencias transferidas, sobre los ordenamientos nacionales.

Una segunda garantía de las prerrogativas nacionales es el principio de subsidiariedad. De acuerdo con este principio, contenido en el artículo 5 citado, «en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que

los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario». Resulta evidente la importancia de la aplicación de este principio a actos comunitarios susceptibles de recaer sobre el factor religioso, pudiendo darse el caso de que la Unión, aun comprobando que dicho factor está dentro del propio ámbito de competencias, considera que corresponde intervenir a un Estado miembro.

Teniendo en cuenta lo dicho, el reparto de competencias entre la Unión y los Estados resulta sumamente dinámico, debido a la existencia de fuertes elementos de flexibilidad.

En segundo lugar, entiende el autor que el peculiar sistema de atribución de competencias en la Unión no se comprendería si no se colocase en la perspectiva de la elaboración comunitaria de un nuevo modelo de soberanía. En efecto, la Unión Europea está construida de acuerdo con una idea de soberanía fragmentada y compartida, que es alternativa en relación con la estatal tradicional. A esta soberanía alternativa se reconduce la dialéctica entre identidad nacional e identidad comunitaria. La Unión se estructura por tanto sobre el principio, establecido en el artículo 6.3 del Tratado de Amsterdam –en la actualidad, el Tratado de Niza–, del respeto de la identidad nacional de los Estados miembros.

El respeto de la identidad nacional incluye también el de las manifestaciones de la misma referentes al factor religioso, y en especial el de los diferentes sistemas de regulación del régimen de las confesiones y de la libertad religiosa. En este sentido, según el autor, la realización jurídica más evidente del principio del respeto a la identidad nacional está representada por el modelo proteccionista.

Sin embargo, el respeto a la identidad nacional no es absoluto, porque tiene que armonizarse con la surpranacionalidad, la cual se encuentra en la base de la construcción europea. Por ello, no puede amparar actos jurídicos claramente contrarios a los objetivos y principios de la Unión. Así unidas, la identidad nacional y la de la Unión Europea constituyen el nuevo modelo comunitario de soberanía.

Para el autor, la armonización de la identidad nacional con la comunitaria en el marco de la soberanía compartida de la Unión puede lograr que las dos vías de aproximación europea al factor religioso –la local y la supranacional e igualmente la concurrente y la proteccionista–, hasta ahora generadoras de conflictos, resulten coordinadas y armónicas. A su juicio, la gran oportunidad de la concepción comunitaria está en conjugar las imprescindibles atribuciones locales con los principios e instrumentos supranacionales, dentro de una construcción europea de identidades múltiples, laica y pluralista.

Finalmente, el autor considera que, en el sistema de la Unión Europea, resulta anacrónico plantearse abstractamente la cuestión de si corresponde a ésta o

cada Estado la competencia en materia religiosa. Primero, porque esta competencia está compartida, y, segundo, porque resulta imposible individualizar una *materia religiosa*, aislada de las restantes, sobre la cual afirmar la competencia de los Estados y excluir la de la Unión.

En efecto, en cuanto a las competencias compartidas, es preciso tener en cuenta que los Estados miembros no han conferido a la Unión el poder de uniformar globalmente los diversos sistemas nacionales de relaciones entre el Estado y las confesiones. Sin embargo, con ello no han excluido la legitimidad de la intervención de la Unión, dentro del ámbito de sus competencias, sobre la regulación jurídica del fenómeno religioso.

Por otro lado, resulta imposible configurar una *materia religiosa* sobre la cual afirmar la competencia estatal exclusiva. Ciertamente, los Estados tienden a defender sus propios sistemas de derecho eclesiástico. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que esos mismos Estados se opusieron a la propuesta de una formalización en el Tratado de Amsterdam de la incompetencia de la Unión para derogar el derecho eclesiástico interno.

La tercera y última parte del libro, que como las dos anteriores contiene tres capítulos, se titula «Unión Europea y confesiones religiosas».

El capítulo 1 se denomina «El diálogo entre la Unión Europea y las confesiones religiosas después de Maastricht. Objetivos y exigencias por parte comunitaria y por parte confesional».

El capítulo se inicia haciendo constar que a partir de los últimos años de la década de los ochenta, y sobre todo durante los noventa, se ha iniciado un diálogo entre las autoridades comunitarias y algunas confesiones. Este diálogo ha sido favorecido, básicamente, por dos condiciones.

La primera de ellas ha sido el deseo, manifestado en la Unión, de construir una Europa social. El diálogo en torno a una Europa social, y no meramente económica, tiene especial importancia porque puede extenderse –hasta ahora ha estado limitado al ámbito del trabajo y de la previsión– al campo más amplio de las relaciones entre la Unión y la sociedad civil. En este sentido, se puede hablar de un *diálogo civil* comunitario con el que se viene institucionalizando una práctica de relaciones entre la autoridad comunitaria y diversos sujetos empeñados en lograr la cohesión social y civil de Europa. *Diálogo social* y *diálogo civil* representan un claro presupuesto para el diálogo entre la Unión y las confesiones, en cuanto importante factor de espiritualización de la vida social.

Una segunda condición para el diálogo entre la Unión y las confesiones es la necesidad de encontrar un *alma* espiritual y ética para Europa, que sirva de guía a la nueva fase de la integración europea. Esta idea fue expuesta en noviembre de 1990 por el Presidente de la Comisión Europea Jacques Delors, en una reunión con los representantes de algunas de las confesiones existentes en Europa. Evidentemente, el ideal de hallar un *alma* para Europa comporta un

diálogo entre las autoridades comunitarias y los grupos confesionales y filosóficos.

Puesta de relieve la existencia de este diálogo, se indica que las autoridades comunitarias persiguen a través del mismo un triple objetivo. En primer lugar, la consecución de una profunda y más amplia integración europea. En segundo lugar, una mejor determinación de la naturaleza y los fines de la acción comunitaria en sentido ético, espiritual y cultural. Por último, la realización de una política más adecuada de asistencia y ayuda al desarrollo y valorización del patrimonio cultural europeo.

Sin embargo, a causa de su carácter dinámico, este diálogo tiene un bajo grado de formalización jurídica e institucional. En efecto, sólo la Santa Sede tiene acreditado un nuncio ante la Unión Europea. En concreto, el desarrollo del diálogo está encomendado a la *Célula de prospección (Forward studies unit)*, organismo instituido en el seno de la Presidencia de la Comisión.

Desde el punto de vista confesional, el contacto de las autoridades religiosas con las instituciones de la Unión representa para aquéllas la posibilidad de convertirse en interlocutoras del proceso de integración europea. Sin embargo, la estrategia confesional está lógicamente muy diversificada.

Una muestra de esta diversificación está constituida por la presencia de entidades interconfesionales ecuménicas, como la *Commission for Church and Society of European Churches (CEC)* y la *World Conference on Religion and Peace (WCRP)*.

Particularmente significativa es la condición de la Iglesia Católica. Esta iglesia está, como dijimos, representada ante la Unión Europea por un nuncio. Además, las conferencias episcopales europeas están representadas por el Consejo de las Conferencias Episcopales de Europa (CCEE). En el seno del CCEE funciona desde 1980 una Comisión de los episcopados de la Comunidad Europea, que mantienen regularmente relaciones con los organismos comunitarios.

Una posición de gran interés jurídico-institucional es la de los musulmanes europeos. En este caso se plantea el problema de una representación unitaria, pues la única organización registrada en la Célula, el Consejo Musulmán de Cooperación en Europa, no ha sido capaz de asumir un papel unificador.

También hay que resaltar la peculiar posición de las confesiones vinculadas orgánicamente a algunos Estados miembros de la Unión. Tal es el caso de la Iglesia Anglicana, ligada por un lado a la política comunitaria del Reino Unido y, por otro, comprometida en un proceso de desinstitucionalización, de gran alcance ecuménico. En relación con la Iglesia Ortodoxa, coexisten los esfuerzos de superar los tradicionales particularismos de las iglesias autocéfalas a través de una representación unitaria —el *Bureau de l'Église orthodoxe auprès l'Union européenne*— con la peculiaridad de la Iglesia Ortodoxa Griega, que es la única iglesia ortodoxa con una representación propia en la Unión.

Especialmente delicada es la posición de los nuevos movimientos religiosos. Éstos, aunque están interesados en el diálogo, no se encuentran estructurados institucionalmente y por ello se esfuerzan para que se les reconozca de hecho la naturaleza de confesión, la cual es condición para acceder a dicho diálogo.

Finalmente, no debe olvidarse la condición específica de las organizaciones filosóficas y no confesionales.

La rúbrica del capítulo 2 es «Las garantías para una cooperación compatible con los principios de la Unión Europea. Derechos individuales y autonomía confesional».

El autor examina en este capítulo, en primer lugar, las garantías procedimentales de la cooperación entre la Unión Europea y las confesiones religiosas. Estas garantías tienen como fin la salvaguarda de los principios de democracia, pluralismo y laicidad. Para lograr esta finalidad se requieren dos condiciones básicas.

La primera de ellas es el empeño del Parlamento Europeo para que los diferentes aspectos de la relación entre la integración europea y el fenómeno religiosos se elaboren y debatan ante la opinión pública, de acuerdo con el principio de transparencia establecido en el artículo 1 del Tratado de la Unión Europea. La segunda condición se refiere a la identificación de los sujetos confesionales con los que las autoridades comunitarias deben llevar a cabo el diálogo. Aunque en esta identificación resulta inevitable la existencia de alguna selección, es fundamental que ésta se realice conforme a criterios de racionalidad y no suponga lesiones intolerables para los derechos individuales y colectivos.

En segundo lugar, el autor se refiere a las garantías sustanciales de la mencionada cooperación. En relación con las mismas, es preciso tener en cuenta que el diálogo y la cooperación con las confesiones no puede olvidar el carácter fundamental laico y pluralista de la Unión Europea. Por ello, las autoridades comunitarias no pueden dar por supuesto el *valor positivo* de la aportación religiosa. En efecto, el valor de esta aportación varía profundamente según las diversas situaciones culturales y el tipo de experiencia religiosa, y lo mismo puede ser un factor de cohesión y ecumenismo que revelarse como una fuente de conflictos y antiecuménica.

Por otra parte, el valor de la aportación religiosa debe ser relativizado teniendo en cuenta la secularización de la sociedad europea y, sobre todo, la multitud de actitudes existentes hacia la religión –indiferencia, agnosticismo, ateísmo, etc.– en dicha sociedad. En particular, la referencia al patrimonio espiritual y la fuerza de cohesión de las confesiones no debe comportar una insuficiencia constitucional comunitaria –en cuanto a valores y principios– que deba ser colmada mediante el reenvío a una autoridad externa, portadora además de una verdad de origen divino.

Finalmente, en este capítulo el autor estudia la relación entre la tutela de los derechos individuales y la autonomía de las confesiones. Respecto de esta cues-

ción, señala que un aspecto especialmente problemático del diálogo entre la Unión y las confesiones radica en el hecho de que varias de ellas, aunque están dispuestas a la cooperación, no reconocen en sus ordenamientos algunos de los derechos fundamentales garantizados por la Unión Europea. Teniendo en cuenta este hecho, es preciso partir de la base de que tanto la Unión como los Estados miembros reconocen una amplia autonomía a las confesiones. Sin embargo, cabe el riesgo del sacrificio de los derechos individuales a los colectivos en el seno de las mismas. Por ello, un importante sector doctrinal ha advertido de este posible riesgo y se ha manifestado en contra de la opinión que sostiene la imposibilidad de un control estatal sobre las normas confesionales sin tener en cuenta sus efectos sobre la condición de los individuos.

El autor concluye este capítulo afirmando que en el sistema comunitario no cabe, ciertamente, negar el carácter específico de las confesiones y de sus sistemas normativos. Sin embargo, el diálogo entre la Unión y las confesiones deberá eliminar cualquier tipo de cobertura y de legitimación a las violaciones de los derechos fundamentales individuales realizadas al amparo de los sistemas confesionales. Deberá evitarse la existencia de puertos francos en los que se suspendan las fundamentales garantías derivadas de los principios del pluralismo, laicidad, democracia, libertad, igualdad y no discriminación.

El capítulo 3 recibe la denominación de «El vínculo del reconocimiento comunitario de las confesiones religiosas y de su estatuto en los países miembros. La declaración n. 11 anexa al Tratado de Amsterdam».

El capítulo comienza señalando que, en vista de la conferencia intergubernativa de Amsterdam, algunas confesiones –y especialmente la Iglesia Católica– tomaron la iniciativa para salvaguardar su condición favorable en el ordenamiento interno de los Estados miembros, y para bloquear la influencia comunitaria sobre la normativa nacional en materia eclesiástica. Para ello, propusieron un artículo en el cual se establecía que el estatuto de las iglesias correspondía exclusivamente al derecho interno de cada Estado y escapaba a toda armonización europea. La misma propuesta se reiteró en la reunión de Bruselas, de 6 de octubre de 1995, organizada por la Comisión de los obispos de la Comunidad Europea.

El 4 de marzo de 1996, por iniciativa de un grupo de expertos –detrás de los cuales estaba la Santa Sede– se propuso que el artículo F del Tratado de la Unión reconociese expresamente el papel de las iglesias en la identidad nacional y en el patrimonio cultural común. Sin embargo, la propuesta no fue acogida y, después de unas negociaciones intergubernativas, se redactó la Declaración n. 11 anexa al Tratado de Amsterdam. La Declaración, que no tiene valor jurídico sino político, reconoce la voluntad de la Unión Europea de respetar y no prejuzgar el estatuto previsto en las legislaciones nacionales de los Estados miembros para las iglesias y asociaciones o comunidades religiosas, así como para las organizaciones filológicas y no confesionales.

Doctrinalmente, la Declaración n. 11 se ha considerado como una pérdida del valor constitutivo de la religión en el ámbito jurídico comunitario. En sentido contrario, se ha puesto de relieve que la Declaración supone una directriz de gran peso al reconocer el estatuto nacional de las iglesias y la necesidad de un vínculo de cooperación institucional entre la Unión Europea y las confesiones.

A juicio del autor, cualquiera que sea el juicio sobre la Declaración n. 11, resulta evidente que después de ella el sistema comunitario no puede ser extraño al fenómeno religioso europeo.

El libro termina con unas «Conclusiones», tituladas «Derecho y religión en Europa: el laboratorio comunitario».

En ellas, el autor manifiesta que, debido a sus características, el sistema de la Unión Europea se presenta como un *laboratorio*, en el que se perfilan las nuevas fronteras de las relaciones entre derecho y religión.

Así, el derecho de la Unión es un laboratorio del proceso de convergencia y armonización –pero también de las divergencias– de los derechos europeos referentes al fenómeno religioso.

Por otra parte, el desarrollo del sistema jurídico de la Unión se configura como un laboratorio del nacimiento de un derecho eclesiástico europeo o *derecho europeo de las religiones*. Este derecho debe tener en cuenta que el proceso de integración europea supone la regulación jurídica del factor religioso no como una materia aislada, sino en conjunción con otras. Asimismo, deberá tener presente que la contribución comunitaria a la regulación jurídica de dicho factor no puede abstraerse de la historia de un sistema nacido y crecido en torno al fenómeno económico.

Sentado lo anterior, el autor concluye afirmando que la aproximación de la Unión Europea al factor religioso debe estar fuertemente vinculada a los valores comunes de la experiencia política y jurídica del continente. En torno a estos valores –la democracia, el pluralismo y la laicidad– deben convivir la religión, el mercado y los derechos.

El libro comentado –que va acompañado de una cuidada relación de la jurisprudencia de los órganos de Luxemburgo y de Estrasburgo citada, y por un detallado índice onomástico– constituye, a nuestro juicio, un serio esfuerzo de construcción de los aspectos básicos de la regulación jurídica comunitaria del factor religioso. Además, plantea una serie de sugerentes problemas –el régimen de fuentes del derecho comunitario, la relación entre el sistema del Consejo de Europa y el de la Unión Europea en materia de libertad religiosa, los límites de la autonomía estatal respecto del estatuto jurídico de las confesiones y su compatibilidad con el ordenamiento comunitario, la cooperación de la Unión con las confesiones y el respeto de los principios de laicidad y de igualdad, etc.– que sin duda serán fuente de ulteriores estudios.