

LA ASISTENCIA RELIGIOSA EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS ITALIANOS¹ THE RELIGIOUS ASSISTANCE IN THE ITALIAN PRISONS

Víctor Moreno Soler

Ayudante Doctor
Universitat de València

Fecha de recepción: 02/07/2024

Fecha de aceptación: 19/07/2024

RESUMEN

En los últimos años ha crecido el interés por la asistencia religiosa en los centros penitenciarios. El hecho de que haya quedado constatado que se trata de un lugar off-line por excelencia en el que se llevan a cabo procesos de radicalización violenta ha hecho florecer la cuestión relativa a la asistencia religiosa en estos establecimientos.

Con el objeto de poder comparar el camino emprendido por nuestro país en los últimos años, acudimos al ordenamiento jurídico italiano para observar qué similitudes y diferencias se aprecian. Para una mejor comprensión, será necesario aproximarnos, en primer lugar, a la configuración del derecho a la libertad religiosa en este país, así como a la regulación de los ministros de culto.

De esta forma, se pone de manifiesto que, en realidad, nos encontramos ante dos sistemas que, pese a que han llegado a una meta similar, tienen en realidad poco compartido en el proceso seguido para lograrla.

PALABRAS CLAVE

Asistencia religiosa, centros penitenciarios, ministros de culto, Italia.

¹ Este trabajo es uno de los frutos de la estancia de investigación que realicé durante los meses de mayo y junio de 2023 en la *Università Statale degli Studi di Milano*; agradezco al Prof. Marcello Toscano la ayuda y la atención que me brindó durante toda mi estancia.

ABSTRACT

In recent years, there has been a growing interest in religious assistance in prisons. The fact that it has been proven that it is an off-line place par excellence where processes of violent radicalization take place has led to a flourishing of the regulation of religious assistance in these establishments.

In order to be able to compare the path taken by our country in recent years, we focus our attention on the Italian legal system to see what similarities and differences can be observed. For a better understanding, it will be necessary to first approach the configuration of the right to religious freedom in this country, as well as the regulation of ministers of religion.

In this way, we will realize that in reality we are dealing with two systems which, although they have reached a similar goal, in reality have little in common in the way they have had to get there.

KEYWORDS

Religious assistance, prisons, ministers of religion, Italy.

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La configuración de la libertad religiosa en Italia. 2.1 Marco constitucional. 2.2 La ausencia de una ley de libertad religiosa. 2.3 El camino hacia la «intesa» y la diferencia de trato en caso de contar con ella. 3. Los ministros de culto en el ordenamiento jurídico italiano. 3.1 El derecho a designar sus ministros de culto en la normativa común. 3.2 El derecho a designar los ministros de culto en la normativa pacticia. 4. La asistencia religiosa en los centros penitenciarios italianos. 4.1 La libertad religiosa en los centros penitenciarios italianos. 4.2 La asistencia religiosa en los centros penitenciarios. 4.3 El «Protocollo tra Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e UCOII». 5. Algunas consideraciones finales.

1. INTRODUCCIÓN

Los centros penitenciarios han suscitado un interés creciente en la última década. El hecho de que muchos informes, como el que realiza anualmente Europol (TE-SAT) reiteren, año tras año, que el ámbito penitenciario constituye el lugar de radicalización *off-line* por excelencia, ha tenido un indudable impacto en la atención que los poderes públicos dedican a este espacio. Una de las manifestaciones más evidentes es la asistencia religiosa en estos centros, por el papel que podría estar

jugando el ministro de culto en los procesos de radicalización violenta que se llevarían a cabo en algunos de estos centros.

Siendo conscientes de que se trata de un desafío que no conoce de límites transfronterizos, puede resultar interesante descubrir el modo en que otros países abordan esta temática en sus ordenamientos jurídicos. Sin embargo, estos estudios han de ser siempre tomados con cautela, pues como es fácil de imaginar las regulaciones que se implementan responden a la tradición jurídica de cada país. Por ello, las soluciones que se encuentran en unas latitudes no siempre son fácilmente exportables a otras normativas. Por este motivo, la doctrina *eclesiasticista* española ha dirigido en ocasiones su mirada hacia Italia, pues se ha considerado que tiene un marco jurídico que se caracteriza por tener muchas semejanzas con el nuestro. Se han apuntado dos coincidencias que podrían explicar estas similitudes: su pasado concordatario y unos regímenes totalitarios o autoritarios que estuvieron presentes durante una buena parte del siglo pasado².

No obstante, como veremos en las próximas líneas, pese a que podemos situarnos en unas coordenadas próximas, las diferencias empiezan a ser notables en el momento en que se profundiza con más intensidad en el estudio del ordenamiento jurídico italiano. Por ello, consideramos conveniente analizar las claves que nos ofrece el sistema italiano, antes de poder profundizar en la figura de los ministros de culto en su normativa nacional y poder comprender mejor la forma en la que este país ha decidido enfocar la configuración de la asistencia religiosa en los centros penitenciarios italianos.

2. LA CONFIGURACIÓN DE LA LIBERTAD RELIGIOSA EN ITALIA

2.1. Marco constitucional

De la Constitución italiana se extrae un modelo laico que, como en nuestro sistema, no se traduce en una hostilidad ante el fenómeno religioso, sino más bien en una relevancia y promoción del mismo.

² GARCÍA-PARDO, D., *El sistema de acuerdos con las confesiones minoritarias en España e Italia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999, p. 17.

Ambas se derivarían del interés tanto por su contribución al pleno desarrollo de la persona humana³, como incluso por el deber de cada ciudadano de contribuir al progreso espiritual de la sociedad⁴. Además, es uno de los elementos de la identidad personal que la Constitución reconoce y garantiza⁵. Ello justifica la acción del Estado para remover los obstáculos que impidan que esta libertad pueda ser ejercitada por parte de los ciudadanos (artículo 3.2), al cual el artículo 9.2 de la Constitución Española reproduce en buena medida⁶.

No es de extrañar, por tanto, que la Corte Constitucional italiana haya afirmado que el principio de la laicidad del Estado no implica una indiferencia, sino una garantía del Estado para la salvaguarda de la libertad religiosa⁷. Cabe destacar que esta libertad está protegida expresamente en el artículo 19 de la Constitución, que establece:

«Todos tienen derecho a profesar libremente su propia fe religiosa de cualquier forma, individual o asociada, hacer propaganda de la misma y

³ El artículo 3.2 de la Constitución Italiana establece: «Corrisponde a la República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del País». Puede verse el texto de la Constitución Italiana en español en: https://www.prefettura.it/files/allegatipag/1187/costituzione_esp.pdf (Última consulta: 1 de julio de 2024). Todas las referencias que posteriormente realizamos relativas al texto constitucional italiano están extraídas de esta traducción oficial.

⁴ En el artículo 4.2 se dispone: «Todo ciudadano tiene el deber de desempeñar, según sus posibilidades y su propia elección, una actividad o función que conduzca al progreso material o espiritual de la sociedad».

⁵ En su artículo 2: «La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, tanto como individuo, como en el seno de las formaciones sociales en las que desarrolla su personalidad, y exige el cumplimiento de los deberes inderogables de solidaridad política, económica y social». *Ibidem*.

⁶ El mismo precepto comprende el mandato constitucional: «Corrisponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». *Ibidem*.

⁷ La Sentencia núm. 203 de 1989 de la Corte Constitucional italiana ha expresado que este principio supremo de la laicidad del Estado: «implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale». Además, el mismo pronunciamiento añade: «l'attitudine laica dello Stato-comunità [...] che risponde non a postulati ideologici ed astratti di estraneità, ostilità o confessione dello Stato-persona o dei suoi gruppi

practicar el culto correspondiente en privado o en público, con tal de que no se trate de ritos contrarios a las buenas costumbres».

Además, hemos de subrayar que el establecimiento de formas de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas no afectaría a la distinción de sus respectivos ámbitos competenciales, sino que se trataría de abordar materiales que resultan de interés común para ambos⁸. De hecho, del propio texto constitucional italiano se deduce la relevancia que adquiere esta cooperación –que parte de la autonomía de las confesiones– para su ordenamiento, al poner en relación en un mismo precepto esta laicidad y la cooperación entre el Estado italiano y la Iglesia Católica. De este modo, el artículo 7 establece: «El Estado y la Iglesia católica son, cada uno en su propio orden, independientes y soberanos». Y en su segundo apartado se indica la cooperación existente entre Estado italiano y la Iglesia Católica, estableciendo el instrumento por el cual se llevará a cabo: «Sus relaciones se regulan por los Pactos Lateranenses. No requerirán procedimiento de revisión constitucional las modificaciones de los Pactos aceptadas por las dos partes».

Por lo que concierne al resto de confesiones religiosas, la norma constitucional desarrolla el régimen jurídico de ellas en su artículo 8. Este precepto podemos desgranarlo en distintas partes, con el fin de poder comprender las claves esenciales de su estatus jurídico propio y las relaciones con el Estado.

En primer lugar, explicita que todas las confesiones religiosas son igual de libres ante la ley⁹. Esta cláusula se configura de un modo diverso al principio fundamental de no discriminación, aplicable a los ciudadanos

dirigenti, rispetto alla religione o ad un particolare credo, ma si pone a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini». Puede consultarse en: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1989&numero=203> (Última consulta: 1 de julio de 2024).

⁸ Afirma MONETA, P. que esta laicidad «non esclude quindi che si instaurino tra lo Stato e le confessioni religiose forme di coordinamento, di raccordo, di reciproca interferenza che, pur senza alterare la distinzione dei rispettivi ambiti di operatività, possono influire sul modo di trattare, organizzare, disciplinare determinate materie o settori che presentano profili di interesse comune». Vid. MONETA, P., «Rilevanza delle confessioni religiose nell'ordinamento giuridico italiano», en *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, núm.1, 2000, p. 158.

⁹ Artículo 8.1 de la Constitución italiana: «Todas las confesiones religiosas serán igualmente libres ante la Ley».

y previsto en su artículo 3¹⁰. En este caso, por lo que respecta a la dimensión institucional de la libertad religiosa, la premisa no es la igualdad de todas ellas, sino más bien lo contrario. El ordenamiento italiano parte de un principio de desigualdad, ya que cada una de ellas es distinta a las demás. Por ello, la igualdad reside en la libertad. Este principio ha sido puesto en relación por parte de la doctrina con el pluralismo confesional¹¹, que a su vez representaría una garantía del derecho de libertad religiosa de cada individuo¹².

En segundo lugar, reconoce la autonomía de las demás confesiones religiosas. De esta forma, lo que el artículo 8.2 establece es la separación entre dos órdenes distintos: el civil y el religioso¹³. Y, además, reconoce la facultad que tienen las confesiones religiosas para disponer de un ordenamiento jurídico originario que regule su propia organización y estructura. ¿Por qué existe esta distinción entre el artículo 7.1 de la Constitución – para la Iglesia Católica – y el artículo 8.2 destinado al resto de confesiones? La justificación de esta diferencia de trato, que radicaría en motivos históricos, se debería considerar superada por la interpretación sistemática de los artículos 7 y 8 del texto constitucional¹⁴. La principal diferencia es fundamentalmente que, en el caso de la Iglesia Católica, esta es considerada como independiente y soberana en su propio ordenamiento; en cambio, en el resto de confesiones religiosas estamos ante un «diritto» y, por tanto, no ante un «obbligo» de disponer de sus propias normas de organización. En realidad, ello supone que puede darse la situación en la que una confesión se organice

¹⁰ El apartado uno del mencionado precepto establece: «Todos los ciudadanos tienen la misma dignidad social y son iguales ante la Ley, sin distinción por razones de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas ni circunstancias personales y sociales». *Ibidem*.

¹¹ Afirma PASQUALI CERIOLI: «L'ordinamento reppubblicano si informa invece a un **pluralismo aperto**, nel quale tutte le confessioni religiose godono in eguale misura di **tutte le libertà** garantite dalla Carta fondamentale e dalle fonti internazionali che tutelano i diritti inviolabili, senza che siano accordati **privilegi** verso alcuna religione in particolare». En «I principi e gli strumenti del pluralismo confessionale (artt. 7 e 8)», en CASUSCELLI, G. (ed.), *Nozioni di Diritto Ecclesiastico*, 5.ª ed., Giappichelli, Torino, 2015, p. 90. (Negrita del autor).

¹² También el mismo autor: «Ogni **disparità di trattamento** posta in essere dai pubblici poteri nei confronti di un dato credo rischia infatti di trasformarsi in una corrispettiva **compressione della libertà religiosa** dei suoi aderenti». *Ibidem*, p. 91. (Negrita del autor).

¹³ Reza el precepto: «Las confesiones religiosas distintas de la católica tendrán derecho a organizarse según sus propios estatutos en la medida en que no se opongan al ordenamiento jurídico italiano».

¹⁴ PASQUALI CERIOLI, J., *op. cit.*, p. 93.

como una simple comunidad de fieles, sin que hayan desarrollado un régimen interno como tal, y sigan disfrutando del principio de igualdad ante la ley del artículo 8.1¹⁵. A decir verdad, el ordenamiento jurídico español tampoco ofrece ningún género de dudas a la hora de presentar este derecho como una facultad, no como un deber¹⁶. Tanto en el caso español como en el italiano, esta facultad tendrá en cualquier caso el límite del respeto al ordenamiento jurídico estatal¹⁷.

Cabe destacar que esta autonomía de las confesiones religiosas constituye uno de los principios fundamentales del ordenamiento, tal y como ha resaltado la Corte Constitucional¹⁸.

2.2. La ausencia de una ley de libertad religiosa

Sin duda, una de las cuestiones que más debates ha generado en la doctrina italiana es la ausencia de una norma nacional que desarrolle el contenido de la libertad religiosa, que afirma que la falta de ley sería una dudosa *aurea mediocritas*¹⁹. Y es que, como es fácil de imaginar, ello tiene una serie de implicaciones nada desdeñables. Dado que no existe

¹⁵ Sentencia núm. 195, de 1993, de la Corte Constitucional italiana. Puede consultarse en: https://presidenza.governo.it/USRI/confessioni/norme/sentenza_195_1993.pdf (Última consulta: 1 de julio de 2024).

¹⁶ De esta forma, la LOLR es la que desarrolla el derecho fundamental –también en su dimensión colectiva– y establece en su artículo 6.1: «Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas tendrán plena autonomía y *podrán* establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal. En dichas normas, así como en las que regulen las instituciones creadas por aquéllas para la realización de sus fines, podrán incluir cláusulas de salvaguarda de su identidad religiosa y carácter propio, así como del debido respeto a sus creencias, sin perjuicio del respeto de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución, y en especial de los de libertad, igualdad y no discriminación» (La cursiva es nuestra).

¹⁷ Establece el artículo 8.2 de la Constitución italiana: «in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano». Y en el caso del artículo 6.1 de la LOLR española: «sin perjuicio del respeto de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución, y en especial de los de libertad, igualdad y no discriminación».

¹⁸ «La salvaguarda dell'autonomia delle confessioni costituisce uno dei principi fondamentali dell'ordinamento, e il punto di riferimento dell'obbligo di regolamentazione dei rapporti in via bilaterale». Puede verse en la Sentencia núm. 261, de 1995, de la Corte Constitucional italiana. Puede consultarse en: <https://giurcost.org/decisioni/1995/0261s-95.html> (Última consulta: 1 de julio de 2024).

¹⁹ FERRARI, A., *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci editore, Roma, 2012.

un marco jurídico que se haya elaborado tras la promulgación de la Constitución, el ámbito extensivo del ejercicio de la libertad religiosa depende en mayor medida del hecho de que la confesión de que se trate haya suscrito un acuerdo con el Estado italiano. En realidad, hemos de destacar que sí que existe una ley; ahora bien, esta data del 1929. Se trata de la Ley de 24 de junio de 1929, núm. 1159, que tiene la denominación «Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi». Esta norma –conocida como la norma de «culti ammessi»²⁰– pese a que en su momento pudo ser avanzada para el momento histórico en que se daba, no parece difícil advertir que no responde a las coordenadas constitucionales actuales. De hecho, la propia Corte Constitucional ha sido la encargada de dejar sin efecto más de una provisión de la misma.

Es verdad que, con la mirada de un observador externo a la realidad nacional italiana, resulta difícil de imaginar un Estado en que no exista tal norma estatal que desarrolle las cuestiones relativas a la libertad acerca de la cual estamos realizando este estudio. A mayor abundamiento, desde la perspectiva española puede resultar todavía más llamativo, ya que el Estado italiano ha suscrito multitud de *intese* con confesiones religiosas, sin antes haber construido un marco jurídico común para todas ellas. Si bien es cierto que, en nuestro caso, la Ley Orgánica de Libertad Religiosa también fue posterior a que el Estado español suscribiese diversos Acuerdos con la Iglesia Católica, especialmente los cuatro Acuerdos del 3 de enero de 1979²¹, la LOLR sentó las bases para desarrollar el contenido esencial de la libertad religiosa, con el fin de determinar tanto la dimensión individual como la dimensión colectiva. De esta forma, se recoge el elenco de derechos protegidos por el ejercicio de esta libertad y también se concreta la posición jurídi-

²⁰ Publicada en la *Gazzeta Ufficiale* el 24 de junio de 1929, núm. 164. El contenido puede consultarse en: https://presidenza.governo.it/USRI/ufficio_studi/normativa/Legge%2024%20giugno%201929,%20n.1159.pdf (Última consulta: 1 de julio de 2024).

²¹ Acuerdo de 3 de enero de 1979, sobre Asuntos Jurídicos; Acuerdo de 3 de enero de 1979, sobre Enseñanza y Asuntos Culturales; Acuerdo de 3 de enero de 1979, sobre la asistencia religiosas a las Fuerzas Armadas y Servicio Militar de Clérigos y Religiosos; Acuerdo de 3 de enero de 1979, sobre Asuntos Económicos. Además, también existen otros acuerdos relevantes con la Iglesia Católica: Convenio de 5 de abril de 1962, sobre reconocimiento, a efectos civiles, de estudios no eclesiásticos, realizados en Universidades de la Iglesia; Acuerdo básico de 28 de julio de 1976; Acuerdo de 21 de diciembre de 1994, sobre asuntos de interés común en Tierra Santa.

ca de las confesiones religiosas, así como la capacidad jurídica y de obrar que tienen estas.

En el caso italiano, no es difícil imaginar que, conforme ha ido aumentando el número de confesiones religiosas que gozan de un acuerdo de cooperación en el país, el pretendido interés de las confesiones por una norma estatal ha sufrido una evolución inversamente proporcional. Y este progresivo descenso en la demanda de la aprobación de una ley de ámbito general puede en cierto modo comprenderse, ya que las confesiones que han ido suscribiendo estos acuerdos ya no tendrían la necesidad de contar con un instrumento normativo unilateral, por disponer ya de un marco regulatorio de los derechos aplicables a los miembros de estas confesiones y a la confesión en sí²². Ello no comporta la desaparición de la conveniencia de adoptar un marco jurídico actualizado que parta de las actuales premisas constitucionales y pueda afrontar la realidad actual, difícil de abordar con una ley cuyo contexto social, político y religioso era bien distinto al vigente en estos momentos. Por el contrario, lo que conlleva es la dificultad de que pueda prosperar una iniciativa legislativa relativa a esta temática²³; para evidencia, basta observar las múltiples iniciativas que se han presentado en el Parlamento sin éxito alguno²⁴.

Alguien podría considerar que la solución, por tanto, pasa por seguir apostando por ampliar el elenco de confesiones que disponen de acuerdo de cooperación con el Estado. Y, conviene destacar, que en cierto modo este «metodo della bilateralità» ha sido puesto de mani-

²² Así lo expresa TOSCANO, M.: «il moltiplicarsi delle confessioni con intesa, sottratti all'applicazione della legge del 1929, rende meno pressante per questi soggetti l'esigenza di una nuova legge generale, indebolendo il fronte di coloro che spingono da tempo in questa direzione». Puede verse en: «Il sistema delle fonti di diritto ecclesiastico nella tensione tra diritto unilaterale e diritto pattizio. Brevi considerazioni a partire dalla sentenza núm. 52/2016 della Corte costituzionale», en D'ALESSANDRO, G. y ZORZETTO, S., *Percorsi in tema di fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 170.

²³ De esta forma, «la posizione dei gruppi già discriminati in quanto privi di intesa sembra continuamente peggiorare, poiché la revisione della legge sui culti ammessi – unica operazione in grado di contenere i danni causati dall'illegittima discriminazione – pare ogni giorno meno probabile». Puede verse en TOSCANO, M., «Il sistema delle...», *op. cit.*, p. 170.

²⁴ En este sentido, Zaccaria, R.; Ferrari, A.; Domianello, S.; Floris, P. y Mazzola, R. (coords.), *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2020.

fiesto como sistema de extensión de relación pacticia a las confesiones no católicas, a la vista de ámbitos conectados con las características peculiares de las diferentes confesiones religiosas²⁵. Sin embargo, no parece que el resorte legal de la *intesa* pueda sustituir los efectos negativos de la ausencia de una norma adaptada al contexto actual. Y ello, a nuestro modo de ver, por tres razones.

En primer lugar, porque si atendemos a la distinta naturaleza que tienen las confesiones advertiremos la disparidad que existe en ocasiones entre unas y otras. Y ello trae por consiguiente el posible escenario en el que una confesión –por las razones que sea– no desee entablar un acuerdo con el Estado. En realidad, esta posibilidad guarda relación con el hecho de que el derecho de autoorganizarse conforme sus propios estatutos sea considerado esto mismo: una facultad. No puede existir obligación de autoorganizarse como no puede existir obligación de establecer acuerdos con el Estado porque únicamente de este modo puedan ser objeto merecedor de protección.

En segundo lugar, si el ordenamiento jurídico italiano reposara definitivamente el marco regulatorio de la libertad religiosa sobre la existencia de acuerdos con las confesiones religiosas se estaría renunciando a algunos de los principios constitucionales más elementales. Y no hablamos únicamente de la libertad religiosa –que hemos tenido ocasión de analizar con anterioridad– y de otros derechos recogidos en la Constitución, sino incluso del propio principio personalista que está garantizado en el artículo 2 de la norma constitucional; el mismo sirve de criterio inspirador para toda la Constitución y establece como fin último de la organización social el desarrollo de cada ser humano²⁶. Dicho de otro modo, se perdería de vista el ser humano como eje central de toda acción y fundamento principal de la protección de la dimensión institucional de la libertad religiosa. La existencia de confesiones y el establecimiento de *intese* con ellas está íntimamente relacionado con el carácter asociativo del ejercicio de este derecho y el esencial papel que

²⁵ Sentencia núm. 346, de 2002, de la Corte Constitucional italiana. Puede consultarse en: <https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/portal/crl/home/leggi-e-banche-dati/giurisprudenza-costituzionale/Dettaglio-sentenza/Sentenze/2002/sentenza-346-2002> (Última consulta: 1 de julio de 2024).

²⁶ Sentencia núm. 167, de 1999, de la Corte Constitucional italiana. Puede consultarse en: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1999&numero=167> (Última consulta: 1 de julio de 2024).

desarrollan las confesiones en el ejercicio del mismo. Pero la protección de este derecho no implica que la dimensión personalista se deje de lado, sino que más bien sirve de refuerzo, al actuar como instrumento que la posibilita²⁷.

Por último, pero no por ello menos importante, por una cuestión manifiesta: el Estado italiano no queda obligado a establecer *intese* con las confesiones religiosas. Es cierto que a tenor de lo dispuesto en el artículo 8 de la Carta, se podría formular el interrogante de cómo se debe interpretar el principio de igualdad ante la ley (artículo 8.1) y la posibilidad de que sus relaciones con el Estado estén reguladas sobre la base de *intese* (artículo 8.3). No obstante, como veremos en el siguiente epígrafe, la Corte Constitucional italiana despejó hace unos años cualquier atisbo de dudas que pudiese existir. Por lo que, si el Estado no tiene esta obligación, ¿cómo iba a asegurarse el principio de igualdad si el desarrollo del contenido de la libertad religiosa depende del hecho de que la confesión cuente con una *instesa* y su establecimiento depende de la voluntad del Estado?

Como conclusión, no consideramos –como escenario ideal– que sea positivo descartar la conveniencia de adoptar un marco jurídico actual debido a que en estos momentos no exista ningún problema porque el Estado ya cuente con muchos acuerdos con distintas confesiones religiosas.

²⁷ El papel de las confesiones religiosas y los Acuerdos de Cooperación han recibido una atención pormenorizada por parte de la doctrina *eclesiastista* española. Por citar algunos: CASTRO JOVER, M. A., «El desarrollo de la libertad religiosa a partir de la Constitución de 1978: breves consideraciones acerca de la firma de los acuerdos con las minorías religiosas», en Reina Bernáldez, V. y Félix Ballesta, M. A. (coords.), *Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado*, Marcial Pons, Barcelona, 1994, pp. 523-536; FERREIRO DELGADO, J., «Desarrollo de los Acuerdos de cooperación de 1992: luces y sombras», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 44, 2017, pp. 1-99; GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M., «Cuestiones revisables de los acuerdos de cooperación con las confesiones minoritarias: los ministros de culto», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 44, 2017, pp. 1-26; ROJO ÁLVAREZ-MANZANEDA, M. L., «Los acuerdos de cooperación entre el Estado español y las confesiones religiosas ante la reciente legislación y jurisprudencia», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 33, 2017, pp. 343-368.

En cualquier caso, no hemos de dejar de apreciar que, como hemos visto, la dimensión individual del derecho a la libertad religiosa recogida en la Constitución italiana guarda pocas diferencias respecto a lo dispuesto en nuestra Constitución. Pese a ello tampoco podemos decir que uno sea una reproducción fidedigna del otro, dicho de otro modo, que el artículo del texto español sea una copia del texto italiano. Ahora bien, en lo que concierne a la dimensión colectiva, las diferencias se hacen más patentes en la literalidad del articulado. Con una simple lectura del texto constitucional italiano advertimos que el legislador delimitó claramente el modo en que se había de desarrollarse la vía institucional de la libertad religiosa en Italia. Así, desde el primer momento decidió establecer los Acuerdos como instrumento que desarrolla la relación entre el Estado y las distintas confesiones religiosas.

La jurisprudencia italiana ha expresado claramente que las fuentes pacticias son «*espressioni di un sistema di relazioni che tende ad assicurare l'uguale garanzia di libertà e il riconoscimento delle complessive esigenze di ciascuna di tali confessioni, nel rispetto della neutralità dello Stato in materia religiosa nei confronti di tutte*»²⁸. Por tanto, se puede apreciar cómo estas *intese* son capaces de satisfacer tanto la libertad como el reconocimiento de las correspondientes exigencias de cada una de las confesiones religiosas.

Esto es diferente en nuestro ordenamiento jurídico, ya que el mandato constitucional impone mantener las consiguientes relaciones de cooperación con las confesiones religiosas, tras tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española (artículo 16.3 CE). Y, por ello, del mencionado precepto no se extrae explícitamente cuál será el instrumento mediante el cual se llevará a cabo tal cooperación. En realidad, el mandato constitucional no abarca la exigencia de que el Estado haya de establecer acuerdos de cooperación con las distintas confesiones. Este fue el camino emprendido por el legislador ordinario. Y, a decir verdad, acertado en tanto que se materializaba en un texto el común entendimiento entre poderes públicos y comunidades religiosas. Lo que cabe plantearse es cuál es la exigencia que puede ejercer una confesión religiosa en Italia a la hora de contar con una *intesa*.

²⁸ Sentencia núm. 235, de 1997, de la Corte Constitucional italiana. Puede consultarse en: <https://giurcost.org/decisioni/1997/0235s-97.html> (Última consulta: 1 de julio de 2024).

2.3 El camino hacia la «intesa» y la diferencia de trato en caso de contar con ella

Consideramos oportuno comenzar dejando de manifiesto que en nuestro propio ordenamiento el camino hacia el acuerdo de cooperación no parece ofrecer nitidez a quienes aspiran a recorrerlo. Conviene subrayar que este instrumento no parece ser un derecho inherente a las confesiones religiosas. De hecho, si acudimos a la norma aplicable –la LOLR– en su artículo 7.1 se establece:

«El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos Acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales».

Ese «en su caso» nos llevaría a concluir que estamos ante una posibilidad que, en toda situación, estaría supeditada a la voluntad del Estado, a quien correspondería decidir si realmente desea establecer esos vínculos de cooperación con la confesión de que se trate o si por el contrario prefiere quedarse sin suscribir ningún acuerdo. De este modo lo habría considerado el Director General de Asuntos Religiosos y Objeción de Conciencia, en su Resolución de 24 de febrero de 1994, que respondía al representante de los Testigos de Jehová a su solicitud de establecer un acuerdo de colaboración con el Estado²⁹. No obstante, el Tribunal Constitucional habría afirmado que entre las condiciones básicas del ejercicio de la libertad religiosa se encontraría «la obligación del Estado de establecer acuerdos o convenios de cooperación, que se aprobarán por Ley de las Cortes Generales, con las iglesias, confesiones y comunidades religiosas inscritas en el correspondiente registro público que hayan alcanzado notorio arraigo en España (art. 7.1)»³⁰. Todo ello nos hace permanecer prudentes a la hora de manifestar qué sucedería ante el eventual supuesto de que una confesión religiosa con notorio arraigo en España decidiese emprender un conflicto jurídico

²⁹ En su FJ 2.º afirmó que «la expresión «en su caso» no ofrece dudas y supone que la voluntad del Estado en orden a la celebración de Acuerdos es incoercible y que la valoración de las condiciones necesarias para ello corresponde al mismo Estado».

³⁰ STC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 5.º (BOE núm. 7, de 8 de enero de 2014).

contra la Administración por la negativa del cumplimiento del supuesto deber legal a establecer un acuerdo³¹.

En el ordenamiento italiano podría existir el mismo interrogante respecto a la eventual exigencia que llevase a cabo una confesión religiosa, fuese para abordar las negociaciones de una *intesa*, o bien para que, una vez finalizadas las mismas, se trasladase a la aprobación de la correspondiente ley que refleje el contenido de la *intesa* acordada. No obstante, estos interrogantes se han ido disipando en los últimos años. Especialmente tras la Sentencia núm. 52/2016 de la Corte Constitucional, que cierra cualquier atisbo de duda que pudiera existir, al establecer claramente que no existe tal derecho por parte de la confesión religiosa, ni a que se lleven a cabo las negociaciones destinadas a la consecución del mismo, ni a que se plasme sobre una norma jurídica el resultado obtenido de las eventuales negociaciones. Es cierto que en este caso el demandante era la *Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti* (UAAR), que estarían fuera del ámbito de las confesiones religiosas. Ahora bien, el contenido de este pronunciamiento judicial es de aplicación de la misma manera a las confesiones religiosas, por los argumentos que ofrece.

De esta forma, la Corte debe analizar en esta Sentencia si se trata de un acto de naturaleza política y, por tanto, sin posibilidad de ser revisada en los órganos judiciales. El órgano falla que no es posible obtener una respuesta en los tribunales relativa al hecho de que el Consejo de Ministros se haya negado a iniciar la fase de negociaciones, ya que es una facultad cuya competencia le corresponde al propio Consejo de Ministros; tampoco puede exigirse que, tras haber finalizado la eventual *intesa*, esta haya de ser aprobada posteriormente en el Parlamento. Por el contrario, formaría parte de la discrecionalidad reservada al poder político y, como tal, no sería revisable en los órganos judiciales.

La propia Corte afirma que la conclusión no sería la misma si existiese una norma que el legislador hubiese introducido discrecionalmente en el ordenamiento jurídico y que estableciese un procedimiento para la celebración de acuerdos basado en parámetros objetivos, adecuados

³¹ Respecto al notorio arraigo en España, Vid. TORRES SOSPEDRA, D., *Notorio arraigo de las entidades religiosas en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.

para orientar al Gobierno respecto a la elección del interlocutor³². Por tanto, con otra configuración legal del procedimiento mediante el cual se obtiene una *intesa*, la respuesta de la Corte habría sido distinta. No obstante, con el ordenamiento jurídico vigente, el órgano se inclina hacia el no reconocimiento de ninguno de los dos derechos por parte de las confesiones religiosas que no cuentan todavía con un acuerdo de cooperación. Y, por tanto, tal y como ha afirmado, la ausencia de una *intesa* no puede ser considerada *per se* incompatible con la garantía de igualdad entre confesiones religiosas³³.

Ahora bien, cabe destacar un matiz relevante. Y es que la propia jurisprudencia italiana se ha encargado también de rechazar de plano la posibilidad de que exista un trato distinto en función de si la confesión religiosa ha suscrito o no una *intesa* con el Estado. Por tanto, el legislador ordinario no puede establecer discriminación alguna entre las confesiones religiosas fundamentándolo en la circunstancia de que estas cuenten o no con tal instrumento de cooperación. De hecho, en la misma Sentencia 52/2016 recuerda el mismo argumento: «sicuramente la Costituzione impedisce che il legislatore, in vista dell'applicabilità di una determinata normativa attinente alla libertà di culto, discrimini tra associazioni religiose, a seconda che abbiano o meno stipulato un'intesa».

Por tanto, es fácil percatarse de que la ausencia de una *intesa* en Italia no puede conllevar un trato desfavorable. Así, ha sido puesto de manifiesto por la Corte en pronunciamientos anteriores, ya que las *intese* no pueden ser una condición impuesta por los poderes públicos con el propósito de consentir a las confesiones religiosas de disfrutar de la libertad de autoorganización y de acción o de beneficiarse de las normas que estén destinadas a diversos sectores del ordenamiento³⁴. Por

³² Así, expresa la Corte: «Diversa potrebbe essere la conclusione, anche in ordine alla questione posta dal presente conflitto, se il legislatore decidesse, nella sua discrezionalità, di introdurre una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese, recante anche parametri oggettivi, idonei a guidare il Governo nella scelta dell'interlocutore». Puede consultarse la Sentencia en: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2016&numero=52> (Última consulta: 1 de julio de 2024).

³³ En la misma Sentencia: «non può affermarsi, infatti, che la mancata stipulazione di un'intesa sia, di per sé, incompatibile con la garanzia di eguaglianza tra le confessioni religiose diverse da quella cattolica, tutelata dall'art. 8, primo comma, Cost.».

³⁴ Este consenso interpretativo ha sido puesto de manifiesto por, entre otras, la Sentencia núm. 52 de 2016 de la Corte Constitucional italiana a la que acabamos de hacer mención.

tanto, a excepción del establecimiento de acuerdo, la igual libertad de organizarse y de acción estaría garantizada a todas las confesiones religiosas por los dos primeros apartados del artículo 8 de la Carta³⁵ y del artículo 19 de la misma, que tutela el ejercicio de la libertad religiosa también de forma asociada.

Pese a ello, es cierto que podría considerarse que la existencia de un acuerdo puede suponer una mayor protección para los miembros de la confesión con la que el Estado ha establecido un acuerdo de cooperación. El argumento sería el siguiente: existe una normativa básica –aunque en este caso algo desfasada– que establece un tratamiento jurídico común a todas las confesiones; y, por otro lado, existe un Derecho pacticio, que sirve para ofrecer una mayor protección jurídica a los miembros cuya confesión haya suscrito un acuerdo con el Estado. De este modo, se entendía que esta normativa pacticia se centraba en conceder a las confesiones religiosas particulares ventajas, aunque también eventualmente podían servir para imponer sus particulares limitaciones³⁶. No obstante, más tarde se ha planteado la evolución de que en lugar de recibir la consideración de «*diritto speciale*», los acuerdos habrían de tener la consideración de «*diritto specifico*»³⁷.

En cualquier caso, puede apreciarse el modo en que los poderes públicos deben actuar respecto a materias comunes para todas las confesiones, en las que no existe una distinción entre las que han suscrito acuerdo y las que por el contrario no cuentan con él. En estas situaciones, los Tribunales han sostenido que no cabe una diferencia de trato fundamentándola en el hecho de que cuenten o no con tal instrumen-

³⁵ Sentencia núm. 43, de 1988, de la Corte Constitucional italiana. Puede consultarse en: <https://www.cortecostituzionale.it/schedaUltimoDeposito.do?anno=1988&numero=43#:~:text=%2D%20Sostiene%20l'Avvocatura%20Generale%20dello,infondata%20e%20in%20parte%20irrelevante> (Última consulta: 1 de julio de 2024).

³⁶ Sentencia n. 59, de 1958, de la Corte Constitucional italiana. En la misma se reproduce que el objetivo reside en: «concedere (alle confessioni religiose) particolari vantaggi o eventualmente a imporre loro particolari limitazioni». Puede consultarse en: https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI: IT: COST:1989:59 (Última consulta: 1 de julio de 2024).

³⁷ Así, afirma TOSCANO: «L'alternativa a uno "statuto speciale" concordato in chiave derogatoria al diritto comune sarebbe allora quella di un diritto pattizio (non speciale bensì) specifico, tale cioè da assicurare tutela peculiare all'elemento confessionale nell'unico campo in cui la Costituzione ammette –di più, impone– una disciplina differenziata». Véase en TOSCANO, M., «Il sistema delle...», *op. cit.*, p. 174.

to jurídico, pues de darse este supuesto nos hallaríamos ante un supuesto de violación de la igualdad entre todas ellas ante la ley. Un ejemplo de este posicionamiento jurisprudencial podemos observarlo en la Sentencia núm. 195, de 1993, de la Corte Constitucional. En ella se dilucidaba si una norma de ámbito urbanístico de los lugares de culto, concretamente en una ley de la *Regione Abruzzo*. Pues bien, esta norma introducía una diferencia de trato basada en la existencia o no de un acuerdo de cooperación. La Corte declara la inconstitucionalidad de la parte del artículo 1 de dicha norma que establecía «i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione e che abbiano una presenza organizzata nell'ambito dei comuni interessati dalle previsioni urbanistiche di cui ai successivi articoli». Por tanto, dejaba sin efecto el requisito de la existencia de una *intesa* para poder recibir el tratamiento jurídico estipulado en el contenido de la norma.

En el caso español, hemos de reconocer que es cierto que los acuerdos de cooperación en no pocas ocasiones más que especificar las singularidades propias de la confesión religiosa con la que se suscriben, llegan a desarrollar una tutela reforzada de los derechos de estas confesiones y sus miembros. Pese a ello, merece ser puesto de manifiesto que en los últimos años algunos de los extremos de este tratamiento jurídico se han ido extendiendo también a las confesiones religiosas que cuentan con el notorio arraigo en España. Un ejemplo de ello lo encontraríamos en la eficacia civil de los matrimonios en forma religiosa. Con carácter previo a la aprobación de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria³⁸, únicamente los matrimonios celebrados en forma religiosa católica, evangélica, judía y musulmana podían tener efectos civiles. Con esta norma se modifican algunos preceptos del Código Civil relativos al matrimonio celebrado en forma religiosa, teniendo una importante consecuencia la nueva redacción del artículo 60.2³⁹, cuya reforma se fundamenta en el pluralismo religioso existente en el país evidenciado con el número de confesiones que han obtenido la

³⁸ BOE núm. 158, de 3 de julio de 2015, páginas 54068 a 54201 (134 págs.).

³⁹ Este apartado se inicia estableciendo: «Igualmente, se reconocen efectos civiles al matrimonio celebrado en la forma religiosa prevista por las iglesias, confesiones, comunidades religiosas o federaciones de las mismas que, inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, hayan obtenido el reconocimiento de notorio arraigo en España».

declaración de notorio arraigo⁴⁰. Otro ejemplo de ello lo encontraríamos en la Proposición de Ley de modificación de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo⁴¹. En esta Proposición existía una cláusula que afectaba al régimen económico y financiero de las confesiones religiosas minoritarias que habían obtenido la declaración de notorio arraigo en España⁴², se trataba de la Disposición Adicional Novena⁴³. El propósito era, de nuevo, extender el trato jurídico que se venía dispensando a las confesiones minoritarias que disponían de

⁴⁰ Reza el Preámbulo: «Igualmente, y en atención al pluralismo religioso existente en la sociedad española, y teniendo en cuenta que al día de hoy han sido reconocidas con la declaración de notorio arraigo, se contempla en el Código Civil a estos colectivos el derecho a celebrar matrimonio religioso con efectos civiles, equiparándose al resto de confesiones que ya disfrutaban de esta realidad».

⁴¹ BOE núm. 307, de 24 de diciembre de 2002.

⁴² Esta temática del régimen económico y financiero ha experimentado una evolución. Al respecto, puede verse: AMERIGO CUERVO-ARANGO, F., *La financiación de las confesiones religiosas en el derecho español vigente*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2006.

Y esta temática afecta a la totalidad de Estados, puede apreciarse en: MESEGUER VELASCO, S., *Financiación de la religión en Europa*, Aranzadi, 2019. O, específicamente sobre Italia y España: MESEGUER VELASCO, S., «En torno al sistema económico de las confesiones religiosas en los ordenamientos jurídicos italiano y español», en *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, núm. 27, 2011, pp. 537-562.

⁴³ La misma establece:

«1. El régimen previsto en los artículos 5 a 15, ambos inclusive, de esta Ley será de aplicación a la Iglesia Católica y a las iglesias, confesiones y comunidades religiosas que tengan suscritos acuerdos de cooperación con el Estado español, sin perjuicio de lo establecido en los acuerdos a que se refiere la disposición adicional anterior.

2. El régimen previsto en esta Ley será también de aplicación a las asociaciones y entidades religiosas comprendidas en el artículo V del Acuerdo sobre Asuntos Económicos suscrito entre el Estado español y la Santa Sede, así como a las entidades contempladas en el apartado 5 del artículo 11 de la Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España; en el apartado 5 del artículo 11 de la Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España, y en el apartado 4 del artículo 11 de la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España, siempre que estas entidades cumplan los requisitos exigidos por esta Ley a las entidades sin fines lucrativos para la aplicación de dicho régimen.

3. Las entidades de la Iglesia Católica contempladas en los artículos IV y V del Acuerdo sobre Asuntos Económicos entre el Estado español y la Santa Sede, y las igualmente existentes en los acuerdos de cooperación del Estado español con otras iglesias, confesiones y comunidades religiosas, serán consideradas entidades beneficiarias del mecenazgo a los efectos previstos en los artículos 16 a 25, ambos inclusive, de esta Ley».

acuerdo de cooperación⁴⁴ al resto de confesiones que habían obtenido el notorio arraigo, pero no contaban por el momento con un acuerdo

⁴⁴ Estas tres confesiones tienen recogido, en el artículo 11 de los respectivos Acuerdos, una serie de operaciones que no estaban sujetas a tributo alguno; otras que estaban exentas; así como otros beneficios fiscales. Podemos traer a colación como ejemplo –en estos tres Acuerdos el contenido relativo a esta cuestión es idéntico– el mencionado artículo del Acuerdo con la FEREDE:

«1. Las Iglesias pertenecientes a la FEREDE pueden recabar libremente de sus fieles prestaciones, organizar colectas públicas y recibir ofrendas y liberalidades de uso.

2. Tendrán la consideración de operaciones no sujetas a tributo alguno:

a) Además de los conceptos mencionados en el número 1 de este artículo, la entrega de publicaciones, instrucciones y boletines pastorales internos, realizada directamente a sus miembros por las Iglesias pertenecientes a la FEREDE, siempre que la misma sea gratuita.

b) La actividad de enseñanza de Teología en seminarios de las Iglesias pertenecientes a la FEREDE, destinados a la formación de ministros de culto y que impartan exclusivamente enseñanzas propias de disciplinas eclesiásticas.

3. Las Iglesias pertenecientes a la FEREDE estarán exentas.

A) Del impuesto sobre Bienes Inmuebles y de las contribuciones especiales que, en su caso, correspondan, por los siguientes bienes inmuebles de su propiedad:

a) Los lugares de culto y sus dependencias o edificios y locales anejos, destinados al culto o a la asistencia religiosa y a la residencia de pastores evangélicos.

b) Los locales destinados a oficinas de las Iglesias pertenecientes a la FEREDE.

c) Los seminarios destinados a la formación de ministros de culto, cuando impartan únicamente enseñanzas propias de las disciplinas eclesiásticas.

B) El Impuesto sobre Sociedades, en los términos previstos en los números dos y tres del artículo 5 de la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, reguladora de aquél.

Asimismo, estarán exentos del Impuesto sobre Sociedades los incrementos de patrimonios a título gratuito que obtengan las Iglesias pertenecientes a la FEREDE, siempre que los bienes y derechos adquiridos se destinen al culto o al ejercicio de la caridad.

C) Del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, siempre que los respectivos bienes o derechos adquiridos se destinen al culto o al ejercicio de la caridad, en los términos establecidos en el Texto Refundido de la Ley del Impuesto, aprobado por Real Decreto Legislativo 3050/1980, de 30 de diciembre, y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 3494/1981, de 29 de diciembre, en orden a los requisitos y procedimientos para el disfrute de esta exención.

4 Sin perjuicio de lo previsto en los números anteriores, las Iglesias pertenecientes a la FEREDE tendrán derecho a los demás beneficios fiscales que el ordenamiento jurídico tributario del Estado español prevea en cada momento para las entidades sin fin de lucro y, en todo caso, a los que se concedan a las entidades benéficas privadas.

5 Las asociaciones y entidades creadas y gestionadas por las Iglesias pertenecientes a la FEREDE y que se dediquen a actividades religiosas, benéfico-docentes, médicas y hospitalarias o de asistencia social, tendrán derecho a los beneficios fiscales que el ordenamiento jurídico-tributario del Estado prevea en cada momento para las entidades sin fin de lucro y, en todo caso, a los que se concedan a las entidades benéficas privadas.

6 La normativa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas regulará el tratamiento tributario aplicable a los donativos que se realicen a las Iglesias pertenecientes a la FEREDE, con las deducciones que, en su caso, pudieran establecerse».

cooperación⁴⁵. Utilizamos el tiempo verbal pretérito por una sencilla razón. Y es que, el adelanto de las elecciones generales en España tuvo su inevitable impacto en la tramitación parlamentaria de numerosas iniciativas legislativas. Como consecuencia de ello, la iniciativa –que se hallaba en su última fase en la Cámara Alta– no vio la luz en la pasada legislatura. Cabe destacar que –aun en el caso en que se aprobase esta norma en esta legislatura– seguirían existiendo otras cuestiones contenidas en estos Acuerdos que constituyen un régimen jurídico más favorable a los miembros y a las propias confesiones con quienes el Estado ha suscrito un acuerdo de cooperación⁴⁶. Un ejemplo de ello podríamos situarlo en el ámbito de la asistencia religiosa⁴⁷.

Por todo ello, sin tener exactamente la misma aproximación jurídica que en el modelo italiano, sí que podríamos advertir de que *de facto* se está produciendo esta uniformidad entre el tratamiento jurídico que reciben las confesiones religiosas –con notorio arraigo– y el que está contemplado en los distintos Acuerdos de Cooperación de 1992 con FEREDE, FCJE y CIE. Ahora bien, cabe manifestar que la repercusión que tendría en España la modificación de alguno de estos extremos sería distinta a la que tendría en Italia. La razón que lo explica es que en nuestro país no ha habido pronunciamiento judicial alguno que declare que no se puede abordar de forma desigual alguno de estos elemen-

⁴⁵ Las confesiones religiosas aludidas en ese momento eran la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, la Iglesia de los Testigos de Jehová, el Budismo y la Iglesia Ortodoxa. Más tarde, también lo habría sido la Comunidad Bahá'í de España, que obtuvo el reconocimiento de notorio arraigo el 26 de septiembre de 2023.

⁴⁶ Al respecto, si se quiere profundizar en las notables diferencias que existen en el tratamiento jurídico y propuestas de mejora, recomendamos: TORRES GUTIÉRREZ, A. (coord.), *Libro blanco sobre el estatuto de las confesiones religiosas sin acuerdo de cooperación en España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2022.

⁴⁷ Por citar un ejemplo, se puede apreciar en la asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas. En la Disposición Adicional 8.ª de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar se regula el Servicio de Asistencia Religiosa. Pues bien, mientras que en el caso de los militares católicos, evangélicos, judíos y musulmanes queda establecido que se prestará conforme a lo determinado en los correspondientes acuerdos de cooperación establecidos entre el Estado español y la confesión (apartados 2 y 3 de esta DA 8.ª); en el caso de los demás militares profesionales podrán recibirla «en los términos previstos en el ordenamiento y en su caso, de conformidad con lo que se establezca en los correspondientes acuerdos de cooperación entre el Estado español y dichas entidades» (DA 8.ª5). Por lo que, como vemos, se hace referencia a los futuros acuerdos de cooperación que puedan firmarse en el futuro. Puede decirse lo mismo, por ejemplo, de la asistencia religiosa en centros hospitalarios o establecimientos penitenciarios.

tos por razón de tener o no tener un instrumento de cooperación. Más bien todo lo contrario, pues nuestro Tribunal Constitucional ha inadmitido a trámite un recurso de amparo de una confesión –la Comunidad Evangélica de Habla Alemana de Baleares– que argumentaba que la exigencia del pago de un impuesto –en concreto, el Impuesto General de Sucesiones– vulneraba los principios fundamentales de igualdad ante la ley y de libertad religiosa. El TC, en su Auto 480/1989, 2 de octubre de 1989, inadmitió a trámite este recurso al considerar que el artículo 16 no estipulaba ningún trato fiscal especial a las confesiones religiosas⁴⁸ y su previsión normativa estaba supeditada a la celebración de un acuerdo de cooperación⁴⁹.

En definitiva, en el modelo italiano es fácil advertir que el legislador ordinario encontraría más dificultades a la hora de configurar un derecho de distinta forma en función de si la confesión religiosa cuenta o no con una *intesa*. En nuestro caso, en cambio, esto resulta una opción del legislador ordinario, que tiene más margen de apreciación a la hora de determinar el régimen jurídico aplicable en un supuesto u otro. Por tanto, pese a que ambos modelos estén llegando a un punto de llegada similar, el punto de partida dista de poder ser considerado análogo.

3. LOS MINISTROS DE CULTO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ITALIANO

3.1 El derecho a designar sus ministros de culto en la normativa común

El ordenamiento jurídico italiano –como el español– no considera que la figura de ministro de culto sea del todo irrelevante. Ahora bien, tal y como subraya Bettetini, el concepto «non è di derivazione confessiona-

⁴⁸ En su FJ 1.º: «El artículo 16 de la Constitución no contiene, en efecto, previsión alguna que garantice un especial trato fiscal a las confesiones religiosas, ni puede mantenerse que la sujeción de éstas a las normas tributarias lesione la libertad que se les reconoce».

⁴⁹ Se añade en el mismo FJ: «Quiere decirse, pues, que en sí misma considerada, no existiendo Acuerdo o Convenio de cooperación alguno entre el Estado Español y la Comunidad Evangélica de Habla Alemana de Baleares, la liquidación tributaria que a la Comunidad recurrente le ha sido practicada y girada no resulta atentatoria del derecho fundamental a la libertad religiosa».

le, ma statale, per indicare in modo onnicomprensivo i ministri di tutte le confessioni religiose»⁵⁰. Este sistema también muestra interés por delimitar correctamente quienes están comprendidos dentro de esta categoría estatal, para saber qué régimen jurídico es aplicable a cada una de las situaciones en las que esta figura está concernida⁵¹.

De esta forma, el artículo 3 de la mencionada norma de «culti ammessi» establece: «Le nomine dei ministri dei culti diversi dalla religione dello Stato debbono essere notificate al Ministero della giustizia e degli affari di culto per l'approvazione». Conviene destacar que este primer apartado del artículo debe ser puesto en relación con lo dispuesto en el que le sucede. Únicamente de este modo puede considerarse la constitucionalidad del mencionado precepto. Así, este segundo apartado dispone: «Nessun effetto civile può essere riconosciuto agli atti del proprio ministero compiuti da tali ministri di culto, se la loro nomina non abbia ottenuto l'approvazione governativa». Por tanto, una interpretación sistemática de ambos apartados nos llevaría a la conclusión de que es necesaria la aprobación del ministro de culto con el objeto de que de sus actos puedan derivarse efectos civiles.

Ahora bien, este artículo –y esta norma– no debe leerse sin tener en consideración el reglamento que se aprobó con el propósito de desarrollar el contenido de esta ley de cultos admitidos. La norma de la que hablamos es el Real Decreto de 28 de febrero de 1930, núm. 289, con la denominación de «Norme per l'attuazione della legge 24 giugno 1929, núm. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per il coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato» (en adelante, RD 289/1930)⁵². El artículo 20 de este Real Decreto desarrolla el régimen jurídico aplicable a la designación de los ministros de culto. De esta forma, el mencionado precepto establece:

«L'approvazione delle nomine dei ministri di culto, di cui all'art. 3 della legge, è chiesta con domanda diretta al Ministro dell'interno, dal ministro di culto interessato.

⁵⁰ BETTETINI, A., «Alla ricerca del »ministro di culto«. Presente e futuro di una qualifica nella società multireligiosa», en *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, núm. 1, 2000, p. 250.

⁵¹ *Ibidem*, pp. 250-254.

⁵² Publicado en la *Gazzeta Ufficiale* el 12 de abril de 1930, núm. 87. Puede consultarse el contenido de este Real Decreto en: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1930;289> (Última consulta: 1 de julio de 2024).

La domanda è presentata all'ufficio per gli affari di culto presso la prefettura-ufficio territoriale del Governo e deve essere corredata dell'atto, in originale od in copia autentica, di nomina, dei documenti atti a provare che la nomina stessa è avvenuta secondo le norme che regolano il culto cui il ministro appartiene.

Qualora il culto non sia, o per erezione dei suoi istituti in ente morale od altrimenti, già noto al governo, debbono essere fornite anche notizie circa la denominazione di esso, i suoi scopi, i suoi riti, i mezzi finanziari dei quali dispone, i nomi degli amministratori, l'autorità ecclesiastica superiore da cui dipende».

Para comenzar, hemos de señalar dos notas básicas que se desprenden del primer apartado. En primer lugar, se señala *quién* deberá realizar la solicitud de aprobación: el ministro de culto interesado. En segundo lugar, se estipula *a quién* se deberá realizar esta petición: al Ministro del Interior. Uno podría considerar que la competencia atribuida a este Ministerio sería una cuestión del pasado, que podría tener una consideración de los otros cultos distintos al católico como una materia que afectaría a la seguridad interior. Y, ante un cambio de paradigma constitucional, como hemos tenido oportunidad de analizar anteriormente, se habría producido una modificación competencial en favor de otro ministerio como pudiera ser el de Justicia. Sin embargo, nada de esto ha sucedido. Y, por ende, la solicitud y respuesta será competencia del mencionado ministerio⁵³.

Por lo que respecta al segundo apartado, se detalla con precisión el procedimiento que deberá seguir el ministro de culto interesado en la aprobación. La solicitud se presentará en la oficina de asuntos religiosos de la *Prefettura* –que no es más que la sede territorial del Gobierno central– e ir acompañada del original o copia certificada de la designación y documentos que acrediten que este se realizó respetando las normas internas de la propia confesión.

El tercer apartado recoge la posibilidad en la que el Gobierno no tenga conocimiento de la confesión religiosa. En ese caso y a tenor de lo

⁵³ Puede consultarse el sitio web de la Administración competente, dentro del portal del Ministerio del Interior. Véase: <http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/direzione-centrale-degli-affari-dei-culti-e-lamministrazione-del-fondo-edifici-culto> (Última consulta: 21 de mayo de 2023).

dispuesto en este apartado, se deberá proporcionar, además de lo señalado en la disposición anterior, también información sobre su denominación, fines, ritos y medios económicos a su disposición, así como los nombres de los administradores y la autoridad eclesiástica superior de la que depende. No nos parece descabellado este último requisito, teniendo en cuenta que al Estado le interesa saber a qué confesión religiosa en concreto se adscribe el ministro de culto en cuestión. De otro modo, el procedimiento en sí carecería de toda lógica.

El siguiente artículo de la norma nos ofrece las claves para comprender el modo en que se procederá a comprobar la solicitud cumple con los requisitos establecidos y es digna de aprobación. Así, el artículo 21 reza:

«Gli uffici per gli affari di culto, assunte le altre informazioni necessarie per completare l'istruttoria e sentito il prefetto della provincia in cui il ministro del culto esercita il suo ufficio, trasmettono gli atti al Ministero dell'interno.

L'approvazione della nomina è data con decreto del Ministro dell'interno.

Nel caso in cui i seguaci del culto, cui appartiene il ministro di culto che chiede l'approvazione della propria nomina, siano nella maggioranza cittadini italiani oppure nel caso in cui al ministro del culto spetti la facoltà di celebrare matrimoni religiosi dei propri fedeli con effetti civili, a termini dell'art. 7 della legge, il ministro del culto deve avere la cittadinanza italiana e saper parlare la lingua italiana».

En este artículo se informa del trámite que se llevará a cabo. Primero, la correspondiente oficina de asuntos religiosos recabará todos los documentos e informaciones necesarias para transmitirlos al Ministerio del Interior. En caso de que exista aprobación de la designación, esta se reconocerá en forma de decreto emitido por el Ministro del Interior.

No obstante, lo realmente interesante se sitúa en el tercer apartado, que establece la obligatoriedad de que el ministro de culto debe «tener la ciudadanía italiana y saber hablar en lengua italiana». Sin embargo, este requisito no es exigible en todos los casos. El precepto habla de dos supuestos: a) que los fieles de la confesión a la que pertenece el ministro sean en su mayoría ciudadanos italianos; b) que el ministro de culto tenga derecho a celebrar matrimonios religiosos con efectos civiles. Evidentemente, el segundo supuesto será mucho más fácil de determinar, pues la cuestión de si de los matrimonios celebrados en

forma religiosa despliegan efectos civiles no es tarea compleja. Basta saber a qué confesión religiosa está adscrito. Ahora bien, el primer supuesto relativo a la «mayoría» de los fieles de la confesión a la que pertenece el ministro nos resulta más dificultosa para precisar.

Por último, disponemos del artículo 22 que aborda el procedimiento por el cual el decreto ministerial produce efectos jurídicos. Así, se detalla el conducto establecido desde que el Ministro emite el decreto hasta que se transmite la copia del mismo a la oficina del registro civil del municipio en el que se encuentra el ministro. Sin embargo, es digno de mención que desde la misma fecha del decreto es efectiva la designación. Por lo que desde esa misma fecha –y no cualquier otra posterior– los actos de su ministerio desplegarán efectos civiles.

«Copia del decreto ministeriale di approvazione della nomina dei ministri di culto è comunicata agli uffici per gli affari di culto presso le prefetture-uffici territoriali del Governo, i quali ne trasmettono immediatamente copia all'ufficio dello stato civile del comune in cui il ministro del culto ha la propria residenza per ragione del proprio ufficio.

Gli atti del proprio ministero compiuti dai ministri di culto sono operativi agli effetti civili dalla data del decreto ministeriale di approvazione della nomina dei ministri medesimi».

Además, esta misma norma de 1930 contiene otras muchas cláusulas en las que el rol del ministro de culto no parece ser irrelevante. Un ejemplo lo encontraríamos en la posibilidad que tienen los ministros de culto cuya designación haya sido aprobada en los términos del artículo 3 de la ley, que podrán publicar y colgar documentos de los órganos de gobierno espirituales tanto dentro como fuera de las puertas del lugar de culto⁵⁴. También queda protegido el derecho a la

⁵⁴ Así se desprende del artículo 3 del Reglamento, que establece que no tendrán que recabar antes ninguna autorización por parte de la autoridad de seguridad pública. Eso sí, deberán estar escritas en italiano, sin perjuicio de que pueda agregarse una traducción a otros idiomas. El mencionado precepto reza: «I ministri di un culto ammesso nello Stato, la nomina dei quali sia stata approvata a termini dell'art. 3 della legge, possono pubblicare ed affiggere nell'interno ed alle porte esterne degli edifici destinati al proprio culto gli atti riguardanti il governo spirituale dei fedeli, senza particolare licenza dell'autorità di pubblica sicurezza e con esenzione da tasse. Tali atti debbono essere scritti in lingua italiana, salva la facoltà di aggiungere, accanto al testo italiano, la traduzione in altre lingue».

autofinanciación por medio de colectas⁵⁵. Y también está recogido el derecho a la asistencia religiosa, tanto en el ámbito de los hospitales⁵⁶, como en los centros penitenciarios⁵⁷ e incluso fuerzas armadas⁵⁸. E incluso también se estipula un tratamiento jurídico específico a aquellas personas que estén dedicadas al ejercicio de un ministerio espiritual para que, en el caso de movilización de las fuerzas armadas, puedan llegar a estar dispensados del cumplimiento de sus obligaciones militares⁵⁹, así como la posibilidad de que los estudiantes de facultades de teología o formación religiosa puedan retrasar el inicio del reclutamiento del ejército, recibiendo el mismo trato que el del resto de estudiantes universitarios⁶⁰. Por último, también se desarrolla el conte-

⁵⁵ El artículo 4 estipula: «I ministri di un culto ammesso nello Stato, la nomina dei quali sia stata approvata a termini dell'art. 3 della legge, possono, senza alcuna ingerenza delle autorità civili, eseguire collette nell'interno ed all'ingresso degli edifici destinati al proprio culto».

⁵⁶ De este modo, el artículo 5: «I ministri dei culti ammessi nello Stato possono essere autorizzati a frequentare i luoghi di cura e di ritiro per prestare l'assistenza religiosa ai ricoverati che la domandino. L'autorizzazione è data da chi è preposto alla direzione amministrativa del luogo di cura o di ritiro e deve indicare le modalità o le cautele con cui l'assistenza deve essere prestata».

⁵⁷ En este caso, está amparado por el artículo 6: «I ministri dei culti ammessi nello Stato possono essere autorizzati a prestare l'assistenza religiosa agli internati negli istituti di prevenzione e di pena, ogni qualvolta ne siano richiesti dagli internati stessi o dai familiari o da chi abbia la tutela giuridica dei medesimi, sotto l'osservanza delle norme contenute nei regolamenti speciali per detti istituti».

⁵⁸ El artículo 8: «In caso di mobilitazione delle forze armate dello Stato, l'assistenza religiosa dei militari acattolici, da esercitarsi da ministri di un culto ammesso nello Stato la nomina dei quali sia stata approvata a termini dell'art. 3 della legge, può essere autorizzata dall'autorità militare cui è stata affidata la suprema direzione delle operazioni belliche».

Alla stessa autorità spetta di stabilire le norme e le cautele con le quali tale assistenza può essere esercitata».

⁵⁹ En el 7: «In caso di mobilitazione delle forze armate dello Stato, i ministri di un culto ammesso nello Stato, la nomina dei quali sia stata approvata a termini dell'art. 3 della legge, possono essere dispensati dalla chiamata alle armi su attestazione del prefetto, il quale dichiara che l'opera loro è assolutamente indispensabile e insostituibile per l'assistenza religiosa dei fedeli affidati alle loro cure».

⁶⁰ Este derecho está recogido en el artículo 9: «Gli studenti delle scuole teologiche, riconosciute dallo Stato, dei culti diversi dalla religione cattolica, [o delle scuole rabbiniche, ugualmente riconosciute,] possono in tempo di pace essere ammessi al beneficio del ritardo del servizio delle armi ai sensi degli artt. 98 e 100 del T. U. delle leggi sul reclutamento dell'Esercito approvato con R. D. 5 agosto 1927, núm. 1437, per coloro che frequentano corsi di studi nelle scuole stesse equiparabili a quelli delle università o dell'ultimo anno delle scuole medie di grado superiore».

nido relativo a los matrimonios celebrados en forma religiosa, que queda regulado en los artículos 25 a 28 de la norma.

3.1.1 *La parte de la regulación no aplicable por haber sido declarada inconstitucional*

Análisis separado merecen los dos primeros preceptos de este Reglamento. Ambos son ejemplo de contenido normativo que ha sido declarado inconstitucional y, por tanto, sin efecto alguno. El primero de ellos, relativo a la autorización para la apertura de centros de culto. El segundo, concerniente a la autorización para la celebración de actos de culto.

De este modo, el artículo 1 del mencionado Reglamento establece:

«Per l'esercizio pubblico dei culti ammessi nello Stato, i fedeli di ciascun culto possono avere un proprio tempio od oratorio.

L'apertura di un tempio od oratorio al culto deve essere chiesta dal ministro del rispettivo culto, la cui nomina sia stata debitamente approvata a termini dell'art. 3 della legge, con domanda diretta al Ministro dell'interno e corredata dei documenti atti a provare che il tempio od oratorio è necessario per soddisfare effettivi bisogni religiosi di importanti nuclei di fedeli ed è fornito di mezzi sufficienti per sostenere le spese di manutenzione.

L'apertura è autorizzata con decreto del Presidente della Repubblica emanato su proposta del Ministro dell'interno».

Respecto al primer apartado, nada cabe objetar. Simplemente hace referencia a la posibilidad que tienen las confesiones religiosas de tener un lugar propio destinado para el ejercicio de su culto. Ahora bien, es en el segundo y tercer apartado donde se hallan los puntos conflictivos. En el primero de estos dos, supedita la apertura de un nuevo lugar de culto al hecho de que el ministro de culto –que es quien debe solicitar la autorización– haya recibido previamente la autorización de su designación. A su vez, deberá acreditar que el templo es necesario para satisfacer las necesidades reales de sus fieles y que está dotado de medios suficientes para su mantenimiento. De este modo –ordena

el siguiente apartado– la apertura se autorizará por decreto del Presidente de la República, a propuesta del Ministro del Interior.

Por lo que concierne al artículo 2 del Reglamento, el mismo establece:

«I fedeli di un culto ammesso nello Stato possono, senza preventiva autorizzazione dell'autorità governativa, tenere negli edifici, aperti al culto a norma dell'articolo precedente, riunioni pubbliche per il compimento di cerimonie religiose o di altri atti di culto, a condizione che la riunione sia presieduta od autorizzata da un ministro di culto, la cui nomina sia stata debitamente approvata a termini dell'art. 3 della legge.

In tutti gli altri casi si applicano le norme comuni per le riunioni pubbliche».

Conforme vemos en este precepto, los fieles de un culto «admitido» podrán, sin autorización previa de la autoridad gubernativa, celebrar reuniones públicas en sus lugares de culto para celebrar ceremonias religiosas u otros actos de culto. Ahora bien –sigue el articulado– siempre que la reunión sea presidida o autorizada por un ministro de culto cuya designación, de nuevo, haya sido aprobada en los términos estipulados en la ley de «culti ammessi». Por lo que, si no se cumple este requisito, tal y como señala el siguiente apartado, serán de aplicación las normas comunes para las reuniones públicas.

Tal y como vemos en ambos supuestos, tanto la apertura de lugares de culto como la propia celebración de los actos de culto en su interior quedan condicionados al requisito de que detrás de un caso y del otro exista la presencia y respaldo de un ministro de culto aprobado por la Administración Pública, con el procedimiento que analizamos anteriormente. Este hecho motivó que ante el Tribunal de Crotona se iniciase un proceso penal por un delito previsto en el Código Penal por haber continuado ejerciendo la actividad del culto pentecostal y por mantener abierto al público el oratorio de dicho culto, a pesar de la prohibición que le había impuesto la autoridad gubernativa competente para ejercer esta actividad y mantener dicho lugar de culto abierto sin haber recabado primero la aprobación y autorización gubernamental requerida. El acusado planteó la cuestión a la Corte Constitucional con el objeto de que se pronunciase respecto a la constitucionalidad de los artículos 2 y 3 de la Ley de 24 de junio de 1929 y 1 y 2 del Real Decreto

de 28 de febrero de 1930, núm. 289, a tenor de lo dispuesto en los artículos 8, 19 y 20 de la Constitución⁶¹.

La Corte, en la Sentencia núm. 59, de 1958⁶², determinó la inconstitucionalidad tanto del primer como del segundo precepto del Reglamento de 1930⁶³. Y, en cambio, declaró la constitucionalidad del –tan mencionado en estas líneas– artículo 3 de la Ley de 1929. Los motivos vamos a comentarlos en las próximas líneas de forma sucinta.

El máximo órgano de garantías en Italia consideró que no podía tener acomodo constitucional un sistema de control previo por parte de la autoridad de seguridad pública⁶⁴. Obviamente, la Corte también señala que ello no impide que ante un comportamiento efectivamente lesivo recaigan las sanciones que establezca la legislación vigente. Ahora bien, del artículo 19 que protege la libertad religiosa –estudiado anteriormente– se desprende la libertad de culto, de forma asociada. Y este derecho no puede encontrar una restricción de control previo para el ejercicio del mismo, porque no estamos ante un supuesto siquiera de relación entre confesiones religiosas y Estado, sino más bien ante una imposición de este último.

Argumento similar puede encontrarse también en las consecuencias de lo estipulado en el segundo precepto del Reglamento. El pronunciamiento judicial se inclina hacia la inconstitucionalidad al dejar reposar el ejercicio de la facultad de celebrar ceremonias religiosas o cumplir con otros actos de culto en los lugares destinados a ello a la condición de que el ministro haya recibido la aprobación correspondiente por parte del Ministro, condición que en ningún caso guarda relación con efectos civiles y que, por tanto, estima contrario a la libertad religiosa⁶⁵. El recu-

⁶¹ El contenido de estos preceptos ha sido reproducido *supra*.

⁶² Puede consultarse el contenido de la Sentencia en: <https://giurcost.org/decisioni/1958/0059s-58.html> (Última consulta: 1 de julio de 2024).

⁶³ En el caso del artículo 1, mantuvo intacto el primero de los apartados, al que hacíamos mención anteriormente, referente al derecho que tienen los fieles de las confesiones religiosas de tener lugares de culto para el ejercicio de su respectivo culto. *Ibidem*.

⁶⁴ Se afirma en la Sentencia: «rileva doversi ritenere insussistente nel nostro ordinamento giuridico la regola che ad ogni libertà costituzionale possa corrispondere un potere di controllo preventivo da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, in ordine ai futuri comportamenti del cittadino». *Ibidem*.

⁶⁵ De este modo, «esso sottopone l'esercizio della facoltà di tenere cerimonie religiose e compiere altri atti di culto negli edifici aperti al culto alla condizione che la riunione

rente denunciaba además una diferencia de tratamiento jurídico respecto al que recibía cualquier otra persona que se reuniese pacíficamente con otros fines o que tuviesen lugar en espacios públicos⁶⁶.

En cambio, respecto al artículo 3 de la Ley de 1929, la Corte declaró su constitucionalidad. Dos razones lo fundamentaban: 1) la aprobación no es preceptiva, salvo en el caso de que el ministro desee poder celebrar actos de los que puedan derivarse efectos civiles; 2) en este supuesto, el Estado tiene un interés legítimo y, por tanto, se justifica esta intervención por parte de la Administración. De esta forma, la Sentencia reconoce como plenamente legítimo y acorde al espíritu de la Constitución esta aprobación aplicable al supuesto descrito, por los efectos jurídicos que se desprenden de los actos que llevan a cabo⁶⁷. En realidad, cuando analizábamos este artículo anteriormente, ya habíamos señalado que la lectura de ambos apartados nos conducía a considerarlo como constitucional por los sobrados intereses legítimos que el Estado guarda en determinados supuestos.

Este argumento ha sido esgrimido en otros órganos jurídicos italianos, como el Consejo de Estado italiano, que ha afirmado:

«che le funzioni del ministro ricadano in parte qua sotto la ricognizione ed il controllo dello Stato attraverso il provvedimento di «approvazione», il quale, lungi dal sacrificarne l'attività pastorale, amplia piuttosto la sfera dei poteri del ministro ricollegando agli atti posti in essere nell'esercizio del suo ministero effetti diretti nell'ordinamento dello Stato; che, per essere finalizzata a conferire poteri di natura pubblicistica non spettanti alla generalità dei cittadini, la valutazione dell'Amministrazione si sostanzia in un apprezzamento discrezionale, ancorato da un lato all'accertamento dell'affidabilità, serietà e

sia presieduta o autorizzata da un ministro di culto la cui nomina sia stata approvata dal Ministro competente, condizione che non riguarda gli effetti civili ed è in contrasto con la libertà ampiamente garantita dall'art. 19 della Costituzione». *Ibidem*.

⁶⁶ Así, alegaba esta parte: «nulla può indurre a ritenere che, di fronte alla libertà costituzionale di tenere le riunioni, il tempio sia da considerarsi diverso da qualsiasi luogo aperto al pubblico». *Ibidem*.

⁶⁷ «È pienamente legittimo pertanto, e rispondente allo spirito della Costituzione, che allorchando agli atti dei ministri di culti acattolici e all'apertura dei templi od oratori debbansi riconoscere effetti giuridici, come, ad esempio, rispettivamente, la efficacia del matrimonio e la facoltà di far collette all'interno e all'ingresso degli edifici destinati al culto, la nomina dei ministri di culto e la istituzione di templi od oratori, a questi effetti e solo a questi effetti, ricadano sotto la ricognizione e il controllo dello Stato, mercé i provvedimenti di approvazione e di autorizzazione». *Ibidem*.

moralità della persona che riveste la carica pastorale e dall'altro lato alla verifica della sussistenza di una comunità di fedeli qualitativamente e quantitativamente consistente, oltre che al riscontro della serietà del fine perseguito e delle esigenze da soddisfare con l'approvazione della nomina»⁶⁸.

Como podemos apreciar, los derechos de la confesión religiosa y del ministro de culto no quedan afectados por la aprobación a la que hace mención la legislación italiana, por lo que su actividad pastoral no resultará sacrificada. Más bien, la idea que defiende el Consejo de Estado es fundamentalmente que se trata de un refuerzo en el ámbito de sus competencias, ya que aquellos que hayan recibido tal aprobación tendrán conferidas facultades de carácter público, por tener efectos directos sobre el ordenamiento jurídico. Ello justificaría –defiende el Consejo– una valoración discrecional por parte de la Administración, para examinar tanto la fiabilidad y seriedad del ministro de culto, como la existencia de una comunidad de fieles.

A esta cuestión del procedimiento por el cual los ministros de culto pueden ejercitar sus labores –en especial, aquellas de las que pueden desprenderse efectos civiles– cabe realizar una serie de precisiones con el objeto de ponerlo en relación con el sistema español. Es cierto, de un lado, que en nuestro ordenamiento las confesiones religiosas no vienen obligadas a notificar a ningún organismo público la designación de ningún ministro de culto. Con todo eso, también cabe advertir que las confesiones religiosas que deseen que sus actos puedan tener eficacia civil –matrimonios– sí que deberán tener inscritos a sus ministros de culto en el correspondiente Registro. Por lo que, pese a que el articulado de nuestro ordenamiento jurídico lo exprese de una forma distinta –más adaptado al contexto actual– lo cierto es que a efectos prácticos ambos tienen las mismas repercusiones jurídicas. En todo caso, nuestro sistema no menciona términos de «aprobación» o «aprobación gubernativa», como sí que realiza el italiano. Sin embargo, en el ordenamiento español en realidad existe un filtro previo que es el de que la confesión religiosa que pretenda poder celebrar matrimonios en forma religiosa que desplieguen efectos civiles, debe haber obtenido de forma previa la declaración de notorio arraigo⁶⁹. Por lo que, si se analiza, la Administración ya

⁶⁸ Consejo de Estado italiano 2758/2009. Puede consultarse en: https://www.servizi-demografici.com/stampa-articolo/19783_save (Última consulta: 1 de julio de 2024).

⁶⁹ Al respecto, puede verse: CUBILLAS RECIO, L. M., «Informe sobre reconocimiento del matrimonio religioso de las confesiones minoritarias», en TORRES GUTIÉRREZ, A., *Libro blanco...*, op. cit.,

ha podido intervenir a la hora de reconocer o no tal declaración. Ahora bien, cabe resaltar que esta intervención se produce de forma previa sobre la confesión; no en lo que respecta al ministro de culto en concreto que pretenda inscribir la confesión. Y, a su vez, la declaración o no de tal notorio arraigo obedecerá a criterios técnicos y no políticos, especialmente desde la aprobación de la actual regulación del notorio arraigo en España⁷⁰. Esta norma pretende reducir el margen de discrecionalidad de la Administración con el fin de aumentar el grado de certidumbre de los solicitantes, por medio de unos requisitos precisos y un procedimiento público con garantías. Por lo que en el marco teórico siguen presentando diferencias importantes. Es significativa la existente diferencia entre hablar de «aprobación gubernativa» o, por el contrario, de simple inscripción en el correspondiente Registro. El intervencionismo, al menos en la literalidad, se hace más patente en un caso que en el otro.

3.2 El derecho a designar los ministros de culto en la normativa pacticia

En el caso de las confesiones religiosas que cuentan con acuerdo con el Estado, este mismo ofrece unos parámetros que sirven de utilidad a la hora de delimitar la condición de ministro de culto en cada una de las confesiones. Como es fácil de imaginar, el hecho de que el Estado respete que la confesión designe a quien estime oportuno, posibilita que la confesión pueda ejercitar su autonomía para poder aplicar los rasgos y requisitos que su propio ordenamiento establece. De lo contrario, cabría preguntarse si las confesiones tendrían realmente el derecho de poder definir su propio estatuto jurídico, pues en la práctica de poca efectividad serviría si no pueden implementarlo. Es innegable que, mientras para las confesiones religiosas que tienen suscrita una *intesa* el grado de discrecionalidad que aplique el Estado será menor, este aumentará en el caso de aquellas que no cuenten con este instrumento jurídico⁷¹.

2022; OLMOS ORTEGA, M. E., «Libertad religiosa y matrimonio», en *Estudios eclesiásticos: Revista de investigación e información teológica y canónica*, vol. 94, núm. 371, 2019, pp. 883-923.

⁷⁰ Real Decreto 593/2015, de 3 de julio, por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España. BOE núm. 183, de 1 de agosto de 2015, páginas 66716 a 66720 (5 págs.).

⁷¹ Al respecto, FIORITA, N. y MILANI, D., «Il personale religioso (Ministri di culto)», en TOZZI, V.; MACRÍ, G. y PARISI, M., *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 242.

Como es fácil de intuir, el régimen jurídico de la Iglesia Católica en Italia es el que goza de más desarrollo en algunos ámbitos. Sin duda, el artículo 7 de la Constitución dedicado íntegramente a ella y la mención expresa a los Pactos Lateranenses y las modificaciones que puedan establecerse del mismo sirven como evidencia de ello.

Precisamente en el Acuerdo de 1984 suscrito con el Estado italiano –junto con el inmediato Protocolo Adicional que precisaba algunas cuestiones del Acuerdo⁷²– se pueden obtener algunas respuestas respecto a la figura del ministro de culto.

Por un lado, es digno de mención el artículo 3.2⁷³, que establece que el nombramiento de los cargos eclesiásticos se hará libremente por la autoridad eclesiástica. Además, esta misma deberá notificar a las autoridades civiles competentes en el caso del nombramiento de Arzobispos y Obispos diocesanos, Coadjutores, Abades y Prelados con jurisdicción territorial.

Por otro lado, por lo ratificado en el Acuerdo, la Iglesia Católica queda incapacitada para nombrar a un eclesiástico que no sea ciudadano italiano a alguno de los cargos eclesiásticos expresados en el apartado anterior y que acabamos de mencionar. La única excepción la encontramos en la Diócesis de Roma y las sedes suburbicarias, que son aquellas que están localizadas en los suburbios de Roma⁷⁴.

Cabe destacar que en el ordenamiento jurídico italiano quedó resuelta la cuestión de las objeciones de índole política que podría tener el Gobierno de la Nación respecto al nombramiento de Arzobispos y Obispos. En cambio, en España sigue existiendo esa cláusula, que únicamente se aplica

⁷² L. 25 marzo 1985, núm. 121. Lleva por título: «Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede». Puede consultarse en: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1985/04/10/085U0121/sg> (Última consulta: 1 de julio de 2024).

⁷³ El mencionado apartado establece: «La nomina dei titolari di uffici ecclesiastici è liberamente effettuata dall'autorità ecclesiastica. Quest'ultima dà comunicazione alle competenti autorità civili della nomina degli Arcivescovi e Vescovi diocesani, dei Coadiutori, degli Abati e Prelati con giurisdizione territoriale, così come dei Parroci e dei titolari degli altri uffici ecclesiastici rilevanti per l'ordinamento dello Stato». *Ibidem*.

⁷⁴ De esta forma, el artículo 3.3: «Salvo che per la diocesi di Roma e per quelle suburbicarie, non saranno nominati agli uffici di cui al presente articolo ecclesiastici che non siano cittadini italiani». *Ibidem*.

sobre la Iglesia Católica y que concierne a la libertad que tiene esta de nombrar a estos cargos eclesiásticos. En concreto, el artículo 1.2 del Acuerdo de 1976, que establecía que el Gobierno español sería notificado del nombre del designado, «por si respecto a él existiesen posibles objeciones concretas de índole política general». Pese a que posteriormente correspondería «a la prudente consideración» de la Santa Sede, se podría afirmar que esta cláusula constituiría una anomalía bajo los parámetros constitucionales actuales. Pues bien, el ordenamiento jurídico italiano incluía tal cláusula en los Pactos lateranenses de 1929, que siguieron vigentes hasta la aprobación del Acuerdo mencionado de 1984⁷⁵. Sin embargo, dejó de tener efecto tras la aprobación del nuevo marco normativo, dado que el Acuerdo de 1984 establecía en su artículo 13 que con la aprobación del mismo quedaban derogadas las disposiciones del Concordato de 1929 que no estuviesen reproducidas en el nuevo Acuerdo.

En el caso de las confesiones religiosas con *intesa*, hemos de dirigirnos también a lo que se ha estipulado en estas mismas para poder aproximarnos al régimen jurídico que tienen los ministros de culto en el ordenamiento italiano.

Cabe destacar que, tal y como hemos tenido oportunidad de comentar anteriormente, el número de confesiones religiosas que gozan de una *intesa* ha ido aumentando considerablemente. Es cierto que es fácil que existan más acuerdos que en nuestro ordenamiento jurídico, que únicamente cuenta con –además de la Iglesia Católica– tres acuerdos de cooperación. Los únicos que tienen este instrumento jurídico son los judíos, musulmanes y evangélicos. Ahora bien, el número total de *intese* asciende a trece. Y el último de ellos se firmó el 30 de julio de 2019. Por lo que puede apreciarse que, con absoluta independencia de la comparación que se pueda realizar con España, la cantidad y actualidad de este asunto en este país nos permite afirmar que la literalidad del mandato constitucional que analizábamos parece tener reflejo en la *praxis* jurídica. La relación de confesiones religiosas que cuentan con *intesa* es la siguiente:

⁷⁵ Así, el artículo 19 de la L. 27 mayo 1929, núm. 810, establecía: «Prima di procedere alla nomina di un Arcivescovo o di un Vescovo diocesano o di un coadiutore cum iure successionis, la Santa Sede comunicherà il nome della persona prescelta al Governo italiano per assicurarsi che il medesimo non abbia ragioni di carattere politico da sollevare contro la nomina». Puede consultarse en: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1929/06/05/029U0810/sg> (Última consulta: 1 de julio de 2024).

- *Tavola valdese*, firmada el 21 de febrero de 1984⁷⁶.
- *Assemblee di Dio in Italia (ADI)*, firmada el 29 de diciembre de 1986⁷⁷.
- *Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del 7.º giorno*, firmada el 29 de diciembre de 1986⁷⁸.
- *Unione Comunità Ebraiche in Italia (UCEI)*, firmada el 27 de febrero de 1987⁷⁹.
- *Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (UCEBI)*, firmada el 29 de marzo de 1993⁸⁰.

⁷⁶ L. 11 agosto 1984, núm. 449. Su artículo 2.2: «La Repubblica italiana, richiamandosi ai diritti di libertà garantiti dalla Costituzione, riconosce che le nomine dei ministri di culto, la organizzazione ecclesiastica e la giurisdizione in materia ecclesiastica, nell'ambito dell'ordinamento valdese, si svolgono senza alcuna ingerenza statale». Puede consultarse en: https://presidenza.governo.it/usri/ufficio_studi/normativa/L.%20449_11.08.1984.pdf (Última consulta: 1 de julio de 2024).

⁷⁷ L. 22 noviembre 1988, núm. 517. Su artículo 2.2: «La Repubblica italiana, richiamandosi ai diritti inviolabili dell'uomo garantiti dalla Costituzione, riconosce che le nomine dei ministri di culto, l'organizzazione comunitaria e gli atti in materia disciplinare e spirituale, nell'ambito delle ADI, si svolgono senza ingerenza statale». Y el artículo 5: «Ai fini dell'applicazione degli articoli 3 e 4 le ADI rilasciano apposita certificazione della qualifica di ministro di culto o di diacono». Puede consultarse en: https://presidenza.governo.it/usri/ufficio_studi/normativa/L.%20517_22.11.1988.pdf (Última consulta: 1 de julio de 2024).

⁷⁸ L. 22 noviembre 1988, núm. 516. Su artículo 2.2: «La Repubblica italiana, richiamandosi ai diritti inviolabili dell'uomo garantiti dalla Costituzione, riconosce che le nomine dei ministri di culto, l'organizzazione comunitaria e gli atti in materia disciplinare e spirituale, nell'ambito delle Chiese cristiane avventiste, si svolgono senza alcuna ingerenza statale». Y el artículo 15: «Ai fini dell'applicazione degli articoli 4, 5, 7, 8, 9, 12, 16 e 18, l'Unione delle Chiese cristiane avventiste rilascia apposita certificazione delle qualifiche dei soggetti indicati». Puede consultarse en: https://presidenza.governo.it/usri/ufficio_studi/normativa/L.%20516_22.11.1988.pdf (Última consulta: 1 de julio de 2024).

⁷⁹ L. 8 marzo 1989, núm. 101. En este caso, es de especial interés el inicio del artículo 3.1: «Ai ministri di culto nominati dalle Comunità e dall'Unione a norma dello Statuto dell'ebraismo italiano è assicurato il libero esercizio del magistero». También el 3.3: «Ai fini dell'applicazione del presente articolo e degli articoli 8, 9, 10, 14 e 31 l'Unione rilascia apposita certificazione delle qualifiche dei ministri di culto». Puede consultarse en: https://presidenza.governo.it/usri/ufficio_studi/normativa/L.%20101_8.3.1989.pdf (Última consulta: 1 de julio de 2024).

⁸⁰ L. 12 abril 1995, núm. 116. En su artículo 2: «La Repubblica italiana, richiamandosi ai diritti di libertà garantiti dalla Costituzione, riconosce che le nomine dei ministri, l'organizzazione dell'UCEBI, delle Chiese da essa rappresentate, degli enti, delle istituzioni, delle associazioni y degli organismi in essa aventi parte, le relazioni fra essi intercorrenti y gli atti in materia disciplinare y spirituale si svolgono senza alcuna ingerenza da parte dello Stato». Y su artículo 3: «L'UCEBI, attesa l'esistenza di una pluralità di ministeri al suo interno, comunica agli organi competenti i nominativi dei ministri designati per i compiti previsti negli articoli 5, 6, 7 e 10». Puede consultarse en: https://presidenza.governo.it/usri/ufficio_studi/normativa/L.%20116_12.4.1995.pdf (Última consulta: 1 de julio de 2024).

- *Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI)*, firmada el 20 de abril de 1993⁸¹.
- *Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale*, firmada el 4 de abril de 2007⁸².
- *Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni*, firmada el 4 de abril de 2007⁸³.
- *Chiesa Apostolica in Italia*, firmada el 4 de abril de 2007⁸⁴.

⁸¹ L. 29 noviembre 1995, núm. 520. Su artículo 3.2: «La Repubblica italiana, richiamandosi ai diritti inviolabili dell'uomo garantiti dalla Costituzione, riconosce che le nomine dei ministri di culto, le celebrazioni di culto, l'organizzazione comunitaria e gli atti in materia disciplinare e spirituale, nell'ambito della CELI e delle sue Comunità, si svolgono senza ingerenza statale». Su artículo 4.1: «La Repubblica italiana riconosce il ministero pastorale, diaconale e presbiteriale conferito e riconosciuto dalla CELI». Y el 4.2: «Ai ministri di culto, pastori e laici, nominati dalla CELI e dalle sue Comunità è assicurato il libero esercizio del ministero, nonché il libero svolgimento delle attività di cui all'articolo 22». Puede consultarse en: https://presidenza.governo.it/usri/ufficio_studi/normativa/L.%20520_29.11.1995.pdf (Última consulta: 1 de julio de 2024).

⁸² L. 30 julio 2012, núm. 126. Su artículo 2.2: «La Repubblica, richiamandosi ai diritti di libertà garantiti dalla Costituzione, riconosce che le nomine dei chierici, l'esercizio del culto, l'organizzazione ecclesiastica e gli atti in materia espiritual e disciplinare si svolgono senza alcuna ingerenza statale». Su artículo 3.1: «I chierici dell'Arcidiocesi sono ministri di culto e godono pertanto del libero esercizio del loro ministero». Y el 3.5: «Ai fini dell'applicazione del presente articolo e degli articoli 4, 5, 6 e 9 l'Arcidiocesi rilascia apposita certificazione delle qualifiche di appartenenza canonica al proprio clero». Puede consultarse en: [https://presidenza.governo.it/USRI/ufficio_studi/normativa/2012_08_08_Legge_30072012_n126-arcidiocesi_ortodossa%20\(2\).pdf](https://presidenza.governo.it/USRI/ufficio_studi/normativa/2012_08_08_Legge_30072012_n126-arcidiocesi_ortodossa%20(2).pdf) (Última consulta: 1 de julio de 2024).

⁸³ L. 30 julio 2012, núm. 127. Su artículo 3.2: «La Repubblica, richiamandosi ai diritti inviolabili dell'uomo garantiti dalla Costituzione, riconosce che le nomine dei ministri di culto e dei missionari, di cui agli articoli 4 e 5, le celebrazioni di culto, l'organizzazione della Chiesa, degli enti, delle istituzioni, delle associazioni e degli organismi in essa aventi parte, gli atti in materia disciplinare e spirituale si svolgono senza ingerenza statale». Su artículo 4.2: «I soggetti di cui al comma 1 sono nominati dall'autorità della Chiesa gerarchicamente competente e svolgono il proprio servizio a titolo gratuito e senza ricevere alcun compenso». Y el 4.5: «Ai fini dell'applicazione del presente articolo e degli articoli 8, 9, 10 e 14, e attesa l'esistenza di una pluralità di ministeri, la Chiesa rilascia apposita certificazione della qualifica di ministro di culto». Puede consultarse en: https://presidenza.governo.it/USRI/ufficio_studi/normativa/2012_08_08_Legge_30072012_n127_santi_ultimi_giorni.pdf (Última consulta: 1 de julio de 2024).

⁸⁴ L. 30 julio 2012, núm. 128. Su artículo 2.2: «La Repubblica, richiamandosi ai diritti di libertà garantiti dalla Costituzione, riconosce que le nomine dei ministri di culto, l'organizzazione comunitaria e gli atti in materia disciplinare e spirituale, nell'ambito della Chiesa apostolica in Italia e delle sue comunità si svolgono senza alcuna ingerenza da parte dello Stato». El artículo 3.1: «La nomina e l'eventuale cessazione dei ministri di culto spetta al Consiglio nazionale della Chiesa apostolica in Italia e sono insindacabili». Y el 3.4: «Ai fini dell'applicazione del presente articolo e degli articoli 4, 6, 7 e 13, la Chiesa apostolica in Italia rilascia apposita certificazione della qualifica di ministro di

- *Unione Buddhista italiana (UBI)*, firmada el 4 de abril de 2007⁸⁵.
- *Unione Induista Italiana*, firmada el 4 de abril de 2007⁸⁶.
- *Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai (IBISG)*, firmada el 27 de junio de 2015⁸⁷.
- *Associazione «Chiesa d’Inghilterra»*, firmada el 30 de julio de 2019⁸⁸.

culto. Apposito elenco dei ministri di culto è tenuto dalla Chiesa apostolica e trasmesso alle competenti amministrazioni». Puede consultarse en: [https://presidenza.governo.it/USRI/ufficio_studi/normativa/2012_08_08_legge_30072102_n128_Chiesa_apostolica%20\(1\).pdf](https://presidenza.governo.it/USRI/ufficio_studi/normativa/2012_08_08_legge_30072102_n128_Chiesa_apostolica%20(1).pdf) (Última consulta: 1 de julio de 2024).

⁸⁵ L. 31 diciembre 2012, núm. 245. Su artículo 2.2: «La Repubblica, richiamandosi ai diritti inviolabili dell’uomo garantiti dalla Costituzione, riconosce che le nomine dei ministri di culto, l’organizzazione comunitaria e gli atti in materia disciplinare e spirituale, nell’ambito dell’UBI, si svolgono senza ingerenza statale». El 8.1: «La qualifica di ministro di culto è certificata dall’UBI, che ne detiene apposito elenco e ne rilascia attestazione ai fini della presente legge». Puede consultarse en: https://presidenza.governo.it/USRI/ufficio_studi/normativa/Legge_245_2012_Intesa_UBI.pdf (Última consulta: 1 de julio de 2024).

⁸⁶ L. 31 diciembre 2012, núm. 246. Su artículo 2.2: «La Repubblica, richiamandosi ai diritti di libertà garantiti dalla Costituzione, riconosce che le nomine dei ministri di culto induista vedico, puránico e agámico, l’esercizio del culto, l’organizzazione della confesión e gli atti in materia espiritual e disciplinare, si svolgono senza alcuna ingerenza statale». Y el 8.1: «La qualifica di ministro di culto, secondo la definizione dell’articolo 26 dello statuto, allegato al testo dell’intesa, è certificata dall’UII che ne detiene apposito elenco e ne rilascia attestazione ai fini della presente legge». Puede consultarse en: [https://presidenza.governo.it/USRI/ufficio_studi/normativa/Legge%20246%20del%202012%20Unione%20Induista%20Italiana%20\(UII\).pdf](https://presidenza.governo.it/USRI/ufficio_studi/normativa/Legge%20246%20del%202012%20Unione%20Induista%20Italiana%20(UII).pdf) (Última consulta: 1 de julio de 2024).

⁸⁷ L. 28 junio 2016, núm. 130. Su artículo 2.2: «La Repubblica, richiamandosi ai diritti inviolabili della persona garantiti dalla Costituzione, riconosce che le nomine dei ministri di culto, l’organizzazione comunitaria e gli atti in materia disciplinare e spirituale, nell’ambito dell’IBISG, si svolgono senza alcuna ingerenza statale». Su artículo 4.1: «Ai ministri di culto liberamente nominati dall’IBISG a norma del proprio statuto è assicurato il libero esercizio del loro ministero». Y el 4.2: «La qualifica di ministri di culto è certificata dall’IBISG che ne tiene apposito elenco e ne rilascia attestazione ai fini della presente legge». Puede consultarse en: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2016-06-28;130@originale> (Última consulta: 1 de julio de 2024).

⁸⁸ L. 29 diciembre 2021, núm. 240. Su artículo 2.1: «La Repubblica, in conformità ai principi della Costituzione, riconosce che le nomine dei ministri di culto effettuate secondo lo statuto dell’Associazione «Chiesa d’Inghilterra» (presbiteri, cappellani e diaconi), l’esercizio del culto, l’organizzazione ecclesiastica e gli atti in materia espiritual e disciplinare si svolgono senza alcuna ingerenza statale». El 3.1: «I ministri di culto, liberamente nominati in base allo statuto dell’Associazione «Chiesa d’Inghilterra», compresi in un elenco comunicato al Ministero dell’interno, godono del libero esercizio del loro ministero». Y el 3.4: «Ai fini dell’applicazione del presente articolo e degli articoli 4 e 18 della presente legge il rappresentante legale dell’Associazione «Chiesa d’Inghilterra» rilascia apposita certificazione della qualifica dei ministri di culto». Puede consultarse en: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2021;240> (Última consulta: 1 de julio de 2024).

Tras haber tenido la oportunidad de poder exponer los diferentes acuerdos que el Estado italiano ha establecido con las confesiones religiosas en su país y haber podido aproximarnos al contenido de los mismos en la cuestión relativa a los ministros de culto y el derecho que tienen las confesiones de designar a sus propios ministros, es momento de extraer una serie de notas básicas.

En primer lugar, en todas las *intese* se reconoce el derecho a designar a sus propios ministros de culto. Además, en todas ellas se especifica que se llevará a cabo sin ninguna injerencia estatal, excepto en la de la comunidad judía de Italia, que no existe tal énfasis.

En segundo lugar, algunas de ellas dedican un artículo completo a la figura de los ministros de culto, mientras que en otras un simple apartado dentro del precepto dedicado a la autonomía de la confesión religiosa en cuestión.

En tercer lugar, también se estipula la certificación como instrumento que posibilita identificar a los ministros de culto que pueden llevar a cabo actos que desplieguen efectos civiles. De esta forma, se menciona un listado que elaboraría la confesión religiosa con los nombres de estas personas habilitadas. Y, al mismo tiempo, serían ellas mismas quienes expedirían una certificación específica de la condición de ministros de culto.

Además, en algunas *intese* se desarrollan con más detalle las especificaciones de las labores encomendadas a los ministros y en otras el elenco de categorías que estarían comprendidas dentro de esta figura. Podemos apreciar también en algunas un mayor contenido normativo de cuestiones relativas al régimen jurídico, como la protección del secreto ministerial o la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio. Incluso la posibilidad de unirse al «Fondo di previdenza ed assistenza» establecido para el clero.

En estas líneas, hemos podido observar algunos rasgos que actúan como denominador común de todas las confesiones, pero también diferentes nomenclaturas y énfasis en unas cuestiones de la temática que abordamos. De un lado, se podría objetar que si la redacción del articulado es muy parecida o incluso idéntica –sustituyendo la denominación de la confesión de que se trate– parece que su contenido no ha

sido verdaderamente negociado. Y ello porque, a mayor abundamiento con un número más alto de confesiones, no es difícil de imaginar que el contenido no sería exactamente el mismo en uno y otro caso si realmente las confesiones hubiesen tenido opción de negociar los extremos jurídicos comprendidos en el texto. De otro lado, también habría quien afirmase que se debe atender a la misma protección para todas ellas, por lo que, si se da una mejora en algún extremo para alguna de ellas, se estaría fácilmente contraviniendo el propio principio de igualdad. Para el segundo sector, la *intesa* se limitaría únicamente a especificar algunas particularidades dentro del ejercicio del mismo derecho configurado para los demás, pero no las condiciones en las que el mismo puede ser ejercido de un modo u otro.

4. LA ASISTENCIA RELIGIOSA EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS ITALIANOS

4.1 La libertad religiosa en los centros penitenciarios italianos

Como es bien sabido, los centros penitenciarios se presentan como un espacio idóneo para que se desarrollen procesos de radicalización violenta. Este fenómeno, que no entiende de fronteras nacionales⁸⁹, también tiene su impacto en el país italiano. Es indudable que este lugar representa un ámbito muy particular, donde conviven personas de todo el mundo en un espacio muy reducido, en el que pueden entremezclarse las diferentes culturas, lenguas y religiones junto con la experiencia vital distinta de cada uno de los internos. Esta diversidad contenida entre estas paredes, que las separa de la realidad del exterior, hace que pueda llegar a ser más complicada la gestión de las dinámicas que pueden producirse en su interior⁹⁰. También se ha puesto de manifiesto que

⁸⁹ En realidad, todos los informes de TE-SAT (Europol) demuestran que las prisiones y el mundo virtual son el lugar por excelencia. El último de ellos puede consultarse en: <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/European%20Union%20Terrorism%20Situation%20and%20Trend%20report%202023.pdf> (Última consulta: 1 de julio de 2024).

⁹⁰ MILANI, D. describe este espacio como «un luogo che separa i detenuti dal mondo che si trova al di là delle mura di recinzione; ma anche la terra di confine dove si registra la presenza, forse più affollata, di immigrati provenienti da Paesi differenti. Ognuno con percorsi, storie e vissuti fortemente radicati in un progetto migratorio che spesso non si è rivelato all'altezza delle aspettative». Vid. «Il progetto Simurgh e il Modulo Jean Monnet

este ambiente provocaría una mayor vulnerabilidad en los internos, ya que es un caldo de cultivo proclive a la explotación de distintos elementos en favor de un sujeto o grupo terrorista que persiga como objetivo conseguir radicalizar violentamente a otros presos⁹¹.

Ello ha traído como consecuencia que en los últimos años se haya desarrollado un marco normativo específico para hacer frente a este fenómeno. En este sentido, la asistencia religiosa se ha presentado con relativa frecuencia como un instrumento del Estado. Sin embargo, la relación entre estos dos elementos no debería considerarse como único interés público que el Estado debe tutelar. A mayor abundamiento, la asistencia religiosa es ante todo un derecho comprendido dentro de la libertad religiosa. De hecho, en el propio sistema jurídico italiano esta ha sido considerada por parte de la jurisprudencia como elemento integrante de aquellas «indispensabili esigenze di vita», tanto para «recarsi» a misa en ocasión de «le festività comandate»⁹², como para recibir en casa la visita de un ministro de culto de su «fiducia per fruire di sollievo spirituale».

Se ha de poner de manifiesto que en Italia es de aplicación en el ámbito penitenciario la Ley 354/1975, con la denominación «Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà»⁹³. Esta norma establece ya en su artículo 1:

«Il trattamento penitenziario deve essere conforme ad umanità e deve assicurare il rispetto delle dignità della persona.

FUTURE dell'Università Statale di Milano», en Fattori. G. (coord.), *Libertà religiosa e sicurezza*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021, p. 191.

⁹¹ «La convivenza forzata con altri soggetti dal passato criminale, unita all'inevitabile sofferenza causata dalla privazione della libertà e degli affetti, può four di dubbio rendere il ristretto particolarmente vulnerabile alla propaganda radicalizzata e radicalizzante». Véase NEGRI, A., *Radicalizzazione religiosa e de-radicalizzazione laica*, Carocci Editore, Roma, 2022, p. 72.

⁹² Cfr. Trib. Pisa (ord.) 13 noviembre 1984. Puede consultarse en: <https://giurcost.org/decisioni/1986/0282o-86.html?titolo=%20Ordinanza%20n.%20282> (Última consulta: 1 de julio de 2024).

⁹³ Publicada en la *Gazzeta Ufficiale* el 9 de agosto de 1975, núm. 212. Puede consultarse en: https://presidenza.governo.it/USRI/ufficio_studi/normativa/L.%2026%20luglio%201975,%20n.%20354.pdf (Última consulta: 1 de julio de 2024).

Il trattamento è improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a nazionalità, razza e condizioni economiche e sociali, a opinioni politiche e a credenze religiose».

Por tanto, de la lectura del inicio de esta legislación ya puede desprenderse la idea de que la dignidad de la persona tiene la máxima relevancia, ya que todo trato penitenciario debe respetarla. Y, a su vez, en este trato no puede haber ningún tipo de discriminación por razón de, entre otras, creencias religiosas. En realidad, el articulado no responde más que a la materialización en un ámbito concreto – e importante – de lo que la propia Constitución italiana establece en un marco genérico: tanto la dignidad de la persona (artículo 2), como la prohibición de discriminación (artículo 3).

Más tarde, en el artículo 15 se establecen los elementos que conforman el trato penitenciario, con el objeto lograr una reinserción social de los presos en el sistema italiano. Pues bien, el mismo establece:

«Il trattamento del condannato e dell'internato è svolto avvalendosi principalmente dell'istruzione, della formazione professionale, del lavoro, della partecipazione a progetti di pubblica utilità, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia»⁹⁴.

Como vemos, la religión se configura como uno de los elementos clave a la hora de llevar a cabo una atención que permita al interno conseguir la reeducación y la reinserción social. No obstante, el rol de la religión no constituye simplemente un medio para ello, sino que se articula como uno de los derechos que tienen las personas que están internas en centros penitenciarios. De esta forma, el artículo 26.1 de la misma norma contiene: «I detenuti e gli internati hanno libertà di professare la propria fede religiosa, di istruirsi in essa e di praticarne il culto».

Del mencionado precepto se desprende que los internos tienen derecho a la profesión, práctica de culto e instrucción. En realidad, la litera-

⁹⁴ Así quedó configurado el artículo tras la modificación operada por el Decreto Legislativo de 2 de octubre de 2018, núm. 123. El único cambio en este artículo consistió en la inclusión también de la «formación profesional» como elemento del trato penitenciario. Puede consultarse en: <https://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2018/11/26/legge-sull-ordinamento-penitenziario> (Última consulta: 1 de julio de 2024).

lidad del mismo viene a reproducir el contenido establecido en el artículo 19 de la Constitución, con una salvedad: la libertad de propaganda –nosotros diríamos proselitismo– que, pese a que está expresamente recogida en el texto constitucional, no está comprendida dentro del elenco de derechos garantizados en este artículo 26 de la regulación de los derechos en el ámbito penitenciario.

4.2 La asistencia religiosa en los centros penitenciarios

Sin movernos del artículo 26, pero dirigiendo nuestra atención ahora a los apartados segundo y tercero, observamos cómo está protegida la asistencia religiosa para aquellos que están sujetos a un régimen de especial sujeción por hallarse reclusos en un establecimiento de estas características. De esta forma, estos dos apartados segundo y tercero de la norma establecen:

«Negli istituti é assicurata la celebrazione dei riti del culto cattolico. A ciascun istituto é addetto almeno un cappellano.

Gli appartenenti a religione diversa dalla cattolica hanno diritto di ricevere, su loro richiesta, la assistenza dei ministri del proprio culto e di celebrarne i riti».

Debe quedar claro que el ejercicio de este derecho –comprendido dentro del derecho de libertad religiosa– no puede considerarse de segunda categoría. Y ello por dos motivos.

En primer lugar, porque el hecho de que la persona allí interna haya recibido una sentencia condenatoria que implica la asunción de que deja de poder ejercitar sus derechos fundamentales⁹⁵. La sentencia conlleva la pena privativa de libertad. De hecho, esta pena –en el caso de que

⁹⁵ De esta forma, la libertad religiosa debe seguir estando reconocida y protegida en el ámbito penitenciario, sin que sea posible concebir la especial sujeción como causa de desautorización de su ejercicio: «Il diritto di libertà religiosa è, dunque, riconosciuto e protetto anche dall'ordinamento penitenziario, essendo estranea al vigente quadro costituzionale l'idea che la restrizione della libertà personale possa comportare il disconoscimento delle posizioni giuridiche soggettive primarie attraverso un generalizzato assoggettamento all'organizzazione penitenziaria». Véase SANTORO, R., «Libertà religiosa e riforma (incompiuta) dell'ordinamento penitenziario», en *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, núm. 8, 2023, pp. 76-77.

conlleve pena de prisión— supone la máxima restricción a la libertad deambulatoria. Ahora bien, salvo que en el mismo pronunciamiento judicial se haya establecido otra pena de cualquier otra naturaleza —como, por ejemplo, la inhabilitación del sufragio pasivo— el ejercicio del resto de derechos no queda sin efecto, sino que el interno sigue pudiendo disfrutar de ellos, aunque en un lugar diferente y con unas circunstancias distintas. A mayor abundamiento, este contexto distinto conlleva por parte del Estado el cumplimiento de un deber establecido en la Constitución consistente en remover los obstáculos que impidan que los derechos puedan ejercitarse de forma real y efectiva. De este modo está configurado en el ordenamiento jurídico español, pero también en el italiano (véase artículo 3.2 Constitución). Por lo que ambos comparten este mandato destinado a los poderes públicos.

En segundo lugar, porque la religión se configura como un elemento relevante en la reeducación y reinserción social. Ello trae como efecto un papel mucho más protagonista de las confesiones religiosas, por medio de sus líderes religiosos. ¿Por qué? Porque el acompañamiento y guía espiritual del ministro puede contribuir de forma significativa a la hora de lograr la consecución de tales fines de reeducación y reinserción social⁹⁶. De esta forma, no ha sido infrecuente observar como la asistencia, escucha y consejo pueden incluso resultar ser más eficaces que la propia labor —encomiable y necesaria— que ejercen los funcionarios de las instituciones públicas. Bien visto, es comprensible que el modo de aproximarse pueda resultar mucho más cercano y la religión —como apuntaba el artículo 15 de la legislación penitenciaria— se presenta como uno de los elementos de este trato penitenciario. Sin embargo, todo ello no impide que el Estado deje de tener un interés legítimo en que esta asistencia responda a fines religiosos, teniendo en cuenta la vulnerabilidad que presentan los atendidos que justificaría la conveniencia de minimizar los riesgos existentes.

En todo caso, la asistencia religiosa encuentra su desarrollo normativo en el ámbito penitenciario en el «Regolamento recante norme sull'ordina-

⁹⁶ En ocasiones puede relacionarse esta reeducación y reinserción social con el concepto de desradicalización que suele proceder del ámbito securitario o, a veces también, del campo de la psicología. Ello debería ser llevado a cabo siempre tomando plena conciencia de que el valor supremo de la dignidad humana debe siempre guiar las actuaciones en el sistema jurídico. En este sentido, NEGRI, A., «The Concept of De-Radicalization as a Source of Confusion», en *Religions*, núm. 14, 2023, pp. 1-14.

mento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà»⁹⁷. Aquí es donde en el primer apartado del artículo 58 se establece:

«I detenuti e gli internati hanno diritto di partecipare ai riti della loro confessione religiosa purché compatibili con l'ordine e la sicurezza dell'istituto e non contrari alla legge, secondo le disposizioni del presente articolo».

Por tanto, tal y como se observa, se reconoce el derecho de los internos a participar en los ritos de su confesión religiosa, eso sí, con el requisito de que sean compatibles con el orden y la seguridad del centro y no sean contrarios a la ley. Además, estos internos podrán también practicar sus actos de culto, siempre que no se manifieste en «conductas acosadoras para la comunidad» (apartado tercero del mismo precepto).

Sin embargo, lo que cabe plantearse es el modo en que se traslada al terreno práctico. Y aquí es donde, el derecho reconocido para todos los internos –con independencia del credo que profesen– recibe un tratamiento jurídico distinto en función de la confesión a la que pertenezca el mismo. Cabe advertir que esta distinción no debe ser entendida *per se* como un síntoma de discriminación, toda vez que la presencia de estos cultos en los establecimientos no es uniforme. Y, por ello, las condiciones homogéneas podrían no poder explicarse. Por ejemplo, un lugar de culto habilitado de forma permanente y exclusiva junto a un ministro de culto de cada una de las confesiones podría no adecuarse a la demanda espiritual que efectivamente existe en tal establecimiento. Ahora bien, también es necesario puntualizar que la mayor presencia de algunas confesiones en estos centros debería guiar a los poderes públicos a que su actuación se encaminase hacia una mejora protección de este derecho. Y con ello no estaríamos realizando una enmienda a la totalidad al argumento esgrimido, sino más bien una evidencia de que efectivamente es comprensible que la aproximación concreta en cada situación dependa de las circunstancias específicas de ella. No debemos olvidar que el titular de la asistencia religiosa es el ciudadano, y no la confesión reli-

⁹⁷ Decreto de 30 de junio de 2000, núm. 230. Publicada en la *Gazzeta Ufficiale* el 22 de agosto de 2000, núm. 195. Puede consultarse en: https://presidenza.governo.it/USRI/ufficio_studi/normativa/D. P. R.%2030%20giugno%202000,%20n.%20230.pdf (Última consulta: 1 de julio de 2024).

giosa⁹⁸. Por lo que quien tiene el derecho es este mismo, y no la confesión que se configura como la encargada de prestar esta asistencia. Lo contrario se dirigiría más hacia a un modelo institucionalista y, como consecuencia de ello, abandonaría el principio personalista que rige la Constitución italiana. Es por esto que, sin salirnos de este mismo principio, podemos justificar la adopción de medidas encaminadas a actualizar la gestión pública al escenario actual. De hecho, el propio artículo 26.2 de la Ley 354/1975 que traslada este principio al ámbito penitenciario, marcando el criterio de individualización como principio rector del tratamiento penitenciario⁹⁹. Algunos autores como Ferrari llegan a considerar conveniente la reforma del sistema de asistencia espiritual por el cambio demográfico que se ha producido en los últimos años, y que trae como consecuencia una mayor presencia de otras confesiones religiosas en estos establecimientos¹⁰⁰.

Tras haber realizado estas consideraciones, pasamos a analizar el tratamiento jurídico que reciben los internos, en función de la confesión religiosa a la que pertenecen.

En primer lugar, los internos católicos tienen asegurada en los establecimientos penitenciarios la celebración de sus ritos y la presencia de uno o más capellanes. Así está establecido en el artículo 58.4 del Reglamento penitenciario del 2000¹⁰¹. La regulación específica de estos minis-

⁹⁸ PARDO PRIETO, P. C., «Informe sobre asistencia religiosa de las confesiones religiosas sin acuerdo de cooperación en España», en TORRES GUTIÉRREZ, A., *Libro blanco sobre...*, op. cit., pp. 225-240.

⁹⁹ Este precepto estipula: «Il trattamento tende, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale ed è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni degli interessati». Puede consultarse en: https://presidenza.governo.it/USRI/ufficio_studi/normativa/L.%2026%20luglio%201975,%20n.%20354.pdf (Última consulta: 1 de julio de 2024).

¹⁰⁰ Y ello porque, en palabras del autor, «Questo sistema, per quanto sbilanciato in tema di diritti, era giustificabile quando la popolazione carceraria in questi paesi era in grandissima misura costituita da membri della religione di maggioranza: ora, in seguito ai cambiamenti intervenuti nella loro demografia religiosa, non lo è più ed è quindi necessaria una riforma del sistema di assistenza spirituale». Véase FERRARI, S., «È possibile misurare i diritti delle minoranze di religione e convinzione?», en *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, núm. 10, 2023, p. 86.

¹⁰¹ El mismo establece: «Per la celebrazione dei riti del culto cattolico, ogni istituto è dotato di una o più cappelle in relazione alle esigenze del servizio religioso. Fino all'entrata in vigore delle disposizioni di esecuzione dell'intesa di cui all'articolo 11, comma 2, dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta

tros de culto puede encontrarse también en la Ley de 4 marzo de 1982, que regula el tratamiento jurídico y económico de los capellanes en instituciones penitenciarias¹⁰². En esta norma se recoge que el nombramiento será por decreto del Ministerio de Justicia, pese a que previamente también son oídas otras personas involucradas¹⁰³. Es importante resaltar que para poder resultar nombrado por la Administración el ministro de culto debe cumplir con una serie de requisitos: a) ciudadanía italiana; b) en disfrute de los derechos políticos; c) buena conducta; d) constitución física saludable; e) edad no superior a setenta años. Todos ellos están recogidos en el artículo 3 de la norma. Además, cabe destacar que los gastos económicos derivados de esta asistencia religiosa correrán a cargo de la Administración Penitenciaria¹⁰⁴. El ministro de culto podrá acceder a la prisión sin ninguna autorización particular. Cabe destacar que en el sistema italiano la regulación de la asistencia religiosa católica en centros penitenciarios ofrece un desarrollo más extenso que en el ordenamiento español, por lo que respecta a régimen disciplinario al que están expuestos y garantías en el proceso.

modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede, ratificato e reso esecutivo con la legge 25 marzo 1985, n. 121, le pratiche di culto, l'istruzione e l'assistenza spirituale dei cattolici sono assicurate da uno o più cappellani in relazione alle esigenze medesime, negli istituti in cui operano più cappellani, l'incarico di coordinare il servizio religioso è affidato ad uno di essi dal provveditore regionale dell'amministrazione penitenziaria, ovvero, se trattasi di istituti per minorenni, dal direttore del centro di rieducazione minorenni, sentito l'ispettore dei cappellani». Puede consultarse en: https://presidenza.governo.it/USRI/ufficio_studi/normativa/D. P. R.%2030%20giugno%202000,%20n.%20230.pdf (Última consulta: 1 de julio de 2024).

¹⁰² Publicada en la *Gazzeta Ufficiale* el 10 de marzo de 1982, núm. 68. Puede consultarse en: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1982-03-25;94> (Última consulta: 1 de julio de 2024).

¹⁰³ El artículo 4 reza: «L'incarico ai cappellani è conferito con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia sentito il parere dell'ispettore dei cappellani e del competente ispettore distrettuale degli istituti di prevenzione e di pena per adulti e previo nulla osta dell'ordinario diocesano». *Ibidem*.

¹⁰⁴ Se regulan por Circular del Ministerio de Justicia núm. GDPA-0261208 del 2014, que además establecen el horario de trabajo de los capellanes penitenciarios, que debe ser valorado por la dirección de cada establecimiento y con acuerdo con el capellán estimen la demanda de asistencia espiritual de los internos. En cualquier caso, existirá una presencia mínima de 3 días a la semana y un total de 18 horas semanales, incluyendo en ambos casos el domingo. Para una mejor profundización, véase BENIGNI, R., «Il governo del fenomeno religioso. Istituzioni pubbliche, organizzazioni confessionali e percorso cooperativo», en BENIGNI, R. (coord.), *Diritto e religione in Italia. Principi e temi*, pp. 97-142.

En cambio, para el resto de las confesiones religiosas el tratamiento jurídico es distinto. De esta forma, el apartado quinto establece:

«Per l'istruzione religiosa le pratiche di culto di appartenenti ad altre confessioni religiose, anche in assenza di ministri di culto, la direzione dell'istituto mette a disposizione idonei locali».

Tal y como puede observarse, la dirección del establecimiento deberá poner a disposición de los internos locales idóneos, a fin de que puedan –incluso en el supuesto de que no cuenten con ministro de culto– practicar su culto. Ahora bien, nada parece mencionarse en este apartado respecto a los ministros de culto. Para obtener una mención hemos de dirigirnos al sexto apartado del mismo artículo 58, que regula la asistencia religiosa y celebración de ritos. De esta forma:

«La direzione dell'istituto, al fine di assicurare ai detenuti e agli internati che ne facciano richiesta, l'istruzione e l'assistenza spirituale, nonché la celebrazione dei riti delle confessioni diverse da quella cattolica, si avvale dei ministri di culto indicati da quelle confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato italiano sono regolati con legge; si avvale altresì dei ministri di culto indicati a tal fine dal Ministero dell'interno; può, comunque, fare ricorso, anche fuori dei casi suindicati, a quanto disposto dall'articolo 17, secondo comma, della legge».

Como vemos, aquí ya se desarrolla el contenido de la asistencia. En concreto, se vincula la asistencia religiosa y celebración de ritos con los ministros de las confesiones. Y se establece que la dirección del establecimiento se servirá de ellos para posibilitar el ejercicio de estos derechos en el caso de los internos que lo soliciten. Asimismo, se especifica que los ministros de culto serán aquellos que haya autorizado el Ministerio del Interior o aquellos seleccionados por las confesiones religiosas cuyas relaciones con el Estado italiano estén reguladas por ley.

Aquí es donde puede apreciarse otra diferencia de tratamiento jurídico, en función de si la confesión de que se trate cuenta o no con un acuerdo de cooperación. En el caso de que cuente con ella, existe un sistema de libre acceso. Este sistema es, como sabemos, el modelo de asistencia religiosa vigente también en nuestro propio ordenamiento jurídico. Esta libertad de entrada no conlleva la presencia permanente en estos establecimientos, sino la posibilidad de entrar en las prisiones

sin ninguna autorización particular y sin limitación de horario cuando un interno en dicho centro está interesado¹⁰⁵.

Esta asistencia religiosa –en este caso, en centros penitenciarios– está, por tanto, contenida en la normativa pacticia. Ahora bien, con el ánimo de facilitar su comprensión, ahora que ya hemos logrado tener una representación mental de las *intese* vigentes en Italia y la nomenclatura que cada una de ellas utiliza respecto a la figura del ministro de culto, en esta ocasión no nos detendremos en cada una de ellas. Por el contrario, extraeremos las notas básicas de todas ellas, puesto a que la regulación no tiene diferencias destacables en este sentido. Y prueba de ello, las referencias que hagamos a continuación se limitarán únicamente al acuerdo con la *Tavola valdese* y la *Associazione «Chiesa d’Inghilterra»*. Y ello porque hacer esto es lo mismo que mencionar la primera *intesa* que el Estado italiano suscribió y la última que aprobó recientemente. De este modo, puede evidenciarse el modo en que se ha ido desarrollando este punto sin solución de continuidad desde entonces hasta nuestros días. Pasemos, pues, a subrayar estas características comunes.

En primer lugar, los ministros de culto –y en ocasiones también religiosos– son designados por la correspondiente confesión¹⁰⁶. Posteriormente, se notifica a la autoridad competente los nombres de estas personas que desarrollarán la labor encomendada en establecimientos penitenciarios¹⁰⁷. De esta forma, los ministros son incluidos en la lista de

¹⁰⁵ CARNI, M., «I ministri di culto delle confessioni religiose di minoranza: problematiche attuali», en *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, núm. 19, 2015, p. 10.

¹⁰⁶ El artículo 3.4 de la *Intesa o Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l’Associazione «Chiesa d’Inghilterra»*: «Negli istituti penitenziari è assicurata l’assistenza spirituale dai ministri di culto e dai religiosi designati a tal fine dall’Associazione “Chiesa d’Inghilterra”». Puede consultarse en: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2021;240> (Última consulta: 1 de julio de 2024).

¹⁰⁷ El artículo 8 de la *Intesa o Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese*: «A tal fine la Tavola valdese notifica all’autorità competente i nominativi dei ministri di culto, iscritti nei ruoli tenuti dalla Tavola valdese e competenti per territorio, responsabili della assistenza spirituale negli istituti penitenziari ricadenti nella circoscrizione delle predette autorità statali competenti». Puede consultarse en: https://presidenza.governo.it/usri/ufficio_studi/normativa/L.%20449_11.08.1984.pdf (Última consulta: 1 de julio de 2024).

sujetos que pueden visitar estos centros sin autorización previa¹⁰⁸. Por último, cabe destacar que los costes económicos derivados de estos servicios serán sufragados por la confesión correspondiente¹⁰⁹.

Todo ello además no contravenía el artículo 6 del RD 289/1930, que permitía que los ministros de «cultos admitidos» pudiesen ser autorizados para prestar asistencia religiosa en establecimientos penitenciarios cuando habían sido solicitados por los internos o sus familiares y siempre que respetasen las normas internas de dichos establecimientos¹¹⁰.

4.3 El «Protocollo tra Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e UCOII»¹¹¹

Ahora bien, a medida que la realidad sociológica de la religión que profesan los internos de estos centros muestra una representación distinta, ello debe guiar a los poderes públicos a adoptar medidas que logren atender las necesidades espirituales de este nuevo escenario, caracterizado por una mayor presencia de otros cultos en los mismos centros.

Es indudable que en los últimos años se ha avanzado en este sentido a la hora de estipular un Protocolo de la Administración Penitenciaria italiana y la Unión de Comunidades Islámicas de Italia¹¹². Cabe partir de

¹⁰⁸ De nuevo, el artículo 3.4 de la *Intesa* con la Iglesia de Inglaterra: «Tali ministri e tali religiosi sono compresi tra coloro che possono accedere agli istituti penitenziari senza particolare autorizzazione».

¹⁰⁹ De nuevo, el artículo 8 de la *Intesa* con la *Tavola valdese*: «Gli oneri finanziari per lo svolgimento della suddetta assistenza spirituale sono a carico degli organi ecclesiastici competenti».

¹¹⁰ El mencionado precepto: «I ministri dei culti ammessi nel stato possono essere autorizzati a prestare l'assistenza religiosa agli internati negli istituti di prevenzione e di pena, ogni qualvolta ne siano richiesti dagli internati stessi o dai familiari o da chi abbia la tutela giuridica dei medesimi, sotto l'osservanza delle norme contenute nei regolamenti speciali per detti istituti». Puede consultarse en: https://presidenza.governo.it/usri/ufficio_studi/normativa/289%20del%201930.pdf (Última consulta: 1 de julio de 2024).

¹¹¹ *Protocollo d'intesa per favorire l'accesso di Mediatori culturali e di Ministri di Culto negli istituti penitenziari*, 5 novembre 2015. Puede consultarse en: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_7_1.page?facetNode_1=1_1%282015%29&facetNode_2=1_1%28201511%29&facetNode_3=2_4&contentId=SCA1196726&previousPage=mg_1_7 (Última consulta: 1 de julio de 2024).

¹¹² La UCOII –*Unione delle Comunità Islamiche d'Italia*– nace en enero de 1990 en Ancona (en la región de *Le Marche*) por iniciativa de algunos miembros de USMI (*Unione*

la premisa de que la población musulmana en los centros penitenciarios italianos es un fenómeno que ha resultado ser creciente en los últimos años¹¹³. Ello dibuja un mapa carcelario distinto, que trae consigo que las necesidades espirituales sean distintas y, en ocasiones, la falta de oferta de esta demanda espiritual ha tenido como consecuencia incluso autolesiones de los internos¹¹⁴.

El propósito de este Protocolo es el de poder atender al derecho de libertad religiosa de los internos musulmanes. Para ello, la Administración facilitará el listado de centros más afectados por la presencia de presos musulmanes (artículo 1) y la UCOII preparará el listado de personas que estarían interesadas en prestar su voluntariado en centros penitenciarios, así como ministros de culto y mediadores interculturales. Cabe destacar el rol de estos últimos, pues en ocasiones podría centrarse únicamente el foco sobre los ministros de culto y olvidar el rol que pueden desempeñar estos mediadores, ya que en muchas ocasiones el fenómeno de la radicalización en los centros penitenciarios es un proceso que involucra la delicada cuestión de la marginación y la necesidad de pertenencia individual incluso antes que el ámbito estricta-

degli Studenti Musulmani in Italia). En su constitución participaron hombres y mujeres musulmanas extranjeras e italianas, así como diversas asociaciones. En palabras de la propia Asociación, la finalidad que persigue es triple: hacer efectiva la integración de los musulmanes en la sociedad italiana; posibilitar una representación más amplia y cohesionada de la comunidad musulmana con el fin de llegar a un acuerdo con el Estado italiano; apoyar la causa de la paz y el bienestar de la humanidad. Para una mayor profundización, puede visitarse su portal web: <https://ucoii.org/> (Última consulta: 17 de mayo de 2023).

¹¹³ El propio Protocolo ya refleja esta creciente demanda en el momento de su aprobación en 2015: «I detenuti provenienti da Paesi tradizionalmente di fede musulmana sono oltre 10.000, distribuiti principalmente negli Istituti del Nord».

La cifra actual —con los últimos datos disponibles publicados en el portal del Ministerio de Justicia italiano (actualizado 31 mayo 2023)— es de 17.902 internos extranjeros, sobre el total de internos que son 57.230. Puede verse en: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=0_2&contentId=SST431165&previousPage=mg_1_14 (Última consulta: 4 de junio de 2023).

Evidentemente, sobre esta cifra actualizada habría que hacerse el cálculo aproximado de internos musulmanes, estableciendo una relación proporcional que atendiese a su lugar de origen. Para poder obtener esta relación, puede consultarse el número absoluto y la proporción que representa sobre el total de internos extranjeros (actualizado 31 mayo 2023) en: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=0_2&contentId=SST431154&previousPage=mg_1_14 (Última consulta: 4 de junio de 2023).

¹¹⁴ De esta forma, el mismo Protocolo observa: «si è rilevato un forte tasso di autolesionismo da parte dei detenuti stranieri in particolare provenienti dall'area del Maghreb, dovuti principalmente ad una mancanza di riferimenti in carcere ed all'esterno». *Ibidem*.

mente religioso¹¹⁵. En cualquier caso, lo especialmente relevante a efectos de nuestro estudio no es tanto la naturaleza de la persona que lleve a cabo la acción sino quién designa a la persona que acude a prestar estos servicios en los establecimientos penitenciarios. Y, en este sentido, tal y como acabamos de mencionar, tanto para los ministros de culto como para los mediadores interculturales¹¹⁶, el listado será elaborado por la comunidad religiosa correspondiente.

De esta forma, fruto de esta cooperación entre los poderes públicos y la confesión religiosa, se pone en relación la demanda y la oferta disponible, con el objeto de poder ofrecer una mejor respuesta a la realidad religiosa de los centros penitenciarios italianos. Es verdad que en el mismo texto jurídico se decidió en qué centros penitenciarios se iba a comenzar su implementación. En total, un total de 8 establecimientos¹¹⁷. Estos establecimientos se concentran en el norte de Italia, pues es precisamente en esta región geográfica en la que se concentra el mayor número de presos musulmanes del país.

Pese a que es una cuestión que como vemos afecta a la comunidad religiosa, a nadie se le escapa que la Administración Pública también puede tener interés en que tanto imanes como mediadores culturales sean cualificados para proporcionar un apoyo moral y religioso a los

¹¹⁵ Así se expresan MILANI y NEGRI: «Un’iniziativa che intenda porre un argine ai fenomeni di radicalizzazione non può infatti fondarsi esclusivamente sull’attività dei ministri di culto, per sua natura indirizzata prevalentemente al sostegno spirituale; come già chiarito, quello della radicalizzazione negli istituti di pena è un percorso che coinvolge più in generale le delicate questioni del senso di emarginazione e del bisogno di appartenenza individuale, afferenti all’identità personale e culturale nel suo complesso, prima ancora che alla sfera strettamente religiosa». En MILANI, D. y NEGRI, A., «Il pluralismo religioso e culturale in carcere, terra di confine dei diritti, nell’età della sicurezza», en AA. VV., *Confini, migrazioni e diritti umani*, Milano University Press, Milano, 2022, p. 139.

¹¹⁶ Estos mediadores serían personas que, sin ser ministros de culto, estarían formadas para llevar a cabo las tareas encomendadas. Aunque en otro ámbito y propósito, en España se ha planteado la opción de que los ministros de culto puedan ejercer de mediadores. Ahora bien, se trataría más bien de un medio alternativo para la resolución de conflictos. Al respecto, LANDETE CASAS, J., «Mediación y religión: luces, sombras y oportunidades», en Barona Vilar, S. (ed.), *Meditaciones sobre mediación (MED+)*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 711-712.

¹¹⁷ Casa Circondariale Verona; Casa Circondariale Modena; Casa Circondariale Torino; Casa Circondariale Cremona; Casa Reclusione Milano «Opera»; Casa Reclusione Milano «Bollate»; Casa Circondariale Brescia «Cantori Mombello»; Casa Circondariale Firenze «Sollicciano».

detenidos¹¹⁸. También en clave de seguridad nacional, no parece ser una cuestión irrelevante. De hecho, puede verse atendiendo a la valoración que realizan distintos países europeos¹¹⁹. Es cierto que Italia no cuenta no cuenta con ninguna estrategia contra la radicalización ni nada similar, a diferencia de muchos países de nuestro entorno. Pero ello no excluye que siga manteniendo el mismo interés por prevenir la radicalización violenta en las prisiones.

Habría quien podría plantearse por qué UCOII y no otra comunidad de musulmanes. En efecto, se podría afirmar que el Estado italiano está eligiendo el interlocutor con el que se establece este compromiso en el ámbito penitenciario. Si acudimos a la doctrina italiana, podemos encontrar dos motivos por los cuales la Administración Penitenciaria habría escogido UCOII para recorrer este camino juntos. Y ello porque, en realidad, existen distintas voces que podrían ser el reflejo, ya no únicamente de distintas ramas y escuelas musulmanas, sino representativas de las diferencias existentes en función del país de origen. Ahora bien, FABBRI estima que, de un lado, se justifica por una cuestión numérica y representativa. Ello es debido al alto número de practicantes y centros pertenecientes a esta Unión¹²⁰. Por otro lado, la segunda razón sería de carácter programático. En otras palabras, trascendería de términos cuantitativos para introducirse en el terreno de términos cualitativos. Por ello, esta interlocución podría ser el inicio de nuevas

¹¹⁸ FABBRI, A., «L'assistenza spirituale ai detenuti musulmani negli istituti di prevenzione e di pena e il modello del Protocollo d'Intesa: prime analisi», en *Rassegna penitenziaria e criminologica*, núm. 3, 2015, pp. 71-96.

¹¹⁹ MILANI y NEGRI señalan: «La valorizzazione dell'elemento religioso, poi, già da tempo considerata, tanto da diversi Paesi europei, quanto dagli organismi sovranazionali, un pilastro insostituibile di una politica di prevenzione della radicalizzazione». En MILANI, D. y NEGRI, A., «Tra libertà di religione e istanze di sicurezza: la prevenzione della radicalizzazione jihadista in fase di esecuzione della pena», en *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, núm. 23, 2018, p. 21.

¹²⁰ INTROVIGNE y ZOCCATELLI habrían cifrado esta presencia afirmando que a UCOII «fanno capo 122 associazioni, orizzontali (territoriali) e verticali (nazionali di settore), che svolgono attività di ordine sociale, assistenziale, di informazione e mediazione istituzionale, cui fanno capo a loro volta un'ottantina di moschee dove si svolgono pratiche rituali e una più ridotta attività di carattere culturale; vi sono inoltre quasi trecento luoghi di preghiera che non hanno ancora lo status di moschea e talora sono ubicati in appartamenti privati». Podemos encontrarlo en el portal web de CESNUR (Centro Studi sulle Nuove Religione), en INTROVIGNE, M. y ZOCCATELLI, P. L., *Le religioni in Italia*. Puede consultarse: <https://cesnur.com/lislam-e-i-movimenti-di-matrice-islamica-in-italia/lunione-delle-comunita-islamiche-ditalia-ucocii/> (Última consulta: 4 de junio de 2023).

colaboraciones en un futuro, que puedan establecerse con otras comunidades que puedan contar con ministros de culto y mediadores que faciliten la asistencia religiosa de los internos¹²¹.

Por tanto, podríamos resumir este Protocolo como la constatación de que la Administración italiana, ante la ausencia de una *intesa* con la comunidad musulmana en su país, puede dar respuesta a necesidades específicas en un terreno particular como puede ser la asistencia espiritual en centros penitenciarios. Ahora bien, por su limitado ámbito de aplicación, podríamos decir que se trata tan solo de un primer paso hacia el mayor reconocimiento y protección de los derechos de los ciudadanos que profesan esta fe. Y, al mismo tiempo, sería deseable que también se desarrollase un camino similar a otras realidades confesionales existentes en el país.

En cualquier caso, lo que sí que cabe advertir es que parece que el programa piloto ha cosechado buenos resultados, si atendemos al hecho de que ha sido renovado en el año 2020. Con la renovación del mismo, se ha decidido extender el modelo previsto en ocho centros penitenciarios a todos los establecimientos de esta naturaleza presentes en el territorio nacional. Además de la renovación con UCOII –interlocutor acerca del cual hemos podido aportar alguna nota básica– el 4 de junio de 2020, también se han firmado otros dos protocolos. Uno con el *Centro Islamico Culturale d'Italia* y otro con la *Confederazione Islamica Italiana*, ambos el 8 de octubre de 2020. Por tanto, se amplía tanto en ámbito geográfico como en número de interlocutores con los que el Estado se compromete a trabajar conjuntamente en el ámbito de la asistencia a internos, tanto por parte de ministros de culto como de mediadores interlocutores.

En cualquier caso, todas las medidas, estrategias y decisiones encaminadas a garantizar la seguridad pública deben respetar el principio de distinción entre órdenes y la autonomía de las confesiones. Cabe tener presente que, tal y como afirman Milani y Negri, en el ámbito penitenciario la observación y la monitorización, pese a no vulnerar directamente la libertad religiosa de los detenidos, *de facto*, podrían influenciar en el ejercicio del mismo de forma significativa. Por ello, los mismos autores afirman que la ejecución de tales decisiones deben enfocarse

¹²¹ FABBRI, A., «L'assistenza spirituale ai detenuti musulmani...», *op. cit.*, pp. 77-79.

más hacia la presencia de locales adecuados para el ejercicio del culto y la asistencia religiosa por parte de ministros competentes que puedan evitar caer en interpretaciones engañosas; sin embargo, ello no bastaría, ya que también sería recomendable atender a la diversidad, si se tiene en cuenta que la dignidad y el sentido de la propia existencia no dependería únicamente de elementos religiosos, sino también sociológicos, antropológicos y culturales, que podrían estar distante de «nuestra sociedad»¹²².

En definitiva, una respuesta integral que comprenda el fenómeno religioso, pero no se agote en él. Y, al mismo tiempo, que no olvide el riesgo que, al implementar determinadas medidas, puede traer consigo la percepción de este factor como elemento negativo. De otro modo, esta libertad podría quedar afectada. Pero, sobre todo, estaríamos perdiendo una oportunidad de aproximarnos a la problemática de una forma integral que, como es natural, comprende el componente religioso como parte integrante de la ecuación, aunque no por ello se dejen de tener en cuenta otros pilares ya mencionados. De lo contrario, la respuesta podría resultar insuficiente y, por tanto, inadecuada al propio contexto en el que nos movemos.

5. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

El análisis expuesto nos conduce a la formulación de algunas consideraciones finales que conviene sistematizar.

En primer lugar, hemos podido comprobar que es cierta la premisa de que los modelos español e italiano guardan ciertas similitudes en lo que se refiere al modo en que se definen, tanto en las relaciones entre la Iglesia –confesiones religiosas– y el Estado como también en el modo que tienen de entender el fenómeno religioso.

Y es que, por un lado, ambos son Estados laicos, esto es, sin religión oficial. Y ello impone una serie de cautelas a la hora de configurar el derecho a la libertad religiosa. Por otro lado, cabe también destacar que los dos países consideran que el factor religioso es un elemento

¹²² MILANI, D. y NEGRI, A., «Liberi di credere (?) tra proselitismo e fondamentalismo negli istituti di pena», en *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, núm. 2, 2019, pp. 251-263.

positivo que contribuye al desarrollo de la personalidad. Eso sí, hemos de remarcar que en la Constitución italiana esta valoración positiva se hace más patente que en nuestra propia Carta Magna.

En segundo lugar, tanto en un sistema como en el otro la cooperación entre los poderes públicos y las confesiones es un mandato constitucional. Ahora bien, mientras en el ordenamiento español el Acuerdo de Cooperación ha sido un instrumento desarrollado por el legislador ordinario, que ha concretizado el modo de «mantener las consiguientes relaciones de cooperación», en el sistema italiano estas «intese» son fruto del mandato expreso que impone la propia Constitución.

En tercer lugar, es digno de destacar que en Italia no existe una Ley Orgánica de Libertad Religiosa. La única norma vigente –aunque como hemos visto parcialmente, ya que algunas partes han sido declaradas inconstitucionales– data del 1929. Esta norma de «culti ammessi», desarrollada posteriormente por el Decreto de 28 de febrero de 1930, n. 289, presenta un mayor número de áreas de mejora de las que se podría argumentar en nuestra propia normativa nacional.

Ahora bien, la ausencia de una norma básica reguladora del derecho a la libertad religiosa ha tenido un notable impacto en el incremento de confesiones religiosas que cuentan con una *intesa* con el Estado italiano. De esta forma, si en nuestro país el número de confesiones con Acuerdo de Cooperación se reduce a cuatro, en Italia se ve incrementado considerablemente hasta alcanzar una cifra de trece.

En cuarto lugar, pese a que el número de confesiones religiosas sea superior al nuestro, se detecta una religión ausente: el Islam. Y ello pese a contar con un considerable porcentaje de población italiana que la profesa, lo que convierte al Islam en la única religión con gran representatividad que no cuenta con este instrumento bilateral.

En quinto lugar, ello tiene un impacto considerable en múltiples ámbitos. Y, uno de ellos, se traslada al ámbito de la asistencia religiosa, en el que el proceso de solicitud de asistencia religiosa por parte de un interno en una institución pública puede demorarse considerablemente, ya que no está presente el sistema de libertad de entrada que sí que está previsto en las distintas *intese*, en unos términos muy similares a los que prevén los Acuerdos de Cooperación en España.

Pese a ello, en los últimos años se ha desarrollado en Italia un régimen aplicable a los ministros de culto y mediadores interculturales. Por tanto, la ausencia de *intesa* no ha demostrado ser óbice para una mayor articulación de este derecho por parte de los poderes públicos. Se trata del «Protocollo tra Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e UCOII». El balance no ha resultado ser negativo, si atendemos al posterior desarrollo que ha tenido en el sistema penitenciario italiano. De esta forma, se ha extendido el ámbito geográfico inicial que se situaba en el norte de Italia –por ser estos establecimientos aquellos que cuentan con mayor presencia de musulmanes en sus centros– a todo el conjunto del territorio italiano. Y también se ha ampliado el número de interlocutores, esto es, confesiones religiosas que cuentan ahora con la facultad de poder designar a sus ministros de culto y mediadores.

Cabría mostrarse moderadamente satisfecho porque se ha mejorado sensiblemente en un ámbito que presentaba importantes áreas de mejora hasta hace bien poco. Sin embargo, siguen planteándose algunos interrogantes en este sentido. Esto no deja de ser una cuestión puntual que se desarrolla y que afecta a un ámbito concreto. Sería deseable que se desarrollasen otros ámbitos también. Y, además, que el número de beneficiarios de este instrumento se aumentase. No obstante, no parece que desde nuestra situación nacional estemos en situación de dar muchas lecciones. A fin de cuentas, el punto de llegada ha resultado ser bastante similar al nuestro, aunque la línea de salida y el recorrido hayan sido más bien distintos.