

# El asociacionismo religioso en Europa en el umbral del Tercer Milenio. Bases para su revisión doctrinal a la luz de la macro-comparación jurídica

Gloria M. Morán García

Universidad de A Coruña

## I.- Factores de su evolución desde el último tercio del siglo XX

El asociacionismo religioso en Europa de ha visto mediatizado por una serie de factores que han contribuido sustancialmente a su evolución socio-jurídica. Factores que plantean retos importantes en la Europa de los albores del siglo XXI.

Para poder enmarcar el tema del asociacionismo religioso en Europa en los últimos veinte años, hemos de enumerar los factores políticos y jurídicos que, en clave comparada, inciden y aportan la perspectiva necesaria en este proceso de evolución. Los cambios políticos y jurídicos que ha sufrido Europa, tanto en ámbitos nacionales como en el orden supranacional, podemos sistematizarlos del modo siguiente:

A) Las modificaciones políticas y constitucionales que ha sufrido Europa desde el último tercio del siglo XX con la transformación de Estados sometidos a regímenes autoritarios a un Estado de Derecho según el modelo de las democracias occidentales, y las consecuencias que ello ha tenido sobre el derecho de libertad religiosa:

- Casos como el portugués (tras la revolución del clavel en 1974 y la promulgación de la Constitución portuguesa de 1976), el griego (al concluir el régimen militar en 1974 y la instauración tras el referéndum nacional de una república democrática parlamentaria, promulgando su nueva Constitución en 1975), y español (tras las la transformación en una monarquía parlamentaria y la promulgación de la Constitución de 1978).
- Los países de la Europa de Este como Polonia, Hungría, Rumania, Albania o Bulgaria, que superan regímenes totalitarios de estructura socialista bajo el monopolio político comunista desvinculándose de la tutela soviética a partir de 1989.
- Los países pertenecientes a la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, consecuencia de su disolución en 1991, como el caso de Rusia, Bielorusia, Ucrania, Moldavia o los Estados Bálticos de Estonia, Letonia y Lituania al acceder a su independencia política.
- Junto a ellos, los cambios que, además, han comportado modificaciones territoriales, bien, como consecuencia de una reunificación política como

el caso alemán en 1990, bien consecuencia de procesos de escisión, como Eslovaquia y la República Checa al desmembrarse la antigua Checoslovaquia en 1993, o que además conllevó un conflicto bélico, caso de la antigua Yugoslavia resuelto en diciembre de 1995 tras la firma en París de los Acuerdos iniciados en Daytona fragmentándose en diversos Estados: Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Yugoslavia (transformada en Serbia y Montenegro en el 2003) y la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

La evolución constitucional europea que incide en el derecho de libertad religiosa se constata a través de la cronología de sus reformas constitucionales <sup>1</sup>. Así en:

- 1972 se reforma la Constitución de Irlanda;
- 1975 la de Suecia y se promulga la de Grecia;
- 1976 se promulga una nueva Constitución en Portugal;
- 1978 en España, como ya hemos dicho;
- 1982 en Turquía (enmendada en 1995);
- 1983 se promulga la nueva Constitución holandesa;
- 1990 en Croacia;
- 1991 se promulgan las nuevas Constituciones de Islandia (enmendada en 1995), Eslovenia, Bulgaria, Rumania y A.R.Y.de Macedonia;
- 1992 las de la República Checa, Yugoslavia, Lituania, Estonia y Eslovaquia;
- 1993 se promulga la Constitución de Rusia;
- 1994 se reforma la Constitución belga y se promulgan la Constituciones de Bielorusia y Moldavia;
- 1995 se producen las reformas las Constituciones de Suecia, Noruega, e Islandia y se promulga la Constitución de Bosnia-Herzegovina;
- 1996 se promulga la Constitución de Ucrania;
- 1997 se promulga la nueva Constitución de Polonia;
- 1998 se promulgan las Constituciones de la República Checa y de Albania y se reforma la de Letonia de 1922 y la de Luxemburgo de 1862;
- 2000 entra en vigor la reforma de la Constitución de Finlandia, y la nueva Constitución de Suiza;
- 2001 se reforma la Constitución de Grecia;
- 2003 se promulga la Constitución de Serbia y Montenegro.

B) Creación y desarrollo de entidades supranacionales europeas. Europa desde los primeros pasos dados en el ámbito económico<sup>2</sup>, y en el de las libertades y derechos

<sup>1</sup> Para la localización de sus textos completos y actualización de las mismas vid. [www.constitution.org/cons/natlcons.htm](http://www.constitution.org/cons/natlcons.htm) y [www.oefre.unibe.ch/law/icl](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl)

fundamentales<sup>3</sup>. inicia una nueva andadura como entidad supranacional. Andadura que presenta tres vertientes:

1) Por una parte, mediante el cauce que abre el Consejo de Europa a partir de 1949, en su compromiso de la defensa de los derechos humanos, la democracia parlamentaria y el Estado de Derecho desde la identidad europea basada en los valores culturales comunes, cuyos objetivos políticos, más acordes con la nueva Europa, se fijan en la primera cumbre de Viena en 1993 y especialmente son puestos de manifiesto en la Segunda cumbre celebrada en Estrasburgo en 1997. Se establecen cuatro áreas de acción: democracia y derechos humanos; cohesión social; seguridad de los ciudadanos; y valores democráticos y diversidad cultural. A su vez desde 1990, veinte antiguos países comunistas se han integrado en el seno del Consejo de Europa<sup>4</sup>. En la actualidad integran el Consejo 44 Estados miembros. En el marco de los derechos humanos el Consejo de Europa actúa especialmente, mediante la aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) que reconoce entre otros derechos y libertades la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (Art. 9); y que por primera vez en la historia jurídica europea estableció un órgano judicial único y permanente de control y protección de los derechos humanos: El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, TEDH, del que existe ya una destacada jurisprudencia en materia de libertad religiosa. Junto a él la actividad realizada por el Comisario Europeo de Derechos Humanos, puesto desempeñado desde septiembre de 1999 por Alvaro Gil-Robles, y la protección de las minorías nacionales a partir de la Convención de Viena que se hizo efectiva desde febrero de 1998, entre cuyos principios se incorporan medidas para preservar y desarrollar la cultura, identidad, religión, lenguas y tradiciones de las mismas. No obstante, conviene también

---

<sup>2</sup> Con la creación del Consejo de Europa en 1949 y la aprobación del Tratado de Roma en 1950 por el que se firma el Convenio europeo para la protección de los Derechos humanos y de las Libertades fundamentales.

<sup>3</sup> En 1951 la Comunidad Europea del Carbón y del Acero crea un Mercado común para estos productos entre Francia, Alemania federal, Italia, Bélgica Holanda y Luxemburgo con una aplicación desde 1952 al 2002. En 1957 se firma el Tratado de la Comunidad de la Energía Atómica que entra en vigor en 1958, cuya creación corre paralela a la creación de la Comunidad Económica Europea con los mismos Estados firmantes. Esta Europa económica de los seis se irá ampliando en países y materias que se irán incorporando desde el impulso del Acta Única Europea firmada en 1986 por los doce miembros de entonces (tras la adhesión firmada en 1972 entran a formar parte de la CEE en 1973 Reino Unido, Irlanda y Dinamarca; en 1979 firma su adhesión Grecia, incorporándose en 1981, y en 1985 España y Portugal, incorporándose en 1986) hasta la actual Unión Europea que desde 1995 cuenta con 15 países miembros tras la firma de adhesión en 1994 de Austria, Suecia y Finlandia que se incorporan en 1995.

<sup>4</sup> 1990, Hungría, 1991; Polonia; 1992, Bulgaria; 1993, Lituania, Estonia, Eslovenia, República Checa, República Eslovaca o Eslovaquia y Rumania; 1995, Letonia, Albania, Moldavia, Antigua República yugoslava de Macedonia y Ucrania, 1996, Croacia y Federación Rusa; 1999, Georgia; 2001, Armenia y Azerbaijan; 2002, Bosnia Hezegovina. Están pendientes las solicitudes de Mónaco y la ex República Federal de Yugoslavia. Para la actualización de datos [www.coe.int](http://www.coe.int)

mencionar que desde el propio TEDH se pone de manifiesto los retrasos en resolver las demandas. Así José Antonio Pastor Ridruejo, Juez del propio Tribunal, afirma (12-11-2002) que actualmente existe un retraso de 30.000 demandas, pues se presentan unas 2.500 al mes de las que se resuelven como mucho unas 1.500, sugiriendo para una eficacia mejor del Tribunal la creación de una instancia dentro del mismo que se ocupe su admisibilidad <sup>5</sup>.

2) Por otra parte, los derechos humanos son objeto, además, de una protección complementaria que brinda la organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, OSCE, instituida como organismo no permanente en el Acta Final de Helsinki en 1975, que desde la “Carta para la Nueva Europa” de París de 21 de noviembre de 1990 se transformaba en estructura permanente que abría un diálogo multilateral que fue delimitando y estableciendo áreas de acción diversas a la OTAN. En el 2002 en la OSCE participan 55 Estados miembros, con un seguimiento atento que permite detectar crisis y conflictos, intervenir en la negociación y arbitraje para solventarlos, así como la rehabilitación posterior a los mismos. Entre sus estructuras e instituciones es objeto de nuestro interés la Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR) creada en la carta de París de 1990, denominándose con su nombre actual en 1992. La estructura y funcionamiento de la OSCE, ha resultado especialmente valiosa en la eficacia de sus actuaciones como punta de lanza en la apertura democrática y en la sensibilización política y social respecto a la defensa de los derechos humanos, así como por sus actualizadas publicaciones. Desde su fundación ha celebrado numerosas convenciones sobre libertad religiosa con importantes resoluciones al respecto, ampliando el espacio paneuropeo como foro de reflexión y promoción de la cooperación defensa de los derechos humanos y prevención o resolución de conflictos. Entre sus objetivos se destacan especialmente la promoción de la tolerancia y libertad de pensamiento, conciencia y religión, ya desde el Acta de Helsinki de 1975. En la Conferencia de Madrid de 1983, los Estados participantes reconocen los derechos de las instituciones y organizaciones religiosas que deberán ser garantizados en el marco constitucional de los propios Estados, se procedió a reforzar tales derechos en el Principio 16,3 del Documento final de la conferencia de Viena de 1989 al declarar explícitamente la necesidad de reconocer a las mismas un *status* jurídico dentro de cada Estado. Este documento sintetiza las exigencias europeas sobre libertad religiosa, a las que se refieren en los principios 16 y 17 <sup>6</sup>. Especialmente destacamos las cláusulas:

- 16 c) relativa al reconocimiento de la capacidad jurídica de las organizaciones y asociaciones religiosas incide en la necesidad de que no comporte una pesada carga burocrática y posea la suficiente flexibilidad que no obstruya sino que facilite la autonomía de las organizaciones religiosas;

<sup>5</sup> Cfr. [www.iustel.com](http://www.iustel.com) Noticias del 12/11/2002

<sup>6</sup> OSCE, Documento Final de Viena, 1989

- 16 d) reconociendo el respeto del derecho de las comunidades religiosas a establecer y mantener el libre acceso a los lugares de reunión y culto, organizarse de acuerdo a la propia estructura jerárquica e institucional, seleccionar, nombrar y remplazar el personal a su servicio de acuerdo a las respectivas exigencias y regulaciones como también a los compromisos libremente celebrados entre ellas y el Estado requerir y aceptar donaciones voluntarias y demás contribuciones;
- 16 e) estableciendo la posibilidad de realizar consultas con otras religiones, instituciones y organizaciones con objeto de alcanzar un mayor entendimiento de las exigencias de la libertad religiosa.

Desde este marco, el *status* jurídico de las organizaciones religiosas ha sido objeto específico de análisis en el Seminario sobre “Los aspectos constitucionales, legislativos y administrativos” celebrado en Varsovia en 1996, en el que el panel de Asesores expertos en libertad religiosa advirtió de la tendencia hacia la utilización de los procedimientos de registro más como mecanismos de control que como procedimiento para el acceso de los grupos religiosos al ejercicio del derecho de libertad religiosa. Merecen también destacarse en 1997 el seminario celebrado en Washington DC dedicado a la “Intolerancia religiosa en la Europa de hoy” y el celebrado en Filadelfia sobre “El *status* de libertad religiosa para los credos minoritarios en Europa y la OSCE”. En 1998 en Washington DC de nuevo sobre el “Deterioro de la libertad religiosa en Europa”. Fruto de esta actividad es la reciente reestructuración en el 2000 del panel de asesores Expertos en Libertad religiosa (*Advisory Panel of Experts on Freedom of Religion or Belief*).

Entre los proyectos de este panel de especialistas destacan: la revisión legislativa a petición de los distintos gobiernos para acomodarla a los *standards* internacionales de protección del derecho de libertad religiosa; el desarrollo legislativo necesario para facilitar las relaciones entre los distintos grupos religiosos en sociedades de conflicto; la promoción del diálogo entre los gobiernos y los grupos religiosos; así como la formación de especialistas en los Estados en los que no los hubiera <sup>7</sup>. Su más reciente aportación ha sido la celebración de la Conferencia sobre libertad religiosa y la prevención del terrorismo celebrado en Bakú en octubre del 2002, con un planteamiento de enorme interés en la actualidad.

3) La creación de la Comunidad Económica Europea en 1957, su expansión y consolidación, conducen a la creación de la Unión Europea en 1992 mediante del Tratado de la Unión Europea firmado en Maastrich el 7 de febrero de ese año <sup>8</sup>. En dicho Tratado surge una nueva Europa como entidad supranacional en la que se reconocen unos principios comunes cuyos objetivos se declaran en el Tratado de Amsterdam en 1997 y cuyos derechos fundamentales se enuncian en la Carta de los Derechos fundamentales de la

---

<sup>7</sup> vid. [www.osce.org/odihr/democratizacion/religion](http://www.osce.org/odihr/democratizacion/religion)

<sup>8</sup> La integración europea se basa en 4 tratados fundacionales CECA, EEC, Euratom y el Tratado de la Unión que entra en vigor en 1993 y crea la Unión Europea. Estos tratados han sido objeto de diversas modificaciones así el Tratado de fusión firmado en 1965; El Acta Única Europea firmada en 1987; el Tratado de Amsterdam firmado en 1997 y el Tratado de Niza firmado en el 2001.

Unión Europea proclamada por el Consejo Europeo de Niza celebrado en el 2000. Los instrumentos de ratificación ya han sido depositados, y el de Irlanda lo hará en breve tras el Referéndum favorable del 12 de octubre del 2002. De este modo la Unión Europea avanza día a día en un proceso de unificación único en la historia <sup>9</sup>.

El perfil del nuevo ciudadano europeo que surge de la Unión Europea se asienta en los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, dentro de un Estado de Derecho (Art. 6 del Tratado de la Unión). Sobre la base de tales principios “la Unión Europea respeta y no prejuzga el estatuto del que gozan, en virtud del Derecho nacional, las Iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas en los Estados miembros” (Declaración nº11 del Tratado de Amsterdam, 1997). Los derechos fundamentales del ciudadano de la Unión Europea se han visto reconocidos, aunque de momento sea un reconocimiento declarativo, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea elaborada en Niza en el 2000 <sup>10</sup>, y se circunscriben a tres grandes esferas, la dignidad de la persona, las libertades de las que dispone y la igualdad jurídica ante la ley. En el capítulo de libertades se reconocen expresamente las libertades de pensamiento, conciencia y religión (nº.10), declarando que “ este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, a través del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos”. Y en el capítulo de la Igualdad sé prohíbe la discriminación entre otros motivos por razón de religión o convicciones (nº.21) y se reconoce la diversidad cultural, religiosa y lingüística (nº.22). Contenido que se ciñe al del Art. 9,1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, puesto que el CEDH y el TEDH son hasta la actualidad el marco de referencia respecto al reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales en el espacio jurídico europeo.

La Unión Europea, consolidada con 15 países de la Europa occidental se abre ahora hacia la Europa oriental. En 1998 se inicia el proceso de adhesión a la Unión Europea por el que se estima que en el 2004 estarán incorporados una buena parte de los doce Estados solicitantes: Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y Rumania <sup>11</sup>. Turquía, Liechtenstein y Noruega, por razones diversas, tienen su diálogo con la Unión en espera <sup>12</sup>, Islandia y Suiza que también pertenecen al espacio económico europeo (Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo de

<sup>9</sup> Para la actualización sobre la Unión Europea vid. En especial para el debate sobre el futuro de la Unión vid. el portal futurum dentro de este servidor.

<sup>10</sup> Vid. José a. Souto, “Comentario a la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea” 61 (2001/1) *Revista del Poder Judicial* 63-83.

<sup>11</sup> Solicitando su adhesión según la siguiente cronología: 1990 Malta y Chipre; 1994 Hungría y Polonia; 1995 Rumania, Eslovaquia, Letonia, Estonia Lituania y Bulgaria; 1996 Eslovenia y la República Checa.

<sup>12</sup> Turquía presentó su candidatura en 1987 sin embargo hasta ahora han primado los argumentos a favor de que queda fuera del espacio europeo por razones geográficas, el Presidente de la Convención Europea ha llegado a afirmar en medios de prensa en noviembre del 2002, que la entrada de Turquía supondría el fin de la UE. Noruega ha iniciado las negociaciones de adhesión en ocasiones en 1970 rechazado por referéndum en 1973 y en 1992 rechazado nuevamente por referéndum en 1994.

1992<sup>13</sup>), no han planteado su candidatura, como tampoco lo ha hecho Rusia, ni las antiguas Repúblicas de la URSS: Bielorusia, Ucrania y Moldavia; al igual que Albania, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Yugoslavia y la A.R.Y. de Macedonia.

En estos momentos el debate más candente se lleva a cabo sobre el futuro de la Unión Europea, surgido desde la Declaración 23 sobre el futuro de la Unión en el Tratado de Niza, ya que la enorme ampliación de la Europa del Este impone, como necesaria, una profunda reestructuración de la Unión para la reforma de los Tratados prevista en la Conferencia Intergubernamental del 2004. Consecuencia reciente ha sido la Declaración de Laeken en diciembre del 2001, a partir de la cual la Convención presidida por Valéry Giscard d'Estaing ha puesto en marcha la elaboración del anteproyecto del Tratado del Constitucional de la UE, que inició sus trabajos en febrero del 2002 y tiene previsto presentarlo a la Conferencia Intergubernamental del 2004.

Uno de los temas prioritarios es la protección de los derechos fundamentales, para el que se ha creado el Grupo de Trabajo II<sup>14</sup> que habrá de resolver cuestiones de radical importancia como:

- Las fórmulas y las consecuencias de la integración de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE en los Tratados;
- Las modalidades y las consecuencias de posible adhesión de la UE al CEDH y en especial la cuestión sobre la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>15</sup>.

Respecto a la primera cuestión, el grupo de trabajo coincide mayoritariamente en la necesidad de incorporar la Carta mediante una fórmula que la permita ser jurídicamente vinculante con estatuto constitucional. En consecuencia “en lugar de seguir un enfoque rígido del mínimo común denominador, los correspondientes derechos de la carta se interpretarían de forma que ofrecieran un nivel elevado de protección que resultara adecuado para el Derecho de la Unión y fuera acorde con las tradiciones constitucionales comunes”.

Respecto a la segunda todos los miembros del grupo se muestran favorables a la creación de una autorización constitucional que faculte a la UE para adherirse al CEDH, constituyendo “un instrumento ideal para garantizar el desarrollo armonioso de la jurisprudencia de los tribunales europeos de derechos humanos” evitando, además, “los problemas derivados de la no-participación de la UE en el sistema judicial de Estrasburgo en los casos en que el Tribunal de Estrasburgo debe pronunciarse indirectamente sobre el Derecho comunitario sin que la Unión pueda defenderse ante dicho Tribunal ni disponga de

---

<sup>13</sup> Decisión del 13 de Diciembre de 1993 DOCE N°L 1/571. Que contemplaba en aquellos momentos como partes contratantes por un lado, a la CEE, CECA, Reinos de Bélgica, Dinamarca, España, De los Países Bajos, de Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Gran Ducado de Luxemburgo, República Federal de Alemania, Helénica, Francesa, Italiana, Portuguesa e Irlanda; y por otro, a los Reinos de Noruega y Suecia, Principado de Liechtenstein y Repúblicas de Austria, Finlandia e Islandia.

<sup>14</sup> Sus actividades que pueden seguir a diario en la red desde el servidor de la U.E. El documento manejado corresponde al elaborado por el Grupo de Trabajo II como informe final de 22 de octubre de 2002.

<sup>15</sup> En este sentido vid el interesante artículo de Olivier de Schutter, “The questions to be decided – Protecting fundamental rights an issue in the Convention on the Future of Europe” //europa.eu.int/justice/home/charte/en/questions.html

un juez en el mismo que garantice la experiencia necesaria en el Derecho de la Unión”. De este modo tras la adhesión el Tribunal de Justicia seguiría siendo el único árbitro supremo de las cuestiones de Derecho de la Unión y la validez de los actos de la Unión, y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos actuaría como “Tribunal especializado que ejerce un control externo sobre las obligaciones de Derecho internacional de la Unión derivadas de su adhesión al CEDH”. En consecuencia el Grupo de trabajo propone el establecimiento de un procedimiento especial ante el Tribunal de Justicia para la protección de los derechos fundamentales, modificando las condiciones para el acceso de particulares al Tribunal.

C) Repercusión consiguiente de dichos cambios en los ordenes nacional y supranacional en su relación con las comunidades y grupos religiosos en Europa, y la subsiguiente evolución de los modelos históricos de relaciones Iglesia-Estado.

La difícil convivencia a lo largo de la historia europea entre el poder político y las comunidades y grupos religiosos ha desarrollado modelos, surgidos en etapas históricas diferentes, que se pueden constatar sistemáticamente en los cuatro grandes modelos europeos de Estado intervencionista en materia religiosa. Modelos que han intentado afrontar esa difícil convivencia, cuando no, confrontación, desde muy diversas formulaciones, y que enumeramos cronológicamente para poder evaluar su vigencia desde una doble perspectiva sincrónica y diacrónica:

1) Modelo de confesionalidad estatal y de religión dominante, surgidos en Europa a causa de varios factores encadenados: de la escisión del cristianismo, del papel político de las Iglesias dominantes, de las guerras de religión y de las consecuencias políticas de todo ello. Modelo que surge y se arraiga por varias causas -ampliamente estudiadas por la doctrina eclesiasticista principalmente italiana y española respecto al modelo propiamente confesional- entre las que destacan: la identificación Iglesia-Estado del cesaropapismo; la consolidación del poder en el ámbito temporal o político de la Iglesia católica mediante el llamado hierocratismo primero, y la teoría institucionalista después; el control del Estado absolutista católico a través del regalismo; y la absorción de las Iglesias nacionales por los Estados protestantes. Modelo que, en consecuencia, presenta una triple tipología vinculada a la iglesia o confesión hegemónica en cada país: ortodoxa, católica y protestante. Modelo que, además, sirve para desarrollar la tradicional terminología de “relaciones Iglesia-Estado” referida la compleja convivencia de los poderes políticos y religiosos en Europa. Este modelo históricamente se caracteriza por la restringida tolerancia hacia las minorías religiosas, en los que la religión dominante se ha utilizado como elemento de cohesión política por razones históricas, sociológicas e ideológicas. Pero dicho modelo ante la universalización de los derechos humanos, las reformas constitucionales europeas y el proceso de secularización de la sociedad europea desde mediados del siglo pasado, inicia un proceso de crisis progresiva hasta su total desaparición del panorama europeo, y que ha sido sustituido por el modelo cooperacionista que examinaremos más adelante.

2) Modelo de separación de Iglesia-Estado originado en Francia, a consecuencia de la ruptura con el Antiguo Régimen y la instauración de la República, tras la revolución de finales del siglo XVIII, que ha ido evolucionando a



través de los llamados por la doctrina francesa “distintos umbrales del laicismo”<sup>16</sup>. Modelo que hunde sus raíces en la convulsa historia europea, que en el siglo XVI enfrentó en Francia a la mayoría católica frente a la minoría protestante, sobre todo los hugonotes, que ya en 1560 reclaman la libertad para el culto religioso y que obtienen restrictivamente primero con el edicto de Amboise en 1563 que finaliza las guerras religiosas en Francia, y luego con una cierta amplitud gracias al Edicto de Nantes de 1598 hasta su revocación en 1685 por el edicto de Fontainebleau. El modelo de Estado como monarquía confesional católica regula sus relaciones con la Iglesia católica vía concordataria hasta que, fruto del absolutismo real, se promulga la “Declaración del clero galicano” en 1682 sometiendo la Iglesia francesa al poder real. Esta situación cambiará drásticamente como consecuencia de la Revolución francesa, radicalizándose el anticlericalismo anticatólico ante el triunfo de los valores republicanos frente a los católicos formulados antagónicamente desde la concepción de la unión del trono con la *fé*. Valores republicanos, inspirados por los pensadores de la Ilustración, cuyo resultado será la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano<sup>17</sup>. La Iglesia católica se ve privada de toda capacidad organizativa con la promulgación del la *Constitution civile du clergé* en 1790 inspirada en el galicismo y en la filosofía roussoniana. A partir de entonces se establecen “los cultos revolucionarios”: en 1793 se impone el culto a la razón, en 1794 el culto nacional al Ser Supremo, y de 1797 a 1798 diversos cultos nacionales. Durante el período político bonapartista, que pretenden afianzar las bases del imperio, y así se impone un pluralismo restringido, se negocian concordatariamente sus relaciones con la Iglesia católica, y se desarrolla a la vez un enorme control del Estado sobre lo religioso. El resultado será la división ideológica de la sociedad francesa enfrentando, una vez más, los dos valores en conflicto cuya consecuencia será el establecimiento del llamado laicismo hostil a la religión, que suprime el régimen de cultos reconocidos cuando la religión deja de ser considerada políticamente útil. En este contexto el Estado afronta el asociacionismo en general, y el religioso en particular, como disgregador del propio Estado iniciando una política netamente antiasociativa. A partir de aquí comienza la construcción progresiva de un pacto laico que se inicia como superador de esta política antiasociativa, una vez instaurado en 1905 el libre ejercicio de los cultos primero, y la creación de las asociaciones diocesanas, tras el establecimiento de relaciones diplomáticas con la Santa Sede en 1921, después. Proceso difícil que afronta en el último decenio del siglo XX el reto de un pluralismo religioso más amplio, proporcionado por los llamados nuevos movimientos religiosos, especialmente el grupo del Reverendo Moon y la Cienciología, que no encajan en la noción tradicional de *culte religieux*; así como por la presencia del Islam en las minorías inmigradas desde el Magreb, que ascienden en la actualidad a casi 4.000.000 de musulmanes. Reto nada fácil ya que se aborda desde el modelo religioso que ofrece la Iglesia católica como asociación religiosa tradicional que subyace en la sociedad

---

<sup>16</sup> vid. Jean Baubérot, *Vers un nouveau pacte laïque*. Paris, 1990.

<sup>17</sup> Para un análisis muy reciente de la libertad religiosa en el art. 10 de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano vid. El sugerente estudio histórico de Esther Souto, *Libertad de opinión y libertad religiosa*. UNED, 2001

francesa, y que, aunque no es incompatible con los modelos religiosos de las sociedades protestantes, sin duda son unos modelos de asociaciones religiosas distintas. Paradigma de estos últimos lo ofrece el caso estadounidense -que como contrapunto del modelo francés y fruto también de un modelo de Estado republicano formulado desde la separación Iglesia-Estado e inspirado en los pensadores de la Ilustración- se arraiga en un pluralismo protestante en el que proliferan multitud de movimientos religiosos cristianos reformistas que han generado un enorme, y con frecuencia confuso, número de grupos religiosos. Así los primeros colonos puritanos de origen calvinista darán origen a los presbiterianos, unitarios, metodistas, bautistas y congregacionalistas, dentro de éstos surgirán los cuáqueros. De los anglicanos surgirán los episcopalianos. En el siglo XIX aparecerán nuevos grupos destacando: los mormones, los adventistas del Séptimo Día, y los Testigos de Jehová; y a comienzos del siglo XX, los Pentecostales. Estos grupos surgidos en los siglos XIX y XX en EUA realizarán un proselitismo muy activo en Europa e Hispanoamérica que, con frecuencia y sobre todo en el siglo XX, entrará en conflicto con los intereses de las iglesias tradicionales asentadas históricamente en modelos de relaciones Iglesia-Estado confesionales caso de la Iglesias católica, en la Europa meridional e Hispanoamérica, y ortodoxa en la Europa oriental.

3) Modelo de separación Iglesia-Estado represivo de la religión y de sus manifestaciones que limita la actividad religiosa, tanto de los grupos religiosos mayoritarios como minoritarios, a través de un intervencionismo estatal cuya finalidad es la identificación de los grupos religiosos para su control e incluso para su represión por la disidencia ideológica que comportaba en un Estado totalitario. Es este el prototipo desarrollado en los regímenes concebidos doctrinalmente como dictaduras del proletariado de la Europa del Este y asentados en la filosofía marxista-leninista. Regímenes iniciados con la revolución rusa y expandidos, bajo el intervencionismo soviético, hacia la Europa central y oriental como consecuencia el reparto de Europa entre los vencedores de la II Guerra Mundial. Modelo cuyo objetivo teórico será la “construcción de un nuevo hombre libre de prejuicios religiosos”<sup>18</sup>. Tras la caída del muro de Berlín, la crisis del Pacto de Varsovia y la desmembración de la URSS, es un modelo ya histórico en Europa que tiende a ser sustituido en los países europeos que se aplicó por el llamado modelo cooperacionista.

4) El modelo cooperacionista surge a partir del ejemplo del Estado alemán, que es fruto de su propia historia en la que las luchas religiosas dieron como resultado en el siglo XVI el reconocimiento jurídico de las iglesias luterana, calvinista y católica, con la Paz de Augsburgo. Desde esta experiencia histórica, la República Federal alemana y sus Estados federados han desarrollado un modelo

---

<sup>18</sup> Todor Sabev, “La contribución social de la Iglesia en la Europa oriental postcomunista” En 10 (1998) *Conciencia y libertad* 63. Sobre este modelo comunista existe una amplísima bibliografía entre la que no podemos dejar de mencionar la obra clásica del eclesiasticista italiano Giovanni Barberini, *Stati socialisti e confessioni religiose*. Milano, 1973. También dos artículos más recientes que completan su estudio “Quale separazione tra stato socialista e chiese” 1(1985) ADEE 123-142 y “La caduta dei sistemi marxisti-leninisti” en *Appunti di Diritto ecclesiastico* Roma, Napoli, 1990 pp.5-16

institucional de relaciones pacticias con las Iglesias católica, luterana y calvinista a las que se han ido sumando numerosos convenios con los grupos religiosos minoritarios. Convenios que se llevan a cabo, tanto en el ámbito federal, como en el estatal. Sobre el modelo cooperacionista hay una abundante bibliografía en los últimos 20 años, sobre todo de eclesiasticistas italianos y españoles, dónde el modelo ha sido importado por razones históricamente distintas. En el caso español ha permitido la transición desde el modelo confesional católico-canalizado en su última etapa por vía del Concordato con la Iglesia católica de 1953- hasta la instauración de un modelo de Estado que renuncia a la confesionalidad mediante la afirmación constitucional de que “ninguna confesión tendrá carácter estatal” que se enmarca en el reconocimiento constitucional del derecho de libertad religiosa sin que ello implique renunciar a la cooperación con las llamadas confesiones religiosas; puesto que, según la justificación doctrinal y jurisprudencial más habitual, se valora positivamente el “hecho religioso”. La llamada doctrinalmente “aconfesionalidad del Estado” por buena parte de la doctrina española, se suele denominar así para diferenciarla del laicismo, aunque algunos autores italianos y españoles optan con identificarla con la separación y utilizan la terminología desde su acepción francesa, separación Iglesia-Estado, laicismo, o incluso laicidad. En el caso italiano, la unificación del país abrió una grave crisis en su relación con la Iglesia católica que se agravó con el proceso secularizador del Estado italiano en el siglo XIX. El régimen fascista inaugura una etapa de conciliación con la Iglesia católica con quien firma los Pactos Lateranenses en 1929. La Constitución republicana de 1948 sienta las bases de una reforma de las relaciones Iglesia-Estado que nunca parece llegar a lo largo de las décadas siguientes y que finalmente lo hará tras un proceso de secularización social que abocará a la firma de los Acuerdos con la Iglesia católica en 1984 y con ciertas minorías religiosas a partir de esta fecha. El modelo pacticio suele mostrarse como paradigma por algunos autores del modelo cooperacionista. A su vez el modelo cooperacionista se enuncia en la nueva Europa desde la separación Iglesia-Estado, lo que a primera vista sugiere una confusión entre este modelo y el de separación. Una revisión comparada de los actuales Estados europeos nos muestra con frecuencia que, al menos desde su formulación constitucional legislativa, los Estados que se declaran separados de las iglesias y confesiones no excluyen la cooperación con éstas mediante pactos y convenios. Pactos que en los países de tradición confesional católica, como Portugal, España e Italia, comportan relaciones de cooperación con las confesiones religiosas más arraigadas sustanciados mediante “acuerdos” o pactos con éstas, siguiendo el ejemplo multiseccular de bilateralidad Estado-Iglesia católica. Es aquí donde el modelo confesional pacticio entronca con el llamado modelo concordatario, que sirvió históricamente para consolidar la confesionalidad del Estado católico, y que en la actualidad se ha transformado para dotar de un estatuto propio y consolidar a la Iglesia católica como institución y no como simplemente una organización religiosa. El modelo cooperacionista en general y el pacticio en particular es, desde los últimos años del siglo XX como ya hemos apuntado, el cauce elegido por la mayoría de los Estados de la Europa ex-comunista como modelo aparentemente idóneo para restaurar la convivencia entre el Estado y los grupos religiosos, lo que no impide que el propio Estado reconozca la separación entre éste y las confesiones.

Y en concreto el modelo concordatario actual, a la vista de la cantidad de acuerdos recientemente firmados con la Iglesia católica que opera a través de la estructura jerárquica de la Santa Sede.

La intervención del Estado a largo de la historia en asuntos religiosos generada por la confrontación de dos poderes, el llamado político o temporal y el llamado religioso o espiritual, es la base sobre la que se han desarrollado las llamadas relaciones Iglesia-Estado que han generado los modelos descritos. A su vez el proceso de reconocimiento de los derechos fundamentales y libertades públicas fruto de las revoluciones americana y francesa, ha permitido el reconocimiento de la llamada libertad primera: la libertad religiosa.

Desde esta perspectiva histórica -que no puede ser minimizada puesto que se proyecta sobre la realidad europea en los albores de este tercer milenio- el reconocimiento de la libertad religiosa ha sido el elemento determinante en la evolución de los modelos enunciados.

La universalización de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, y dentro de ellos “la libertad de pensamiento, conciencia y religión” como uno de los derechos humanos -objeto de reconocimiento y protección de numerosas declaraciones internacionales surgidas a partir del fin de la II Guerra mundial y de la labor auspiciada por la ONU- ha dado como resultado un nuevo y radicalmente diverso horizonte en la trayectoria histórica las comunidades y grupos religiosos en Europa, que implica la transformación de las llamadas relaciones Iglesia-Estado, y en consecuencia, de la propia actividad intervencionista del Estado en materia religiosa.

De este modo se ha podido desarrollar un pluralismo religioso desde el respeto a las minorías. Junto a ello, la propia evolución de la sociedad europea hacia la secularización, ha contribuido a superar los monopolios religiosos auspiciados o tutelados por el Estado a favor de la religión dominante o en su vertiente contrapuesta, a favor del ateísmo, consolidándose nuevas vías de desarrollo de la vertiente colectiva del derecho de libertad religiosa cuya expresión más propia es el asociacionismo religioso.

Como consecuencia del proceso descrito, el asociacionismo religioso en el entorno europeo se enmarca en una legislación nacional y supranacional que ofrece unos *standards* supranacionales, generados a partir de las declaraciones y convenios internacionales que a su vez encauzan los *standards* nacionales dentro de cada Estado para la protección del derecho de libertad religiosa y de conciencia en su vertiente colectiva, asociativa, referidos a la personalidad jurídica de las organizaciones y grupos religiosos.

Los *standards* supranacionales europeos, de aplicación dentro de los Estados que han ratificado el CEDH, vienen determinados por el Art. 11 de la misma que regula la libertad de reunión y de asociación dentro del ámbito del derecho general de asociación. Su interpretación jurisprudencial por el TEDH ya ha sido afrontada en más de una ocasión. Así, los dos casos resueltos en 1998: Partido Comunista Turco v. Turquía<sup>19</sup>, y Sidiropoulos y otros v. Grecia<sup>20</sup>, ambos sobre el derecho de asociación, tienen implicaciones para el derecho de asociación religiosa ya que el Tribunal sostuvo categóricamente que el derecho a constituir una asociación es una parte inherente del derecho de libertad de asociación y por ello los

<sup>19</sup> Para el documento en internet <http://hudoc.echr.coe.int> 30/01/1998 Appl.Nº 00019392/92

<sup>20</sup> Ibid. 10/07/1998 Appl.Nº 00026695/95

ciudadanos deberían poder constituir una asociación con personalidad jurídica para así actuar colectivamente respecto a intereses comunes. En 1997 la Iglesia católica de Canea v. Grecia<sup>21</sup> plantea por vía indirecta la cuestión de la personalidad jurídica de la Iglesia católica en Grecia, que es una cuestión que no está clara, ni doctrinal ni legislativamente, puesto que multiseccularmente la Iglesia católica ha venido actuando en el plano jurídico. El Tribunal, sin manifestarse sobre si la personalidad de la Iglesia en cuestión era de derecho privado o de derecho público, afirmó que, al menos, funcionalmente tiene la suficiente capacidad jurídica para ser parte en un proceso.

Los *standards*, en el plano nacional, se circunscriben a la posición jurídica que el Estado le otorga a las asociaciones religiosas -cuyo marco europeo lo determina el CEDH en virtud de la condición de países miembros- y a partir de ahí, por el modo o modos determinados por la legislación de cada Estado para la adquisición de la personalidad jurídica. Dicha legislación, al amparo de las diversas reformas constitucionales ya mencionadas, se ha transformado de modo sustancial en un buen número de países europeos. En la Europa occidental en los últimos treinta años han tenido lugar reformas legislativas básicas que la doctrina europea ha estudiado con minuciosidad, principalmente en Italia, España, Alemania. También se ha iniciado en el último decenio una iniciativa doctrinal de índole comparada muy valiosa y con un enorme horizonte de posibilidades investigadoras desde la metodología jurídica comparada. Horizonte científico que ofrece una interesante perspectiva de investigación en equipo cara a un estudio comparado micro-comparado riguroso<sup>22</sup>.

Las reformas legislativas sobre las asociaciones religiosas elaboradas en los últimos diez o doce años han tenido lugar, por una parte, en los países de la Europa central y oriental desde comienzos de los años noventa, como consecuencia de la crisis de los regímenes comunistas<sup>23</sup>; y por otra, en los países de tradición confesional o de iglesia nacional en los que la nueva legislación se abre más al pluralismo religioso consolidándose los derechos de las minorías religiosas. Así en España finalmente en 1992 se promulgan los acuerdos con tres

---

<sup>21</sup> Ibid. 17/12/1997 Appl N° 000255228/94

<sup>22</sup> Un primer esfuerzo de esta índole lo constituye el material recopilado por distintos especialistas sentando ya unas primeras bases para la macrocomparación. Así las Revistas *European Journal for Church and State Research*, a lo largo de sus 7 volúmenes ya publicados dedicados íntegramente a Derecho eclesiástico europeo; más recientemente *Laicidad y Libertades*, que inicia su andadura en el año 2000; junto con los tradicionales *Journal of Church and State*; *Anuario del Derecho Eclesiástico Español* y *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, que tienen una sección destacada a doctrina y jurisprudencia europea sobre Derecho Eclesiástico del Estado o bien en presencia habitual de trabajos sobre derecho extranjero y estudios comparados en materia eclesiástica.

También debemos mencionar la novedosa y completa obra dirigida por Ana Fernández-Coronado *El Derecho de la libertad de conciencia en el marco de la Unión Europea: pluralismo y minorías*. Madrid, 2002, que se une a las anteriores de Iván Ibán y Silvio Ferrari *Derecho y Religión en Europa Occidental*. Madrid, 1998; y *Estado e Iglesia en la Unión Europea*, editada por Gerhard Robbers, Madrid, Baden Baden, 1996, como obras más representativas de esta línea de investigación.

<sup>23</sup> Este proceso de transición ha contado con la presencia de las asociaciones científicas *Internacional Religious Liberty Association (IRLA)* e *International Academy of Freedom of Religion and Belief (IAFRB)*, que han colaborado estrechamente como asesoras, tanto del gobierno como de las propias organizaciones religiosas, y con las que he tenido el privilegio de colaborar como miembro de las mismas en las tareas de asesoramiento en Hungría, Rumania, Ucrania y Rusia.

grupos religiosos minoritarios, FEREDE, FCI y CIE; y en los países escandinavos, tradicionalmente arraigados en el modelo de iglesia nacional luterana, se aprueban nueva legislación sustancial para la regulación de las asociaciones religiosas. Tal es el caso de Suecia con la nueva Ley de Comunidades religiosas de 1998, e Islandia con la Ley sobre organizaciones religiosas de 1999.

Las reformas legislativas que han tenido lugar en el último decenio en la Europa central y oriental ofrecen un enorme interés investigador; por una parte, por la ausencia de estudios especializados; por otra, por las dificultades que plantean al intentar solventar los conflictos generados por la transición desde el modelo de separación hostil hacia modelos occidentales; y finalmente, por el creciente número de Acuerdos suscritos con la Iglesia católica tal y como hemos indicado mediante la técnica concordataria<sup>24</sup>, que le han permitido afianzar su posición jurídica en la nueva Europa. Así:

- Croacia, Acuerdos con la Iglesia Católica en 1995 y 1998;
- Eslovaquia con legislación diversa: Ley de 1991 sobre la libertad de profesión religiosa y establecimiento de iglesias y sociedades, Ley de 1993 sobre la restitución de los bienes pertenecientes a las confesiones confesiones, y el Concordato con la Iglesia católica del 2000;
- Eslovenia con la Ley sobre la Situación Jurídica de la Comunidades Religiosas de 1976 y un acuerdo con la Confesión de Habsburgo en el 2000 y ha iniciado en 1999 los trámites para la firma de un Acuerdo con la Iglesia Católica;
- Estonia con la Ley de Iglesias, y congregaciones de 1993 y Notas verbales sobre el estatuto jurídico de la Iglesia Católica de 1998 y 1999;
- Hungría con varios acuerdos firmados con la Iglesia católica en 1990 y 1997 y la Ley de 1990 sobre libertad de conciencia y de religión y de las iglesias;
- Letonia con la Ley de Organizaciones religiosas también de 1995;
- Lituania con la Ley Comunidades y Asociaciones Religiosas de 1995; y tres acuerdos con la Iglesia católica del 2000;
- Polonia con acuerdos con la Iglesia católica mediante un Concordato firmado en 1993 y ratificado en 1998 y leyes con distintas comunidades protestante, con la Unión musulmana, y con las comunidades judías;
- Rusia con la Ley de libertad religiosa, de conciencia y de las asociaciones religiosas de 1997.
- Albania, Acuerdo con la Iglesia católica del 2002.

A la vista de las opciones que ofrecen las diversas legislaciones europeas a las asociaciones religiosas para que ejerciten sus derechos al amparo del reconocimiento de la libertad religiosa, podemos establecer dos primeras conclusiones de índole macro-comparada:

---

<sup>24</sup> Para la actualización legislativa en materia Iglesia-Estado en Europa la revista científica *European Journal for Church and State* ofrece la más actualizada fuente impresa al respecto en sus ya publicados siete volúmenes desde 1994 hasta el 2000. Y para los Acuerdos entre la Iglesia católica y los diversos Estados Europeos *Acta Apostolica Sedis*, y hasta 1999 la colección recogida por Martín de Agar, *Raccolta di Concordati (1950-1999)* Cit. Vat.,2000

1) Mayoritariamente los Estados europeos, a través de su legislación vigente más reciente, se decantan por la opción de un derecho especial que regule el derecho de libertad religiosa, mediante una legislación específica por razón de la materia, y centrada sobre todo en la regulación normativa de la vertiente colectiva del mismo: las organizaciones religiosas.

2) También mayoritariamente optan por conferir un papel propio a las organizaciones religiosas a través de las llamadas relaciones Iglesia-Estado, desde una pluralidad terminológica de origen histórico. Así términos como “confesiones religiosas” vinculado históricamente al de confesionalidad católica, “iglesias” en sus acepciones anglosajona y germana de origen protestante, o “cultos” de cuño francés y consecuencia de sus peculiares trayectorias históricas. A partir de aquí los Estados europeos optan por establecer vías para el reconocimiento de las organizaciones religiosas mediante dos cauces, a menudo complementarios:

a) El reconocimiento unilateral por parte del Estado de la personalidad jurídica de las organizaciones religiosas, sustanciado mediante la creación de un registro de organizaciones religiosas específico. Lo que en rigor conduce a una limitación del ejercicio de la libertad religiosa en cuanto a su manifestación colectiva y establece una difícil aplicación real de la no discriminación por motivos religiosos.

b) La firma de convenios y acuerdos en materia religiosa de distinta índole. Así las relaciones Iglesia-Estado en muchos Estados europeos se formulan, por razones históricas, mediante el sistema de régimen de convenios o acuerdos. Dentro de éste sistema destaca, por su origen multisecular, el régimen pacticio con la Iglesia católica, en virtud del cuál se establecen relaciones entre ésta y los Estados mediante la denominada técnica concordataria. Su finalidad prioritaria es elaborar un estatuto propio para la Iglesia católica dentro de un particular Estado. La institución concordataria entronca directamente con la compleja convivencia de la Iglesia como poder institucional frente a los poderes llamados temporales o políticos ejercidos por emperadores, monarcas y jefes de Estado a lo largo de la Historia. De este modo la Iglesia católica se asegura un papel institucional a través de la técnica concordataria por una parte; y por otra, la condición de sujeto de derecho internacional de la que deriva su personalidad *su generis* consecuencia del binomio Estado Vaticano-Santa Sede. Por lo que, en consecuencia, como sucede con los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español, éstos tienen rango de tratados internacionales.

#### D) Desarrollo doctrinal de los modelos de relaciones Iglesia-Estado a la luz de los cambios operados en Europa desde el último tercio del siglo XX.

Como hemos visto en el anterior apartado, las llamadas relaciones Iglesia-Estado han ido consolidando distintos modelos a lo largo de la evolución histórica de las complejas relaciones entre el poder político y religioso. La doctrina ha elaborado, en su proceso de

análisis de dichas relaciones Iglesia-Estado, diversas clasificaciones y ha empleado una terminología, que a la postre resulta sumamente equívoca, cuando no confusa, referida a los distintos modelos jurídicos de Estado que regulan su relación con las confesiones, y asociaciones religiosas en Europa. Desde las últimas décadas del siglo XX los estudiosos de las relaciones entre poder político y religioso tienden a ofrecer una incipiente e interesante aproximación macro-comparada. Veámosla cronológicamente en sus manifestaciones más relevantes pues nos dará por una parte, una dimensión sincronizada con los cambios jurídicos de los últimos años en materia religiosa, y por otra, su interpretación resulta muy reveladora para establecer las bases para una revisión doctrinal macro-comparada.

Un primer análisis lo ofreció en 1980 George R. Ryskamp <sup>25</sup>; En él se aprecia con nitidez la evolución de las relaciones Iglesia-Estado en Europa desde los modelos tradicionales hasta los modelos contemporáneos, a propósito del examen de las relaciones Iglesia-Estado en España hasta 1978. Establece un marco en el que en un extremo está la absoluta identificación positiva de la Iglesia y el Estado en un modelo de Estado rigidamente confesional, y en el otro extremo una identificación negativa en un modelo de Estado hostil a la religión ambos caracterizados por la ausencia de libertad religiosa. La graduación intermedia y progresiva entre varios extremos se acomodaría desde la relativa identificación en la que hay una tolerancia religiosa hasta la separación Iglesia-Estado con total libertad religiosa.

Desde la estructura graduada que aporta Ryskamp y con una construcción metodológica muy sugerente, Cole Durham <sup>26</sup> elabora en los años 90 las bases para un estudio comparado en el que distingue tres apartados: a) Condiciones para el asentamiento del derecho de libertad religiosa, enumerando el pluralismo, la estabilidad económica, la legitimidad política y el respeto a los que tienen diferentes convicciones religiosas; b) estabilidad lockiana de tales condiciones; c) relación entre el derecho de libertad religiosa y separación Iglesia-Estado. Cole Durham utilizando los diagramas iniciales de Ryskamp observa que al aplicar los dos diagramas –el de libertad religiosa y el de identificación Iglesia-Estado –a los Estados europeos la ubicación de éstos no se corresponde entre uno y otro diagrama. Por ello, el diagrama ulterior de Ryskamp resuelve el enigma al elaborar no una línea recta terminada en sus extremos -a los que correspondían la identificación total Iglesia-Estado y la persecución del Estado hacia la Iglesia (en un sentido genérico) en el primer diagrama, y libertad religiosa total frente a ausencia total en el segundo- sino una línea elíptica abierta por sus extremos en los que se ubican la identificación y la persecución que a su vez coincidiría con la ausencia de libertad religiosa. Así desde esta formulación Durham distingue los siguientes modelos: 1) confusión entre los poderes de la Iglesias y el Estado, si

<sup>25</sup> “ The Spanish Experience in Church-State Relations: A Comparative Study of the Interrelationship Between Church-State Identification and Religious Liberty” 1980 (3) *Brigham Young University Review* 616-653. A partir de una idea desarrollada por el autor a partir de un semario de su profesor Cole Durham.

<sup>26</sup> “Bases para un estudio comparativo sobre libertad religiosa” 1994 (10) *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* 465-488. También recogido en parte en: Rafael Navarro-Valls y Rafael Palomino *Estado y Religión. Textos para una reflexión crítica*. Barcelona, 2000, pp.219-229 Versión inglesa “Perspectives on Religious Liberty: A Comparative Framework” in *Religious Human Rights in Global Perspective. Legal Perspectives*. The Hague, Boston, London, 1996, pp.1-44.



bien reconociendo el derecho de libertad religiosa; en este modelo se ubicarían los Estados con una estructura de Iglesia nacional, como los Noruega, Suecia, Dinamarca, Finlandia, e Inglaterra. 2) cooperación Iglesia-Estado en el que el Estado no garantiza un tratamiento especial a la Iglesia dominante, pero colabora de diversos modos, incluye en esta categoría a Alemania, España e Italia, así como advierte de la posibilidad de ser empleado como modelo de transición –si bien opina que lo deseable será la adopción definitiva de este modelo- como el caso de los antiguos países comunistas de la Europa oriental en los que inicialmente se ha optado por esta modalidad ya que la reestructuración de las organizaciones religiosas requiere de la cooperación estatal, en especial respecto a un tema espinoso: la devolución de los bienes expropiados durante los regímenes comunistas; 3) sistemas especulativos, modelo teórico en el que el Estado desde la separación Iglesia-Estado mantenga una actitud de benevolente neutralidad hacia la religión, que sin llegar a la estricta cooperación no se opondría, por ejemplo, al emplazamiento de símbolos religiosos en lugares o edificios públicos, indicando que el modelo es propugnado por algunos constitucionalistas estadounidenses, que sin embargo no se adecua a la realidad jurisprudencial vigente en E.U.A.; 4) el llamado modelo de separación Iglesia-Estado abarca una amplia gama de sistemas que difieren enormemente entre sí, aunque partiendo del modelo anterior opta por una mayor rigidez en la separación, llegando incluso al ejercicio del monopolio estatal en materia educativa, o en la prestación de servicios sociales, al imponer unos requisitos a las organizaciones religiosas que hacen virtualmente imposible el acceso a dicho ejercicio; 5) Indiferencia aparente, desde el modelo de separación esta opción plasmaría la insensibilidad legislativa hacia las necesidades religiosas de los ciudadanos, el riesgo de tal actitud sería la persecución religiosa; 6) hostilidad y persecución manifiesta, como forma extrema de separación Iglesia-Estado, tal y como se planteó en la Europa oriental durante los regímenes comunistas.

En 1994 Javier Martínez Torrón<sup>27</sup> al hilo de la ya clásica polémica que sostiene que separatismo y cooperacionismo son dos modos fundamentales y contrapuestos de entender las relaciones Iglesia-Estado, afirmaba que, no obstante, la calificación de un ordenamiento como separatista o cooperacionista posee una importancia relativa, ya que cada uno de ellos puede ser interpretado en sentidos muy diferentes. Si bien valoraba que la interpretación desde la tradición separatista de la igualdad y de la separación ofrece mayor solidez, y en cambio, la construcción jurídica de la bilateralidad aparece en un equilibrio perpetuamente inestable como intento de conciliación entre la teoría concordataria católica sobre relaciones Iglesia-Estado y los principios de neutralidad e igualdad inspirados en la doctrina y experiencia separatista.

Un año después Silvio Ferrari<sup>28</sup> elaboraba los patrones comunes en materia de relaciones Iglesia-Estado de los Estados miembros de la UE. La clasificación tradicional de los sistemas Iglesia-Estado en Europa occidental está basada en la tripartición: sistemas separacionistas, concordatarios y sistemas basados en Iglesias nacionales. Es una clasificación obsoleta en opinión de Ferrari ya que se enfatiza de manera desproporcional la cuestión formal frente a su contenido. Así el modelo de Estado concordatario sometido a las normas de tratados de Derecho internacional no puede ser modificado unilateralmente, no implica un

<sup>27</sup> Cfr. *Separatismo y Cooperación en los Acuerdos del Estado con las minorías religiosas*. Granada, 1994 pp.10-14 y 67-70

<sup>28</sup> “Church and State in Europe. Common Pattern and Challenges”. En la obra col. *Which Relation Between Churches and the European Union?. Thoughts for the Future*. Leuven, 1995 pp.33-43.

elemento calificador de la actitud política o jurídica del Estado hacia una Iglesia concreta, ejemplificándolo con el caso belga en el que no hay un Concordato suscrito con la Iglesia católica y sin embargo ésta disfruta de una posición ante el Estado mejor que la que mantienen en países con los que ha suscrito un concordato. En este sentido Rik Torfs<sup>29</sup> afirma que la usual expresión “separación entre la Iglesia y el Estado” aplicada a la situación Iglesia-Estado en Bélgica es probablemente una expresión desafortunada optando por definirlo como “sistema de mutua independencia”. De este modo Ferrari cree posible determinar los patrones comunes en Europa occidental sobre relaciones Iglesia-Estado, tanto al nivel estatal como supranacional, cuyos elementos serán: a) en el ámbito individual hay una actitud neutral (imparcial) del Estado hacia los sujetos libres de profesar la religión que prefieran; b) en el ámbito colectivo hay un contorno dentro del sector “público” -sub-sector religioso o área protegida- donde los diferentes sujetos pueden disfrutar de un tratamiento preferente respecto a los sujetos no religiosos; c) a ambos niveles el derecho del Estado a interferir con los sujetos religiosos está confinado a la elaboración de los límites de esta área. Así la actitud imparcial o neutral del Estado se constata en el derecho a profesar una religión o ninguna reconocido en el Art.9 CEDH y en todas las Constituciones de Europa occidental, y a no ser discriminado por razones religiosas (Art. 14 CEDH, Art. 14 Constitución española, Art.3 Constitución Italiana, Art.2 Constitución francesa, etc.). Del mismo modo las legislaciones europeas reconocen una autonomía a las organizaciones religiosas que no es aplicable a las asociaciones no religiosas. Finalmente el límite habitual de moralidad, orden público, salud, seguridad y los derechos de terceros impondrían los límites del tercer apartado. A este triple patrón además habría que incorporar las diferencias propias y los matices de los diversos sistemas jurídicos. Desde la perspectiva de la legislación europea la relación entre el patrón común y los diferentes sistemas jurídicos nacionales se acomodarían por una parte a la común tradición constitucional de los miembros de la U.E. y por otra a las identidades nacionales. Las objeciones o problemas no resueltos en este patrón son, sin duda como el propio Ferrari indica, las derivadas de la ausencia real de un patrón común relativo a la igualdad jurídica entre las organizaciones religiosas, así como, a consecuencia de la expansión europea hacia la Europa oriental, las dificultades de adaptación del modelo ortodoxo de relaciones Iglesia-Estado desde su configuración como Iglesia dominante en la sociedad e institución nacional frente a las demás asociaciones religiosas a las que concibe como ajenas a la identidad nacional. Junto a estos problemas inmediatos dos problemas ajenos a la cultura cristiana tradicional: los nuevos movimientos religiosos, que están planteando en toda Europa cuestiones aún no resueltas, como su noción de religión diversa de las tradicionales en Europa y la absorbente influencia sobre sus seguidores y los posibles daños físicos y psicológicos; y el Islam desde su propia concepción de las relaciones Iglesia-Estado.

A su vez Rik Torfs<sup>30</sup> en un estudio elaborado en 1995, opina que las relaciones Iglesia-Estado en la UE requieren de un análisis más detenido en tres áreas específicas: a) en el relativo a la tradicional división o categorías de sistemas Iglesia-Estado, que ya no se adapta a la realidad, y han de buscarse nuevos *standards* comunes; b) en el campo de los términos jurídicos en los que no cabe una interpretación uniforme como autonomía, religión u orden público; c) en la línea divisoria entre problemas relativos a Iglesia-Estado y cuestiones

<sup>29</sup> “Estado e Iglesia en Bélgica”. En la obra col. *Estado e Iglesia en la Unión Europea*. Baden-Baden, Madrid, 1996 pp.17 y 35

<sup>30</sup> “Which Relationships between Churches and the European Union?” Ibid. p79

de otra índole, que tiende a restringir la relevancia de cuestiones Iglesia-Estado de otras opciones más amplias en la sociedad.

Gerhard Robbers en 1996 en la obra *Estado e Iglesia en la Unión Europea*<sup>31</sup> diferenciaba tres tipos de sistemas dentro de la U.E. que ejemplificaba: a) impregnado de los rasgos del sistema de Iglesia estatal (como Reino Unido, Dinamarca, Grecia, Suecia y Finlandia); b) sistemas que tienden a una estricta separación (como Francia excepto los departamentos de Alsacia, Lorena y Mosela, Holanda e incluso Irlanda); c) sistemas que optan por el reconocimiento de múltiples tareas comunes que ligan las actuaciones entre la Iglesia y el Estado (Bélgica, España, Italia, Austria, Portugal y Alemania).

Iván Ibán<sup>32</sup> aborda en 1998 las cuestiones más controvertidas y paradójicas de la regulación jurídica del asociacionismo religioso en los países de la Europa de la Unión, como consecuencia de la creación de un Derecho especial en materia religiosa. En su opinión aunque los ordenamientos europeos han intentado huir de cualquier pretensión regalista a través del concepto de autonomía, paradójicamente, están ejerciendo una clara función de intromisión en el ámbito religioso, al ser obligados a definir lo que es la religión, para que puedan acceder al *status* de confesión reconocido por el Estado. No le cabe duda de que el Estado que opera desde un Derecho especial en materia religiosa, no es realmente neutral y por ello se ve abocado a una carrera sin fin para otorgar privilegios a las confesiones que aspiran a equipararse a las iglesias dominantes en un intento inútil de respetar la igualdad, generando así un sistema de desigualdad, puesto que no se quiere o no se puede alterar la situación de privilegio de la iglesia dominante. A su juicio la existencia de confesiones que reciben un trato de favor implica que el Estado opta por un modelo que debe intervenir activamente, debe apoyar- afirma- debe dar. Por ello llega a las siguientes conclusiones: 1) La diversidad de modelos de relaciones Iglesia-Estado es enorme, no existen modelos puros por lo que, tal vez, no existen modelos; 2) la libertad religiosa no es plena y sus mayores problemas derivan de la ausencia de igualdad, bien por razones históricas, bien por razones de intervencionismo estatal, o bien por la creación de un Derecho especial, por lo que a su juicio las dificultades de generar un modelo uniforme le parecen insalvables, puesto que opina que, a la postre, el derecho de libertad religiosa es una meta inalcanzable.

A finales de 1999, Cole Durham <sup>33</sup> presentaba ante la reunión de la OSCE dedicada a la “Libertad religiosa o de creencias: legislación relativa a la estructuración de las comunidades religiosas” un material comentado de trabajo muy revelador desde la perspectiva macro-comparada en el que parte de los *standards* internacionales y europeos de libertad religiosa y el derecho de las confesiones a un *status* jurídico, que incluye la interpretación en 1993 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas respecto al Art.18 de la Declaración de Derechos Humanos, que en su comentario general nº 22 se refería a las restricciones permisibles respecto a la libertad religiosa, cuando se restringen otros derechos garantizados en la Declaración como la seguridad nacional, “tales limitaciones no podrán ser impuestas para propósitos discriminatorio o aplicados de modo discriminatorio”. Desde esta aclaración Cole Durham considera que la legislación que regula la adquisición de la

<sup>31</sup> “Estado e Iglesia en la Unión Europea” o. cit. en el texto, pp.330 y s. Baden-Baden 1996 (trad. castellano de Zoila Combalía y María J. Roca, Serv. Publicaciones UCM)

<sup>32</sup> Ibán C. Ibán y Silvio Ferrari, *Derecho y religión en Europa Occidental*. Madrid, 1998, p.41-44 y 137-148

<sup>33</sup> Vid. [www.osce.org/odihr/documents](http://www.osce.org/odihr/documents)

personalidad de las comunidades religiosas constituye una limitación al derecho de libertad religiosa en cuanto a su manifestación, y no basta –a su juicio– sugerir que tales limitaciones son importantes para el orden público, la salud y otros propósitos legítimos, tiene que quedar claro son adecuadas al fin perseguido y que no pueden ser aplicadas con un fin discriminatorio ni de un modo discriminatorio. Así la reciente Ley de Libertad de conciencia y de las asociaciones religiosas de 1997 establece unos requisitos para que las asociaciones obtengan personalidad jurídica (asentamiento en el país de al menos 15 años, y la imposibilidad de hecho de crear y expandir las asociaciones) que ciertamente es discriminatorio.

Los grupos religiosos ciertamente pueden alcanzar un *status* jurídico sin necesidad del proceso formal de reconocimiento estatal que establezca mecanismos constitutivos. Esta es una fórmula habitual en el mundo del *common law* (a través por ejemplo de la figura del *trust*) en la que también hay ejemplos en el sistema jurídico continental, como en Suecia, Suiza, Países Bajos o incluso Francia, en los que se establecen simples mecanismos declarativos. Aún bajo la modalidad de reconocimiento estatal opina Cole Durham la constatación administrativa por parte del Estado debería ser formal y no sustantiva, lo que con frecuencia sucede en los países de la Europa central y oriental, en los que suele existir un Comité o Comisión de expertos que con frecuencia pertenecen a las confesiones dominantes y adoptan actitudes discriminatorias e incluso hostiles hacia las nuevas asociaciones religiosas de credo distinto al suyo. A la luz de la experiencia reciente en cuanto al procedimiento registral de las asociaciones religiosas Cole Durham enuncia unas recomendaciones importantes entre las que destacamos: 1) los poderes políticos deben tomar medidas efectivas para prevenir y eliminar la discriminación religiosa como resultado de la denegación de personalidad jurídica; 2) los poderes políticos deben asimismo facilitar el diálogo interconfesional; 3) la regulación exigiendo siempre un procedimiento registral para acceder a la personalidad jurídica debería ser eliminada, ya que no es necesaria en una sociedad democrática; 4) las asociaciones religiosas deberían en todo caso tener derecho de elección para constituirse como asociaciones no lucrativas; 5) la garantía procesal de apelación ante tribunales independientes.

Recientemente también algunos autores españoles han elaborado diversas clasificaciones sobre el asociacionismo religioso en la Unión europea entre los que destacamos:

A Beatriz Souto<sup>34</sup>, quién en el año 2000 elabora las siguientes categorías atendiendo al reconocimiento de las entidades religiosas en los Estados de la Unión: a) Estados confesionales o de confesión dominante (Dinamarca, Finlandia, Reino Unido, Grecia y Suecia); b) Separatismo y cooperación (Alemania, Italia, España, Luxemburgo, Austria, y Bélgica); c) Separatismo y no-cooperación (Irlanda, Países Bajos, Portugal); d) Separatismo y laicismo (Francia).

En el año 2002 la obra colectiva dirigida Ana Fernández-Coronado<sup>35</sup> *El Derecho de la libertad de conciencia en el marco de la Unión Europea: pluralismo y minorías*, aporta no

<sup>34</sup> *El reconocimiento estatal de las entidades religiosas*. Madrid, 2000, pp. 18-36. Desde el Sistema que elabora Dionisio Llamazares centrado en el Derecho de la libertad de conciencia y al que nos referiremos posteriormente

<sup>35</sup> Madrid, 2002, pp.67-94 y 187-242

sólo la regulación relativa a los países de la Unión sino que además ofrece una visión descriptiva de los países de próxima incorporación a ésta. Parte esta obra de la siguiente división relativa los modelos de Iglesia-Estado: 1) los modelos de Iglesia de Estado: a) Las iglesias de Estado de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia y Suecia); b) el modelo británico; c) Grecia; 2) los modelos de laicidad: a) el modelo de laicidad estricta (Francia); b) modelos de laicidad en sentido amplio (Italia, España, Portugal, Holanda e Irlanda); c) Modelos con tendencia a la pluri-confesionalidad (Alemania, Austria, Luxemburgo y Bélgica).

En los últimos años destacados sectores de doctrina eclesiasticista española, y con formulaciones diversas, aportan una visión crítica a los planteamientos más consolidados, desde las consecuencias que comporta para la realidad jurídica española, y que inciden necesariamente en esta revisión macrocomparada en Europa objeto de nuestro examen.

El modelo español desarrollado en un período de transición política y social, y que parece abocado a la permanencia, está sirviendo de referencia a los sistemas jurídicos de la Europa del Este. Nuestro modelo cooperacionista junto con el modelo griego, que opera desde el llamado modelo de iglesia dominante, están sirviendo de referencia comparada desde las estructuras de poder -tanto político como religioso- en su proceso de evolución desde estructuras presididas por el estatismo totalitarista hacia Estados de Derecho según el modelo actual de Estado democrático europeo. La razón fundamental del uso de esta técnica comparada está en directa relación con la cuestión de cómo regular la peculiar situación de países con una religión mayoritaria entre los ciudadanos -Iglesia ortodoxa en unos casos e Iglesia católica en otros- en los que hay, además, minorías religiosas socialmente asentadas. Y a partir de dichos modelos de relación Iglesia-Estado establecer cuales son las posibles relaciones institucionales entre las organizaciones religiosas y el Estado, y cómo llevarlas a cabo al amparo del derecho de libertad religiosa.

Ciertamente es muy abundante la bibliografía sobre el derecho de libertad religiosa y no es éste el lugar para realizar un análisis de la misma. Por ello, me limitaré a revisar algunas de las aportaciones más recientes y novedosas de la doctrina española que contribuyan a perfilar su formulación en el contexto del asociacionismo religioso, sus consecuencias respecto a los sistemas jurídicos imperantes en Europa en la actualidad sobre las tradicionalmente llamadas relaciones Iglesia-Estado, y la eventual revisión de estos modelos.

José Martínez de Pisón en su ponencia<sup>36</sup> en el I Seminario Interdisciplinar de Derecho Eclesiástico del Estado, Derecho Penal, Filosofía del Derecho y Derecho Constitucional, celebrado en León en el 2001, aporta una aproximación a la libertad ideológica y religiosa novedosa que tiene indudables aplicaciones en el derecho comparado europeo. Los eclesiasticistas europeos han centrado, a su juicio el debate sobre a libertad religiosa desde las bases constitucionales de cada Estado, deslizando el debate hacia la proyección de ésta en el marco de las relaciones Iglesia-Estado, y en el caso español hacia las relaciones con la Iglesia católica. Por ello este filósofo del Derecho observa con preocupación que la libertad ideológica, religiosa y de culto, tal y como se regula en la C.E. art. 16,1 ha generado una tendencia doctrinal que centra la libertad religiosa en la relaciones entre el Estado y la Iglesia católica. Produciéndose una doble inversión: 1) deben estudiarse, en consecuencia, la libertad

---

<sup>36</sup> "Libertad ideológica y libertad religiosa: en la periferia de las libertades" 1 (2001) *Laicidad y libertades* 310-312

religiosa y los derechos de los ciudadanos a la luz de los Acuerdos del Estado con la Santa Sede, y en un lugar más relegado los acuerdos suscritos con las minorías; 2) se ve a la libertad religiosa desde la óptica de la Iglesia católica sobre la base de sus privilegiadas relaciones con el Estado, lo cual -indica - pone en entredicho el principio de no-discriminación. Así la libertad religiosa se transforma en la libertad de la Iglesia católica. No le cabe duda de que la libertad religiosa no es la libertad de una confesión; y considera incorrecto que se tienda a consolidar “la visión sesgada y parcial” que de modo inconsciente se ha instalado en los estudios sobre libertad religiosa”. Le parece que la interpretación más correcta del art. 16,1 es la que se adecua a los textos internacionales, al art. 9 de la CEDH y a la interpretación del TEDH. Por ello -opina- que será el 10,2 el que nos señale la regla hermenéutica que ha de seguirse.

Sustancialmente su aproximación doctrinal, como él mismo indica, coincide con la de Dionisio Llamazares en cuanto a que los eclesiasticistas deberían orientar el análisis hacia la libertad como derecho individual y colectivo. Llamazares, en ese mismo simposio, presentó una sugerente ponencia en la que sigue ahondando en su elaboración del Derecho de libertad de conciencia según las pautas que ya había iniciado a finales de los años ochenta. Una construcción propia que plantea desde la consideración como una disciplina diferente centrada en la libertad de conciencia, alejándose de la formulación habitual del Derecho eclesiástico del Estado que sigue el ejemplo de la doctrina italiana más tradicional. Sus aportaciones más recientes del año 2000 al 2002 asientan con nitidez la construcción de una nueva disciplina en torno al derecho de libertad de conciencia. En la ponencia, antes mencionada Llamazares, expone su crítica a la interpretación y aplicación de la ley española vigente la libertad religiosa “contradiendo su sentido original de no-confesionalidad, en sentido negativo, y de laicidad, en sentido positivo”<sup>37</sup>. Llamazares, en el año 2001, publica en la misma revista un artículo titulado: “Derecho de libertad de conciencia: la construcción del Sistema”<sup>38</sup>. Para ello parte precisamente de esa etapa constructiva, y no de la etapa posterior que correspondería, como él mismo indica- a su reforma y revisión. Para ello examina la presente situación doctrinal del derecho de libertad religiosa en España desde el enunciado que ofrece el Art. 16 de la CE: “se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto”. A su entender hay tres opciones doctrinales sustanciales: a) la doctrina mayoritaria que opta por considerarlas dos libertades distintas y separables, ideológica y religiosa, con una regulación distinta; b) la doctrina que el mismo postula que considera que son libertades inseparables, consagradas en un único precepto constitucional, el 16,1, ya que son un mismo derecho que debe ser interpretado a la luz del los tratados y declaraciones internacionales sobre derechos humanos ratificados por España -de acuerdo con el Art. 10,2 de la CE- y que el TC español considera expresiones de libertad de pensamiento y de conciencia; c) la doctrina a la que adscribe principalmente a José A. Souto que se centra en la primera de estas modalidades que - a juicio de Llamazares- sería “un saber constitucionalista especializado” y por tanto, “un Derecho constitucional especial”<sup>39</sup>. A partir de aquí, Llamazares elabora una propuesta que apoya -indica- en la doctrina del TC español, en la que el objeto formal de la nueva disciplina parte de “el principio de libertad de conciencia constitucionalizado por el ordenamiento

<sup>37</sup> Cfr. “LOLR: Las contradicciones del Sistema” Ibid. p.17

<sup>38</sup> Vid. 1(2001) *Laicidad y Libertades* pp. 271-303

<sup>39</sup> Ibid., pp.275-280

jurídico francés y subrayado con especial énfasis por la doctrina italiana más puntera”<sup>40</sup>. Dentro de la construcción del Sistema fija las definiciones de “conciencia” y “laicidad”, y por referencia a ellas: a) las de los distintos modelos de Estado que agrupa en tres: confesional, laico y laicista; b) y las de los tipos de relación subyacente: exclusividad, identidad, utilidad y neutralidad<sup>41</sup>.

En su formulación destaca la distinción entre “laicidad” y “laicismo”, y sus correspondientes adjetivos “laico” y “laicista”, el primero entendido como proceso y el segundo como resultado del mismo<sup>42</sup>. En el año 2002 sale a la luz la segunda edición reelaborada y actualizada del su obra *Derecho de la libertad de conciencia. I Libertad de conciencia y laicidad*, en que la que profundiza hacia un nuevo concepto de laicidad y afirma que “inicialmente laicidad significa neutralidad del Estado ante el pluralismo religioso porque el Estado no puede ser sujeto de la fe, y porque ésa es la única manera de garantizar que todos los ciudadanos sean iguales ante él” y que “todos los ciudadanos lo sean entre sí incluidos los que no creen “con independencia de cuáles sean sus convicciones no religiosas”.

La laicidad estatal ofrece, a mi juicio, tres ideas fundamentales en la construcción de Llamazares: 1) que “la neutralidad del Estado ante el pluralismo de ideas y creencias, religiosas o no, puede denominarse legítimamente laicidad”; 2) que el concepto de laicidad incluirá dos elementos: la neutralidad del Estado y la separación Iglesia-Estado en su desarrollo liberalista; 3) y que “la laicidad como cualidad del Estado no es más que una exigencia insoslayable del principio de igualdad”<sup>43</sup>. Desde esta formulación, sistematiza -bajo el epígrafe de “Derecho constitucional comparado”- su clasificación de los ordenamientos de los países miembros de la U.E., partiendo de la afirmación siguiente: “tanto la confesionalidad doctrinal como las tendencias laicistas han desaparecido del marco de la Unión Europea”<sup>44</sup>. Así distingue: 1) Transformación de Iglesias de Estado hacia la laicidad, en donde incluye a Suecia, Dinamarca, Finlandia y Reino Unido. También incluye a Grecia, con una Iglesia, la ortodoxa, como Iglesia que se reconoce constitucionalmente dominante, y que a su juicio es el “vagón de cola en esta evolución”; 2) Transformación de la confesionalidad y de la pluri-confesionalidad que divide en: a) “cuasilaicos” cuyas Constituciones optan abiertamente por la laicidad como Bélgica, Portugal e Italia; b) “semilaicos”, en los que aparecen expresamente en sus Constituciones manifestaciones de confesionalidad o no-separación, como Alemania y aunque no identifica plenamente parece que podría ser también Irlanda. En este apartado 2) también incorpora a Austria, Luxemburgo y Holanda aunque sin identificar con uno u otro sub-grupo; 3) laicos como Francia y Estados Unidos. Finalmente añade que el modelo español está influido sobre todo por los modelos alemán y francés y también por el italiano<sup>45</sup>. Finaliza su análisis con la elaboración de unas interesantes conclusiones de índole comparativa -que me permito sistematizar y no enumerar como hace Llamazares- entre las que apunta como características comunes: a) el reconocimiento de la dimensión social de la persona como constitutivo esencial de la misma;

---

<sup>40</sup> Ibid., p.286

<sup>41</sup> Ibid., p.294

<sup>42</sup> Ibid., p.296

<sup>43</sup> *Derecho de la libertad de conciencia* (2ª ed. Madrid, 2002) pp. 175-176 y 182-183

<sup>44</sup> Ibid., p.191

<sup>45</sup> Ibid., Vid. pp. 189-250, en especial pp. 197, 204 y 205

b) que en todos estos ordenamientos (*sic*)<sup>46</sup> la igualdad y la libertad a las que se refieren, son tanto a las materiales como a las formales; c) la existencia del principio de pluralismo y su consecuencia inmediata, la ley de la “tolerancia”; y d) la clara tendencia hacia la separación de las Iglesias respecto del Estado, o a la desconfesionalización como separación del Estado respecto a las Iglesias en los Estados de pasado confesional. Como diferencias resalta: a) que la “libertad de conciencia” como expresión sólo aparece en la Ley Fundamental de Bonn, y en la legislación ordinaria francesa, italiana y española; b) el distinto grado de realización del principio de laicidad; y c) el diferente punto de vista respecto a la separación entre el Estado y las confesiones<sup>47</sup>.

En una línea coherente con la esta última aportación científica, en el año 2002 Gustavo Suárez Pertierra revisa del modelo constitucional respecto a la cuestión religiosa española<sup>48</sup> desde una formulación sólida y convincente. En ella nos ofrece una valoración retrospectiva enormemente sugerente. Para este autor la Constitución española introduce, primero, un modelo dualista que se basa en un conjunto de valores superiores que pueden reducirse a dos: libertad e igualdad, el primero- afirma- tiene raíces liberales, el segundo – considera- las tiene democráticas<sup>49</sup>; y segundo, la configuración constitucional del principio de laicidad del Estado, que implica por una parte el principio de separación y por otra el de neutralidad estatal, por ello para Suárez Pertierra la laicidad no ha significado siempre lo mismo y “tiene muchas acepciones”<sup>50</sup>, así se hace eco de la distinción doctrinal entre laicidad y laicismo, y afirma que no le parece impropio seguir utilizando un concepto como el de laicidad, esforzándose por dotarlo de “un significado preciso con arreglo al momento histórico”<sup>51</sup>. A su juicio “nada hay que permita acuñar una nueva categoría técnica, la aconfesionalidad” que –opina- “no dispone de espacio dogmático propio”<sup>52</sup>. En definitiva considera que el concepto moderno de laicidad debería “interpretarse en positivo”<sup>53</sup>, aunque reconoce que el modelo español es complejo lo que favorece el desarrollo problemático del sistema, primero por las desigualdades entre los grupos religiosos y segundo por la presión del principio de cooperación en su aplicación a las entidades de *notorio arraigo*. Todo esto no revela sino como el propio autor reconoce las contradicciones del sistema, y quedan evidenciadas las quebras de la neutralidad del Estado frente a las ideas y creencias religiosas y se pone en peligro la igualdad. Por ello sostiene que no debe superponerse la cooperación a los dos elementos nucleares del sistema, la libertad de conciencia y la laicidad<sup>54</sup>.

En el año 2000 José Antonio Souto<sup>55</sup> retoma una de las grandes cuestiones no resueltas por el llamado modelo cooperacionista y que ya había abordado en 1994<sup>56</sup> cuando

<sup>46</sup> Tal vez debería decir de sistemas jurídicos puesto que los modelos anglosajones carecen de ordenamiento en el sentido continental.

<sup>47</sup> *Ibid.*, pp. 250-255

<sup>48</sup> “La recuperación del modelo constitucional. La cuestión religiosa a los veinticinco años de la Constitución”. En la obra col. *Laicidad y libertades*, Nº2 (2002) pp.313-348

<sup>49</sup> *Ibid.* p.324 y s.

<sup>50</sup> *Ibid.* p.327

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 328

<sup>52</sup> *Ibid.* p. 336

<sup>53</sup> *Ibid.* p. 338

<sup>54</sup> Cfr. p.343-347

<sup>55</sup> “Análisis crítico de la ley de libertad religiosa”. En la obra col. *Laicidad y libertades. LOLR: XX Aniversario* Nº 0 (2000) pp.45- 72



afirmaba que dicho modelo es una “fórmula pretendidamente superadora e integradora del sistema separatista y del sistema confesional”. Para Souto los mecanismos de colaboración instaurados en los Acuerdos con las minorías religiosas en España y su comparación con los Acuerdos con la Iglesia católica le hacen dudar de la viabilidad del sistema cooperacionista, por una parte, respecto al principio constitucional de igualdad; por otra, respecto a la aconfesionalidad o neutralidad del Estado. Por lo que, en su opinión, prefiere pensar que nos hallamos ante una fase de transición de la tradicional confesionalidad estatal a un nuevo sistema aconfesional, y, en consecuencia, el sistema de colaboración previsto exige una revisión inmediata. A su juicio el sistema vigente en los Estados Unidos de América, desarrollado jurisprudencialmente a partir de la Primera Enmienda a la Constitución, constituye el paradigma más genuino del sistema de separación o independencia Iglesia-Estado, y a la vez ofrecen el máximo respeto al principio de libertad religiosa.

En su análisis más reciente sobre la Ley de Libertad Religiosa en España parte de los presupuestos del derecho de libertad religiosa, que son ineludibles para centrar la cuestión en su correcta perspectiva. Presupuestos que se centran, a partir de mediados del siglo XX, en la universalización de la cultura de las libertades, cuyos antecedentes inmediatos son las revoluciones francesa y americana, sus bases doctrinales se hallan en la evolución de las ideas políticas que representan el pensamiento de Locke y de Rousseau, y su eje básico son las relaciones individuo-comunidad. La cultura de las libertades -a su juicio- no puede ignorar las aportaciones de algunos iusnaturalistas españoles como Francisco de Vitoria o Bartolomé de las Casas. Por todo ello, las libertades públicas modernas se desarrollan en un contexto cultural propio, la cultura cristiana. El mensaje evangélico recoge la dignidad de la persona, la igualdad y la libertad natural, sin embargo -afirma- la conversión del cristianismo en religión oficial del Estado y la transformación de la Iglesia católica en una institución política alejará, hasta épocas recientes, a la cultura católica de la cultura de las libertades. Souto considera que el reconocimiento de la libertad e igualdad religiosa no es aún pleno fundamentalmente por dos razones: 1) porque la vigencia actual de la libertad religiosa continua condicionada por los vestigios históricos del llamado modelo confesional católico en los países europeos en los que se arraigó tal modelo; y 2) por la interpretación del dualismo cristiano como dualismo de poderes Iglesia-Estado, a través de la técnica concordataria como mecanismo de interacción de ambos poderes.

La universalización de la cultura de las libertades -concluye- se halla en la actualidad con dos obstáculos fundamentales: a) las culturas de origen no cristiano y su dificultad para asumir la concepción de la dignidad de la persona humana; b) la disparidad de criterios sobre libertad religiosa en Europa. La crítica primordial a la Ley de libertad religiosa, que asienta en España el llamado modelo cooperacionista, la centra en que dicha ley se urge como vía para habilitar un marco jurídico que dé cauce a las relaciones de cooperación con las confesiones minoritarias, una vez establecidas con anterioridad las relaciones con la Iglesia católica. Así el resultado obtenido por el legislador español será el de crear una Ley de confesiones religiosas dando relevancia al reconocimiento de las comunidades como sujetos distintivos y previos al hecho jurídico asociativo. Sin embargo, y he aquí -a su juicio- la contradicción en la que se incurre, tanto por la Administración como por buena parte de la

---

<sup>56</sup> “Mecanismos de colaboración entre el Estado y las confesiones religiosas”. En la obra col. *Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias. Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado. Barcelona, 1994*. Madrid 1996, p.353-355.

doctrina, cuando califican a la inscripción registral como constitutiva, en virtud de la atribución de la personalidad jurídica, deduciendo de ahí la necesidad de la calificación registral y justificando incluso su denegación a dicha inscripción. Por ello afirma que la experiencia muestra que un registro de esa naturaleza se crea para controlar a las asociaciones religiosas. A su vez el desarrollo normativo de la Ley española de Libertad Religiosa ha sustituido los principios de generalidad y objetividad por los de singularidad y subjetividad, y en consecuencia se establecen tres niveles normativos distintos: 1º) correspondiente a los Acuerdos con la Iglesia católica con rango de tratados internacionales; 2º) relativo a los Acuerdos con las minorías religiosas federadas; 3º) en que se ubican las comunidades y asociaciones inscritas pero sin acuerdo; 4º) las comunidades y asociaciones religiosa que habiéndoseles denegado su acceso al Registro de asociaciones religiosas se hallan inscritas en el Registro general de Asociaciones. A la vista de ello le parece que esta realidad jurídica creada es difícilmente compatible con el derecho de igualdad y no-discriminación proclamado en el Art. 14 de la Constitución.

Sostiene como conclusión global que el régimen pacticio por el que opta el legislador español afecta al ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, cuestiona la constitucionalidad del modelo y requiere de una profunda revisión.

En definitiva, José A. Souto elabora una de las críticas más sólidas al llamado modelo cooperacionista puesto que, en Europa, el peso histórico de las confesiones religiosas, o una de ellas en posición hegemónica, junto al paternalismo religioso propiciado por los vestigios del modelo confesional, continúan influyendo y condicionando la garantía del derecho de libertad religiosa, sobre todo -a mi juicio- cuando se vertebra desde la aconfesionalidad del Estado y, en consecuencia, la pretendida neutralidad del mismo, y se establece no como un modelo transitorio sino permanente en el que las discriminaciones se consolidan y perpetúan.

Por ello conviene no perder de vista, en el ámbito comparado, las quiebras y deficiencias de este modelo cooperacionista cuando nos hallamos en un momento de clara implantación del mismo en los países de la Europa central y oriental; en los que primero, durante el período anterior al comunismo, el monopolio o la hegemonía, según los casos, de una confesión religiosa propiciaba el paternalismo religioso a través del intervencionismo estatal desde los modelos confesionales, católico y ortodoxo; y después, durante la era comunista los llamados socialismos populares utilizaron los registros de asociaciones religiosas como vía de control de las confesiones religiosas y persecución del ejercicio de la libertad religiosa. Ambos vestigios históricos no han sido superados sino que el primero sirve como resorte del segundo, puesto que las confesiones tradicionalmente dominantes aspiran, más o menos veladamente, a recuperar su *status* anterior a la etapa comunista, y para ello el registro de asociaciones religiosas se muestra como un instrumento que el paternalismo religioso del Estado utiliza a favor de la confesión dominante. Por decirlo en términos empresariales sirve para reducir y filtrar lo más posible a la competencia religiosa, sobre todo la de los llamados nuevos grupos religiosos. Con ello el Estado obtiene el beneplácito de dicha confesión que preserva y consolida su hegemonía obteniendo unas relaciones privilegiadas con el Estado al amparo en el modelo cooperacionista, y la confesión dominante permite ser utilizada desde esta posición como elemento de cohesión política y social por el partido político gobernante, obteniendo así un voto popular fácil, que permita a éste mantenerse en el poder. Pero ¿dónde queda entonces el derecho fundamental de libertad religiosa, como derecho humano? Ciertamente en el lugar al que le confinen las relaciones

Iglesia dominante-Estado protector de la misma, lo que en todo caso no es el lugar que le corresponde a la luz de las Declaraciones internacionales y la Constituciones que reconocen y garantizan con plenitud como derecho humano fundamental la libertad de pensamiento, conciencia y religión.

## II.- Revisión de las bases doctrinales sobre el asociacionismo religioso en Europa

A mi entender la formulación de las llamadas relaciones Iglesia-Estado en la Europa actual sigue utilizando tres categorías terminológicas consolidadas por la doctrina. Categorías en las que se advierte un proceso de convergencia hasta el punto de poder afirmar que tales categorías deben ser superadas. Dichas categorías se aplican a:

1) Estados en los que sobrevive por razones históricas el modelo de Iglesia nacional, pero en los que el reconocimiento de la libertad religiosa goza de notable tradición y convive con este modelo sin demasiadas tensiones aunque sí contradicciones, caso de Gran Bretaña, o de los países nórdicos, por lo que no se puede hablar de modelo de iglesia nacional puro ya que no resulta incompatible, a la postre, con el denominado modelo cooperacionista.

2) Estados que se acomodan al llamado modelo cooperacionista resultado de su propia evolución, bien desde la confesionalidad estatal, bien desde el totalitarismo ideológico del Estado, y se hallan en un proceso de transitoriedad debido a los vestigios mencionados. La cooperación según de desarrolle legislativamente por un particular Estado puede actuar como límite a la libertad e igualdad en materia libertad religiosa, y propiciar desigualdades y discriminaciones. En consecuencia, el llamado modelo cooperacionista no está exento de contradicciones, no siendo la menor de ellas la pretendida neutralidad estatal en materia religiosa. Dicho modelo, por el peso de la propia historia de cada Estado -ya sea vinculada a la confesionalidad o a la hostilidad religiosa, o ambas como en los Estados ex comunistas en distintos momentos de su historia- no siempre muestra al Estado neutral en sus actos, lo que inevitablemente conduce a desigualdades y discriminaciones en materia religiosa.

3) Estados que propugnan o se identifican con la separación Iglesia-Estado, si bien tal denominación acoge en su seno formulaciones que ciertamente imponen, en aras a un mínimo rigor, algún tipo de clasificación o mejor aún de gradación para la que resulta muy útil el diagrama elaborado por Cole Durham siguiendo la sistemática aportada en 1980 por Ryskamp y que hemos mencionado al principio del apartado anterior. con anterioridad<sup>57</sup>. Sin embargo, el que el propio Estado se autodenomine como tal no es sino una interpretación concreta del dicha separación. Pues, con frecuencia, Estados que se declaran constitucionalmente separados de “las Iglesias” cooperan con éstas

---

<sup>57</sup> Vid. Bases para un estudio comparativo sobre libertad religiosa” 1994 (10) *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*465-488. También recogido en parte en: Rafael Navarro-Valls y Rafael Palomino Estado y Religión. *Textos para una reflexión crítica*. Barcelona, 2000, pp.219-229 Versión inglesa “Perspectives on Religious Liberty: A Comparative Framework” in *Religious Human Rights in Global Perspective. Legal Perspectives*. The Hague, Boston, London, 1996, pp.1-44.

de modo estrecho. A mi juicio la equivocidad del término y a la postre del propio modelo separacionista, deviene de la utilización de un vocablo “separación” cuyo concepto, por una parte ha evolucionado respecto a la noción republicana del siglo XVIII, y por otra, resulta jurídicamente indeterminado resultando una especie de cajón de sastre, ya que según se interprete la separación, así se configurará el modelo en la realidad. En definitiva, la separación Iglesia-Estado ha dado cabida al modelo francés y su evolución, al estadounidense, y al totalitarista comunista, y hoy día se suele presentar en Europa como compatible con el modelo cooperacionista.

Las categorías examinadas a saber, modelo de Estado con Iglesia nacional, modelo cooperacionista y modelo de separación Iglesia-Estado no se presentan como paradigmáticas para la nueva Europa, ya que el primer modelo, es un vestigio histórico que converge hacia el segundo, éste presenta tal cúmulo de contradicciones internas en su aplicación que no podemos verlo mas que en evolución y por tanto transitorio y a la vez no resulta incompatible con el tercero, que por otra parte resulta demasiado indeterminado en el contexto jurídico del sistema continental europeo.

Ciertamente observamos que la nueva Europa camina hacia una convergencia de los llamados modelos históricos, ya superados por la nueva era constitucionalista del último tercio del siglo XX en la que los Estados, sin renunciar a su propia identidad, pueden desarrollar una pluralidad de formas de afrontar las llamadas relaciones Iglesia-Estado, bajo el denominador común de la protección del derecho de libertad religiosa, sin necesidad de intentar encajar en categorías como Estado cooperacionista o Estado separacionista. En mi opinión no hay necesidad de encajar en ningún modelo pre-existente. Más aún, en la actualidad la distinción tradicional entre los llamados modelos separatista y cooperacionista es, en rigor, inexistente, al carecer unos y otros de contenidos que los identifiquen y diferencien entre sí. Son términos convencionales que no responden a una definición clara y determinante, ni a unos *standards* homogéneos aplicables, que nos permitan con precisión adscribir a uno u otro los distintos sistemas jurídicos en su modo de afrontar la convivencia entre el Estado y las asociaciones religiosas. A mi juicio, es una terminología retórica y equívoca que sólo responde a momentos históricos concretos en los que se emplea con un significado particular y una interpretación concreta, fruto precisamente de ese momento histórico, determinado por la peculiar evolución de cada sistema, y de la retórica empleada para su justificación o su crítica, según quién y desde qué postulados formule el discurso político e ideológico y sus argumentos.

Por tanto, ante este estado de la cuestión, parece necesaria una revisión de las bases doctrinales del asociacionismo religioso en Europa no sólo desde las llamadas relaciones Iglesia-Estado que se sistematizan en categorías dudosas, sino sobre todo desde el derecho mismo de libertad de pensamiento, conciencia y religión, que debe ser anterior a éstas, que no son sino su consecuencia, aunque su origen y formulación sean anteriores al Estado contemporáneo. Sin embargo, una y otra vez los vestigios históricos parecen imponerse y las iglesias y confesiones tienden a asumir el derecho de libertad religiosa como un derecho, no

de las personas, sino de dichas confesiones e iglesias primero y ante todo, al querer afianzar el mejor y mas ventajoso estatuto ante los poderes públicos.

Por ello esta revisión doctrinal no puede ignorar las corrientes de pensamiento más actuales a partir la interpretación del liberalismo político, y que centran el debate en torno a los límites de la comunidad, esto es, al individuo frente a la comunidad, y que resultan imprescindibles para la comprensión de la libertad religiosa en el último decenio. De lo contrario incurriríamos en un excesivo “descriptivismo” jurídico, que puede inducir a una formulación limitada en sus horizontes y acaso incompleta.

En consecuencia, mi juicio dichas bases doctrinales deben revisarse teniendo en cuenta los siguientes elementos:

1º) La evolución diversa, y a menudo contrapuesta, de los llamados modelos republicanos de separación Iglesia-Estado por excelencia, el francés y el estadounidense, en la que ha mediado no sólo su diversa configuración histórica, sino también su diversa concepción del derecho a través de los modelos jurídicos continental y anglosajón, que mediatiza la formulación doctrinal sobre los elementos y contenidos de dicha separación.

Así el sistema de separación francés rompe con su multisecular tradición monárquica y confesional católica desde el espíritu revolucionario, inspirado en las corrientes de pensamiento de la Ilustración, para elaborar una noción racional de Estado defensor de los derechos del ciudadano que no mostraba neutralidad frente a la religión, sino que afianzaba sus bases ideológicas en el anticlericalismo católico. El espíritu revolucionario francés restringió el asociacionismo, tanto religioso como laico, los constituyentes de 1789 habían puesto a disposición de la nación el patrimonio de la Iglesia y mientras más se radicalizó la revolución a partir de 1793, más se restringió la legislación en materia a asociaciones y sociedades, hasta el punto de iniciarse una legislación anti-asociativa<sup>58</sup>. La erradicación del asociacionismo se llevará a cabo mediante la ocupación por el Estado de la posición de las organizaciones civiles y religiosas. Hasta la Ley de 1901 el sistema francés no se libera del criterio de que toda asociación es disgregadora del Estado<sup>59</sup>. A su vez el modelo de Estado napoleónico del siglo XIX desarrollará un intervencionismo estatal vinculado al positivismo jurídico desde el que elabora su modelo de Estado. Su estructura jurídica responde a los postulados de la codificación legislativa, manteniendo la tendencia de restringir toda actividad asociativa hasta la Ley de 1901, a partir de la que se establece la libertad de asociación salvo para las asociaciones religiosas, que continúan considerándose disgregadoras del Estado. La teórica separación Iglesia-Estado en el sistema laicista francés se formula desde estos postulados, por lo que la pretendida neutralidad según se contiene en la Ley de separación Iglesia-Estado de 1905 ha planteado a la jurisprudencia francesa enormes problemas interpretativos aún no resueltos. La neutralidad en materia religiosa del Estado

---

<sup>58</sup> Buen ejemplo es el art. 291 del Código penal francés de 1810 “ninguna asociación de más de veinte personas, en la que el fin sea reunirse todos los días o algunos días determinados, para ocuparse de asuntos religiosos, literarios, políticos u otros podrá formarse más que con la autorización del Gobiernos y bajo las condiciones que la autoridad decida imponer a la sociedad” cit. por Santiago Muñoz Machado “La contribución de las organizaciones sociales a la transformación del Estado de Bienestar”. En la obra col. *Estructuras del Bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes*. Madrid, 2002, p.721-728

<sup>59</sup> *Ibid.* 722

francés se orienta, desde el fortalecimiento de éste frente al ciudadano en su dual proyección individual y colectiva, hacia la protección ciudadana frente a las asociaciones religiosas.

El sistema de separación Iglesia-Estado estadounidense asienta sus bases en el protestantismo desde la noción de libertad religiosa de Roger Williams, por una parte, y en la tradición liberal que ha propiciado tanto el modelo jurídico anglosajón como el humanismo secular de Madison, Jefferson, Franklin y Paine<sup>60</sup>. A su vez este modelo de separación se formula desde un liberalismo republicano y protestante no exento de anti-catolicismo desde una pretendida incompatibilidad entre separacionismo y catolicismo ya superada, y de la que tan sólo quedan vestigios<sup>61</sup>.

El liberalismo estadounidense desde los postulados de Alexis de Tocqueville<sup>62</sup>-para quién la fortaleza de la democracia estadounidense se asentaba entre otras causas en la separación Iglesia-Estado- a los de John Rawls, o incluso al de los llamados comunitaristas como Alasdair MacIntyre, Charles Taylor, Ronald Dworkin o Joseph Raz, justamente a optado por un contenido inverso al separacionismo francés, la promoción del asociacionismo constriñendo la intervención estatal. Así Rawls<sup>63</sup> en la revisión de su tesis de la razón pública, entiende que las razones para la separación son entre otras: 1) proteger a la religión, y en concreto a los grupos religiosos, del Estado y viceversa; 2) proteger a los ciudadanos de sus iglesias o comunidades religiosas; y 3) proteger a los ciudadanos entre sí, concepción muy próxima a la del propio Jefferson en su formulación metafórica de “el muro de separación”. Por lo que en su opinión es un error afirmar que el liberalismo político es una concepción política individualista, ya que su finalidad es la protección de todos los intereses propios de la libertad, en ambas esferas individual y colectiva. Así considera que la virtud del pueblo estadounidense ha sido que desde la Primera Enmienda se impide tanto el dominio como la supresión de las organizaciones religiosas. Es precisamente el propio sistema jurídico estadounidense el que a través de la acción judicial garantiza la separación Iglesia-Estado. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los E.U.A. revela las enormes dificultades que tiene en mantener el equilibrio entre separación y derecho de libertad religiosa a través de la delicada neutralidad estatal, en un proceso que se abre paso mediante la llamada “neutralidad benevolente”, y los distintos *standards* jurisprudenciales sobre la neutralidad estatal. Proceso que pone de manifiesto también enormes contradicciones jurisprudenciales.

2º) Consecuencia de lo anterior es una diversa formulación de la intervención estatal y su papel en el derecho colectivo de libertad religiosa. El intervencionismo, desde su formulación desde el Derecho administrativo, comporta una actuación del Estado que incide sobre la libertad de los particulares de un modo directo y más allá de la mera asistencia. En el ámbito asociativo a través del intervencionismo, el Estado ordena y regula las condiciones de funcionamiento de las asociaciones, y tan interventora es la protección del ejercicio del derecho de asociación como las restricciones al mismo. En el ámbito del asociacionismo

<sup>60</sup> Gloria Morán, *La protección jurídica de la libertad religiosa en USA*. Santiago de Compostela, 1989, pp.19-26

<sup>61</sup> *Ibid.* pp.113-128

<sup>62</sup> *Democracy in America*, vol.1 (ed. N. York, 1988) p.295. Afirmando que “*European Christianity has allowed itself to be intimately united with the powers of the world*” pp.300-301

<sup>63</sup> “The Idea of Public Reason Revisited” (1997). En *Collected Papers*. Harvard University, 1999 pp.601-615

religioso, además, el intervencionismo estatal incorpora una formulación de origen histórico (separacionista o confesionalista) que dificulta la teórica neutralidad del Estado propia de los modelos no confesionales.

El Estado en su papel protector de los ciudadanos desde los planteamientos de Hobbes, Locke o Rousseau, tiende a legitimarse como protector y guardián de las libertades. Sin embargo, la justificación de su intervencionismo se construye en el sistema angloamericano y en sistema francés de modo diverso.

El intervencionismo en el sistema angloamericano se reduce al mínimo, y a partir de ahí se formula la separación Iglesia-Estado, que respira desde la idea de la libertad en Emmanuel Kant y la filosofía de Stuart Mill<sup>64</sup>, y se conforma en el desarrollo jurisprudencial y su interpretación de la Primera Enmienda. Mientras que en el sistema francés, el Estado laico se erige en un modelo de monopolio estatal que mediatiza la libertad, la igualdad y fraternidad revolucionarias en un proceso en el que el intervencionismo preside la actuación del Estado, y restringe los contornos de la separación Iglesia-Estado desde su concepto de laicidad dificultando la aplicación de la neutralidad estatal.

La naturaleza del poder del Estado y su capacidad intervencionista son precisamente los elementos que pueden hacer peligrar las libertades, y de ahí surge la preocupación del liberalismo por restringir la actuación del Estado a la vista de los abusos de los totalitarismos fascistas y comunistas, y de los monopolios, disfunciones y corrupciones de los modelos de Estados de Bienestar<sup>65</sup>.

Por ello, a partir de los años 50 el paradigma del Estado de Derecho ha comenzado ser sustituido por el de Estado social al poner de manifiesto la creciente vulneración o menoscabo de los derechos individuales ante una supuesta mayor eficacia de la actividad de protectora y asistencial del Estado<sup>66</sup>, ahora tras la campaña antiterrorista auspiciada por los Estados Unidos tras los atentados de Nueva York esta actitud protectora vuelve a ser plena actualidad al restringir más aún los derechos de los ciudadanos.

3º) El Estado del Bienestar, su crisis y el resurgimiento del asociacionismo a través del Tercer Sector.

El Estado del Bienestar implantado en Europa occidental y en América del Norte durante el período llamado de “guerra fría” se desarrolla como modelo de confrontación al totalitarismo de la Europa oriental, asentándose los llamados tres mundos del Estado de Bienestar que Luis González Seara siguiendo la tesis de Esping-Andersen recoge en tres modelos<sup>67</sup>:

a) El modelo liberal, cuyos ejemplos típicos serán E.U.A., Canadá y Reino Unido, que orienta su protección a los más débiles, en el que considero que no debemos ignorar el peso de del propio sistema jurídico anglosajón;

---

<sup>64</sup> Afirma Mill que “la más poderosa razón que hay para restringir la intervención del gobierno reside en el mal que resulta de aumentar su poder innecesariamente” *Sobre la libertad* (ed. castellana) Buenos Aires, 1962 p.207

<sup>65</sup> Vid. Luis González Seara, “El bienestar social en una época insegura”. En la obra col. *Las estructuras...* o.cit p.934

<sup>66</sup> Ibid. p.955

<sup>67</sup> Ibid. p.933

b) El modelo socialdemócrata, como Dinamarca, Suecia y Noruega, que pretende la distribución de las rentas desde mecanismos de reajuste fiscales;

c) Y finalmente, el modelo conservador, en Francia, Alemania, Bélgica, y Portugal, en el que la protección social se vincula sobre todo al trabajo del asalariado y un menor interés por la equidad social que por el status social.

La llamada revolución asociativa surge a raíz de la crisis generalizada del Estado que cuestiona las políticas tradicionales del bienestar social, junto al colapso del socialismo estatal de la Europa oriental, así como el creciente movimiento que cuestiona del consenso neoliberal (“consenso de Washington”) que ha orientado la política económica de los últimos 20 años<sup>68</sup>.

La Unión Europea es consciente de la importancia del movimiento asociativo desde hace años, y ya en 1993 elaboró una propuesta de modificación que permita “establecer un estatuto específico a escala comunitaria, que permita crear asociaciones europeas, y en 1997 publica la “Comunicación de la Comisión sobre el fomento del papel de las asociaciones en Europa”<sup>69</sup>.

A su vez las asociaciones religiosas han hallado una vía de actuación enorme a través de este Sector, cuya dinámica está mediatizada por el sistema de relación o convivencia entre el Estado y éstas. Así combinando factores como la homogeneidad religiosa, la mayor o menor confrontación entre la Iglesia mayoritaria y el Estado, el grado de intervencionismo estatal, y la inter-actuación entre organizaciones, el tercer sector en Europa se configura en cuatro modelos: anglosajón, escandinavo, continental europeo y mediterráneo<sup>70</sup>.

4º) Los modelos tradicionales e históricos de Iglesias nacionales, o Iglesias de Estado y de Estados confesionales han comportado a lo largo de los siglos en Europa una relación de poderes entre los llamados poder religioso y político, cuya interacción ha generado un intervencionismo estatal en materia religiosa y cuyo resultado primordial ha sido la consolidación de una iglesia dominante en una determinada sociedad, que ha venido ejerciendo el monopolio religioso de la misma. Dinámica que limitaba, sino impedía, el desarrollo de otras iglesias y comunidades minoritarias. Los interlocutores de esta interacción eran precisamente los gobernantes del Estado y la jerarquía de la confesión protegida u oficial del mismo. Pero el reconocimiento del derecho de libertad religiosa, hace titular del mismo al ser humano, a la persona en función de su dignidad, y en una doble proyección individual y colectiva. Las confesiones religiosas serán una realidad anterior que habrán de encajar en este derecho al amparo del asociacionismo religioso, esto es de la vertiente colectiva del derecho de libertad religiosa. El modelo angloamericano lo resuelve desde el derecho de los ciudadanos y no desde el de las iglesias, a las que le abre el cauce del derecho general de asociación. El modelo continental con un intervencionismo estatal multiseccular en materia religiosa opta por establecer un diálogo directo con las propias confesiones tradicionales, o con un cierto arraigo social a través de un derecho especial. Para ello se ve abocado a elaborar toda una legislación cuyo eje no son los individuos sino las denominadas confesiones religiosas, A partir de aquí el Estado interviene, intervencionismo en sentido amplio, creando

<sup>68</sup> Vid. Muñoz Manchado o.cit. p.712

<sup>69</sup> Ibid.p.713

<sup>70</sup> Ibid. p.738



unos mecanismos que permitan a las confesiones acceder a un status jurídico sometido al control estatal..

Desde esta situación una de las cuestiones centrales en el asociacionismo religioso es la relativa a los aspectos constitucionales, legislativos y administrativos para la adquisición de la personalidad jurídica. Su importancia deriva de la necesidad de una capacidad jurídica que le permita poder llevar a cabo plenamente sus actividades al amparo del derecho de libertad religiosa. Por ello a partir de los distintos sistemas jurídicos y las reglas operativas en cada Estado, la doctrina ha analizado diversos modelos a la luz del derecho comparado según los cuales los grupos religiosos acceden a la personalidad jurídica reconocida por el Estado. Las opciones básicas están mediatizadas por una parte, por la propia tradición jurídica de la que provienen, anglosajona o continental, y por otra por la peculiar relación Iglesia-Estado que ha dominado históricamente en ese Estado.

Por otra parte no debemos soslayar los riesgos derivados de una dimensión exclusivamente pragmática de los modelos, sin atender suficientemente a las dimensiones sincrónica y diacrónica<sup>71</sup>.

Estas opciones básicas, una vez instaurado el Estado de Derecho desde el reconocimiento de las libertades públicas, son dos:

- El reconocimiento de la personalidad jurídica como asociación según las normas generales del derecho de ese Estado, en el que los grupos religiosos actuarían básicamente desde la categoría de asociaciones no lucrativas. Tal sería el caso de los países vinculados a la tradición jurídica anglosajona.
- El reconocimiento de la personalidad vinculada al elemento religioso de esa asociación, y en consecuencia, sometida a una legislación específica que regula la libertad religiosa, por la que los grupos religiosos adquirirían un estatuto propio como confesiones religiosas, o cuando menos les serían aplicables unas normas propias, consecuencia de su especificidad religiosa. Que es la situación más frecuente en los países de tradición continental.

En este último modelo u opción confluyen históricamente en Europa orígenes contrapuestos pero que obedecían a un fin semejante: el control y la intervención estatal sobre el asociacionismo religioso. Por una parte en los modelos de Estado confesionales o con Iglesia nacional, existía un cierto reconocimiento hacia confesiones minoritarias con mayor o menor arraigo en esa sociedad. Y por otra los países bajo regímenes comunistas, en los que el modelo jurídico soviético establecía un control rígido de las organizaciones religiosas. Progresivamente y gracias al cauce abierto por el reconocimiento de la plena libertad religiosa, que se ha impuesto en toda Europa desde hace un cuarto de siglo en adelante, se establecen mecanismos de reconocimiento jurídico a otros grupos religiosos sin arraigo,

---

<sup>71</sup> Vid. Una interesante aproximación sobre el razonamiento analógico en los sistemas jurídicos seculares y religiosos en Bernard Jackson, "A semiotic Perspective on the Comparison of Analogical Reasoning in Secular and Religious Legal Systems". En la obra col. *Pluralism and Law*. Dordrecht, 2001 pp.295-337

dentro de los cuales destacan sobre todo los nuevos movimientos religiosos. Que sin embargo están creado en la nueva Europa enormes tensiones con las llamadas “sectas peligrosas”<sup>72</sup>.

Así los problemas expuestos en este apartado, consecuencia del llamado modelo cooperacionista basado en una legislación especial relativa al derecho de libertad religiosa, los podemos sintetizar del modo siguiente:

- 1) la creación de un doble o incluso triple nivel de relaciones Iglesia-Estado, al establecer categorías jurídicas diferentes entre los grupos religiosos;
- 2) la creación de un registro específico para las asociaciones religiosas que plantea enormes problemas que van desde su eficacia al excesivo control administrativo por parte del Estado, llegando a menoscabar la libertad y autonomía de las asociaciones religiosas;
- 3) la posible vulneración de la igualdad y no-discriminación entre asociaciones religiosas;
- 4) la cuestión que no parece resuelta satisfactoriamente sobre los nuevos movimientos religiosos;
- 5) la multiculturalidad y la inmigración con el creciente temor al llamado integrismo islamista.

5º) Finalmente y desde una panorámica más amplia no podemos ignorar que respecto a la libertad e igualdad democráticas en el ámbito de los derechos humanos -y dentro de ellos el de libertad religiosa no es una excepción sino paradigma del problema más grave- la clave de su comprensión reside en las particularidades de la historia, de la cultura y de la pertenencia a un grupo, social, cultural, ideológico o religioso. El conflicto es generado por el antagonismo y sólo puede ser superado por la justicia. Y aunque la noción de la justicia es siempre una construcción humana y es dudoso que pueda ser realizada de un solo modo, sus coordenadas en una sociedad como la europea no ofrecen dudas en el ámbito de los derechos humanos: la libertad y la igualdad.

Sin embargo, la conciliación entre los derechos humanos igualitarios y las desigualdades de la estructura social ha sido –como afirma Luis González Seara<sup>73</sup> - la gran cuestión que ocupa los debates teóricos del último medio siglo<sup>74</sup>. Entre ellos destaca el generado a partir de la obra *La Teoría de la justicia* de John Rawls publicada a comienzos de los años 70, y que es referencia obligada para toda la doctrina posterior. Rawls abre una tercera vía entre el utilitarismo y el intuicionismo, el liberalismo igualitario, que dé solución a

<sup>72</sup> Vid. Alain Garay, “La France en face des sectes” XVII (2001) *Anuario del Derecho Eclesiástico del Estado* 151-178; Francis Messner, “Les “sectes” en Europe” 51/1 (2001) *Revue du Droit Canonique* 5-20; Begoña Navas, “La situación de las sectas en Francia. Informes parlamentarios y debate político” XVII (2001) *Anuario del Derecho Eclesiástico del Estado* 193-241; *Tratamiento jurídico de las sectas. Análisis comparativo de la situación en España y Francia*. Granada, 2001. También la obra monográfica del European Consortium for Church and State Research, *New religious movements and the law of the European Union*. Milano, 1999.

<sup>73</sup> O.c. p.931

<sup>74</sup> Para una interesante visión de conjunto José A. Seoane, “La universalidad de los derechos humanos y sus desafíos. Los “derechos especiales” de las minorías ” 38 (1998) *Persona y Derecho* 187-226. A quien quiero además agradecer su disponibilidad así como haberme facilitado una amplia bibliografía de su biblioteca personal para elaborar este apartado.

los problemas que las corrientes citadas no habían resuelto. Así asigna a la justicia un papel concreto y definitivo por el que: 1º) las libertades básicas (la libertad política, la de expresión y reunión, la de conciencia y pensamiento, la libertad personal, el derecho a la propiedad) son todas iguales y no pueden ser sometidas ni a regateos políticos ni a intereses sociales; y 2º) la distribución de la riqueza, de la autoridad y responsabilidad ha de ser congruente con las libertades básicas y la igualdad de oportunidades de modo que todos los valores sociales habrán de ser distribuidos igualitariamente, excepto cuando una distribución desigual redunde en beneficio de todos<sup>75</sup>. En los años ochenta se desarrolla una corriente contra las ideas de Rawls, encabezada por los llamados “comunitaristas” contrarios al Estado social y el igualitarismo liberal rawlsiano, cuyo punto de partida no serán los planteamientos kantianos sino los hegelianos, para los que los elementos comunes como el territorio, la religión o el lenguaje delimitan la identidad individual de la sociedad<sup>76</sup>. Así Michael Walzer<sup>77</sup> defiende la igualdad y el pluralismo desde las diversas esferas de la justicia, y Charles Taylor<sup>78</sup> hace prevalecer los derechos y bienes de las comunidades sobre los derechos y bienes de los sujetos tal y como son enunciados por el liberalismo individualista.

Las preguntas que plantea la justicia distributiva permiten una gama de respuestas, y dentro de esa gama hay espacio para la diversidad cultural y la opción política, no es cosa de aplicar un principio singular o un conjunto de principios en momentos históricos distintos, porque los principios de la justicia son en sí mismo plurales en su forma, y las diferencias derivan de la comprensión de los bienes sociales, lo cual es producto inevitable del particularismo histórico y cultural. Así las complejidades de la igualdad se manifiestan en los siguientes axiomas: 1) los bienes tienen distintos significados en cada sociedad; 2) toda distribución es justa o injusta en relación con los significados sociales de los bienes de que se trate; 3) no hay un conjunto de bienes primarios para todas las sociedades; 4) toda distribución es justa o injusta en relación con los significados sociales de los bienes de que se trate; 5) los significados sociales poseen carácter histórico, al igual que las distribuciones, que justas o injustas, cambian a través del tiempo<sup>79</sup>. El Estado social se vincula no al llamado Estado de Bienestar sino al valor de la igualdad imponiéndose al Estado un deber para configurar la realidad social, más allá por tanto de la ordenación y protección de esa vida social, de acuerdo a los valores, bienes y fines que propugna<sup>80</sup>.

Es desde aquí desde donde a mi juicio el debate sobre la libertad religiosa en la nueva Europa, en sus vertientes individual y colectiva, debe iniciar una revisión doctrinal profunda, que nos permita afrontar un horizonte europeo común, mediante una pacífica convivencia respetando las diversas identidades para poder dar respuesta satisfactoria a los interrogantes no resueltos y superar formulaciones que, aunque justifiquen nuestra historia y nos puedan dar

---

<sup>75</sup> John Rawls, *A Theory of Justice*. Harvard University, 1971. Que completa sustancialmente con las siguientes obras: *Political Liberalism*. N.York, 1993; *The Laws of the Peoples*. Harvard, 1999; *Collected Papers*. Harvard, 1999

<sup>76</sup> Para una síntesis clarificadora de la doctrina comunitarista, sus postulados y sus representantes: vid. Luis González Seara, o. Cit. p.946-952

<sup>77</sup> *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y de la igualdad* (trad. castellana, México, 1997)

<sup>78</sup> *Las fuentes del yo* (trad. castellana Barcelona, 1996); *Ética de la autenticidad* (trad. castellana, Barcelona, 1993)

<sup>79</sup> Cfr. Ibid. pp.19-23

<sup>80</sup> Vid. Luciano Parejo Alfonso “Estado social y Estado del Bienestar a la luz del orden constitucional”. En la obra col. *Las estructuras del Bienestar...*cit. p.837

las claves para su comprensión, ya nada tienen que ver con la realidad política, cultural y jurídica de una Europa en los albores del tercer milenio.