

La libertad religiosa y de conciencia en la Unión Europea: la Carta de los Derechos Fundamentales y la futura Constitución Europea

Eugenia Relaño Pastor
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO

- I. ANTECEDENTES: LA PROTECCIÓN DE LA LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CONCIENCIA EN EL ÁMBITO COMUNITARIO—1. *El impulso jurisprudencial*—2. *El impulso normativo*
 - II. LA CARTA DE DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES Y EL DERECHO DE LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CONCIENCIA—1. *El Preámbulo de la Carta*—2. *La libertad religiosa y de conciencia*—3. *El principio de no-discriminación y el respeto por la diversidad religiosa y cultural*
 - III. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CARTA: VALORACIÓN DE LA PROTECCIÓN DEL FACTOR RELIGIOSO EN EL PROYECTO DE TRATADO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA—1. *La polémica del Preámbulo*—2. *Las tradiciones constitucionales de los Estados miembros*—3. *Las comunidades y los grupos religiosos en el Proyecto de Tratado de Constitución Europea*
 - IV. CONSIDERACIONES FINALES
-

I. ANTECEDENTES: LA PROTECCIÓN DE LA LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CONCIENCIA EN EL ÁMBITO COMUNITARIO

La relación entre los dos ámbitos o esferas, la religiosa y el derecho comunitario, se deja entrever en los objetivos, principios y valores de la Unión¹. En el derecho originario de los tratados, el elemento religioso se revela como integrante del factor político y del factor sociocultural de cohesión. El factor religioso y la integración europea interactúan de forma bidireccional y, más allá de lo que pudiera apreciarse, los focos de influencia recíproca son variados puesto que «la religión es un elemento central de la protección social, de la calidad de vida y, sobre todo, esencial para reforzar la «cohesión económica y social» así como para contribuir a una educación cualificada y al desarrollo de la cultura»². Por ejemplo, los principios contenidos en el Preámbulo del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) y confirmados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) sobre el progreso económico y social, desarrollo armónico de la economía y mejora de las condiciones de vida no están vinculados aparentemente al fenómeno religioso pero influyen en el desarrollo de la libertad religiosa, repárese en las competencias comunitarias en derecho laboral en materias como las festividades y las prácticas religiosas en el trabajo; en la libre circulación de personas en todo lo concerniente a las medidas restrictivas para la circulación de miembros de determinadas confesiones; en las prestaciones de servicios, propiedad intelectual, medios de comunicación, ayudas fiscales, etc.³. También los fines de la acción comunitaria enunciados en el artículo 3 del TCE relativos a la política social tienen inevitablemente conexiones con áreas de especial interés para comunidades religiosas como la tutela de la privacidad, la paridad de sexos o las uniones civiles, entre otros. O si se piensa en la protección de la salud, objetivo de toda política social, pronto aparecerán temas sobre bioética o sobre tratamientos médicos de especial interés para numerosas confesiones. También todo lo relativo a la protec-

¹ Para un análisis más detallado de esta afirmación, vid. M. VENTURA, *La Laicità dell'Unione Europea. Diritti, Mercato, Religione*, Giappichelli editore, Torino (2001), pgs. 121-134.

² Vid. F. MARGIOTTA BROGLIO, «La tutela della libertà religiosa nell'Unione Europea» en F. MARGIOTTA BROGLIO, C. MIRABELLI, F. ONIDA, *Religion e sistemi giuridici: introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Mulino, Bologna (1997).

³ Sobre el factor religioso y derecho de trabajo en el ámbito europeo, vid. J. DUFFAR, «Religion et travail dans la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes et des organes de la convention européenne des droits de l'homme» en AA.VV. *Churches and labour law in the EC countries*, Giuffrè, Milano (1993), pgs. 9-34 y L. M. DE BERNARDIS, «Libera circolazione dei lavoratori, diritto di stabilimento e libertà religiosa nell'ambito della Comunità Europea» en *Scritti in memoria di Gian Carlo Venturini*, Giuffrè, Milano (1984), pgs. 187-193.

ción del florecimiento de las culturas de los Estados miembros, respetando la diversidad nacional y regional y el patrimonio cultural común (artículo 151 TCE) conlleva la protección de los bienes culturales de signo religioso tan extendidos por toda la Comunidad Europea⁴. Estas referencias no hacen sino demostrar que lo «religioso» no ha quedado al margen del derecho comunitario y la relación que se ha venido manteniendo entre estos dos ámbitos se ha manifestado con claridad tanto en la acción del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) como en los actos de las instituciones de la Unión Europea.

1. El impulso jurisprudencial

Aunque los Tratados fundacionales no hacen referencia alguna a los derechos fundamentales ni consagran lo que habitualmente se conoce como derechos humanos, el TJC los ha ido protegiendo mediante su labor calificada de «pretoriana» tratando de no modificar ni soslayar la regulación constitucional de los derechos humanos en las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, sino más bien garantizar el respeto de tales derechos por las instituciones comunitarias y por los Estados cuando actúen en el ámbito del ordenamiento comunitario⁵. De este modo, el Tribunal reconoció prontamente la protección del derecho de libertad religiosa y de conciencia en el *caso Van Duyn*⁶ relativo a la denegación de entrada en Gran Bretaña por motivos de orden público de una ciudadana holandesa, Ivonne Van Duyn, miembro de la Iglesia de la Cienciología. La demandante recurrió al TJC solicitando la anulación de la denegación del permiso de entrada, alegando que no debe ser tenida en cuenta la pertenencia a una religión en la valoración del comportamiento personal del individuo para imponerle restricciones por razón del orden público. El Tribunal denegó el recurso estimando que un Estado miembro puede tomar en consideración, a la hora de valorar las restricciones en virtud del orden público, la pertenencia a un grupo cuyas actividades estén consideradas como peligrosas para el orden social⁷.

⁴ Vid. G. BARBERINI, «Patrimonio culturale, direttive comunitarie e normativa dei paesi dell'Unione europea» en G. FELICIANI, *Beni culturali di interesse religioso*, Il Mulino, Bologna (1995), pg. 175.

⁵ Para un análisis de la evolución de la protección de los derechos humanos en la Unión Europea: vid. P. ALSTON (ed.) *The EU Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 1999, en especial, pgs. 147-448; G. ROBLES MORCHÓN, *Los Derechos Fundamentales en la Comunidad Europea*, Editorial Ceura, Madrid (1988), T. FREIXES SANJUÁN, J. C. REMOTTI CARBONELL, «La perspectiva constitucionalista de los derechos humanos en la Unión Europea», en A. MARZAL (ed.) *Los Derechos Humanos en la Unión Europea*, Bosch, Barcelona (2002) pgs. 58-126 y A. SALINAS, *La protección de los derechos Fundamentales en la Unión Europea*, Comares, Granada (2000).

⁶ Sentencia de 4 de diciembre de 1974, *caso Van Duyn contra Home Office*, *Recueil de la Jurisprudence de la Cour*, 1974, pgs. 1337 y ss.

⁷ Vid. J. MARTÍNEZ-TORRÓN, «La protección internacional de la libertad religiosa» en AA.VV. *Tratado de Derecho Eclesiástico*, Eunsa, Pamplona (1994), pg. 193 y ss. y I. MARTÍN SÁNCHEZ, «La protección de las libertades de conciencia, religiosa y de enseñanza en la

Posteriormente, el Tribunal reconoció el derecho de libertad religiosa en la sentencia del *caso Prais contra Consejo de las Comunidades Europeas* de 1979 relativo a un supuesto de objeción de conciencia. Vivien Prais recurrió contra el Consejo que no había estimado su solicitud para trasladar el examen para un concurso público a otro día, puesto que su religión judía no le permitía realizarlo en el día previsto. En su defensa alegó tanto la infracción del artículo 27 del Estatuto de los funcionarios de la Comunidad Europea (CE) como los artículos 14 y 9 del CEDH puesto que había sido ratificado por los Estados miembros y los derechos ahí contenidos formaban parte de los derechos que debían ser protegidos por el ordenamiento comunitario. El Tribunal no consideró a las autoridades obligadas a trasladar el examen pero reconoció la exigencia religiosa de la demandante como un interés que debía ser protegido por la CE. La libertad religiosa no sólo comprendería una obligación de abstención por parte de los poderes públicos en caso de posible vulneración sino también «la obligación positiva de tomar medidas organizativas necesarias para otorgar el marco adecuado de garantía a los intereses religiosos por parte de los poderes públicos»⁸.

El Tribunal de Justicia también ha tomado decisiones relevantes para el derecho eclesiástico en materia económica que inciden indirectamente en el ejercicio de la libertad religiosa. Se trata de casos en los que las prestaciones laborales ejercidas por miembros de confesiones religiosas al interior de las iglesias, las cuales están sometidas en sus actividades a los principios de libertad de circulación, libertad de establecimiento, libertad de prestación de servicios y prohibición de discriminación a tenor del artículo 6 del Tratado de Roma⁹. En el *caso Steymann*¹⁰, un miembro de la comunidad religiosa Bhagwan en Holanda, nacional alemán, realizaba trabajos de mantenimiento, de fontanería y otros, recibiendo como contraprestación alojamiento y alimentación. Al solicitar el permiso de residencia, le fue denegado por entender la administración que las actividades que había realizado no tenían una naturaleza económica. En la decisión prejudicial, el TJCE estimó que, al amparo del artículo 2 del Tratado CEE, se considera actividades económicas a las realizadas por los miembros de una comunidad religiosa o espiritual en el marco de la misma confesión cuando hay una contraprestación indirecta real y efectiva por parte de las mismas¹¹.

2. El impulso normativo

Con el Tratado de Maastricht de 1992 se asientan nuevas bases relativas a la

Unión Europea» en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 2, pg. 8.

⁸ Vid. G. ROBBERS (ed.) *Estado e Iglesia en la Unión Europea*, Nomos Verlagsgesellschaft-Publicaciones de Universidad Complutense, Madrid-Baden-Baden (1996), pg. 334 y I. MARTÍN SÁNCHEZ, *Ibíd.*, pg. 9.

⁹ Vid. G. ROBBERS, *Ibíd.* 334.

¹⁰ Sentencia de 5 de octubre de 1988, *caso Udo Steymann contra Staatsecretaris van Justitie*, *Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal*, 1988-9, pgs. 6169 y ss.

¹¹ *Ibíd.* Vid. I. MARTÍN SÁNCHEZ, *op. cit.*, pg. 10.

protección de los derechos e intereses de los ciudadanos de la Unión puesto que aparece el compromiso de la Unión Europea de respetar los derechos fundamentales, tal y como se garantizan en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y en las tradiciones constitucionales de los Estados miembros; principios generales del Derecho Comunitario. Por lo que concierne a la libertad religiosa, CEDH garantiza un nivel de protección más elevado que otros instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y, sin perjuicio, que el ordenamiento comunitario eleve aún más este nivel puesto que el CEDH se considerará como punto de partida de referencia. Y, por lo que respecta a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, las tradiciones constitucionales que forman parte de la identidad de los Estados viene confirmada y protegida indirectamente en el art. F del Tratado de Maastricht que obliga a la Unión a respetar la identidad nacional de los Estados miembros. El respeto hacia estas tradiciones significa la protección, al menos idéntica, en ningún caso inferior, a la garantizada en los Estados miembros. Por lo tanto, el TJC valorará la protección de la libertad religiosa en los Estados a la hora de adoptar una decisión, optando por el nivel de protección del Estado que lo tenga más elevado. De modo que «las prescripciones del Derecho Comunitario tienen que observar por ello, las del Estado miembro en el que el derecho de autonomía de las Iglesias sea reconocido de modo más amplio y el marco de libertad de las confesiones religiosas esté mejor garantizado. En la medida en que derechos fundamentales y otros intereses jurídicamente protegidos de terceros se vean afectados, tiene que surgir un *optimum* del ordenamiento en su conjunto como principio fundamental del Derecho Comunitario»¹². El proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, presentado al Consejo Europeo reunido en Salónica el 20 de junio de 2003, la Unión Europea reconoce en su artículo I-5 bajo el título «Relaciones entre la Unión y los Estados miembros» que «la Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos...».

Después del Tratado de Maastricht y con motivo de su reforma, se inició una serie de propuestas a la Comisión lideradas por las iglesias alemanas a favor de la mención específica del estatus jurídico de las confesiones religiosas en la Unión Europea¹³. Esta mención tenía como objetivo preservar a las iglesias de posibles injerencias de las instituciones de la Unión y conser-

¹² Vid. G. ROBBERS, op. cit., pg. 336.

¹³ *Memorandum sur le statut juridique des Églises et des communautés religieuses dans le dispositif conventionnel de l'Union européenne*. Bonn-Hannover, juni 1995. El texto presentado señalaba: «La Unión considera que la posición constitucional de las comunidades religiosas en los Estados miembros constituye, tanto una expresión de la identidad de los Estados miembros y su cultura, como una parte de su patrimonio cultural común». Austria e Italia presentaron la siguiente fórmula: «La Unión respeta el estatuto constitucional de las iglesias y otras asociaciones religiosas en los Estados miembros, en tanto que expresión de la identidad y de la cultura de los Estados miembros, así como parte del patrimonio cultural común», vid. A. FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ (dir.) *El derecho de libertad de conciencia en el marco de la Unión Europea: pluralismo y minorías*, Colex, Madrid (2002), pg. 113.

var las posiciones jurídicas adquiridas en los ordenamientos internos. La justificación para la mención residía en la alusión directa del propio Tratado a respetar el principio de identidad de los Estados miembros y, en consecuencia, los status jurídicos de las iglesias establecidos históricamente. La reforma del Tratado, aprobada en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997, finalmente no contempló las propuestas de menciones específicas y el artículo 6 del nuevo Tratado de Ámsterdam, situando dentro de las «Disposiciones Comunes», como se ha mencionado, hace una declaración de principios basada en el respeto a los derechos humanos, incluyéndose por lógica jurídica el derecho de libertad religiosa.

El reconocimiento y respeto explícito a las confesiones, iglesias y organizaciones no confesionales vendrá en una declaración sin valor jurídico, aunque de gran importancia política, bajo el título «Estatuto de las iglesias y de las organizaciones no confesionales» en la Declaración núm. 11 del Acta final del Tratado, adoptada en la Conferencia Intergubernamental de Turín de 29 de marzo de 1996. En la misma se recoge que *»la Unión Europea respeta y no prejuzga el estatuto reconocido, en virtud del Derecho nacional, a las iglesias y a las asociaciones o comunidades religiosas en los Estados miembros. La Unión Europea respeta, asimismo, el estatuto de las organizaciones filosóficas y no confesionales»*. El valor añadido de la Declaración reside en el respeto no sólo por la autonomía de los Estados en materia eclesiástica sino, también, en la extensión de la protección a las organizaciones filosóficas, al quedar equiparadas a las confesionales con la misma protección en la dimensión colectiva del derecho de libertad religiosa, y de pensamiento¹⁴.

En cuanto al derecho derivado, puede apreciarse la importancia del fenómeno religioso en actos normativos (directivas y reglamentos) que afectan bien directamente a este fenómeno, o bien, al no tratarse de disposiciones dirigidas al hecho religioso, influyen igualmente en el mismo de manera indirecta. Sin ánimo de citar pormenorizadamente todos y cada uno de los actos comunitarios, a modo de ejemplo, destacaré:

A. La directiva del Consejo de 18 de noviembre de 1974 (74/577/CEE) sobre la armonización de las legislaciones nacionales en materia de alteraciones psicológicas, reconoce la posibilidad de tener en cuenta las particularidades propias de ciertos ritos religiosos previstas en diversas legislaciones nacionales¹⁵; de manera parecida, la directiva del Consejo de 22 de diciem-

¹⁴ Vid. G. ROBBERS, «Europa e religione: la dichiarazione sullo status della Chiesa e delle organizzazioni non confessionali nell'atto finale del trattato di Ámsterdam» en *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, vol. 2 (1998), pgs. 395 y ss; D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, «Síntesis de las Propuestas de una hipotética reforma futura de la TUE en relación con las Iglesias y Confesiones religiosas», A. CASTRO JOVER (ed.) *Iglesias, confesiones y comunidades religiosas en la Unión Europea*, Universidad del País Vasco, San Sebastián (1999), pgs. 97-105 y C. K. PAPANATHIS, «Recommendation concerning the future amendment of Declaration no. 11 of the Treaty of Ámsterdam» en A. CASTRO JOVER (ed.) *Iglesias, confesiones y comunidades religiosas en la Unión Europea*, Universidad del País Vasco, San Sebastián (1999), pgs. 123-124.

¹⁵ D.O.L. 316 de 26 de noviembre de 1974, pg. 10.

bre de 1993 (93/119/CE) sobre la protección de animales en el momento del sacrificio o matanza prevé que la autoridad religiosa del Estado miembro en el que toma lugar el sacrificio de animales sea competente para la aplicación y el control de las disposiciones particulares aplicables a los sacrificios según sus ritos religiosos¹⁶.

B. Las directivas que contemplan los efectos fiscales del impuesto del valor añadido (IVA) sobre organismos sin fin de lucro o con objetivos y finalidades religiosas¹⁷, o bien, declaran exentos del IVA las publicaciones religiosas para países extranjeros¹⁸.

C. El artículo 3 de la directiva del Consejo de 21 de diciembre de 1988 (89/104/CEE) sobre armonización de la legislación sobre marcas reserva a los Estados el derecho a rechazar el registro de una marca que contenga un alto valor simbólico o contenga un símbolo religioso¹⁹.

D. En cuanto a los medios de comunicación, el artículo 11 de la directiva del 3 de octubre de 1989 (89/552/CEE) sobre el ejercicio de las actividades radiotelevisivas prevé que la publicidad no interrumpa las transmisiones de servicios religiosos, así como también prohíbe la publicidad que ofenda sentimientos religiosos. Posteriormente, la directiva del 30 de junio de 1997 (97/36/CE) sobre coordinación de determinadas disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión confirma la anterior e insta a los Estados miembros a vigilar que los programas televisivos ni inciten ni promuevan la intolerancia religiosa²⁰.

E. La directiva del Consejo de 15 de marzo de 1993 (93/7/CEE) relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro²¹.

F. Tanto las directivas del Consejo de 23 de marzo de 1993 (93/104/CE) como la de 22 de junio de 1994 (94/33/CEE) contemplan el respeto por la diversidad religiosa, cultural y étnica en el ámbito laboral y han admitido un régimen derogatorio del horario laboral general para aquellos trabajadores que desempeñan labores litúrgicas en iglesias y comunidades religiosas²².

¹⁶ D.O.L. 340 de 31 de diciembre de 1993, pg. 24. También la directiva del Consejo de 22 de junio de 1995 (95/723/CE) sobre las condiciones de producción y comercialización de carne fresca prevé que se pueda condicionar los sacrificios de carneros en el calendario al comienzo de las fiestas religiosas.

¹⁷ Directiva del Consejo del 17 de mayo de 1977 (77/388/CEE).

¹⁸ Directiva del Consejo del 23 de abril de 1983 (83/181/CEE).

¹⁹ D.O.L. 040 de 11 de febrero de 1988, pg. 1.

²⁰ D.O.L. 298 de 17 de octubre de 1989, pg. 417 modificado por D.O.L. 202 de 30 de julio de 1997, pg. 60.

²¹ D.O.L. 074 de 28 de marzo de 1993, pg. 74.

²² Directiva relativa a determinados aspectos de la ordenación de tiempo de trabajo, D.O.L. 307 de 13 de diciembre de 1993, pg. 18, modificado por D.O.L. 195 de 1 de agosto de 2000, pg. 41.

G. En el *considerant* n. 35 de la directiva de 24 de octubre de 1995 (95/46/CE) sobre la protección de las personas en el tratamiento de datos hace especial referencia a la reserva que merecen los datos de carácter personal cuando revelen las convicciones religiosas y filosóficas de las mismas²³.

H. La directiva del Consejo de 27 de noviembre de 2000 (00/78/CE) sobre el principio de igualdad en materia de empleo reconoce una excepción a favor de las confesiones y organizaciones religiosas para que las iglesias puedan demandar a sus miembros y personas que para ellas trabajan un comportamiento de buena fe y lealtad a la ética de la organización²⁴.

I. El reglamento de CEE de 16 de octubre de 1990 (3201/90) prevé un complejo procedimiento para la fabricación y producción de vino especial para uso religioso²⁵.

J. El reglamento CEE de 29 de mayo de 2000 (1347/2000) relativo al régimen jurídico de las decisiones matrimoniales ha respetado los concordatos que la Santa Sede ha suscrito con Portugal, Italia y España (art. 40)²⁶.

Por último, es necesario mencionar las numerosas cuestiones parlamentarias y resoluciones del Parlamento europeo referidas, directa o indirectamente, con el fenómeno religioso en temas como el trabajo (por ejemplo, la resolución sobre el trabajo dominical de 12 de diciembre de 1996), la cultura, la discriminación religiosa, la objeción de conciencia (por ejemplo, la resolución del 7 de febrero de 1983 y la de 13 de octubre de 1989), la bioética, la libertad de enseñanza, etc; como también las acciones comunitarias (por ejemplo, la de 15 de julio de 1996) sobre la lucha contra el racismo y la xenofobia dirigida, entre otros, a grupos de naturaleza religiosa o miembros de los mismos.

II. LA CARTA DE DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES Y EL DERECHO DE LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CONCIENCIA

El Consejo Europeo de Colonia, de 3 y 4 de junio de 1999, tomó dos acuerdos de singular importancia: por un lado, en el apartado IV, correspondiente al «Desarrollo de la Unión Europea» se acuerda la elaboración de una «Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea» y, por otro lado, abrir una Conferencia Intergubernamental sobre cuestiones institucionales, dejando para los Consejos de Tampere y Helsinki la concreción de

²³ D.O.L. 281 de 23 de noviembre de 1995, pg. 31-50.

²⁴ Directiva relativa al establecimiento de un marco general para una igualdad de trato en el empleo y educación, D.O.L. 303 de 2 de diciembre de 2000, pg. 16.

²⁵ Reglamento relativo a la modalidad de aplicación para designación y presentación de los vinos y mostos de uva, L. 309 de 8 de noviembre de 1990, pg. 1.

²⁶ Reglamento relativo a las competencias, el reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad común parental sobre los hijos, L. 160 de 30 de junio de 2000, pg. 19.

ambas decisiones. La relación entre ambas decisiones reavivó el debate acerca de la constitucionalización de los Tratados y la posible elaboración de una Constitución para Europa. De la mano del Parlamento Europeo, en plena elaboración de la Carta de los derechos fundamentales, se emitió un Informe sobre la constitucionalización de los Tratados en el que se vinculó, directa y expresamente, la elaboración de la Carta con la nueva Constitución Europea, buscando racionalizar el sistema normativo comunitario y estructurar un eje vertebrador de derechos humanos para la Unión²⁷.

En el Anexo IV de las Conclusiones de la Presidencia de Colonia se señaló «La evolución actual de la Unión exige la redacción de una Carta de Derechos Fundamentales que permita poner de manifiesto ante los ciudadanos de la Unión la importancia sobresaliente de los derechos fundamentales y su alcance» y, a continuación, se marcaban los criterios básicos que estructurarían la Carta. Así, se estableció que la Carta «debería ser redactada por un órgano en el que participen delegados de los Jefes de estado y de Gobierno y el Presidente de la Comisión Europea y miembros del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales»²⁸. Sin embargo, la composición definitiva y sus métodos de trabajo se concretaron en un Anexo de las Conclusiones de Tampere, donde se decidió que el órgano de representación múltiple, llamada *Convención*, se compondría de 62 miembros, de los cuáles sólo quince son representantes de los Estados Miembros, uno de la Comisión, dieciséis del Parlamento Europeo y treinta de los respectivos parlamentos nacionales, a los cuales se añadieron, en condición de observadores, dos del Tribunal de Luxemburgo y otros dos del Consejo de Europa, uno de los cuales representaba al Tribunal de Estrasburgo.

El término «Convención», a pesar de su inconveniencia por inducir a confusión con la Convención Europea para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, posee una justificación política dirigida a dotar a este órgano de la mayor legitimidad posible. Se trataba de poner de relieve que el órgano creado no era un mero comité de redacción sino algo parecido a «una Asamblea Constituyente»²⁹ de una futura Consti-

²⁷ Vid. el *Informe sobre la constitucionalización de los Tratados*, emitido por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo de 12 de octubre de 2000 (A5-0289/2000/Final). Se elaboró paralelamente a la Carta de los Derechos Fundamentales. Vid. también el *Informe del Grupo de Expertos sobre derechos fundamentales. Afirmación de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Ha llegado el momento de actuar*. Comisión Europea, DG Empleo, relaciones laborales y asuntos sociales, Bruselas, febrero de 1999.

²⁸ Anexo IV de las Conclusiones de Presidencia del Consejo Europeo de Colonia, celebrado el 4 de junio de 1999.

²⁹ Así lo ha llamado Álvaro Rodríguez Bereijo que participó en la elaboración de la Carta como representante del Presidente del Gobierno español en A. RODRÍGUEZ BEREIJO, «La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 192 (2001), pgs. 9-20, pg. 11. Para un análisis extenso sobre el proceso de creación de la Carta, vid. R. ARNOLD, «Fundamental Rights Charter for the European Union», *Tulane European and Civil Law Forum*, vol. 15 (2000-2001), pgs. 44-59; para un análisis global, U. DI FABIO, «A European Charter: Towards a Constitution for the Union», *Columbia Journal of European Law*, spring (2001), pgs. 160-172.

tución Europea. Por esta razón, dicho ente tuvo una composición intencionadamente amplia y variada, huyendo de la rigidez formal y la opacidad de las Conferencias Intergubernamentales de revisión de Tratados³⁰. La voluntad de la Convención era implicar en el proceso al mayor número posible de representantes de la sociedad civil, por este motivo se habilitó una página *web* para todo aquel que lo deseara hiciera llegar su contribución y, además, participaron en diversas audiencias expertos y asociaciones de tipo religioso y humanista. A estas iniciativas en búsqueda de la mayor legitimidad posible, hay que añadir el método de trabajo que se llevó a cabo. Todos los trabajos de la Convención, todos los borradores, los proyectos que se discutían y las enmiendas estuvieron accesibles por internet³¹. El comité de redacción fue haciendo y rehaciendo borradores conforme se desarrollaban las discusiones del plenario hasta llegar a un texto de consenso que fue adoptado sin cambiar una coma en el Consejo Europeo de Biarritz, reunido el 13 y 14 de octubre de 2000. Fue firmada y proclamada solemnemente por el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión el 7 de diciembre de 2000 y se publicó en el Diario Oficial el 7 de diciembre de 2000³².

La Convención, tal y como se ha señalado, quedó constituida el 17 de diciembre de 1999 y, respetando escrupulosamente el plazo que se le había fijado, aprobó el proyecto definitivo el 21 de septiembre y dio por concluidos sus trabajos el día 2 de octubre. El texto de la Carta fue publicado en el DOCE el 18 de diciembre. Desde el principio, la Convención optó por un texto claro y relativamente breve que fuera comprensible a todos los ciudadanos, haciéndose eco, por tanto, de la voluntad del Consejo europeo de «poner de manifiesto ante los ciudadanos de la Unión la importancia sobresaliente de los derechos fundamentales y su alcance»³³, además, de asegurar que la Carta no sería una mera declaración sin vinculación jurídica. Hay que añadir que la Convención decidió abrir sus puertas a la sociedad civil y mantener un diálogo continuo con ella, lo que hizo extender la legitimidad sobre el consenso alcanzado en el texto.

El texto consta de 54 artículos agrupados en 7 capítulos: seis de los cuales

³⁰ Vid. A. FERNÁNDEZ TOMÁS, «La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: un nuevo hito en el camino de la protección», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 214 (2001), pgs. 15-30 en pg. 16. Vid. también: J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, «La convention sur la Charte des droits fondamentaux et le processus de construction européenne», *Revue du Marché Común et de l'Union Européenne*, núm. 437 (2000), pgs. 223-227, pg. 225, M. PI LLORENS, *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión*, Publications, Universitat de Barcelona (2001), pgs. 37-44 y A. FERNÁNDEZ TOMÁS, *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia (2001), pgs. 40-50.

³¹ Como apunta RODRÍGUEZ BEREJO: «Ello ha significado un ejemplo de publicidad, transparencia y democracia en los trabajos muy apropiado a la tarea encomendada: redactar una Carta de Derechos que haga visibles a los ojos de los ciudadanos europeos, de manera clara, sencilla e impactante, los valores fundamentales en que se apoya esta entidad que es la Unión Europea», A. RODRÍGUEZ BEREJO, op. cit., pg. 11.

³² Núm. C 364 de 18 de diciembre de 2000.

³³ A. RODRÍGUEZ BEREJO, op. cit., pg. 15.

incluyen disposiciones materiales de la misma, es decir, están dedicados a la definición de los derechos que constituyen el catálogo derechos y, el último, constituido por las llamadas «disposiciones generales», incluye cláusulas relativas a cuestiones horizontales de aplicación de la Carta³⁴.

1. El Preámbulo de la Carta

En el Preámbulo se indican los valores y los principios sobre los que se funda y articula la Unión Europea, las fuentes y la finalidad de la Carta. Se resalta, concretamente, la voluntad de los pueblos de Europa en crear y compartir un porvenir basado en valores comunes que inspirarán la Unión: la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad. La preservación y el fomento de estos valores se harán «dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros...». Además, en el Preámbulo se confirma y reafirma «el principio de subsidiaridad, los derechos reconocidos especialmente por las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes de los Estados miembros».

La polémica más intensa se desató cuando se analizó la conveniencia de incluir en el Preámbulo una «invocación a Dios» o el inciso «inspirándose en su herencia cultural, humanística y religiosa»³⁵. Esta última alusión se introdujo en la reunión de la Convención del 11 al 13 de septiembre de 2000 a propuesta de los parlamentos europeos y fue finalmente sustituida por «consciente de su patrimonio espiritual y moral».

En el desarrollo del debate en el seno de la Convención, que es preciso reconstruir a partir de los documentos de trabajo, puede observarse la posición tan diversa de cada uno de los países y la dificultad para encontrar una solución que tuviese en cuenta las distintas culturas jurídico-institucionales presentes en el órgano de la Convención³⁶. Finalmente prevaleció el veto del gobierno francés a la expresión «herencia religiosa» que encontró su apoyo en la disponibilidad y el deseo de los otros gobiernos por alcanzar

³⁴ Las «disposiciones generales», también llamadas «cláusulas horizontales» están destinadas a resolver las cuestiones referentes a todos los derechos y libertades como el ámbito de aplicación de la Carta y la cuestión de los límites. En el párrafo primero 1 del art. 51, relativo al «ámbito de aplicación», señala que la protección prevista en la Carta está dirigida a determinados actos: 1. los actos de las instituciones y órganos de la CE; 2. los actos de la Unión Europea; 3. los actos de los Estados Miembros cuando aplican el derecho de la CE o de la UE.

³⁵ Este inciso aparece por primera vez en el texto de la Charte 4470/00 (Convent 47) del 14 de septiembre de 2000 y se mantiene en la Charte 4470/1/00 REV 1 (Convent 47) de 21 de septiembre para ser sustituido finalmente por los términos actuales en la Charte 4470/1/00REV ADD 1 (Convent 47) de 25 de septiembre que aprueba esta enmienda y que luego se verá confirmada en el documento Charte 4471/00 (Convent 47) de 26 de septiembre de 2000.

³⁶ Vid. el análisis que hace V. MARANO, «Unione Europea ed esperienza religiosa. Problemi e tendenze alla luce della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea» en *Il diritto ecclesiastico*, vol. 3 (2001), pgs. 862-905 en pgs. 879 y ss.

una fórmula de compromiso que no paralizara los trabajos de la Convención. De este modo, se alcanzó la fórmula actual cargada de polémica³⁷.

La sola mención a la conciencia que tiene la Unión sobre su patrimonio espiritual y moral es sin duda una fórmula de compromiso raquíca. No puede obviarse y cancelar las raíces religiosas de Europa que pusieron en marcha el proceso de secularización que, por otra parte, es otro elemento espiritual y humanista vital en nuestra historia. La omisión del vocablo religioso se debe a las posturas laicistas, que no laicas, en el seno de la Convención³⁸ y hubiese sido de justicia con el pasado europeo la inclusión del término religioso como identificador también de nuestro patrimonio. La opción por las palabras generales e inclusivas «espiritual y moral» lo incluye todo: lo religioso y no religioso, lo humanista y lo ético-filosófico, y minimiza la importancia histórica del legado judeo-cristiano o la influencia del islam en las tradiciones y culturas de diferentes zonas geográficas europeas. Hubiese sido necesario adjetivar el patrimonio no sólo con el término «espiritual y moral» sino también con el de «religioso». Habrá quien estime que el término espiritual lo abarca todo y quien considere que dado que no es posible definir lo que el concepto «religión» incluye y significa, es conveniente optar por el término general. Sin embargo, es quizás por este motivo, la indefinición del término religión, por lo que me inclino a incluir el adjetivo «religioso» junto al «espiritual» para dar cabida, de este modo, a las comunidades de naturaleza religiosa con mayor nivel de organización, como las iglesias protestantes, ortodoxas y la Iglesia Católica, sujetos y actores con papeles principales en nuestra historia europea.

En todo caso, no se puede poner en duda el serio respeto que la Carta

³⁷ No es lugar para el análisis exhaustivo de las posiciones de cada uno de los países europeos que intervinieron en los trabajos. Sin embargo, hay que mencionar que el veto francés animó al resto de los países a tomar una posición. El Sr. Braibant, vicepresidente de la Convención y representante de gobierno francés, señaló que la alusión a la religión hubiese comportado un problema de índole constitucional para Francia debido a la naturaleza de «État laïque» y apuntó que los padres fundadores de Europa, de profundas convicciones cristianas, no quisieron hacer alusión explícita a la religión en ningún texto comunitario y el propio Consejo de Europa no habla de «valores religiosos» sino de «valores espirituales». Para superar este bloqueo, el Sr. Braibant sugirió tres soluciones de compromiso: 1. eliminar el inciso «inspirándose en la herencia cultural, humanística y religiosa»; 2. sustituirla por «patrimonio espiritual»; 3. sustituir esta fórmula por el apartado primero del artículo 6 (antiguo art. F) del TUE. En el debate, sólo Austria quiso mantener la fórmula de la herencia religiosa con el argumento que se refería a la historia europea que no podía ser negada. El Reino Unido declaró que le era indiferente el mantenimiento del adjetivo religioso porque no era una cuestión para ellos prioritaria. Resumiendo, partidarios de la segunda solución de compromiso estaban: Italia y España; partidarios de la tercera solución (compromiso-propuesta Tarschys): Irlanda, Países bajos y Dinamarca; partidarios de la tercera solución (compromiso-propuesta Rodotá): Finlandia, Grecia y Bélgica; partidarios de cualquier solución que respete la eliminación del adjetivo religioso: Francia, Reino Unido y Portugal; y aquellos que no se expresaron: Alemania, Luxemburgo y Suecia.

³⁸ Así lo puso de manifiesto Romano Prodi en una entrevista, «L'Unione Europea dopo il vertice di Niza» en *Aggiornamenti sociali*, núm. 2 (2001), pg. 137.

concede a la dimensión religiosa, no sólo mediante el reconocimiento de la libertad de conciencia, pensamiento y religión en el artículo 10 sino también a través de la utilización de conceptos fundamentales para la tradición judeo-cristiana europea: la dignidad humana, la solidaridad y el lugar central de la persona para la actuación de la Unión (preámbulo). Esto no quiere decir que los contenidos de estos conceptos tengan un sesgo religioso o un único significado. Dada la celebración y el reconocimiento de la diversidad de culturas y tradiciones que recoge el Preámbulo y la mención explícita en el artículo 22 a la preservación de la diversidad cultural y religiosa, la Carta no proclama la homogeneidad cultural o religiosa ni una identidad religiosa determinada sino que oportunamente reconoce la centralidad de la persona humana cuya dignidad (religiosa, agnóstica, atea, indiferente, humanista o espiritualista) se eleva como epicentro³⁹. El respeto por dicho epicentro requiere también un respeto por los diferentes patrimonios y legados que ha heredado la Europa: junto al espiritual, el religioso.

2. La libertad religiosa y de conciencia

El derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión es uno de los pilares fundamentales en toda sociedad democrática y pluralista. El precedente más inmediato del artículo 10 de la Carta es el artículo 9 del CEDH que a su vez viene inspirado en el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El artículo 10 de la Carta, numerado II-10 en el Proyecto de Constitución Europea, dice así: «1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión su religión o sus convicciones individual y colectivamente, en público o en privado, a través del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos. 2. Se reconoce el derecho a la objeción de conciencia de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio».

El párrafo 1 reproduce textualmente el artículo 9 del CEDH; es decir, primero reconoce la dimensión interna de la libertad religiosa para pasar a la manifestación externa, terminando con la protección de la dimensión colectiva de la misma. La manifestación externa incluye no sólo las prácticas o el culto sino también la enseñanza. De modo que será preciso relacionarlo con el artículo 14.3 de la Carta: «Se respetan (...) el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas». La novedad con respecto al artículo 9 del CEDH consiste en la introducción de la objeción de conciencia como derecho, a diferencia del artículo 4.3.b del CEDH que menciona la objeción de conciencia pero lo hace reduciéndola al servicio militar y en los límites establecidos en las legislaciones nacionales.

³⁹ A. SPADARO, *La Carta europea dei diritti fra identità e diversità e fra tradizione e secolarizzazione*, en AA.VV. *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Atti del Convegno in ricordo di Pier Giorgio Lucifredi*, Genova, 16 y 17 de marzo de 2001, pg. 4.

A lo largo de los trabajos de la Convención, el derecho de libertad de pensamiento, conciencia y religión se hizo presente desde el inicio de los trabajos preparatorios y aparece en la primera redacción de la Convención de 27 de junio de 2000, manteniéndose presente en todos los proyectos de articulado presentados por el Praesidium⁴⁰, por el contrario, el derecho a la objeción de conciencia se incluirá en una fase más avanzada⁴¹. También desde el inicio el contenido del artículo siguió muy de cerca la literalidad del artículo 9, recogiendo los aspectos más clásicos del derecho de libertad religiosa y excluyéndose los más conflictivos como la titularidad comunitaria de este derecho. Por lo tanto, los componentes, llamemos clásicos, del contenido del derecho de libertad religiosa, de pensamiento y de creencias que se recogen en el artículo 10 son: la dimensión negativa a no ser compelido a abandonar las creencias, la dimensión positiva a ejercer aquellas que se tengan, el principio a no ser discriminado por motivos religiosos y la manifestación externa de las creencias⁴².

Las dos diferencias con respecto al artículo 9, y por tanto, las dos novedades que presenta el artículo 10 consisten en la omisión de los límites al ejercicio del derecho de libertad de pensamiento, de conciencia y de religión y la inclusión del derecho de objeción de conciencia. En cuanto a los límites, no se reproduce el apartado 2 del artículo 9 por el que *«la libertad de manifestar la propia religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricción que las que, previstas por la Ley, constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral pública, o la protección de los derechos o las libertades de los demás»*, de manera que, en principio, habría que estar a lo dispuesto en las cláusulas limitativas del artículo 52 que limita el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Carta a los límites establecidos en la ley, respetando el contenido esencial de dichos derechos, el principio de proporcionalidad, y cuando sean necesarias y respondan a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás. Sin embargo, los límites previstos en el artículo 9 se dirigen a la libertad de manifestar externamente las creencias ya que, en ningún caso, puede limitarse o restringirse la dimensión interna de la libertad religiosa; mientras que los que establece el artículo 52, al ser más generales y dependientes de la ley, podrían ser mayores. En tal caso, en el que los límites que establece la Carta son mayores que los del CEDH, habrá que recurrir al

⁴⁰ Vid. por ejemplo: *Charte 4149/00, Convent 13* o *Charte 4284/00, Convent 28*.

⁴¹ En el texto de 14 de septiembre de 2000, *Charte 4470/00, Convent 47*.

⁴² En la elaboración del enunciado del artículo se recogieron las tradiciones constitucionales de los países miembros, los cuales, pese a la variedad histórica de relación poder civil-poder religioso, han proclamado este contenido mínimo del derecho de libertad religiosa en sus constituciones democráticas, véanse, entre otras: art. 19 de la Constitución belga, art. 67 de la Constitución danesa, art. 4 de la Constitución alemana, art. 13 de la Constitución griega, art. 44.2 de la Constitución irlandesa; art. 19 de la Constitución de Luxemburgo, art. 41 de la Constitución portuguesa o el art. 16 de la Constitución española.

artículo 53 «nivel de protección» por el cual «ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación (...) por el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (...)».

En cuanto a la objeción de conciencia, el Praesidium sostuvo que su introducción fuese elaborada teniendo en cuenta las tradiciones constitucionales de los Estados miembros si bien en pocas constituciones aparece como tal, siendo tradicionalmente reconocido por vía de legislación ordinaria y jurisprudencial⁴³. Los trabajos de la Convención se hicieron eco de las resoluciones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa que han considerado la objeción de conciencia al servicio militar como un derecho subjetivo, así como de las resoluciones del Parlamento Europeo que han invitado a los Estados miembros a introducir este derecho en sus respectivos ordenamientos⁴⁴.

Otra omisión significativa y sorprendente ha sido la del reconocimiento de los grupos como titulares del derecho de libertad religiosa. A pesar de su omisión también en el artículo 9 del CEDH, el Tribunal Europeo ha venido otorgando personalidad jurídica a las comunidades religiosas y de creencias para ser sujetos de la protección del artículo 9 y gozar de los derechos que se recogen en el enunciado del artículo. Habrá que estar atentos a la jurisprudencia del TEDH que, en repetidas ocasiones, no sólo ha concedido esta titularidad sino también ha protegido el ejercicio de las manifestaciones religiosas de las comunidades religiosas o de creencias y la autonomía para operar en el tráfico jurídico⁴⁵.

⁴³ En el art. 9.a.3 de Constitución austriaca se establece «aquellos motivos de conciencia que rechazarán los deberes militares y son exonerados, tendrán que prestar servicio sustitutorio»; art. 9. 3. de la Constitución alemana prevé que ninguno puede ser obligado al servicio militar con armas contra su propia conciencia»; los arts. 41.6 y 276.4 de la Constitución portuguesa establece que «se garantiza el derecho a la objeción de conciencia en los términos establecidos por ley» y «los objetores de conciencia al servicio militar a que estarían sujetos prestarán servicio civil con una duración equivalente a aquella del servicio militar armado» y el art. 30 de la Constitución española dispone que «La Ley fijará las obligaciones militares de los españoles y regulará, con las debidas garantías, la objeción de conciencia (...)».

⁴⁴ Vid. Resoluciones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 26 de enero de 1967 y de 7 de octubre de 1977 y la Resolución del Parlamento Europeo de 7 de febrero de 1983. Para un comentario comparado de la objeción de conciencia en los países de la Unión Europea, vid. EUROPEAN CONSORTIUM FOR CHURCH-STATE RESEARCH, *Conscientious Objection in the EC countries*, Giuffrè, 1992, en concreto: R. ERGEC, «Les dimensions européennes de l'objection de conscience», pgs. 1-26. Un análisis comparado de todas las objeciones de conciencia puede encontrarse en R. NAVARRO-VALLS y J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Le Obiezioni di Coscienza. Profili di diritto comparato*, Giappichelli, Torino, 1995.

⁴⁵ Vid. las Decisiones de la Comisión Europea de Derechos Humanos: 11921/86 en el caso Kontak-Information-Therapie y Hagen contra Austria; 12587/86, en el caso A.R.M. Chappell contra Reino Unido; 17522/90, en el caso Iglesia Bautista «El Salvador» y Ortega Moratilla contra España y las sentencias del TEDH: Iglesia Católica de canea contra Grecia, de 16 de diciembre de 1997; Cha're Shalom Ve Tsedek contra Francia, de 27 de junio de 2000 y Agga contra Grecia, de 17 de octubre de 2002.

3. El principio de no-discriminación y el respeto por la diversidad religiosa y cultural

Bajo el título III, «Igualdad», en el actual proyecto de Constitución aparecen los artículos relativos al principio de la igualdad, al principio de no discriminación y al respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística. El artículo 21 que consagra el principio de no discriminación se inspira tanto en el artículo 13 TCE como en el artículo 14 CEDH⁴⁶. Sin embargo, el art. 21 ha superado la finalidad del art. 13 TCE puesto que el principio de no discriminación de la Carta está dirigido a prohibir *tout court* cualquier discriminación mientras el artículo 13 sólo obliga a los órganos comunitarios a asumir acciones contra la discriminación con normas de carácter positivo⁴⁷, convirtiéndose en el primer reconocimiento formal normativo en el ámbito comunitario y siguiendo el enunciado de las tradiciones de las constituciones europeas⁴⁸. La integración de los dos artículos que inspiran el enunciado del artículo 21 ha favorecido la amplitud y alcance del artículo de la Carta puesto que no sólo extiende las circunstancias que «en particular» pueden ser origen de discriminaciones sino que, al prohibir «toda discriminación», además de las mencionadas en particular, el concepto de discriminación se amplía indefinidamente. Las características susceptibles de generar discriminación incluye las «clásicas»: sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier tipo, pertenencia a una minoría nacional, nacimiento y edad, y añade nuevas: características genéticas, patrimonio, discapacidad y orientación sexual⁴⁹.

⁴⁶ El art. 13 TCE dice «...el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual»; el art. 14 CEDH: «El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación». Por su parte, el artículo 21 reza así: «Artículo II-21: No discriminación: 1. Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad y orientación sexual; 2. Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de la Constitución y sin perjuicio de cualquiera de sus disposiciones específicas».

⁴⁷ El art. 13 TCE atribuye al Consejo de manera sólo facultativa y sin obligación el poder normativo necesario para combatir las formas de discriminación.

⁴⁸ Entre otros: el artículo 3.1 de la Constitución italiana proclama «la igualdad sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas y condiciones sociales y personales»; el art. 7.1 de la Constitución austriaca excluye los privilegios de «nacimiento, sexo, condición, clase o confesión religiosa»; el art. 70 de la Constitución danesa excluye «las restricciones en el ejercicio de los derechos civiles y políticos a causa de la profesión de fe o del origen»; y, de manera similar, la sección 6.2 de la Constitución finlandesa, art. 3.3 de la Constitución alemana, art. 13 de la Constitución portuguesa y art. 14 de la Constitución española.

⁴⁹ Vid. J. Luis CABALLERO OCHOA, «La igualdad en los textos sobre derechos humanos. La cláusula de no discriminación en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión

La generalidad del enunciado del artículo 21 nada dice sobre la titularidad ni sobre las formas de discriminación lo que permitiría ampliar su contenido a otras formas de discriminación, como la positiva, y situar a los grupos junto a los individuos como al frente de la titularidad del derecho a no ser discriminado. Tal y como aparecen en las Explicaciones actualizadas sobre el texto de la Carta de los Derechos Fundamentales, las disposiciones del apartado I no confieren, sin embargo, competencias para promulgar actos legislativos con el fin de combatir formas de discriminación en ámbitos de acción de los Estados miembros o en la esfera privada, ni constituyen una prohibición generalizada de la discriminación en ámbitos amplios. Se refieren solamente a las discriminaciones por parte de las instituciones y organismos de la Unión en el ejercicio de las competencias conferidas con arreglo a otros artículos de las partes I y III de la Constitución, y por parte de los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión solamente⁵⁰. Por otra parte, el principio de discriminación tiene otra lectura en las situaciones en las que instituciones, iglesias y comunidades, sujetas a un credo religioso, ejercen una diferencia de trato basada precisamente en motivos religiosos. En tales casos, no constituye discriminación la exigencia de determinadas creencias afines al credo de la institución, iglesia o confesión para acceder a un contrato laboral en estas instituciones. Y así lo establece la Directiva 2000/78/EC que preserva lo estipulado en las legislaciones nacionales relativo a las políticas de empleo al interior de las iglesias⁵¹.

Otra novedad significativa en la Carta ha sido el artículo específico bajo el título: «Diversidad cultural, religiosa y lingüística»: *«La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística»* (art. II.22). Este artículo afirma el principio de la diferencia y no es casual que siga inmediatamente al 21 puesto que viene a ser una especificación del principio de no discriminación, dado que la diversidad que protege es la cultural, la religiosa y la lingüística que están sujetas como características principales a la protección del artículo precedente. La ausencia de una mención explícita al respeto a las minorías, que también se mencionan en el artículo 21, parece inexplicable⁵². A pesar del enunciado del artículo 22, no se puede ser muy optimista acerca de la voluntad de los países miembros de la Unión Europea por el respeto de las diversidad y de las minorías⁵³. Lo más discutible, además del «olvido» de las

Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 4. 1^{er} semestre (2003) pgs. 135-152 en pgs. 146-148.

⁵⁰ CONV 828/03, Explicación actualizada sobre el texto de la Carta de los Derechos Fundamentales de 9 de julio de 2003, pg. 24.

⁵¹ Artículo 4.2 de la Directiva 2000/78/EC.

⁵² Parece inexplicable después de los trabajos preparatorios relativos a la inclusión expresa de un artículo sobre minorías aportados en el proceso de elaboración de la Carta. Los informes a favor de esta incorporación más completos son el presentado por el Institute for Rights of Nationality and Regionality (CHARTE 4301/00) y por el European Center for Minority Issues (CHARTE 4297/00) «appropriate» (CHARTE 4297/00 pg. 8).

⁵³ Francia, Andorra y Turquía aún no firmado el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales de 1995 del Consejo de Europa –condición que se impone a los Estados aspirantes a la Unión Europea– y cuatro estados, Polonia, Portugal, Luxemburgo y Holanda lo han firmado pero no ratificado.

minorías, es la fórmula programática elegida: *»La Unión respeta«*. Se ha obviado otros verbos con mayor carga vinculante como «reconoce», «garantiza» o «tutela», por tanto habrá que esperar a la aplicación práctica de estas palabras tanto por las instituciones de la Unión como por la jurisprudencia. Esta fórmula abierta puede verse revalorizada como norma fundamental o ser minusvalorada a una mera declaración de principios. Por último, otra omisión relevante es el destinatario del artículo 22.

III. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CARTA: VALORACIÓN DE LA PROTECCIÓN DEL FACTOR RELIGIOSO EN EL PROYECTO DE TRATADO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

La denominada Constitución para Europa está llamada a instituirse por medio de un tratado internacional cuyo Proyecto fue adoptado los días 13 de junio y 10 de julio de 2003 por la Convención Europea convocada por el Consejo Europeo reunido en Laeken (Bélgica) los días 14 y 15 de diciembre de 2001.

La Convención Europea (Convención) presidida por el llamado Praesidium, integrado por el Presidente de la Convención, V. Giscard d'Estaing y dos vicepresidentes G. Amato y J. L. Dehane, celebró su primera sesión plenaria el 28 de febrero de 2002. Cuatro meses después se incorporaban al debate la sociedad civil mediante el foro abierto con tal propósito. Una de sus principales cuestiones era la posible incorporación de la Carta al Tratado Constitucional que se analizó en un grupo con 32 miembros, constituido a tal efecto en el seno de la Convención, llamado «Grupo Carta» presidido por Antonio Vitorino. En la sesión plenaria de la Convención de 6 y 7 de febrero de 2003 se presentó el proyecto de los tres primeros títulos del Tratado Constitucional y se establece que la Carta forma parte integrante de la Constitución según la modalidad que decida la Convención⁵⁴. El Praesidium alcanzó el acuerdo acerca de la técnica de incorporación de la Carta al Tratado en la reunión de 23 de mayo de 2003, decidiendo que ésta constituya la «Parte II» de la Constitución, además el preámbulo de la Carta se incluía como introducción a la Parte II. El proyecto del texto completo de la Constitución (preámbulo, Parte II con sugerencias, modificaciones técnicas y una nota explicativa y las Partes III y IV) quedó lista para debate el 30 y 31 de mayo de 2003. El consenso en la Convención sobre el texto definitivo que se presentaría al Consejo de Salónica los días 19 y 20 de junio se logró el 13 de junio. En el Consejo Europeo de Salónica únicamente se hicieron observaciones técnicas relativas a la redacción de la Parte III. Finalmente el Tratado por el que se instituye una Constitución Europea

⁵⁴ La Convención examinaría tres posibilidades: 1. Incluir la Carta al principio del Tratado Constitucional como un título o capítulo; 2. Hacer referencia a la Carta en un artículo del Tratado combinándose con la inclusión de la Carta como anexo añadido en el Tratado; y 3. Hacer referencia indirecta a la Carta y que la misma fuese jurídicamente vinculante pero sin estatuto constitucional.

se presenta al Presidente del Consejo Europeo en Roma el 18 de julio de 2003.

1. La polémica del Preámbulo

En la reunión del Praesidium de 28 de mayo se abre el debate para la elaboración del preámbulo del Tratado. El proyecto de preámbulo elaborado por el Praesidium dice así: «Inspirándose en las herencias culturales, religiosas y humanistas de Europa, que, alimentadas inicialmente por las civilizaciones griegas y romana, marcadas por el impulso espiritual que la ha venido alentando y sigue presente en su patrimonio, y más tarde por las corrientes filosóficas de la Ilustración, han implantado en la vida de la sociedad su visión del valor primordial de la persona y de sus derechos inviolables e inalienables, así como el respeto del derecho (...)»⁵⁵. Esta redacción suscitó numerosas enmiendas tanto a favor de la inclusión del término específico «cristianismo» hasta la introducción de la «herencia judeo-cristiana» o la mención expresa de la Biblia⁵⁶.

De las enmiendas presentadas, merece la pena destacar cuatro líneas de propuestas. La primera insiste en incluir la herencia «laica» entre las «herencias culturales, religiosas y humanistas» bajo el argumento de no excluir el proceso de secularización de nuestra historia europea⁵⁷. La segunda quiere resaltar la relevancia de la tradición judeo-cristiana en la cultura europea y en la naturaleza de las instituciones socio-políticas. Se formularon varias alternativas para incluir el legado judeo-cristiano, como una mención única o acompañada por los valores laicos y liberales definidos por el Humanismo, Renacimiento e Iluminismo⁵⁸. En tercer lugar, urge incluir la mención concreta del «cristianismo» puesto que la matriz cristiana del continente es un hecho cuya presencia es evidente en los más diversos aspectos de la cultura europea⁵⁹. Y en cuarto lugar, se presentaron un grupo de enmiendas dirigidas a eliminar las referencias a las herencias de Roma o Gre-

⁵⁵ Vid. CV 722/03,

⁵⁶ Vid. M. DOMINGO, «La Constitución Europea: Un Preámbulo polémico», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 4, Portal Jurídico Iustel (2004), pg. 9.

⁵⁷ Propuesta de enmienda de Jacques Floch. Joseph Borrell, miembro de la Convención, había aportado a la Convención con anterioridad (CONV 501/03) un documento titulado «Dejemos a Dios en paz» en el que se solicita la exclusión de las referencias religiosas, en concreto de Dios, puesto que «en materia de democracia, derechos humanos e igualdad, Dios es un converso reciente»; además, apunta que la cuestión de Dios ya se ha dejado zanjada en la Carta de derechos fundamentales que se ha incorporado al Proyecto.

⁵⁸ Como mención única o aparte, la propuesta por Peter Serracino, Michael Frendo y John Inguanez: «(...) characterised by spiritual impulse always present in its heritage, notably Judeo-Christian (...)»; como mención necesaria entre las demás, es sostenido en diferentes versiones por Gianfranco Fini, por un lado, Edmund Wittbrodt, por otro, y Cristina Muscardini, por otro.

⁵⁹ Propuesta de enmienda presentada por Gabriel Cisneros, por un lado, y David Hübner, por otro.

cia o la Ilustración puesto que son selectivas y sería más conveniente incluir, en general, un referencia a las herencias y recalcar con más énfasis el lugar central de la persona humana⁶⁰; por último, también se consideró prescindir sencillamente de la historia para evitar manipulaciones y optar, por lo tanto, por un preámbulo de carácter institucional como el preámbulo del Tratado de la CECA⁶¹.

El proyecto final de preámbulo que se presentó a debate en la sesión plenaria de la Convención el día 13 de junio de 2003, dice así: «Con la inspiración de las herencias culturales, religiosas y humanistas de Europa, que siguen presentes en su patrimonio, y han hecho arraigar en la vida de la sociedad su visión del valor primordial de la persona y de sus derechos inviolables e inalienables, así como el respeto al derecho (...)»⁶². Desaparecen, por tanto, las alusiones a las civilizaciones griega y romana así como la mención de la Ilustración y de las corrientes filosóficas del Humanismo o Renacimiento. La redacción final que se presentó en el Consejo Europeo de Salónica el día 19 de junio introdujo una única modificación consistente en la sustitución de «las herencias culturales, religiosas y humanistas de Europa, que siguen presentes en su patrimonio (...)» por «las herencias culturales, religiosas y humanistas de Europa, cuyos valores, aún presentes en su patrimonio (...)». De esta manera la polémica que desató las numerosas enmiendas y borradores relativos a la inclusión del cristianismo, a la mención de «la tradición judeo-cristiana» o a la introducción específica de la laicidad quedó zanjada con la siguiente redacción final que aparece en el Proyecto de Tratado, por el que se instituye una Convención para Europa, presentado al Presidente del Consejo Europeo en Roma, el 18 de julio de 2003: «Con la inspiración de las herencias culturales, religiosas y humanistas de Europa, cuyos valores, aún presentes en su patrimonio, han hecho arraigar en la vida de la sociedad el lugar primordial de la persona y de sus derechos inviolables e inalienables, así como el respeto del Derecho (...)»⁶³.

La oportunidad o inconveniente de incluir una referencia explícita a Dios o a la tradición judeo-cristiana suscita problemas de índole constitucional e histórico y nos conduce a plantear una reflexión sobre la religión en el constitucionalismo europeo y el estudio del valor jurídico vinculante de los preámbulos constituciones. Sin olvidar la importancia e influencia histórica del cristianismo en nuestro continente, el intenso debate que ha suscitado

⁶⁰ Propuesta de enmienda presentada por Proinsias De Rossa.

⁶¹ Propuesta de enmienda por Elena Paciotti.

⁶² CV 797/03, <http://european-convention.eu.int/docs>.

⁶³ CONV 850/03. En la fecha de elaboración de este trabajo el Tratado Constitucional no se había firmado. Los Jefes de Estado y Gobierno firmaron la Constitución Europea el 29 de octubre de 2004 en Roma. La redacción final de este párrafo sufrió una ligera modificación: «Inspirándose en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la democracia, la igualdad, la libertad y el Estado de Derecho».

en la opinión pública ha dejado ver que la toma de posición a favor o en contra de esta inclusión es una cuestión que esconde una reflexión de fondo, aquella sobre el lugar que ocupa la religión en la vida pública. Sin querer analizar esta última cuestión en este trabajo general, hay que añadir que la polémica que saltó a la prensa internacional se abordó, en ocasiones, desde posturas claramente mediatizadas por las diferentes posturas ideológicas en el seno de la Convención y fue posible advertir incluso lo que WEILER ha llamado «cristofobia» entre los defensores de la omisión y la introducción expresa del «laicismo»⁶⁴.

A mi juicio, es necesario repasar tres premisas fundamentales antes de abordar una posible solución al problema que plantea la redacción actual. La primera resulta una obviedad: la aplastante influencia cristiana en la cultura europea (arquitectura, música, artes figurativas, literatura, etc.). La sensibilidad moral europea ha recibido una fuerte influencia de la herencia cristiana, así como de las luchas que surgieron contra ellas. Veinte siglos de cristianismo ha inscrito en el patrimonio sociocultural de Europa algo más que unos referentes culturales cristianos. El rechazo a esta obviedad es, en ocasiones, la postura del anticlerical sin rigor histórico.

La segunda premisa es el papel de la religión y del derecho de libertad religiosa en las constituciones europeas. La consecuencia inmediata del derecho de libertad religiosa exige a los ordenamientos constitucionales proteger tanto la libertad *de* religión como la libertad *respecto de* la religión; es decir, garantizar la libertad de practicar la religión a los creyentes y la libertad respecto de cualquier forma de coerción religiosa a los laicos o no creyentes. El reconocimiento de este derecho fundamental en textos constitucionales europeos viene acompañado de referencias a Dios, incluso al cristianismo o una iglesia determinada, en los preámbulos de numerosas constituciones europeas. Así, por ejemplo, en el Preámbulo de la Constitución alemana aparece una referencia genérica a Dios⁶⁵, en la irlandesa la alusión es aún más explícita a «la Santísima Trinidad»⁶⁶, en la danesa, griega, noruega o maltense aparecen iglesias nacionales o religiones del Estado⁶⁷, y en la polaca se reconoce el valor de la sensibilidad religiosa y de

⁶⁴ Vid. J. H. H. WEILER, *Una Europa Cristiana*, Ediciones Encuentro, Madrid, 2003, pgs. 91-99.

⁶⁵ «Consciente de su responsabilidad ante Dios y ante los hombres, animado por la voluntad de servir a la paz en el mundo en cuanto miembro, con igualdad de derechos, de una Europa unida, el pueblo alemán se ha dado esta Ley fundamental».

⁶⁶ «En nombre de la Santísima Trinidad, de la Cual procede toda la autoridad y en la Cual deben inspirarse, como fin último nuestro, todos los actos de los hombres y de los Estados, nosotros, el pueblo de Eyre (...)».

⁶⁷ Constitución danesa, artículo 4: «La Iglesia evangélica luterana es la Iglesia nacional danesa y, en cuanto tal, está subvencionada por el Estado»; Constitución griega, artículo 3.1: «La religión predominante en Grecia es la de la Iglesia oriental ortodoxa cristiana (...)»; Constitución noruega, artículo 2: «(...) La religión Evangélico-Luterana continuará siendo la religión oficial del Estado. Los habitantes que la profesen, están obligados a la educación de sus hijos en el seno de las mismas»; y la Constitución de Malta en su artículo 2.1 señala: «La Religión de Malta es la Religión Católica, Apostólica Romana».

la sensibilidad laica⁶⁸. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido que el principio de libertad religiosa es compatible con la existencia de una Iglesia de Estado siempre y cuando la adscripción a la misma no sea obligatoria⁶⁹. Se entiende que la actitud que mantenga el Estado hacia una religión, principalmente por razones históricas o circunstancias políticas, siempre que no vulnere el ejercicio del derecho de libertad religiosa de sus ciudadanos es una cuestión primordialmente política⁷⁰.

Y, en tercer lugar, una de las funciones jurídicas de cualquier preámbulo constitucional, que a veces aparece de manera implícita, es aquella de ser una especie de depósito que refleja y custodia los valores, ideales y símbolos que comparte una determinada sociedad. Los «constituyentes» europeos han optado por un preámbulo extenso que recoge elementos de su identidad y se orienta «a forjar un destino común». En el preámbulo, por tanto, aparecen un reconocimiento del patrimonio y el legado heredado (una especie de *ethos*) y una finalidad, la de forjar un destino común, «unida en la diversidad» bajo un compromiso con las generaciones futuras (una especie de *telos*). No podría incluirse una mención explícita al cristianismo como elemento esencial de la identidad europea en el preámbulo de manera que no fuesen plenamente europeos los no cristianos, ni podría incluirse para hacer del Estado un instrumento de la Iglesia (o al contrario). Su mención tendría que tener un valor simbólico si miramos al pasado, como también habría que incluir la influencia de otras religiones en nuestra herencia como la del Islam. Si se decide atribuirle al preámbulo una eficacia normativa indirecta, que es la que tienen los preámbulos constitucionales cuando condicionan o determinan la concepción judicial de los Derechos, el cristianismo como elemento del *ethos* europeo tendrá que ponderarse junto al compromiso por el respeto a la diversidad cultural y religiosa que establece el artículo 22 de la Carta de Derechos y el reconocimiento de la libertad religiosa (artículo 10 de la Carta), ambas pertenecientes a la parte normativa de la Constitución.

En definitiva, como la referencia a la religión ofende la sensibilidad constitucional laica, una solución sería su no inclusión; pero como el silencio

⁶⁸ Preámbulo de la Constitución polaca: «Con el mayor cuidado por la existencia y el futuro de nuestra patria, que ha recuperado en 1989 la posibilidad de determinar soberana y democráticamente su propio destino, Nosotros, la Nación polaca, todos los ciudadanos de la República, tanto aquellos que creen en Dios como fuente de verdad, justicia, bien y belleza, como aquellos que no comparten esta fe pero respetan esos valores universales derivado de otra fuentes, iguales en derechos y obligaciones frente al bien común: Polonia...».

⁶⁹ Así lo ha puesto de manifiesto en el caso *Darby contra Suecia* (sentencia de 23 de octubre de 1990), *Kokkinakis contra Grecia* (sentencia de 25 de mayo de 1993), *Larissis y otros contra Grecia* (sentencia de 24 de febrero de 1998) y *Otto-Preminger-Institut contra Austria* (sentencia de 20 de septiembre de 1994).

⁷⁰ J. MARTÍNEZ-TORRÓN, «La protección de la libertad religiosa en el sistema del Consejo de Europa» en AA.VV. *Proyección nacional e internacional de la libertad religiosa*, Madrid, 2001, pg. 104.

sobre la religión ofende a la sensibilidad constitucional religiosa, la otra posibilidad sería incluirla. Ambas opciones son válidas pero este planteamiento de suma cero conduce al bloqueo, no hay salida. Sin embargo, puede optarse por integrarse ambas posturas en un espíritu de tolerancia que es el que tiene que perseguir un Preámbulo de una constitución que incorpora tradiciones y culturas diversas, al estilo –por ejemplo– del preámbulo polaco. El cristianismo es un elemento importante pero no el exclusivo en la cultura e identidad europea que tiene como objetivo mirar hacia el futuro pero reconciliado con su pasado. La herencia del judaísmo y del Islam en Europa merecen un tratamiento redactado en la medida adecuada a su importancia. Además, la Europa que se levanta hoy en día, a la que va dirigida la Constitución, está en construcción y uno de sus elementos principales es la creciente importancia de los musulmanes europeos.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, la memoria histórica de la que somos deudores y la constatación del pluralismo religioso en nuestro continente, propongo una posible redacción que actuaría de fórmula de compromiso con el pasado, con nuestro legado y con el futuro: 1. «Con la inspiración de las tradiciones culturales, religiosas y de la filosofía europea, nacida de la civilización greco-romana, del patrimonio espiritual judeo-cristiano presentes en su historia, de los valores laicos y liberales que han sido definidos por el humanismo, el renacimiento y la Ilustración, y del pensamiento europeo que concede un lugar primordial a la persona y a los derechos inviolables e inalienables, así como el respeto del Derecho (...). De este modo, la expresión «tradiciones culturales, religiosas» incluye la presencia cultural y religiosa del Islam o de la Iglesia Ortodoxa en nuestro continente. Y para reconocer la existencia creciente de otras religiones, incluiría en el quinto párrafo, «con la seguridad de que, “unida en la diversidad *de culturas y religiones*”, Europa les brinda las mejores posibilidades (...).».

2. Las tradiciones constitucionales de los Estados miembros

En el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, presentado al Consejo Europeo reunido en Salónica el 20 de junio de 2003, la Unión Europea reconoce en su artículo I-5 bajo el título «Relaciones entre la Unión y los Estados miembros» que «la Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos...». Es una mera constatación histórica que las identidades nacionales de los Estados europeos, en numerosos casos, están impregnados de historia, cultura y tradiciones religiosas que han conformado las relaciones Iglesia-Estado en nuestro continente. Estas identidades arraigadas en las estructuras constitucionales de cada Estado han contribuido a forjar el denominador de lo que se conoce como «tradiciones constitucionales comunes». Y el proyecto de Tratado de Constitución Europea esclarece que «los derechos fundamentales fruto de

las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros forman parte del Derecho de la Unión como principios generales»⁷¹.

La dificultad va a residir en la interpretación de la cláusula de las «tradiciones constitucionales comunes» en lo referente al factor religioso, teniendo en cuenta la pluralidad de modelos constitucionales Iglesia-Estado. Al estudio de las tradiciones constitucionales en materia de libertad religiosa le preceden varios problemas de índole metodológico previos⁷², sin olvidar que la tutela de la libertad religiosa se desarrolla de modo muy distinto en las diversas tradiciones constitucionales de los países miembros⁷³. Además, la complejidad jurídica de la cuestión aumenta al tener en cuenta que el fenómeno religioso tiene una naturaleza dinámica y las tradiciones están en continuo cambio debido a la incorporación de estrategias de los nuevos sujetos jurídicos (estatales y religiosos).

Un análisis de las distintas Constituciones y tradiciones y sistemas nos permite concretar estas características comunes⁷⁴. En cuanto a la dimensión individual, se reconoce el reconocimiento de la libertad individual de pensamiento, conciencia y religión, el derecho a la igualdad y no-discriminación, con el único límite del orden público. Y, en cuanto al aspecto colectivo, en general, existe reconocimiento de una esfera jurídica de protección para los colectivos religiosos (las confesiones) con un tratamiento diverso a otro recibido por sujetos no religiosos⁷⁵. La separación Iglesias-Estado no es obstáculo para la cooperación con las confesiones, del mismo modo que tampoco es obstáculo el sistema de iglesias de Estado con el ejercicio de la libertad religiosa, siempre y cuando no se produzca una discriminación negativa o positiva para los ciudadanos y se observe rigurosamente cautelas jurídicas que eviten la discriminación positiva. Ésta es quizás una de las cuestiones más conflictivas puesto que la separación Iglesia-Estado admite múltiples variantes en Europa⁷⁶ y el estándar de protección para la libertad reli-

⁷¹ Artículo I.9.3 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

⁷² No es el lugar para analizar los problemas pero baste señalar las dificultades que plantea la multidisciplinariedad del estudio del factor religioso que es analizado desde la perspectiva de saberes jurídicos diversos (historia, filosofía política, filosofía, derecho civil, derecho penal o derecho eclesiástico) y la distintas terminologías que reciben en los países de la Unión Europea: *droit civil ecclésiastique* in Francia, *diritto eclesiástico* in Italia, *staatskirchenrecht* en Alemania y Austria y *derecho eclesiástico del Estado* en España.

⁷³ Vid. S. FERRARI e I. IBÁN, op. cit., pg. 146.

⁷⁴ Vid. A. FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ, «El contenido del derecho de libertad de conciencia en la futura constitución europea», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 2, pg. 11.

⁷⁵ Vid. S. FERRARI, «Church and State in Europe, common pattern and challenges» en *European Journal of Church and State Research*, 1995, pgs. 149-159, S. FERRARI e I. IBÁN, op. cit. pg. 139 y F. MARGIOTTA BROGLIO, «Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione europea» en F. MARGIOTTA BROGLIO, C. MIRABELLI, F. ONIDA, *Religión e sistemi giuridici*, Mulino, Bologna (1997), pgs. 162 y 102.

⁷⁶ Vid. I. IBÁN y S. FERRARI, op. cit. pgs. 23-43; G. ROBBERS (ed.) *Estado e Iglesia*, cit.; A. FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ (ed.) *El derecho de libertad de conciencia en el marco de la Unión Europea: pluralismo y minorías*, Colex, Madrid (2002); en especial, pgs. 129-134 y D. SCHE-

giosa se ha situado en la *laicidad*; concepto que ni proscribire la colaboración del Estado con las confesiones ni significa indiferencia hasta éstas.

3. Las comunidades y los grupos religiosos en el Proyecto de Tratado de Constitución Europea

Las comunidades religiosas han encontrado una mención específica en el proyecto de Constitución Europea presentado al presidente del Consejo Europeo reunido el 18 de julio. La Secretaría de la Convención Europea adjuntó el texto revisado de la Parte I del Tratado por el que se instituye la Constitución el 24 de mayo de 2003. En el título VI: «De la vida democrática de la Unión», de la Parte I, artículo I-51 se reconoce el «Estatuto de las iglesias y de las organizaciones no confesionales»: «1. La Unión respeta y no prejuzga el estatuto reconocido, en virtud del Derecho nacional, a las iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas en los Estados miembros. 2. La Unión respeta asimismo el estatuto de las organizaciones filosóficas y no confesionales. 3. Reconociendo su identidad y su aportación específica, la Unión mantendrá un diálogo abierto, transparente y regular con dichas iglesias y organizaciones»⁷⁷.

El consenso sobre la redacción del artículo vino precedido de intensos debates y numerosas contribuciones de grupos de expertos⁷⁸, asociaciones de todo tipo y un gran número de iglesias, confesiones y comunidades religiosas⁷⁹. Para que el trabajo de la Convención resultara creíble y la reforma de la Unión aceptable a sus ciudadanos, la Convención obró de modo autó-

FOLD, «La posizione delle Chiese nella Comunità Europea», en A. CASTRO JOVER (ed.) op. cit., pgs. 109-112.

⁷⁷ En la redacción definitiva del Tratado firmado el 29 de octubre, el artículo I-51 pasa a ser I-52 e incorpora ligeras modificaciones:

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

⁷⁸ Entre los trabajos previos merece la pena destacar el realizado por el Group of Advisers de la Comisión Europea que organizó un simposio el 12-13 de noviembre de 2001 cuyos resultados se publicaron bajo el título: *Legal aspect of the relation between the European Union of the future and the communities of faith and conviction. The role of these communities and co-operation for a common European future* editado por W. BURTON y M. WENINGER (2002).

⁷⁹ Pasa de los dos centenares las propuestas sobre el lugar del derecho de libertad religiosa, la mención al «cristianismo» o el lugar más adecuado para las comunidades, grupos y confesiones religiosas que se presentaron ante el órgano redactor de la Constitución, la Convención. Entre las aportaciones figuran: Caritas Europa, Commission of Bishops' Conference of the European Community (Comece), Conference of European Churches (CEC), Quakers Council for European Affairs (QCEA), Manifiesto de la Sociedad Civil Española, European Network Church on the Move, European Evangelical Alliance (EEA), Free Council of Finland, Saint Synode de L'Eglise de Grece, International Humanist and Ethical Youth Organisation, European Humanist Federation, Forum of European Muslim Youth and Student Organisations, Protestant Churches of Europe, etc.

nomo y transparente con la responsabilidad de que todos tuviesen la oportunidad de contribuir a sus trabajos. El mecanismo de diálogo abierto contribuyó a la participación e integración de la Europa del norte –principalmente protestante–, la del sur –mayoritariamente católica–, el este –tradicionalmente ortodoxo y judío– y las minorías nacionales musulmanes y las nuevas minorías religiosas distribuidas por todo el territorio de la Unión Europea.

De esta manera las Iglesias y las comunidades religiosas ofrecieron contribuciones específicas al proceso de deliberación destacando el papel que han protagonizado «en el servicio a la sociedad –entre otros, en los sectores de la educación, de la cultura y de la acción social– y desempeñan un papel importante para la promoción del respeto recíproco, de la participación, de la ciudadanía, del diálogo y de la reconciliación entre los pueblos de Europa. La futura ampliación de la Unión Europea, por medio de la cual el Este y el Oeste de Europa se reunificarán, hace este papel todavía más crucial»⁸⁰.

Las principales objeciones a la redacción de este artículo se han dirigido al hecho de que las iglesias y las organizaciones no confesionales tuvieran un artículo específico. Se presentaron un total de 35 enmiendas al artículo 37, borrador del nuevo art. I-51 del proyecto⁸¹. Las objeciones pueden clasificarse en tres grupos.

El primero, que constituye el grueso de las enmiendas, se solicita la supresión artículo 37 con distintos argumentos: 1. El estatus jurídico de estas organizaciones confesionales no son competencia de la Unión Europea y es preferible mantener esta redacción en una declaración anexa que consagrar en el texto constitucional el estatuto de las iglesias⁸²; 2. Debería suprimirse e incluir a las iglesias y organizaciones no confesionales junto a otras asociaciones civiles en el artículo 34 (nuevo art. I.46) «principio de democracia participativa», en el cual se recoge expresamente «el diálogo también abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil»⁸³; 3. Se cuestiona el lugar asignado, «De la vida democrática de la

⁸⁰ COMECE, «Construir la confianza de los ciudadanos en el futuro de Europa», Declaración de la COMECE ante el Consejo Europeo de Laeken, pg. 3.

⁸¹ Vid. <http://www.european-convention.eu.int/amendments>.

⁸² Entre este tipo de enmiendas, destaco la explicación de la proposición de Luxemburgo: «Une telle disposition ne trouve pas sa place dans une Constitution; de plus, la terminologie employée, lorsqu'elle est employée dans un texte juridiquement contraignant, est susceptible de faire naître des controverses. Il semble dès lors préférable de maintenir le texte dans une déclaration annexée à la Constitution». O la presentada por Dominique de Villepin: «Souhait de ne pas modifier l'équilibre actuel et maintien des deux premiers alinéas sous forme de déclaration annexée au Traité (comme aujourd'hui)», <http://www.european-convention.eu.int/amendments>.

⁸³ Por ejemplo, la presentada por los representantes finlandeses: «We take a critical view as regards the need for a separate article in the Constitution concerning churches and non-confessional organizations. In our view, these could be included in Article 34, paragraph 3, together with representative associations and civil society» o la presentada por Sra. Snren Lekberg y Sr. Kenneth Kvist: «The status of Churches and non-confessional

Unión», para el reconocimiento del estatuto de las iglesias. Quizás hubiese sido más conveniente incluirlas como ejemplo sobre lo que significa las identidades nacionales de los Estados miembros⁸⁴; 4. El reconocimiento de las iglesias y de las organizaciones religiosas dota a las mismas de privilegios que justifican posibles violaciones de derechos y libertades básicas; 5. La Unión especifica el respeto por las distintas tradiciones jurídicas y constitucionales en el artículo 9 por tanto no se entiende qué «contribución específica» habría de aportar las iglesias: «questo titolo (el referente a la vida democrática de la Unión) riguarda la democrazia e non la teocrazia»⁸⁵.

El segundo grupo de objeciones no consideraron la eliminación de todo el artículo sino la modificación total o parcial del mismo. La mayoría de enmiendas de este grupo insistió en la supresión del apartado tres «La Unión mantendrá un diálogo abierto, transparente y regular con dichas iglesias y organizaciones, en reconocimiento de su identidad y de su contribución específica», bien por entenderse recogido en el artículo 3 sobre la participación de la sociedad civil, bien porque se consideró una repetición de lo establecido en la Carta de Derechos Fundamentales⁸⁶. Ha habido quienes quisieron modificarlo con la intención de introducir una referencia explícita a la laicidad «*Le dialogue que l'Union maintient avec les Eglises et les associations et communautés religieuses ainsi qu'avec les organisations philosophiques et non confessionnelles, doit se faire dans le respect du caractère profondément laïc de l'Union européenne*»⁸⁷. En este grupo hay que incluir también las modificaciones dirigidas a elevar la protección de las iglesias y comunidades religiosas. Entre ellas destacan: 1. Eliminar el apartado segundo «La Unión respetará asimismo el estatuto de las organizaciones filosóficas y no confesionales», esta *confessionnelles, doit se faire dans le respect du caractère profondément laïc de l'Union civile*⁸⁸; 2. Añadir al apartado uno: «(...) siempre y cuando sus prácticas no contravengan los valores promulgados en el presente Tratado Constitucional»⁸⁹; 3. Añadir al título del artículo 37 la palabra «confe-

organizations need not to be included in the Treaty. Their interest and role are covered by other articles dealing with civil society», <http://www.european-convention.eu.int/amendments>.

⁸⁴ Sr. Henri HOLOLEI, <http://www.european-convention.eu.int/amendments>.

⁸⁵ Propuesta por Sr. Lamberto Dini, Sr. Paul Helminger, Sr. Karel De Gucht, Sr. Alain Lamassoure, Sr. Peeter Kreitzberg, Sr. Algirds Cricius, Sr. Puiu Hasotti, Sr. Jelko Kacin, Sr. Zekeruya Akcam, Sr. Eugenijus Maldeikis, <http://www.european-convention.eu.int/amendments>.

⁸⁶ Es la enmienda que propuso el gobierno holandés, «The Dutch Government would like to point out that this article and others are a repetition of what is already laid down in the Charter of Fundamental Rights. If the Charter would become an integral part of the Constitution, such a repetition is obviously undesirable», <http://www.european-convention.eu.int/amendments>.

⁸⁷ Propuesta por el Sr. Jacques Floch, <http://www.european-convention.eu.int/amendments>.

⁸⁸ Propuesta por Sr. Jozsef Szjer, diputado húngaro, <http://www.european-convention.eu.int/amendments>.

⁸⁹ Propuesta por Sra. Cristina Muscardini, «La Unione europea rispetta e non pregiudica lo status, previsto nelle legislazioni nazionali, per le chiese e le associazioni o comunita

sional» puesto que parece que el título actual es más restrictivo que el contenido del mismo artículo⁹⁰; 4. Añadir un apartado más al artículo que sería el número uno y rezaría así: «L'Unione europea garantisce e promuove la libertà religiosa dei singoli e delle Chiese»⁹¹; 5. Omitir en el apartado dos del artículo «organizaciones filosóficas» e incluir «organizaciones culturales» además de aludir expresamente que la Unión respetará el estatus de estas organizaciones «conforme a su Derecho nacional»⁹²; 6. Además de la referencia concreta a las iglesias y organizaciones religiosas, el texto debería recoger una mención al estatuto de las diferentes comunidades locales y regionales, tal y como aparecen en los Derechos nacionales, así como la necesidad de su consulta previa en el proceso legislativo en todo aquello que les concierna⁹³; y 7. Los miembros españoles en la Convención sugirieron suprimir en el apartado 2 las palabras filosóficas y suprimir el apartado 3.

El último grupo de propuestas estuvieron dirigidas a ampliar el reconocimiento de los estatutos de las iglesias. Por ejemplo, sugerían añadir al apartado 1 y 2, la palabra «actividades» de modo que no sólo se respetará los estatutos reconocidos en las legislaciones nacionales sino también el uso que se haga de ellos mediante las manifestaciones externas oportunas. El apartado 3 adquiere otro contenido: «La Unión respetará que los Estados miembros y el Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo sean los únicos encargados de controlar las iglesias y comunidades, de acuerdo con la Carta de Derechos, e incluyendo las cláusulas horizontales que se disponen en este Tratado». Dos de miembros de esta propuesta, de manera separada, presentaron otra dirigida a incluir una referencia a las escuelas con la finalidad de que la Unión respete igualmente no sólo el estatuto, sino también las tradiciones de financiación de escuelas de acuerdo con las respectivas legislaciones nacionales. Además, en el apartado tres, se incluyó un añadido

religiose degli Stati membri purché le loro pratiche non siano in contrasto con i valori sanciti dal presente Trattato Costituzionale», véanse también las propuestas del representante de la Asamblea francesa, Sr. Pierre Lequiller, temeroso de las actividades ilícitas y criminales de ciertas sectas: «L'Unione européenne respecte également le statut des organisations philosophiques et non confessionnelles, dans la mesure où elles ne portent pas atteinte à l'intégrité de la personne humaine» (negrita en texto original) <http://www.european-convention.eu.int/amendments>.

⁹⁰ Propuesta de Sr. Vytenis P. Andriukaitis, <http://www.european-convention.eu.int/amendments>.

⁹¹ Propuesta de Sr. Valdo Spini, <http://www.european-convention.eu.int/amendments>.

⁹² Propuesta de Sr. Gianfranco Fini, <http://www.european-convention.eu.int/amendments>.

⁹³ La propuesta íntegra dice así: «(1) The European Union respects and does not prejudice the status under national law of regional and local communities and authorities in the Member States; (2) The Union shall maintain a regular dialogue with these regional and local communities and authorities, recognizing their identity and their specific contribution; (3) The institutions of the Union shall consult regional and local communities and authorities early in the legislative process, as far as they are tasked with the implementation and execution of legal acts», Sr. Erwin Teufel.

para evitar que el diálogo con las instituciones u organizaciones religiosas se institucionalizara a favor de interlocutores privilegiados⁹⁴.

La redacción final del polémico artículo 51 ha recogido, por un lado, el consenso ampliamente aceptado por los Estados miembros de la Unión Europea relativo al respeto de los estatutos nacionales en todo lo referente a las iglesias y las asociaciones; por otro lado, ha incorporado un acuerdo polémico, el de ubicar las organizaciones filosóficas y no confesionales con autonomía propia en el apartado 2 del artículo 51 y, en consecuencia, su no integración con el resto de la sociedad civil en el artículo I-46 titulado «Principios de democracia participativa»; y en tercer lugar, *comunitarizar* una tendencia aceptada por vía de la costumbre: el diálogo abierto, transparente y regular entre la Unión y las iglesias y organizaciones.

El primer consenso supone la consecuencia de un proceso de reconocimiento de la identidad de los Estados avanzado tempranamente en el artículo F del Tratado de Maastricht, posterior artículo 6 de la versión consolidada en el Tratado de la Unión Europea una vez incorporados los cambios del Tratado de Niza, sobre el respeto por la identidad nacional de los Estados miembros. El respeto por la identidad nacional supone el respeto por las manifestaciones de esta identidad que contengan aspectos del fenómeno religioso, tales como los estatutos jurídicos de las confesiones y la tutela de la libertad religiosa. Estas identidades, tan diversas como Estados miembros de la Unión Europea, son el resultado de factores históricos, políticos, culturales y sociales que conforman y definen una comunidad desde una experiencia constitucional específica y singular. Otra cuestión distinta es hablar de la «identidad comunitaria o de la Unión» frente a las identidades particulares de cada Estado miembro; cuestión de gran importancia para estudiar el llamado «nuevo modelo europeo»⁹⁵; o bien abordar el concepto de «tradicción constitucional común» que, tal y como se apuntaba anteriormente, ha de tener en cuenta las múltiples variantes de la separación Iglesia-Estado en el territorio de la Unión⁹⁶.

Lo que he denominado «acuerdo polémico» relativo a la mención de las organizaciones filosóficas y no confesionales supone que la Unión también

⁹⁴ Dada la relevancia, reproduzco esta propuesta en su integridad: «(1) The European Union respects and does not prejudice the status under national law of churches and religious associations, **schools** or communities in the Member States; (2) queda igual; (3) The Union shall maintain a regular dialogue with these churches and organizations, recognizing their identity and their specific contribution, **short of providing financial assistance to their delegation in dialogue** (negrita original). Propuesta por Sr. Bonde y Sr. Heathcoat.

⁹⁵ Vid. M. VENTURA, op. cit., pg. 176.

⁹⁶ Vid. I. IBÁN y S. FERRARI, op. cit., pgs. 23-43; G. ROBBERS (ed.) op. cit.; A. FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ (ed.) op. cit., pgs. 129-134 y D. Schefold, «La posizione delle Chiese nella Comunità Europea», en A. CASTRO JOVER (ed.) op. cit., pgs. 109-112. También, A. nella Comunità Europea», en A. CASTRO JOVER (ed.) op. cit., pgs. 109-112. También, A. la futura constitución europea», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 2, pg. 11.

respetará el estatuto concedido a las mismas sin especificar si el respeto se dirige al estatuto que les concede los respectivos Estados o los estatutos particulares por los que ellas mismas se rigen. De lo que no hay duda es de la separación conceptual entre iglesias, asociaciones o comunidades religiosas, por un lado, y las filosóficas y no confesionales, por el otro. Más problemas presenta la inclusión de las comunidades filosóficas y no confesionales en un artículo separado de aquél destinado a la sociedad civil. Numerosas organizaciones no confesionales son parte de la sociedad civil y tienen el objetivo de representar a determinados ciudadanos en temas concretos. Esto no quiere decir que las iglesias o comunidades religiosas no sean también parte de la llamada sociedad civil; la diferencia radica que las instituciones de la Unión –por ejemplo, el Parlamento a través del Comité Económico y Social– consultan a la hora de tomar decisiones a las organizaciones de tendencia sobre determinadas políticas por motivos de representatividad. Sin embargo, las iglesias y las comunidades religiosas ni buscan representación ni, dado el carácter plural de intereses, influyen directamente en la toma de decisiones en la fase inicial sino, por el contrario, participan en la fase de gestación de las políticas mediante consideraciones de tipo general⁹⁷.

Por último, en el apartado 3 la Unión reconoce una aportación específica tanto a las iglesias como a las organizaciones y, por lo tanto, mantendrá un diálogo abierto, transparente y regular con ellas. La principal diferencia respecto del artículo I-46, relativo a las asociaciones representativas y la sociedad civil, reside que el diálogo también abierto, transparente y regular se mantiene con la Unión misma y no con «las instituciones de la Unión», tal y como recoge el enunciado del artículo I-46. 3. La participación mediante un diálogo estructurado y permanente obedece a razones de índole histórica y de continuidad con esta práctica tan extendida en los Estados miembros. A mi juicio, el diálogo tendrá que ser de carácter interreligioso que se nutra de la pluralidad religiosa de la Unión Europea y se construya de abajo hacia arriba. Es decir, el diálogo interreligioso comenzará en las comunidades locales, regionales y nacionales para pasar a las instituciones de la Unión. Este proceso de diálogo estructurado desde las instancias inferiores a las superiores supondría una novedad no exenta de dificultades, la principal: la institucionalización del diálogo, ¿quién elige y con qué criterios a la representación de cada una de las comunidades? ¿qué significa que el diálogo se mantenga con la Unión misma? ¿se está dotando a la Unión de un carácter supranacional-estatal con entidad distinta a la de sus instituciones?

Concluyendo, el artículo I-51 añade una muy necesaria novedad al Proyecto de Tratado de Constitución Europea: contempla y reconoce con rango constitucional la dimensión colectiva y externa de la libertad religiosa que había quedado escondida en el artículo 10 de la Carta de Derechos Fundamentales y en el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Este necesario reconocimiento plantea problemas tanto respecto del alcance del

⁹⁷ *Legal Aspects of the relation between the European Union ...*, op. cit., pg. 35.

enunciado utilizado como de las consecuencias que del mismo se derivan. En todo caso, el enunciado de este artículo consagra la tradición comunitaria de respeto por las distintas las identidades de las iglesias que han influido directamente en la conformación de las identidades de los Estados miembros. No se planteará problemas de constitucionalidad si la protección a las iglesias se realiza con el obligado respeto por las minorías y grupos minoritarios religiosos porque junto al principio de libertad religiosa respira el de laicidad y el del pluralismo religioso y cultural, ambos consagrados en el proyecto de Tratado constitucional europeo.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

El factor religioso, bien en su dimensión sociológica, jurídica o política, nunca ha sido un tema indiferente en el continente europeo, más bien ha sido fuente de conflicto y de consenso puesto que la sensibilidad moral europea ha estado condicionada por la herencia cristiana y, hasta tiempos recientes, por las luchas contra ella. Esta notable influencia y el propio rechazo a ella ha marcado de manera emblemática la situación del cristianismo en el espacio público europeo actual e, indirectamente, la actitud hacia «todo lo religioso».

No cabe duda que los artífices de las posibles referencias al tema religioso - libertad religiosa, status de las confesiones y comunidades religiosas- en el Proyecto de Constitución Europea no han conseguido eludir tampoco estas influencias culturales, sociales y psicológicas. De modo que aquellos que defendieron una referencia explícita al cristianismo han podido ser tachados de sospechosos por fines políticos ocultos (el cristianismo ha sido asociado con la derecha a pesar de que, con frecuencia, los fieles cristianos sean más bien de izquierdas); como también resulta igualmente de sospechoso, de cierto regusto histórico, la exclusión expresa de esta referencia. Por lo tanto, tal y como se ha apuntado en las páginas precedentes, la herencia cristiana es un dato tan evidente mirando al pasado como la influencia del Islam y de las diferencias religiosas en la construcción de nuestra Europa es un hecho fácil de constatar mirando al futuro.

La narrativa europea no puede prescindir de su pasado ni consagrar una identidad excluyente que determine su futuro. La «unidad en la diversidad» utilizando las palabras del nuevo Preámbulo, significa que «pueblos diferentes (...) sin dejar de sentirse orgullosos de su identidad y de su historia nacional (...) aprenden a superar sus antiguas divisiones (...)». Estas palabras significan que es necesaria una disciplina democrática de integración; y ello no se consigue con exclusiones deliberadas de unos o de otros.

A lo largo de este trabajo se ha puesto de manifiesto la atención al fenómeno religioso en la lógica y en el lenguaje comunitario. Esta atención se ha llevado a cabo en distintos sectores comunitarios, como el de servicios y bienes, y se ha añadido a la lógica económica el reconocimiento de las diferencias e identidades religiosas. A este modelo de protección se le ha

EUGENIA RELAÑO PASTOR

conocido como «modelo proteccionista»⁹⁸ consistente, por un lado, en la protección de la especificidad religiosa sustrayéndola de la «contaminación» del modelo de competencia comunitario y, por el otro, en la protección de la diversidad y la autonomía de regulación jurídica del fenómeno religioso en los diferentes sistemas nacionales; reconociendo un amplio margen de discrecionalidad a los Estados a la hora de valorar el fenómeno religioso.

Éste es el precedente y el «modelo Iglesia-Estado» que resulte del proyecto de Constitución será el resultado de las aportaciones de todos los sujetos que operan en la Unión, de aquí la importancia de la participación y del diálogo. Pero, sobre todo, el modelo que surja no será el resultado de la suma de los modelos de relación Iglesia-Estado en los Estados miembros sino que será un modelo único con tres características a tener en cuenta: 1. Desde el punto de vista de la Unión Europea, el modelo no estará basado en ninguna tradición histórica específica; 2. El pilar fundamental será el principio de diálogo interreligioso y 3. El principio inspirador de este nuevo modelo no puede ser otro que el principio de libertad religiosa que se ejercerá condicionado por el ineludible respeto por las diferencias religiosas y culturales.

⁹⁸ M. VENTURA, op. cit., pg. 156.