

José Ramón POLO SABAU, *El estatuto de las confesiones religiosas en el Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 2013, 230 pp.

La publicación del libro del profesor Polo Sabau, *El estatuto de las confesiones religiosas en el Derecho de la Unión Europea*, ilustra el interés y la actualidad que presentan los estudios relacionados con los derechos fundamentales en el contexto europeo, y aporta soluciones muy valiosas a la necesidad de concretar el estatuto de las confesiones religiosas en el Derecho de la Unión Europea, que es un reto que están intentando resolver los estudiosos del Derecho Público, en general, y del Derecho Eclesiástico del Estado, en particular.

El derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión es uno de los terrenos donde los estudios sobre el Derecho Constitucional Común Europeo son cada vez más necesarios, ya que en sólo unas décadas Europa ha modificado de forma radical sus estructuras. Este cambio, si bien comenzó a gestarse en la Europa de la posguerra, está siendo cada vez más acusado debido a diversos factores, entre los que destacan: el fenómeno migratorio, la profunda secularización ideológica y religiosa que ha experimentado la sociedad europea, y el pluralismo ideológico y religioso inherente al pleno disfrute de las libertades públicas.

En este contexto es necesario señalar el especial protagonismo que está llamado a tener el Tratado de Lisboa, por dos razones fundamentales. En primer lugar, la redacción del art. 6 del Tratado de la Unión Europea fue modificada para permitir la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), toda vez que los derechos fundamentales que garantiza el CEDH y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros pasan a formar parte del Derecho de la Unión como principios generales. Y, en segundo lugar, en virtud del art. 17 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, «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. La Unión respetará asimismo el estatuto reconocido, en virtud del Derecho interno, a las organizaciones filosóficas y no confesionales. Reconociendo su identidad y su aportación específica, la Unión mantendrá un diálogo abierto, transparente y regular con dichas iglesias y organizaciones»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Diario Oficial*, núm. C 115, de 9 de mayo de 2008, pp. 0001-0388.

De la lectura de los preceptos citados se deduce que las bases normativas que están llamadas a tener mayor influencia en la futura construcción de un Derecho europeo común de la libertad de conciencia son: los ordenamientos jurídicos de los países miembros de la Unión, el CEDH y las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho Comunitario. El modelo escogido por la Unión Europea para garantizar el derecho de libertad de conciencia es muy complejo, ya que se soporta sobre dos elementos en constate evolución (las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y el CEDH), pero al mismo tiempo pretende respetar los estatutos específicos que los Estados reconocen a las organizaciones religiosas, filosóficas y no confesionales, los cuales en muchos supuestos se fundamentan en fuertes reminiscencias históricas.

A partir de estos parámetros, el profesor Polo aborda el estudio del régimen jurídico de las confesiones religiosas en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea, teniendo en cuenta, como nervio fundamental de su investigación, que el art. 17 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ha incorporado al Derecho primario los principios del art. I-52 del estéril proyecto de Constitución Europea.

Con este objetivo, el autor estudia, en primer lugar, la dialéctica universalismo-relativismo cultural en la relación internacional de los Derechos Humanos, utilizando como referencia tanto el modelo de Naciones Unidas como los propuestos por el Consejo de Europa y la Unión Europea; en segundo lugar, analiza el estatuto de las confesiones religiosas en los ordenamientos jurídicos de los países miembros de la Unión Europea; en tercer lugar, la investigación se detiene en el régimen jurídico de las confesiones religiosas tanto en el CEDH como en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, analizando las vertientes individual y colectiva de la libertad religiosa y de creencias, y las aportaciones a este concepto que se han hecho desde el principio de igualdad y no discriminación en la Unión Europea, y, en cuarto lugar, el libro se detiene en las consecuencias del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en el estatuto de las confesiones religiosas desde una doble perspectiva, primero, interpretando el alcance y contenido del art. 17 del Tratado y, segundo, explicando en qué medida se ha institucionalizado el diálogo entre la Unión Europea y las confesiones religiosas. El trabajo finaliza con un último capítulo donde, a modo de epílogo, el autor valora de forma específica los contenidos que ha desa-

rollado en los capítulos precedentes, e intenta encajar el puzle que ha diseñado el legislador comunitario para delimitar el alcance y contenido del estatuto de las confesiones religiosas.

El esquema metodológico elegido para desarrollar la investigación es el adecuado para un trabajo de estas características, en el cual es necesario combinar el estudio de los ordenamientos jurídicos de los Estados europeos con el análisis del Derecho de la Unión Europea en el terreno del ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión (protegido tanto en los ordenamientos jurídicos de los Estados como en el CEDH), y de la igualdad y no discriminación, entre otros motivos, por razones ideológicas o religiosas.

La visión panorámica que el autor ofrece en torno al estatuto jurídico de las confesiones religiosas en los ordenamientos jurídicos de los países de la Unión Europea es, sin lugar a dudas, una de las partes más interesantes de este trabajo. Aquí se aprecia con nitidez la relación dialéctica entre el universalismo y el relativismo cultural, que, como señala acertadamente el autor, es tanto mayor en función del grado de heterogeneidad del ámbito objetivo cuya regulación se pretende someter a unos parámetros comunes. El problema de fondo reside en que el estatuto

de las relaciones entre los Estados y las confesiones religiosas en Europa depende en gran medida de las tradiciones históricas y culturales de cada país y, en esa misma medida, del pasado confesional o de Iglesia de Estado de cada uno de los países europeos, del momento (y los motivos) que impulsaron la creación de modelos políticos democráticos, y del papel que en dicho proceso desempeñó el principio de laicidad de los poderes públicos o, si se prefiere, la neutralidad ideológica y religiosa del Estado.

La conclusión a la que llega el autor es contundente, y es que en Europa conviven un conjunto extraordinariamente heterogéneo de sistemas de relación Iglesia-Estado y de ahí la gran dificultad que existe para someter a unos parámetros comunes al régimen de las confesiones religiosas, pese a que, como es sabido, éste es un requisito inherente al Derecho de la Unión. Todo ello ocurre en un contexto jurídico en el cual los Estados europeos han incorporado en sus ordenamientos jurídicos numerosas medidas conducentes a equiparar el estatuto jurídico de las mayorías y de las minorías religiosas en sus respectivos territorios, pero que han sido incumplidas de forma sistemática por gran parte de los Estados, tal y como se aprecia, por ejemplo, en el terreno de la financiación de las confesiones religiosas por parte de

los poderes públicos, donde la regla general es que las mayorías religiosas dispongan de fuentes de financiación pública de las que no disponen tanto las minorías religiosas como los grupos ideológicos. De forma que la discriminación se produce en este terreno tanto por motivos religiosos como ideológicos.

Una de las principales virtudes de la monografía reside en que constata el hecho de que el proceso de integración europea no haya sabido (o podido) eludir ser víctima de la presión de las confesiones religiosas mayoritarias, que de esta manera han trasladado su ventajosa posición en los estatutos jurídicos estatales al terreno comunitario, «con el objeto de preservar los privilegios a su vez previamente obtenidos en los diferentes países por dichas confesiones al amparo de su carácter histórico y sociológicamente mayoritario». Esta situación se aprecia en los reiterados intentos por parte de la Santa Sede de suscribir un Concordato o un Acuerdo Internacional con la Unión Europea, prevaleciéndose de esta manera de su estatus de actor jurídico en el contexto internacional, con el objeto de trasladar el estatuto jurídico privilegiado que le han reconocido algunos Estados europeos al contexto de la Unión Europea. Esta situación entronca con una de las principales debilidades de las que viene adole-

ciendo el proyecto europeo, y es su incapacidad para soportar las bases de un teórico modelo comunitario de derechos fundamentales a partir del principio de igualdad y no discriminación de todos los ciudadanos europeos en la titularidad y el ejercicio de dichos derechos, y, por tanto, también de su derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; pues esto supondría, por pura definición, que las confesiones religiosas, con independencia de su carácter mayoritario o minoritario, fueran sometidas al mismo estatuto jurídico, dado que a final de cuentas son una manifestación del ejercicio colectivo del derecho individual a la libertad religiosa.

El problema de fondo reside en la dificultad que implica pretender construir una Unión Europea sobre unas bases religiosas, normalmente tamizadas a partir de la historia cristiana de Europa —las denominadas raíces y herencia cristiana europea—, que sólo teóricamente son compartidas por todos los europeos, e ignorando que en este contexto probablemente hay muchos más elementos de separación que de unión para los ciudadanos europeos. Asimismo, parece que no tendría ningún sentido abordar la construcción del modelo político europeo a partir de las cargas y las herencias de sus Estados miembros, que en muchos casos se soportan en reminiscencias históricas de las

que la mayoría de los Estados han intentado desprenderse gracias al profundo proceso de secularización que, sin marcha atrás, están acometiendo desde hace décadas.

Desde esta perspectiva, la conformación de un estatuto para las confesiones religiosas en el Derecho de la Unión Europea pasa por tres opciones. Primero, por la traslación de los privilegios que algunas confesiones religiosas tienen en determinados Estados al contexto europeo, mediante la prevalencia de algunas peculiaridades del Derecho de los Estados sobre los principios de igualdad y no discriminación garantizados en el CEDH (que es la opción aparentemente adoptada por el art. 17 TFUE). Segundo, por la existencia de un estatuto jurídico para las confesiones religiosas en el que se diferencie entre los planos estatal —en gran medida soportado por las reminiscencias históricas de cada país— y europeo, caracterizado este último por la neutralidad ideológica y religiosa de los poderes públicos europeos. Y tercero, estaríamos ante un modelo, por el que se decanta el autor en la parte final de la monografía, en el cual se superasen las situaciones de discriminación y privilegio en el terreno de la libertad religiosa, tanto en lo que

se refiere a los ordenamientos jurídicos nacionales como en el plano supranacional para todos los ciudadanos europeos, lo que permitiría construir un *ius commune* europeo en materia de derechos fundamentales y, por tanto, impulsar una de las piedras angulares en el proceso de construcción europea.

En síntesis, con la publicación de este libro el profesor Polo Sabau pone una vez más de manifiesto su capacidad para utilizar con destreza las técnicas de investigación y las herramientas metodológicas que reclama el estudio de esta materia, presenta a la comunidad científica lo que me atrevería a calificar de un híbrido entre Derecho comparado y Derecho comunitario, que cumple sobradamente con los objetivos que el autor se plantea en la introducción de la obra, y ofrece las necesarias claves de interpretación de los textos legales en la materia que contribuyen a esclarecer su significado. Por todo ello, entiendo que estamos ante una obra de obligada lectura y referencia para los estudiosos de los derechos y libertades en general, y del derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión en particular.

Óscar Celador Angón  
Universidad Carlos III, Madrid