

# Reflexiones acerca de la bilateralidad de fuentes normativas sobre el hecho religioso en Europa

*de Javier Martínez-Torrón*

*Reflections on the bilaterality of normative sources on religion in Europe*

This contribution contains the author's reflections on the possible future of bilaterality in Europe, taking into account the current situation and in the light of its history. Starting with the fact that State's cooperation with religion is the rule in Europe, the author points out that some countries with a Concordat with the Catholic Church tend to extend this model, with some adjustments, to other religious communities with strong social roots. On the basis that relations between State and religion involve a mixture of law, tradition, culture and politics, the author emphasizes that cooperation and bilaterality are not necessarily incompatible with the State's neutrality and autonomy. Although they may not always work equally well in different countries, they are often a way to ensure religious freedom in a context of dialogue between the State and the civil society, and they are also an instrument to guarantee the stability and fairness of religious communities' legal status beyond the often unpredictable swings of party politics. Nevertheless, the author claims that especial attention must be paid to the equal opportunities of religious communities to conclude cooperation agreements with the State, as well as to the government's respect for the identity of each religious community. He concludes with some remarks on the position of the European institutions vis-à-vis State cooperation with religion and bilaterality.

*Keywords:* Bilaterality, Concordat, Agreements, Freedom of religion.

SUMARIO: 1. La bilateralidad como realidad dominante en Europa. – 2. Posiciones personales, realismo, derecho, política. – 3. Carácter político de la elección del sistema de relaciones entre Estado y religión. – 4. Cooperación y bilateralidad de fuentes. La discusión acerca del «derecho común». – 5. La ruptura del monopolio normativo del Estado. – 6. La naturaleza jurídica de los acuerdos entre Estado y confesiones religiosas: ¿un debate obsoleto?. – 7. Algunos problemas prácticos en la aplicación de los principios de igualdad y neutralidad. – 8. Instituciones europeas y bilateralidad.

*Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto HUDISOC (PID2019-106005GB-I00) del Ministerio de Ciencia e Innovación de España, y forma parte de las actividades del grupo de investigación REDESOC de la Universidad Complutense.*

### 1. *La bilateralidad como realidad dominante en Europa*

Estas páginas no pretenden ser un estudio exhaustivo sobre el estado de las fuentes bilaterales del tratamiento jurídico del hecho religioso en Europa, ni sobre la totalidad de las muchas y complejas cuestiones que esa bilateralidad de fuentes plantea desde un punto de vista jurídico y político. Sería inviable en este contexto. Se trata simplemente de un conjunto de reflexiones – respondiendo a una amable invitación del profesor Alessandro Ferrari – sobre el posible futuro de la bilateralidad en nuestro continente, partiendo de la situación actual y, naturalmente, a la luz de su historia<sup>1</sup>. Sobre estas reflexiones, por lo demás, no puede sino sobrevolar la cuestión crucial: desde el punto de vista de lo deseable para un Estado que aspire al máximo grado posible de respeto de la libertad religiosa de sus ciudadanos, ¿es preferible la bilateralidad o la unilateralidad de fuentes normativas?

No está claro que esa cuestión tenga una respuesta clara y de validez universal, pero en todo caso conviene ubicarla en su contexto real. Y a ese propósito, la situación presente puede describirse de manera breve: en gran parte de Europa la bilateralidad en las relaciones entre Estado y religión es un hecho, un punto de partida ineludible<sup>2</sup>.

Si prescindimos de la peculiar situación de los países con sistemas de «iglesias de Estado» o «iglesias establecidas», y también de la no menos peculiar situación de Francia, que ha hecho de la *laïcité* una suerte de nueva confesionalidad, la gran mayoría de países europeos han adoptado sistemas inspirados en la neutralidad religiosa del Estado y – con mayor o menor reconocimiento explícito – en la cooperación estatal con el hecho religioso colectivo; principios que, a su vez, conectan con la búsqueda de una eficaz tutela de la libertad religiosa de personas y grupos en condiciones de igualdad ante la ley. A veces, la cooperación estatal se ha traducido en bilateralidad normativa; es decir, el Estado entiende que la mejor manera de determinar el estatuto jurídico de las confesiones religiosas – o, en rigor, de algunas de ellas – es mediante un diálogo que cristalice en una norma pactada por las dos partes, de manera que

<sup>1</sup> El hecho de que predomine en este trabajo el aspecto reflexivo sobre el informativo explica que se haya seguido un criterio restrictivo respecto a notas y referencias.

<sup>2</sup> Buena parte de la información que a continuación se proporciona ha sido obtenida de estas obras de referencia: Doe, Puza 2006; Némec 2012; Ventura 2021. Información fiable sobre el estatuto jurídico de las confesiones religiosas en Europa puede encontrar en Robbers 2019; Robbers, W.C. Durham 2015 (versión online en: <https://referenceworks.brillonline.com/browse/encyclopedia-of-law-and-religion>); Martínez-Torrón, Durham 2015; y, con mayor detalle, en los volúmenes publicados sobre Europa en la sección *Religion and Law* de la *International Encyclopedia of Laws* publicada por Wolters-Kluwer desde 2010 (versión online en: <https://kluwerlawonline.com/Encyclopedias/IEL+Religion/728>).

ambas son autores materiales y formales de la norma, y ambas quedan igualmente obligadas por ella. La cooperación es intrínseca a tal diálogo y bilateralidad: cooperación recíproca en cuestiones específicas (sucede a menudo en lo relativo al patrimonio cultural o histórico), pero sobre todo cooperación del Estado con las religiones institucionalizadas, sobre la base de que estas representan el sentir de una gran parte de la población y se contribuye así al ejercicio de la libertad religiosa de los ciudadanos.

La bilateralidad normativa, como es sabido, tiene raíces concordatarias que datan de antiguo y se han mantenido – e incluso acrecentado – en el presente<sup>3</sup>. Son muchos los países europeos incluidos en el hábitat del derecho concordatario, ya sea una u otra la configuración de sus pactos con la Santa Sede<sup>4</sup>. Entre los Estados miembros de la Unión Europea, hay países en los que está en vigor un concordato en el sentido clásico del término, es decir, una sola norma que regula los aspectos más importantes del estatuto jurídico de la Iglesia Católica, ya lleve el nombre de concordato u otro nombre como «acuerdo», «acuerdo base» o «convenio»; es el caso de Italia (1984), Polonia (1993, ratificado en 1998), Eslovaquia (2000), Letonia (2000, ratificado en 2002), Eslovenia (2001, ratificado en 2004), o Portugal (2004). A ellos hay que añadir aquellos países en los que la situación de la Iglesia Católica está regulada por varios acuerdos parciales sobre las distintas materias típicas de un concordato; es decir, tienen de hecho un concordato que formalmente está repartido entre varias normas. Esta política comenzó en España con los acuerdos de 1979, previendo que, en la hipótesis de un futuro gobierno menos proclive a mantener lo acordado con la Santa Sede, sería preferible renegociar acuerdos parciales en lugar de un entero concordato<sup>5</sup>. Posteriormente han seguido esta praxis, con mayor o menor cobertura de materias, otros países europeos como Hungría (desarrollando desde 1994 el acuerdo base de 1990), Croacia (1996-1998), Lituania (2000), o Malta (1991-1995).

Entre los casos singulares podemos mencionar el de Francia, donde sigue estando vigente el régimen concordatario napoleónico en los departamentos orientales de Alto y Bajo Rin, y Mosela (y también acuerdos históricos sobre materias específicas en territorios de ultramar) (Tawil 2017). En Alemania, al antiguo *Reichskonkordat* de 1933 firmado en época de Hitler (y declarado válido en 1957 por el Tribunal Constitucional Federal) se superponen otros acuerdos concluidos a nivel de *Länder*, y

<sup>3</sup> Vale la pena siempre mencionar la clásica y esencial obra en materia de derecho concordatario: Wagnon 1935.

<sup>4</sup> Como fuentes de referencia en relación con los concordatos, pueden consultarse: Lora 2003; Martín de Agar 2000; Martín de Agar 2010. También Carlos Corral, en España, ha publicado colecciones de concordatos entre 1981 y 2012.

<sup>5</sup> En relación con el concordato español vigente, me remito al clásico trabajo de Fornés 1980.

no de Estado federal, algunos de los cuales preceden al propio concordato de 1933: unos son generales y otros especiales, e incluyen los más recientes celebrados con los estados de la antigua República Democrática de Alemania tras su integración con Alemania occidental después de la caída del régimen comunista (Hollerbach 1994, 253 ss.)<sup>6</sup>. Algo similar ha sucedido en Austria con el concordato de 1933, desarrollado a partir de los años 1960 por acuerdos sobre cuestiones concretas, en concreto cooperación económica, enseñanza religiosa y erección de diócesis. En Eslovaquia también se ha desarrollado el concordato (acuerdo base) mediante acuerdos en materia de asistencia religiosa y educación religiosa, y están aún pendientes otros dos acuerdos sobre cuestiones financieras y tutela de la objeción de conciencia de los católicos, de momento dilatados por razones políticas (Martínez-Torrón, Navarro-Valls 2007, 573 ss.)<sup>7</sup>. En Estonia, la Iglesia Católica es minoría en relación con la mayoría protestante, y su estatuto jurídico se regula por una «nota verbal» de 1999 que en cierta medida cumple las funciones de concordato. En la República Checa se firmó un acuerdo base en 2002 pero el Parlamento rehusó ratificarlo; aun así, el Estado checo tiene acuerdos con la Iglesia Católica (y con iglesias evangélicas) sobre materias específicas, especialmente en relación con asistencia religiosa en centros públicos.

Fuera del entorno de la Unión Europea, hay también países en nuestro continente en los que el estatuto jurídico de la Iglesia Católica está regulado por normas concordadas con la Santa Sede: Mónaco (1981), San Marino (1992), Bosnia-Herzegovina (2006, ratificado en 2007), Albania (2002, desarrollado en 2007 en materia tributaria), Andorra (2008), Azerbaiyán (2011) y Montenegro (2011, ratificado en 2012). En Georgia también llegó a firmarse un concordato, aunque en esta ocasión el rechazo a la ratificación se debió a la presión política ejercida por la Iglesia Autocéfala Ortodoxa de Georgia, que había concluido en 2002 un «acuerdo constitucional» con el Estado, concebido a semejanza de un concordato. Existen, además, acuerdos sobre materias específicas con otros países como Suiza, Suecia, Serbia, e incluso Rusia, pese a que la relación con la Santa Sede ha experimentado tensiones desde antiguo por influencia de la Iglesia Ortodoxa Rusa.

En paralelo, hay también en Europa una tendencia hacia la expansión del modelo concordatario – con los necesarios ajustes – a otras confesiones religiosas. Las raíces de esa tendencia comenzaron en Alemania hace ya

<sup>6</sup> Ese manual fue retomado por D. Pirson, W. Rűfner, M. Geremann y S. Muckel, que publicaron en 2020 una 3ª ed. profundamente modificada; en ella, la sección en su día escrita por Hollerbach quedó a cargo de S. Műckl, con el título *Vertrűge zwischen Staat und Kirchen sowie anderen Religionsgemeinschaften*.

<sup>7</sup> También en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* 12 (2006), pp. 1-29.

un siglo, con los *Kirchenverträge* entre los *Länder* y las iglesias evangélicas; esos acuerdos han continuado posteriormente, unos más generales y otros más específicos, y han incluido recientemente acuerdos con las comunidades judías<sup>8</sup>. Pero la verdadera expansión se produce a raíz de la adopción y aplicación de ese modelo por parte de Italia y España. A Italia esta figura jurídica llegó con la Constitución de 1947 (artículo 8, que venía a complementar la constitucionalización de los Pactos Lateranenses de 1929 con la Santa Sede operada por el art. 7), pero permaneció inaplicada durante décadas; se pondría finalmente en marcha en 1984 al firmarse la primera *intesa* – con los valdenses – apenas unos días después de firmado el nuevo concordato con la Santa Sede. Desde Italia esta figura pasó a España, donde fue recogida en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (artículo 7) con el nombre de «acuerdos o convenios de cooperación», que quedaron también congelados durante doce años, hasta que se realizaron por primera vez – y de momento también última – en 1992, en los acuerdos con evangélicos, judíos y musulmanes.

Tanto Italia como España vieron en los acuerdos con minorías religiosas una oportunidad de hacer transitar sus relaciones de cooperación con el hecho religioso sobre una doble coordenada: por un lado, manteniendo su tradicional relación concordada con la Iglesia Católica; y por otro, compatibilizando esa tradición con los principios de neutralidad religiosa del Estado y de igualdad ante la ley. Naturalmente, esto fue posible por la propia evolución experimentada por los concordatos, especialmente tras el Concilio Vaticano II y su cambio de perspectiva sobre las relaciones Iglesia-Estado<sup>9</sup>. Los concordatos pasaron, de constituir una concesión de privilegios y apoyos mutuos entre la Iglesia y el Estado confesional que antes aparecía como ideal, a concebirse como instrumento para un estatuto jurídico adecuado que garantizase simultáneamente la libertad de la Iglesia Católica como institución y la libertad religiosa individual de los ciudadanos católicos.

Posteriormente, la experiencia italiana y española iría siendo adoptada por otros países europeos, especialmente en aquellos que, por una u otra razón, estaban en un proceso de remodelación de su regulación jurídica del hecho religioso, y vieron en ello una solución razonable para reconstruir sus sistemas de relación entre Estado y religión sobre la base del respeto a la libertad religiosa, y de lo que podríamos llamar una «neutralidad cooperativa» del Estado hacia el hecho religioso<sup>10</sup>. Así,

<sup>8</sup> Vid. los trabajos citados supra, en nota 6.

<sup>9</sup> Explicitada sobre todo, como se sabe, en la Declaración *Dignitatis Humanae*.

<sup>10</sup> Esa «neutralidad cooperativa» es distinta de lo que en Estados Unidos se ha llamado *benevolent neutrality*. Esta última simplemente subraya que el separatismo implícito en la *establishment clause* de la primera enmienda constitucional no lleva consigo necesariamente una deliberada exclusión de toda relación entre el Estado y

con los años se ha extendido a varios países postcomunistas del Este de Europa como Hungría, Polonia o Eslovaquia, donde se tiende a garantizar a ciertas minorías con particular arraigo social un régimen análogo al de la Iglesia Católica. La posibilidad de estos acuerdos también se ha recogido en la legislación de Portugal (capítulo V de la *Lei da Liberdade Religiosa* de 2001), aunque de momento los únicos acuerdos realizados por el gobierno portugués no responden a esta previsión legislativa –se trata de dos acuerdos de 2009 y 2015 con una entidad internacional representativa del Islam chiíta (Ismaili Imamat), a la cual se reconoce cierta subjetividad jurídica internacional y se establece su sede en Lisboa (Machado 2003, 160)<sup>11</sup>.

Interesa hacer notar que tanto los países concordatarios como aquellos que tienen también acuerdos con otras confesiones religiosas han adoptado normalmente una bilateralidad «dinámica» y no «estática». Es decir, no se han limitado a establecer un marco general pactado de cooperación y garantías que luego es desarrollado de manera unilateral por el Estado. Al contrario, con frecuencia los pactos iniciales han dado lugar a posteriores acuerdos sobre materias específicas; de manera que la bilateralidad tiende a tener fuerza expansiva y transformarse en procedimiento habitual de producción normativa para regular cuestiones de interés mutuo para Estado y confesiones.

El panorama que acabo de exponer tan sintéticamente se refiere sólo a los instrumentos bilaterales formales. Si además incluimos la bilateralidad en las relaciones entre Estado y religión que se manifiesta en la negociación o diálogo que preceden e inspiran la legislación unilateral del Estado, puede decirse que la bilateralidad en Europa es universal. Así, en Bélgica, Holanda o Irlanda, países reacios a adoptar normas bilaterales, al menos en tiempos recientes, el diálogo con las iglesias – y sobre todo con

las expresiones sociales del hecho religioso, de manera que resulta legítimo, y acaso obligado, extender a las confesiones e instituciones religiosas beneficios que el Estado dispensa a otras entidades que se considera contribuyen a una mejora social. En esta idea fundamental de la religión como socialmente beneficiosa coinciden la «neutralidad benevolente» y la «neutralidad cooperativa», pero la segunda va un paso más allá, y decide establecer relaciones de colaboración activa con la religión que pueden llegar a la bilateralidad de fuentes: algo que sería impensable en la actual cultura jurídica y política norteamericana. Una sentencia emblemática del Tribunal Supremo norteamericano en materia de «neutralidad benevolente» fue *Walz v. Tax Commission of the City of New York*, 397 U.S. 664 (1970), relativa a exenciones fiscales de entidades religiosas. Vid., sobre el tema, Miller, Flowers, 1996.

<sup>11</sup> Debo añadir, en todo caso, que la inaplicación de los acuerdos entre minorías religiosas y Estado es menos preocupante en Portugal que en España desde la perspectiva del principio de igualdad, pues la Ley de Libertad Religiosa portuguesa reconoce de manera general a las confesiones religiosas inscritas beneficios que en España están reservados – a veces sin justificación – a las confesiones que tienen acuerdo de cooperación con el Estado. Me referiré a esta cuestión más adelante, en el epígrafe 7 de este trabajo.

la Iglesia Católica – es regular. Incluso en Francia se produce ese diálogo con las confesiones religiosas, aunque en ocasiones suscite la sospecha de si va realmente dirigido hacia la cooperación, o más bien al control de la religión, especialmente cuando se trata de las comunidades islámicas. Como es de esperar, en los países que tienen, o han tenido, iglesias «establecidas», el diálogo entre Estado e iglesia oficial ha tenido cauces normativos peculiares en virtud de su particular relación de protección – y de control estatal – de la religión. Pero, en la medida en que esos países han ido experimentando una progresiva apertura hacia el pluralismo y la tutela de la libertad religiosa de las minorías, la costumbre del diálogo entre iglesias y Estado se ha trasladado a las religiones minoritarias, aunque naturalmente por otros cauces y con otras manifestaciones. Así, en Reino Unido ha crecido notablemente el *lobbying*, y las iniciativas de diálogo se han multiplicado con los años a distintos niveles, tanto con las iglesias mayoritarias como con las minorías, incluida la Iglesia Católica; hasta el punto de que hay quien ha hablado de la posible existencia de concordatos ficticios y tácitos (Doe 2006, 244 ss.). En Suecia, por su parte, después del abandono del sistema de iglesia oficial en 1998, las relaciones entre el Estado y la Iglesia Luterana tienden a contractualizarse en algunas áreas, en términos que ofrecen ciertas analogías con la praxis concordataria (Friedner 2006, 231 ss.).

La virtual universalidad de la bilateralidad en Europa, por lo demás, no debe extrañar. Todo lo contrario: resulta algo lógico, pues la experiencia muestra que en las relaciones entre Estado y religión, en realidad, la única alternativa real a la cooperación estatal con el hecho religioso institucionalizado es la hostilidad o la persecución. Y, afortunadamente, en la Europa civilizada, pese a los puntos nebulosos que pueden observarse en la práctica o a lo mucho que aún puede lograrse para afinar en la aplicación del principio de igualdad y evitar toda discriminación, predomina claramente la cooperación y el diálogo sobre la hostilidad.

Por otra parte, la observación de cómo ha evolucionado recientemente el mapa de la bilateralidad normativa en Europa permite algunas reflexiones de cierto interés. La primera se refiere a que la aceptación de la bilateralidad formal por parte del Estado lleva implícito el reconocimiento de una diversidad de competencias, objetivos y ámbitos de acción legítima del Estado y de las iglesias. El Estado renuncia en parte a su voracidad normativa<sup>12</sup> y admite que hay otras fuentes de normatividad legítimas con las que puede y debe dialogar y pactar, pues giran en torno a las decisiones que adopta el ser humano en su dimensión espiritual, que en principio ha de quedar fuera de la mano reguladora del poder civil. Es, en el fondo, la afirmación – al menos tácita – de la tradicional

<sup>12</sup> Más adelante volveré sobre este punto, en el epígrafe 5.

distinción entre las esferas secular y religiosa, que está en la raíz misma del progreso político en Occidente.

Desde una perspectiva cuantitativa, resulta revelador que una gran parte los países postcomunistas de Europa oriental – y en particular aquellos que han puesto mayor empeño en garantizar la libertad religiosa de todos, y no únicamente de las respectivas iglesias mayoritarias – tienen hoy un régimen bilateral de fuentes en materia religiosa, ya sea sólo concordatario o bien extendido a otras confesiones religiosas (Schanda 2006, 251 ss.)<sup>13</sup>. No deja de ser significativo que los países que han sufrido directamente la represión de la libertad religiosa – y de las demás libertades – entiendan que la bilateralidad es la opción más razonable y más segura para el futuro. Las relaciones concordadas con la Santa Sede han desempeñado aquí un papel fundamental: una vez abierto el camino para los católicos – se trataba de países de mayoría católica – esa opción se ha hecho asequible también, en algunos casos, para las minorías de otras religiones. Se ha cumplido también en esas naciones lo que, hace años, vaticinaba un jurista español inmediatamente después de promulgada la Constitución y firmado el concordato de 1979: que el nuevo concordato no sólo no iría en detrimento de la libertad religiosa de las minorías sino que, al contrario, actuaría como «paradigma extensivo», es decir, abriría posibilidades de cooperación estatal con otras confesiones minoritarias que adquiriesen particular arraigo social (Viladrich 1980, 292).

Vale la pena mencionar también que, en ese panorama de bilateralidad normativa, hay una generalizada ausencia de acuerdos con el Islam. La razón, al parecer, estriba en la dificultad de encontrar interlocutores representativos de la pluralidad de comunidades musulmanas. España es la excepción, por razones a las que me referiré después<sup>14</sup>.

Por otro lado, la bilateralidad normativa es a veces criticada alegando que, debiendo ser necesariamente selectiva, introduce desigualdades injustificadas entre distintos niveles de confesiones religiosas, dentro de las cuales habría algunas que resultarían «privilegiadas» respecto de las demás. Este apunte crítico, que sin duda es importante tener en cuenta, ha de ser matizado con una consideración. La diversificación de estatus jurídico de las confesiones no siempre procede de la bilateralidad; hay ordenamientos – como los de Hungría, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Alemania o Austria – en los que esa disparidad resulta de la aplicación

<sup>13</sup> En la articulación de las normas bilaterales en estos países, por razones obvias, ha ocupado un papel importante la cuestión de la restitución de propiedades incautadas por los regímenes comunistas.

<sup>14</sup> Vid. *infra*, epígrafe 7. Como antes indiqué, los acuerdos de Portugal con el Ismaili Imamat (vid. nota 11 y texto correspondiente) no son equiparables al Acuerdo de 1992 entre el Estado español y Comunidad Islámica de España, que tuvo lugar con la entidad que representaba la inmensa mayoría de las comunidades musulmanas existentes en España – una entidad civil constituida conforme al derecho español.

de normas unilaterales del Estado. Lo cual no la justifica necesariamente – habrá que analizar cada caso – pero sí revela que el problema no es la bilateralidad en sí, ni tampoco la diferencia de estatus jurídicos, sino más bien las razones en las que tales diferencias se fundamentan. Pienso que es más importante la voluntad política sincera de implementar el principio de igualdad que el instrumento que se elija para regular la situación jurídica de las confesiones, que normalmente responde a circunstancias históricas y a demandas sociales. Tanto la bilateralidad como la unilateralidad pueden ser utilizadas para bien o para mal.

Pero esto nos lleva ya a otro tipo de reflexiones sobre el significado y los condicionantes de la bilateralidad, a las que dedicaré las páginas que siguen. Reflexiones que tienen un doble hilo conductor. Por una parte, el predominio de la bilateralidad en Europa podrá calificarse de positivo o negativo, según la perspectiva personal, pero en todo caso ha de constituir un punto de partida innegable. Además, un análisis contemporáneo de la bilateralidad debe también situarla en el contexto de los antiguos debates – sobre todo en Italia, Alemania y España – sobre si el factor religioso debe ser sometido al derecho común o a un derecho especial (o, más precisamente, específico), lo cual a su vez conecta con la no menos antigua tensión entre separatismo y cooperacionismo como dos modos fundamentales, y en principio opuestos, de entender las relaciones entre Estado y religión.

## 2. Posiciones personales, realismo, derecho, política

Al abordar las cuestiones que suscita la bilateralidad en Europa, es inevitable que las posiciones personales acerca de la opción separatismo-cooperacionismo a nivel nacional desempeñen un papel importante, y estén siempre presentes, a modo de telón de fondo. Esas posiciones, además de traducirse en la exposición de *desiderata* en orden a propiciar futuros cambios legislativos, determinan muy distintas maneras de interpretar el régimen jurídico-positivo vigente en un momento dado. Y, cuando esa interpretación no se lleva a cabo sólo en entornos académicos, sino que se pronuncia por el gobierno en el poder, o por los tribunales – especialmente aquellos que tienen asignada la tarea de interpretar la Constitución – resulta evidente su incidencia en los concretos perfiles reales del sistema de relaciones formalmente establecido por la letra de la ley, o incluso por la letra de la Constitución misma.

Así, un planteamiento de corte separatista es susceptible de ser entendido – y aplicado – de forma radical, o bien en clave de cooperación con las confesiones en la medida en que la protección y promoción del derecho de libertad religiosa se haga prevalecer, en la práctica, sobre la separación entre religión y Estado. Los ordenamientos jurídicos norteamericano y

francés, pese a las opciones constitucionales, respectivamente, de *establishment clause* o de *laïcité*, ofrecen numerosos ejemplos de colaboración de los poderes públicos con las religiones institucionalizadas, que coexisten con expresiones de distanciamiento típicas del separatismo<sup>15</sup>.

La situación inversa también se produce. Un régimen jurídico inspirado en la cooperación, e incluso en la bilateralidad de fuentes – civiles y religiosas – del derecho eclesiástico, puede ser objeto de diversas lecturas, sobre todo cuando se trata de precisar los términos y el contenido de los acuerdos entre Estado y confesiones. Lo confirma la experiencia italiana, país en el que la doctrina se ha dividido entre posiciones pro-acuerdos y pro-separatismo sobre todo desde que, en 1976, la maquinaria gubernamental se decidiera finalmente a revisar los Pactos Lateranenses de 1929 con la Santa Sede, y también a dar vida a la figura constitucionalmente prevista de las *intese*<sup>16</sup>. Aunque el fervor de la discusión haya decrecido en los últimos años, los eclesiasticistas italianos se han pronunciado en casi todas las direcciones imaginables en materia de acuerdos Estado-confesiones, ya sea en favor de interpretaciones maximalistas de la cooperación estatal, ya sea en favor de interpretaciones restrictivas de cierto aroma separatista, declarado o no<sup>17</sup>. La creatividad de los universitarios italianos llegó en su día incluso a utilizar la expresión «acuerdos de separación», en un intento acrobático de conciliar la orientación pacticia de la constitución republicana con el modo – compartido o no – en el que pretendidamente ha enfocado el gobierno la conclusión de acuerdos con confesiones religiosas<sup>18</sup>. En España también pudo observarse una similar dualidad de planteamientos<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Vid. el interesante análisis comparativo entre Estados Unidos y Francia, desde una perspectiva histórica escrito por Chélini-Pont, Gunn 2005.

<sup>16</sup> No obstante, como se indicó antes, los resultados efectivos no llegarían hasta 1984, con la primera *intesa* con la Tavola Valdese.

<sup>17</sup> La literatura jurídica sobre las *intese* en Italia es inabarcable y ha analizado esta figura jurídica, en abstracto y en la práctica, y sus implicaciones para el ordenamiento jurídico italiano, desde toda perspectiva posible, incluida su relación con una hipotética futura ley de libertad religiosa en Italia, debatida desde hace décadas. Sobre esto último vid. el volumen colectivo Zaccaria, Domianello, Ferrari, Floris, Mazzola 2020. En relación con las *intese*, y además de algunos otros que se citarán más adelante, los siguientes trabajos dan idea de cómo se ha desarrollado el pensamiento jurídico italiano en esta materia con los años: Mirabelli 1984; Casuscelli 1987; Vitali 1988; Colaiani 1990; Folliero 2010; Ferrari 2013; Varnier 2014; Bettetini 2016.

<sup>18</sup> Cfr. las referencias a esa expresión que se contienen en Bertolino 1984, 359; Botta 1987, 117; Casuscelli 1985, 221.

<sup>19</sup> La mayoría de la doctrina jurídica española se posicionó a favor de los acuerdos con las confesiones como un modo razonable y eficaz de implementar el principio constitucional de cooperación y de facilitar el ejercicio de la libertad religiosa. Más restrictiva fue la posición de Llamazares y sus seguidores (vid. D. Llamazares, *Acuerdos del Estado con las confesiones religiosas (F.E.R.E.D.E. y F.C.I.)*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1991 – Addenda a la 1ª ed. de su manual «Derecho eclesiástico del Estado»), alguno de los cuales llegó incluso

Lo anterior pone de relieve la importancia del realismo a la hora de comprender lo que de verdad significan el separatismo y el cooperacionismo. Más allá de modelos estereotipados, o autodefiniciones solemnes, incluso en el plano constitucional, el análisis de un régimen jurídico del hecho religioso debe mantener la mirada firme en el dato jurídico positivo: no sólo el fundamental o constitucional, sino también el que se halla enclavado en niveles inferiores de legalidad, e incluso a niveles encuadrables en la actividad administrativa y judicial más que en la legislativa. Por ello se ha advertido, con razón, acerca de la necesidad de evitar la obsesión por las etiquetas clasificatorias supuestamente descriptivas del sistema de relaciones entre sociedad civil y sociedad religiosa. Obsesión que, con frecuencia, no responde tanto a un afán de claridad conceptual como a la finalidad política de ocultar opiniones sustanciales tras la cortina de términos ficticiamente técnicos, desplazando el problema, desde la interpretación y comprensión de la realidad, a la interpretación y significado de las palabras<sup>20</sup>.

Una comprensión realista del concreto contenido normativo de un ordenamiento ayuda a matizar no ya sólo la calificación de separatista o cooperacionista, sino incluso también el propio significado de la opción teórica por la bilateralidad o la unilateralidad. Lo que de verdad importa es cómo, por encima de calificaciones formales, puedan calificarse las relaciones reales – que implican un componente político – entre grupos religiosos y poder político civil. Si esas relaciones son buenas, el pacto con las confesiones surgirá siempre, aunque sea como negociación officiosa de normas unilaterales del Estado. Un Estado formalmente separatista puede llegar incluso a una colaboración económica directa con confesiones religiosas (piénsese en las contribuciones de la administración francesa al mantenimiento de los templos católicos<sup>21</sup>). Y viceversa, en un régimen que se autocalifica como concordatario, pueden producirse tensiones notables, bien para llegar a un acuerdo con las confesiones, o bien a la hora de su aplicación práctica en conexión con otras normas del ordenamiento (piénsese en los abundantes puntos de fricción surgidos entre la jerarquía católica y el gobierno español desde el proceso de reforma política iniciado en la segunda mitad de los años 70, particularmente visibles en el área de enseñanza y religión<sup>22</sup>). En última instancia, la diferencia más importante

a mantener durante un tiempo, contra toda evidencia y contra el parecer del resto de la doctrina, que la cooperación era una mera técnica de promoción de la libertad religiosa y no un principio constitucional (vid. Fernández-Coronado 1983, 80 ss.).

<sup>20</sup> La apreciación, ya antigua pero certera, es de Onida 1981, 447.

<sup>21</sup> Vid. al respecto el clásico estudio de Metz 1977, 64 ss.

<sup>22</sup> Me remito en este punto a Palomino 2020, pp. 175 ss. Esas tensiones continúan hoy, y a veces se producen no sólo por la regulación de la enseñanza religiosa sino el enfoque de otras materias como la educación cívica; vid. al respecto el informe preparado para LIRCE por Palomino, Meseguer, Rodrigo 2022 (disponible en: <https://www.lirce.org/informes>).

entre los sistemas inspirados en la bilateralidad y aquellos que se inspiran en la estricta estatalidad de las normas de derecho eclesiástico se refiere a la existencia de garantías para el futuro.

Con todo esto, naturalmente, no pretendo negar la evidencia de que, en líneas generales, los ordenamientos que adoptan – explícita o implícitamente – el principio de cooperación proporcionan un mayor apoyo público a las confesiones religiosas. De hecho, éstas suelen preferirlos a los sistemas separatistas, y habitualmente tratan, en lo posible, de lograr un estatuto jurídico específico por la vía de un derecho acordado. La frecuente opción de los países postcomunistas de Europa por la bilateralidad es muy significativa a este propósito. Pero las relaciones Estado-confesiones no puede enfocarse desde la exclusiva óptica de los principios constitucionales, o de la literalidad de las normas jurídicas que definen la posición básica del ordenamiento ante el hecho religioso colectivo. Este es un terreno relativamente inestable, cuyas coordenadas son definidas por un conjunto de factores heterogéneos. Entre ellos, la actitud de las propias confesiones (o con más precisión, de sus autoridades), que puede ser de autolimitación, o bien de expansión hacia áreas más propiamente encuadrables dentro de la competencia del poder civil. Y, sobre todo, la actitud *de facto* de las autoridades del Estado hacia el fenómeno religioso, y hacia otros temas que, de modo más próximo o remoto, están conectados con él. Esto explica la paradoja de que, en un país separatista como el estadounidense, la colaboración económica indirecta del Estado con las confesiones, por vía de exenciones fiscales a las donaciones a iglesias o grupos religiosos, sea muy superior a la de España, cuyo ordenamiento jurídico en este ámbito se supone regido por el principio de cooperación por expreso mandato constitucional<sup>23</sup>.

### 3. *Carácter político de la elección del sistema de relaciones entre Estado y religión*

Por otra parte, conviene no olvidar algo elemental: que la adopción del separatismo o de la cooperación por parte de un Estado es resultado de una decisión de discrecionalidad política. La elección de uno u otra se produce normalmente a nivel constitucional y, junto con la elección de otros principios también constitucionales, define la posición fundamental del Estado ante el hecho religioso. Se trata, por tanto, de opciones que tienen

<sup>23</sup> Para un análisis relativamente reciente de cómo funciona el régimen tributario de las confesiones religiosas en Estados Unidos, vid. Newman 2019, pp. 681-710; desde una perspectiva comparada Durham, Scharffs 2018; desde una perspectiva jurisprudencial McConnell, Berg, Lund 2022, 305 ss. Para la regulación española, en un contexto europeo, vid. Meseguer 2019.

lugar a un nivel pre-jurídico. Aún más, son justamente esas opciones las que delimitan el marco fundamental de juridicidad dentro del cual han de desarrollarse las relaciones entre poder público y hecho religioso. Marco que constituye sólo el inicio, y que resultará después inevitablemente matizado por sucesivas decisiones de la legislación ordinaria, de la judicatura, y de la actividad administrativa (decisiones en las que, permítaseme insistir, las actitudes políticas continúan ejerciendo una influencia notable).

La primera consecuencia de todo ello es que, individualmente considerados, los principios que definen el sistema de relaciones entre Estado y religión no son susceptibles, en sí mismos, de una verdadera y propia valoración jurídica (excepto, naturalmente, que se tratase de principios que directamente atacaran la garantía del derecho de libertad de religión y creencias; por ejemplo, en la hipótesis de que un Estado declarase su hostilidad a la religión – o a las creencias no religiosas – o estableciese una religión como única legítima excluyendo la libre práctica de las demás). Más aún, la primera regla que actúa como punto de referencia para valoraciones jurídicas es la elección misma del modo en que el Estado decide afrontar el tratamiento del fenómeno religioso. Esa regla sirve para calibrar, en conexión con otros principios constitucionales, la juridicidad de posteriores actuaciones estatales. Pero la regla en sí no admite valoración jurídica: sólo cabe valorarla – positiva o negativamente – desde la perspectiva política, justificándola o censurándola en la medida en que se considere acierto o error su selección como el criterio más adecuado para la regulación del hecho religioso.

No obstante su carácter político, el sistema de relaciones entre Estado y religión no es completamente inmune a la crítica jurídica. En efecto, sean cuales fueren su perfiles concretos, se tratará normalmente de un sistema complejo, en tanto que integrado por distintos principios constitucionalmente establecidos, que reclaman una interpretación conjunta, y no sólo individualizada. Al jurista corresponde enjuiciar su coherencia interna, detectando, en su caso, las posibles contradicciones entre ellos: contradicciones conceptuales o, especialmente, funcionales.

Además, y sobre todo, la perspectiva jurídica de los principios es importante por lo que se refiere al desarrollo e implementación de esos principios mediante legislación, actividad administrativa y jurisprudencia. Principios de suyo legítimos podrían devenir menos legítimos en la medida en que su aplicación llevase consigo restricciones injustificadas de la libertad religiosa o discriminación por razón de la religión o creencias. Es lo que sucedería, por ejemplo, en el caso de un Estado que entendiera el separatismo de manera radical, hasta el extremo de limitar indebidamente la práctica de la religión; o de un Estado que, al poner en práctica la cooperación con las confesiones religiosas, lo hiciera sin respetar el principio de igualdad, introduciendo diferencias injustificadas de trato jurídico entre grupos religiosos. En esa línea ha venido pronunciándose el Tribunal de

Estrasburgo, haciendo notar que los estándares europeos de garantía de la libertad de pensamiento, conciencia y religión pueden matizar o condicionar los modelos nacionales de relación Estado-religión. Es decir, que si bien el Convenio Europeo de Derechos Humanos no impone un modelo uniforme por ser esta una materia íntimamente ligada a la historia y la cultura de cada país (en lo cual coincide con el planteamiento de la Unión Europea), la libertad de configuración del modelo en el ámbito nacional resulta limitada por la interpretación común en Europa de las consecuencias que implica la protección de la libertad religiosa<sup>24</sup>.

Trasladando esas ideas al tema que aquí interesa directamente, creo que serían desenfocados los intentos de justificar el separatismo o la cooperación – como tales – con argumentaciones estrictamente jurídicas, con la intención de mostrar que un sistema es más legítimo que otro. Desde el punto de vista jurídico-positivo, tan legítimo es el separatismo como el cooperacionismo, o incluso la confesionalidad del Estado o los Estados con «iglesias establecidas», ya que, en derecho positivo, la propia noción de legitimidad ha de partir de las decisiones políticas fundamentales que, mediante su inserción en la norma constitucional, han quedado situadas como base del ordenamiento.

Por eso, en el plano jurídico, la valoración de esas dos opciones sólo puede efectuarse desde el punto de vista de su relación funcional con los demás principios constitucionales en materia religiosa. Por ejemplo, advirtiendo los riesgos que el separatismo – o un determinado modo de concebirlo – puede implicar para el ejercicio real de la libertad de religión. O, en sentido opuesto, identificando las dificultades que la práctica del principio de cooperación puede presentar en cuanto a su armonización con los principios de neutralidad e igualdad. De manera que, como resultado de esa valoración conjunta, el juicio que se emitirá no será en términos de legitimidad o ilegitimidad, sino sobre todo en términos de propuestas acerca de los límites con que han de ser entendidos, en su conceptualización abstracta, y en su aplicación y desarrollo prácticos.

#### 4. *Cooperación y bilateralidad de fuentes. La discusión acerca del «derecho común»*

Algo parecido puede decirse de la adopción del sistema de fuentes bilaterales – de origen civil y religioso – como aplicación del principio de cooperación. La bilateralidad de las fuentes del derecho eclesiástico, si bien es incompatible con el separatismo, no es consecuencia necesaria del cooperacionismo. Sería inexacto, por tanto, identificar conceptualmente

<sup>24</sup> Vid. las observaciones y referencias que se incluyen más adelante, en el epígrafe 8.

cooperación y bilateralidad, aunque vayan a veces unidas en la práctica. El hecho de que un ordenamiento inspirado en la cooperación se incline además por la bilateralidad de fuentes es producto también de una decisión discrecional de carácter político, ya se encuentre formalizada en el propio texto constitucional, como en el caso italiano, ya esté contenida en una ley concebida como desarrollo directo de los principios constitucionales en materia religiosa, como en los casos español, eslovaco o portugués.

La bilateralidad como desarrollo de la cooperación, por tanto, aparece como opción que no admite en sí misma una valoración jurídica, por tratarse de un elemento dado – dato de hecho, y dato de derecho – que procede de decisiones tomadas en sede y en clave política. Se comprende entonces que la tarea de la doctrina jurídica no haya de consistir tanto en su aprobación o reprobación cuanto en definir correctamente sus dimensiones para encuadrarla dentro del marco de legalidad constitucional e internacional.

Por lo demás, no se pierda de vista que la elección de la actitud estatal ante el factor religioso no tiene lugar con absoluta independencia – que casi nunca existe en política – sino en el entorno de una concreta situación temporal y social. Se trata de decisiones que provienen de instancias de poder identificables, bajo la presión de determinadas circunstancias históricas en un determinado país, y su comprensión sólo es posible desde la perspectiva de la historia política del país en cuestión (que, sin duda, incluye una historia jurídica).

Ello no obsta para que la doctrina jurídica se haya ocupado extensamente – con especial sofisticación en Italia – de abordar las ventajas e inconvenientes respectivos de la bilateralidad y la unilateralidad de fuentes, de la cooperación institucionalizada y del separatismo, o del sometimiento del factor religioso a un derecho especial (o más propiamente, específico) o al llamado «derecho común». Naturalmente, la doctrina italiana ha abordado estas cuestiones desde la singular perspectiva de su sistema constitucional, condicionada por el hecho de que el artículo 7 de la Constitución venía a «constitucionalizar» los Pactos Lateranenses, y el artículo 8 obliga a regular el estatuto jurídico de las demás confesiones sobre la base de *intese* o acuerdos con el Estado.

Me interesa, en todo caso, detenerme un momento en las abundantes referencias de los eclesiasticistas italianos, ya desde antiguo, al derecho común como contrapuesto al derecho especial sobre el hecho religioso; referencias especialmente importantes entre los partidarios del primero y defensores del mayor grado de separatismo posible del Estado respecto a la religión, para evitar que la proliferación de la bilateralidad normativa se tradujera en lo que en su día se llamó «jurisdiccionalismo pluriconfesional».<sup>25</sup> En concreto, desearía hacer notar la inexactitud del término «derecho

<sup>25</sup> Me remito, sobre esta cuestión, a Martínez-Torrón 1994, 58 ss., y la bibliografía allí citada.

común» (Martínez-Torrón 1999, 95 ss), pues creo que el fenómeno jurídico es por naturaleza especial, en el sentido de específico, en tanto que siempre se dirige a la valoración de un determinado tipo de relaciones humanas, calificadas en virtud de un determinado criterio de especificidad.

Así, por ejemplo, cuando se postula la inconveniencia de un derecho especial para las confesiones religiosas, y la correlativa conveniencia de su sometimiento al derecho común de asociaciones, se está olvidando que el derecho de asociaciones no es común, sino especial para las asociaciones. Es decir, regula unas específicas relaciones humanas de acuerdo con un criterio de especificidad que toma como base el elemento de agrupación organizada de personas y bienes para el cumplimiento de diversos fines heterogéneos. De modo análogo, la referencia a un derecho especial para las confesiones religiosas no significa otra cosa que la elección de un criterio distinto de especificidad, centrado esta vez, no tanto en su carácter de agrupaciones organizadas de personas – aunque efectivamente lo sean – sino en su naturaleza y fines religiosos. Este último elemento es considerado por el legislador como el más importante a la hora de fijar el criterio que ha de presidir su normativa específica (lo cual evita, por otro lado, pronunciarse acerca de la discutible equiparación jurídica entre confesiones religiosas y asociaciones civiles). Observaciones similares, por lo demás, podrían hacerse a propósito de otras asociaciones para las que también existe un derecho específico. Piénsese, por ejemplo, en las sociedades mercantiles, las organizaciones sindicales o los partidos políticos, sujetos a una legislación específica distinta de la establecida para las asociaciones, sin que por ello se los considere objeto de un trato jurídico privilegiado y discriminatorio para los demás fenómenos asociativos. Se trata, simplemente, de que el legislador estima que hay razones objetivas para que su disciplina jurídica se estructure más sobre la base de su peculiar naturaleza y fines que sobre su condición de agrupaciones de personas.

Lo mismo cabe decir acerca de una normativa especial sobre el hecho religioso, al margen de su carácter colectivo o individual. Tal opción no significa una sustracción del ámbito de un pretendidamente existente derecho común. Significa únicamente la convicción de que ciertas relaciones humanas han de ser evaluadas tomando específicamente en consideración un dato que indudablemente las matiza de modo importante: el hecho de que los comportamientos humanos involucrados proceden del ejercicio de un derecho fundamental de la persona, la libertad religiosa. A ese elemento se le reconoce tanta relevancia que se prefiere crear una normativa *ad hoc* para las relaciones humanas a las que da origen, en lugar de sujetar éstas exclusivamente a las normas – no menos específicas – establecidas para tipos de relaciones calificadas en torno a otros elementos de especificación (por ejemplo, la legislación laboral, matrimonial, militar, etc.).

Se comprenderá, en consecuencia, que no me parezca adecuada la equívoca contraposición que habitualmente establecen las posiciones de

corte separatista entre un derecho especial sobre el hecho religioso y un supuesto derecho común. Ambos son necesariamente especiales, sólo que fundados sobre diferentes criterios de especialidad, y habiéndose dejado deliberadamente al margen el elemento religioso en el caso del llamado «derecho común». Considero, por ello, que el discurso separatista habría de reconducirse más bien hacia la discusión acerca de qué criterio de especificación sería más apropiado para determinar el encuadre valorativo de las relaciones entre personas que surgen del ejercicio – individual o colectivo – de la libertad religiosa. En tal sentido, una formulación más exacta de la tesis básica de las posiciones separatistas – tan defendible como discutible – consistiría en afirmar que, como una obligada manifestación de neutralidad estatal, debería excluirse el elemento religioso como uno de los múltiples criterios de especificación sobre los que pueden construirse los distintos sectores especiales que estructuran el conjunto del ordenamiento jurídico.

Retornando al concreto tema del derecho especial entendido en clave de bilateralidad normativa, abordaré en las siguientes páginas algunas de las cuestiones principales que, a mi juicio, plantea la bilateralidad en el contexto jurídico europeo.

##### *5. La ruptura del monopolio normativo del Estado*

La primera de esas cuestiones es el hecho de que la bilateralidad supone una ruptura del monopolio normativo del Estado, y no sólo en el caso de los concordatos en la medida en que estos implican pactar con otra institución – la Santa Sede – que tiene personalidad jurídica internacional. Esa quiebra del monopolio normativo estatal merecerá una valoración positiva para algunos – entre los que me encuentro – y negativa para otros, probablemente dependiendo de cuál sea la perspectiva personal desde la que se enjuicia el papel del Estado en la organización social. En la medida en que se atribuya al Estado la función de máximo – y en última instancia casi único – representante de la ciudadanía y responsable de la dinámica de una sociedad, su monopolio normativo aparece como una consecuencia lógica y deseable; y las excepciones a ese monopolio son naturalmente miradas con desconfianza y en principio rechazadas. Al contrario, cuando se parte de una concepción de la vida social que tiene al Estado como actor esencial pero no exclusivo, la pluralidad normativa no resulta excepcional ni anómala, sino expresión jurídica de la diversidad y complejidad social.

Las posiciones partidarias del monopolio normativo del Estado, al margen de sus diferentes perfiles políticos, parecen olvidar que una de las características que ha presidido el desarrollo de la cultura jurídica occidental ha sido tradicionalmente el pluralismo jurídico (Berman 1983, 9), y conectan intelectualmente con el comienzo histórico del Estado moderno, cuando este se impone definitivamente sobre el complejo sistema

de organización política de origen medieval, y deja al individuo – primero súbdito, en las monarquías absolutas, y luego ciudadano, cuando triunfan las democracias liberales – solo frente al Estado, sin agentes intermedios (Merryman 2007, 15 ss). Tal soledad no se concibe inicialmente como un problema, pues el Estado, sobre todo en los sistemas liberales, se muestra en el imaginario colectivo como garante de los derechos del ciudadano. No obstante, la evolución política europea (como la no europea) ha ido poniendo de manifiesto que el Estado, implícitamente presentado en su inicio como sustituto terrenal de la divinidad, era de todo menos perfecto, y en ocasiones, en lugar de ser el protector de los derechos del ciudadano, podía contribuir, por negligencia, connivencia o complicidad, a su explotación. La consciencia de esa realidad iría generando el surgir de los movimientos socialistas, los cuales, más allá de su triunfo en algunos países – y las dictaduras a que dieron lugar – dejarían en los ordenamientos jurídicos europeos la impronta de una necesidad de diálogo de los poderes del Estado con los actores sociales, sobre todo en el ámbito laboral. Eso se extendería más tarde a esa compleja red de servicios públicos que viene a ser como el andamiaje del Estado de bienestar contemporáneo.

El ideal político del Estado socialista presentaba, en sus diversas versiones, dudas inquietantes, y la praxis de las dictaduras socialistas, dentro y fuera de Europa, ha confirmado que esas dudas no eran infundadas. De ahí que se haya abandonado en la inmensa mayoría de países occidentales. No obstante, las doctrinas políticas de inspiración socialista han dejado huella en la concepción del Estado contemporáneo, que ha pasado a formar parte de la cultura europea y que incluye la costumbre del diálogo social. Según tal concepción, el Estado tiende a concebirse a sí mismo – y así lo hace explícitamente, por ejemplo, la Constitución española de 1978 – como un «Estado social de derecho», responsable no sólo de una garantía formal de las libertades, sino también de su garantía real; de modo que el Estado no sólo tiene la obligación negativa de evitar injerencias en los derechos fundamentales de los ciudadanos, sino también obligaciones positivas en tanto que deben eliminar los obstáculos que puedan interponerse de hecho en su ejercicio. Ello conlleva una curiosa paradoja: en comparación con lo que sucedía en el nacimiento de las democracias liberales, los Estados son ahora mucho más fuertes, con muchas más competencias, y son mucho más invasivos de la vida de los ciudadanos; pero al mismo tiempo se ven obligados a dialogar con algunos actores sociales que representan a los ciudadanos de cuyas vidas y de cuyos derechos son responsables. De alguna manera, ha sido el propio gigantismo del Estado el que ha contribuido a erosionar el monopolio normativo que asumió desde que la Revolución Francesa continuara la labor comenzada por el absolutismo monárquico.

En ese contexto, el diálogo con confesiones aparece como algo natural. Y su traslación al ámbito normativo en forma de bilateralidad, como un paso más allá, enraizado en dos factores: uno histórico, el antecedente de

los concordatos con la Santa Sede; y el otro conceptual, la autonomía de las confesiones religiosas, imagen de espejo de la autonomía del Estado respecto de las iglesias, que es consecuencia de la incompetencia del Estado en materia religiosa y no necesita aceptar el planteamiento de la iglesia como sociedad «perfecta».

En la doctrina jurídica italiana, desde antiguo (y, en menor medida, también en la española), el principio de la recíproca independencia y soberanía del Estado y de las confesiones ha sido utilizado tanto para justificar la conveniencia de las *intese* como para matizar los términos en que han de ser concebidas. Con líneas argumentales diversas, se ha tratado de fundamentar el reconocimiento estatal de la autonomía de las confesiones en la contribución que prestan al desarrollo de la personalidad individual del ciudadano; se ha subrayado que la autonomía religiosa es un dato de hecho incuestionable que pertenece a un orden distinto del estatal, se inspira en valores diversos, y posee un campo de competencias e intereses también diverso; y se ha indicado la vinculación existente entre el reconocimiento de la autonomía de las confesiones y la noción de pluralismo, insistiendo en que el pluralismo ideológico es uno de los valores sustantivos del ordenamiento, aplicable concretamente en materia de acuerdos. Desde otras perspectivas, se ha intentado justificar la necesidad de una bilateralidad frente a la unilateralidad normativa del Estado con una notable pluralidad de razonamientos: desde la satisfacción de los intereses religiosos de los ciudadanos, a la función promocional del Estado respecto a la tutela de los derechos fundamentales, la religión como uno de los «bienes del espíritu», la existencia de intereses convergentes entre religiones y Estado, o la legislación negociada como un elemento indispensable de la democracia participativa.

No es posible entrar aquí a analizar esa variedad de argumentos<sup>26</sup>. Pero sí deseo hacer notar una importante premisa tanto de la cooperación estatal con el hecho social religioso como de la bilateralidad y de la negociación que esta implica. Me refiero a la consideración de la religión como una realidad social positiva – que, naturalmente, no lleva consigo la consideración del ateísmo como realidad social negativa. No sería comprensible que el Estado cooperase, y aún menos pactase, con expresiones de sociabilidad humana que fueran negativas, o incluso irrelevantes. Al aceptar a las confesiones religiosas como destinatarias de la cooperación estatal, y como interlocutores válidos en un proceso de apertura del Estado hacia una normatividad externa que se coordine con su propio poder legislativo, el Estado reconoce implícitamente que las religiones institucionalizadas son un factor positivo de la vida social más que un factor de conflicto: tanto en abstracto, en la

<sup>26</sup> Me remito a este propósito a Martínez-Torrón 1994, 37-70. Desde entonces, la literatura jurídica sobre el debate entre bilateralidad y unilateralidad, especialmente la italiana, ha crecido de manera exponencial.

medida en que son resultado del ejercicio de derechos fundamentales, como en concreto, en la medida en que contribuyen de manera positiva a la vida social en diferentes ámbitos<sup>27</sup>. Esto incluye aspectos fácilmente cuantificables, por ejemplo las iniciativas de ayuda social fundadas en la caridad cristiana o en su concepto equivalente en otras religiones (una gran parte de ONGs son de directa o indirecta inspiración religiosa). Y también otros que no son cuantificables, como el de las virtudes cívicas: la condición de buen ciudadano requiere un alto grado de calidad ética, y las religiones suelen aportar motivaciones para el desarrollo moral de la persona que trascienden lo material y que, en la práctica, suelen mostrarse relativamente eficaces (desde luego, con gran frecuencia, mucho más eficaces que el solo temor a una sanción legal tantas veces improbable). Esta afirmación no es resultado de idealizar la religión y su impacto social. La experiencia de la pandemia de Covid-19 ha proporcionado numerosos ejemplos de cómo las religiones pueden contribuir al bien de la sociedad, y mueven a reflexionar sobre la importancia de la comunicación y la cooperación entre autoridades civiles e instituciones religiosas<sup>28</sup>.

Así entendida, la bilateralidad no aparece como destino ineludible de un Estado al que no queda más remedio que negociar con determinados entes sociales, sino como una «bilateralidad reflexiva», consecuencia de comprender que la religión produce más beneficio que perjuicio a la sociedad, y que resulta más respetuoso con el derecho a la autonomía religiosa negociar las normas que han de regular el estatuto jurídico de aquellas confesiones que tienen particular relieve o implantación social. Y, correlativamente, pierde sentido el mantenimiento de un férreo monopolio normativo del Estado, fundado más en un arcaico dogmatismo político que en el pragmatismo, la flexibilidad, y la apertura de miras que requiere la estructura jurídico-política de una sociedad inspirada en la tutela de derechos fundamentales – o, al decir de un jurista italiano, de un «Estado de derecho» que ha evolucionado hacia un «Estado de derechos» (Bertolino 1994, 77).

Por lo demás, ese planteamiento cuadra con la noción de democracia participativa en la que el Estado ha de compatibilizar su propia soberanía con la búsqueda del diálogo y la cooperación con los ciudadanos, y con las estructuras societarias en las que estos se integran, en lugar de fundar sus relaciones con la ciudadanía en una relación de estricta subordinación (Hollerbach 2006, 293 ss.). Y también se halla en sintonía con el enfoque

<sup>27</sup> Este hecho ha sido señalado desde antiguo. Vid. por ejemplo, desde perspectivas diversas Navarro-Valls 1998, 25 ss.; Berlingò 1992, 21 ss.; Vitale 1992, 8 ss. y 28 ss.; y, en el contexto de una revisión crítica de la interpretación judicial de la *establishment clause* de la Constitución norteamericana, Glendon, Yanes 1991, 477 ss.

<sup>28</sup> Vid. Martínez-Torrón, Rodrigo 2021; Madera 2021 (disponible en: <https://www.mdpi.com/books/pdfview/book/4495>); y los dos volúmenes publicados por el grupo de investigación DiReSom: P. Consorti 2020, Balsamo, Tarantino 2020 (ambos disponibles en: <https://diresom.net/category/ebook/>).

del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cuyo artículo 17 no se limita a respetar las opciones nacionales en materia de relaciones entre Estado y religión, sino que reconoce la «identidad y aportación específica» de las iglesias y confesiones religiosas y se compromete a mantener un «diálogo abierto, transparente y regular» con ellas<sup>29</sup>. De nuevo aquí encontramos un aprecio de la contribución positiva de las religiones – compatible con similar aprecio de la contribución de las «organizaciones filosóficas y no confesionales» – que es confirmada por la análoga referencia del artículo 11 del Tratado de la Unión Europea a las «asociaciones representativas y la sociedad civil»<sup>30</sup>. Una relación de diálogo y cooperación que impregna el entero funcionamiento de la Unión Europea<sup>31</sup>.

Ciertamente, un tal diálogo y cooperación no implica necesariamente bilateralidad formal en la producción normativa en relación con el estatuto jurídico de las confesiones religiosas, y bien puede traducirse simplemente en una normativa unilateral del Estado previamente consultada y negociada, en teoría más propicia para mantener el dogma del monopolio normativo del Estado. No obstante, la experiencia muestra que esa vía de la unilateralidad negociada ofrece algunos problemas de fiabilidad, sobre todo para las confesiones religiosas, pues se basa en la buena fe y en la voluntad política de concordia, y el clima político de Europa parece últimamente discurrir por cauces menos tranquilos. Dejar las cosas a la buena voluntad del gobierno no siempre es la mejor idea, como lo prueba el caso español y la inaplicación de las previsiones legales en materia de acuerdos de cooperación en los últimos treinta años (Martínez-Torrón 1994, 67 ss)<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Este es el texto del artículo 17 TFUE: «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 específica, la Unión mantendrá un diálogo abierto, transparente y regular con dichas iglesias y organizaciones».

<sup>30</sup> Así comienza el artículo 11 TUE: «1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión. – 2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil. (...)».

<sup>31</sup> Vid., por ejemplo, el Protocolo de Cooperación entre la Comisión Europea y el Comité Económico y Social Europeo de 2012 ([https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/di\\_ces5-2012\\_di\\_es.doc](https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/di_ces5-2012_di_es.doc)), y la Declaración Política de 2022 en relación con el mismo ([https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/protocol\\_on\\_cooperation\\_ec\\_eesc\\_-\\_fr\\_-\\_eesc-2022-04666-19-02-nb-tra-fr.pdf](https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/protocol_on_cooperation_ec_eesc_-_fr_-_eesc-2022-04666-19-02-nb-tra-fr.pdf)).

<sup>32</sup> Cuando escribía aquellas páginas, mi posición era más favorable a la unilateralidad previamente negociada. Las persistentes anomalías de la praxis jurídica española en estos años, sin embargo, me han movido a reconsiderar mi planteamiento por razones sobre todo prácticas, sin perjuicio de las posibles virtudes de la unilateralidad entonces defendida. Pero en derecho, la abstracción no acompañada de práctica sirve para poco

## 6. *La naturaleza jurídica de los acuerdos entre Estado y confesiones religiosas: ¿un debate obsoleto?*

Un tema clásico en esta materia es el debate acerca de la naturaleza jurídica de los acuerdos entre Estado y confesiones religiosas, especialmente en lo que se refiere a las confesiones distintas de la Iglesia Católica, pues en el caso de los concordatos o acuerdos con la Santa Sede puede decirse que existe un consenso en reconocerles naturaleza de tratado internacional, y así lo confirma la praxis de los distintos Estados, dentro y fuera de Europa. El problema surge en relación con los demás acuerdos, pues se llevan a cabo con entidades que, aun siéndoles reconocida autonomía propia, carecen de personalidad jurídica internacional. Y, en los sistemas de fuentes de los derechos occidentales, no parece haber lugar para un *tertium genus* entre los tratados internacionales y la legislación unilateral del Estado, a pesar de algún imaginativo intento de encontrar ese espacio intermedio entre derecho internacional y derecho interno en el ordenamiento jurídico español<sup>33</sup>.

En su día, en España, al promulgarse en 1980 la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, la doctrina jurídica abordó la cuestión de la naturaleza jurídica de los «acuerdos o convenios de cooperación» creados por el artículo 7 de la ley, con análogo esfuerzo y entusiasmo al que había mostrado la doctrina italiana en relación con las *intese*, sin llegar a conclusiones claras – o al menos mayoritariamente aceptadas – más allá de la importancia de buscar la mayor equiparación jurídica posible entre acuerdos con la Iglesia Católica (Santa Sede) y acuerdos con otras confesiones religiosas, bien fuera por la vía de interpretar restrictivamente el peso del derecho concordatario desde una posición de radical estatismo, o bien, más frecuentemente, tratando de interpretar extensivamente la importancia y fuerza vinculante de los demás acuerdos (Martínez-Torrón 1994, 95 ss.). Con el paso del tiempo, ese entusiasmo doctrinal ha ido perdiendo fuelle, no ya sólo por la dificultad de encontrar soluciones consensuadas, sino sobre todo por la fuerza misma de los hechos. Si gran parte del sentido de ese debate doctrinal consistía en determinar el grado de vinculación del Estado a esos acuerdos, tanto en el momento de aprobar legislativamente lo negociado por el gobierno con las confesiones como en lo concerniente al respeto futuro de las disposiciones de esas normas bilaterales, la praxis política ha sido evidente. Sin perjuicio de que el carácter internacional de los concordatos les aporte conceptualmente un refuerzo adicional de garantía y estabilidad, tanto las *intese* italianas como los acuerdos de cooperación españoles se han

a sus destinatarios. Me he ocupado recientemente de esas anomalías del derecho español en Martínez-Torrón 2023 (en prensa).

<sup>33</sup> Pedro Lombardía pensó haber encontrado esa posibilidad en las llamadas «leyes paccionadas» relativas al derecho de Navarra (vid. Lombardía 1981, 426 ss.), pero su sugerencia no tuvo apenas eco en la doctrina española y ha quedado olvidada.

mostrado como inequívocamente vinculantes, sin que puedan observarse diferencias significativas a este propósito con los concordatos, al igual que había sucedido antes con los *Kirchenverträge* en el derecho alemán<sup>34</sup>. Y lo mismo parece suceder en el resto de países europeos que han adoptado ese modelo normativo.

En otras palabras, la discusión sobre la naturaleza jurídica de los acuerdos entre Estado y confesiones religiosas – dejando a un lado los concordatos – ha ido siendo abandonada no tanto por el interés de la discusión en sí misma desde el punto de vista de los principios, sino sobre todo por su aparente falta de consecuencias prácticas (Hollerbach 2006, 292 ss.). ¿Significa esto que se trata de un debate obsoleto o innecesario? Depende.

Desde un punto de vista estrictamente conceptual, es difícil que la abundante discusión doctrinal sobre la naturaleza jurídica de los acuerdos extra-concordatarios produzca algún resultado diferente de los que ya ha producido, por insatisfactorios que estos puedan ser. Más sentido tiene poner el acento no tanto en el lugar que correspondería a los acuerdos en el «cielo de los conceptos jurídicos» de que irónicamente hablara Ihering, sino en cómo conciliar los actuales – y rígidos – esquemas de la estructura normativa de los Estados europeos con los perfiles jurídicos que merecen ser reconocidos a esos acuerdos, sobre todo en tres aspectos relacionados entre sí.

Por una parte, el reconocimiento de las confesiones religiosas como interlocutores válidos en un diálogo y proceso de negociación que termine por conducir a un acuerdo sancionado por ley del Estado. En rigor, no hay propiamente bilateralidad sin una interlocución basada en una posición de igualdad, al menos relativa, entre ambas partes. Y eso – si, de nuevo, exceptuamos los concordatos con la Santa Sede, por su personalidad jurídica internacional – presenta dificultades de peso para Estados como los europeos contemporáneos, celosos de su papel predominante en su relación con cualquier otro ente que no sea conceptualmente aceptado como Estado soberano. Fundamentar la posición de interlocutor válido de las confesiones distintas de la Iglesia Católica solamente en la autonomía religiosa como un aspecto del derecho fundamental de libertad religiosa podría ser insuficiente, en la medida en que es el propio Estado quien se atribuye la competencia para la garantía de ese derecho. Un fundamento más sólido de la capacidad de interlocución de las confesiones religiosas en posición de igualdad con el Estado habría de basarse en el reconocimiento de que tienen una entidad y una existencia que se sitúa más allá – *ad extra* – del terreno de juego delimitado por el derecho constitucional de un Estado, por el derecho de la Unión Europea o por el derecho internacional, por valiosos que sean esos instrumentos jurí-

<sup>34</sup> Me remito a los trabajos de Hollerbach y Mückl citados en nota 6.

dicos para su protección. A ese propósito, la referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (art. 17.3) a la identidad propia de las iglesias y confesiones puede abrir interesantes vías de reflexión<sup>35</sup>.

En segundo lugar, y en clara conexión con lo anterior, está la capacidad de los acuerdos con las confesiones religiosas para condicionar o limitar la libertad normativa del Estado. Una vez más, la situación de los concordatos es singular, pues su naturaleza de tratado internacional, y la personalidad jurídica de la Santa Sede, los colocan fuera del estricto entorno del derecho interno del Estado y limitan las posibilidades del legislador tanto a la hora de ratificar lo pactado por el ejecutivo – no pueden modificar su contenido – como, una vez entrados en vigor, de cara a su posible finalización o reforma. Pero en el caso de los acuerdos con otras confesiones religiosas la situación varía notablemente, pues lo normal es que lo pactado por el ejecutivo deba ser aprobado mediante una ley estatal; es decir, han de ser «transformados» en ley del Estado, y ese es el lugar que ocuparán en el esquema de fuentes del derecho nacional. Ya indiqué antes que, hasta ahora, el legislador ha respetado escrupulosamente el contenido de lo negociado y pactado por el ejecutivo, en el momento de su aprobación y en la vida posterior de los acuerdos. Pero eso no exime de preguntarse por la hipotética capacidad del legislador para actuar de manera distinta. A este propósito, sigo pensando que el único modo de abordar esa cuestión en el plano teórico es afirmar la *unilateralidad formal* de los acuerdos con las confesiones religiosas aprobados por ley, aceptando su carácter de ley unilateral del Estado; y al mismo tiempo, reconocer la necesaria *bilateralidad material* de su contenido normativo, por imperativo del propio derecho del Estado. Es decir, aunque sean formalmente una ley unilateral del Estado, es el propio derecho estatal el que impone que su contenido material normativo ha de ser determinado de manera bilateral. Y esa bilateralidad material auto-impuesta no sólo impide al legislador alterar ni siquiera mínimamente lo acordado por el ejecutivo en el trámite parlamentario de aprobación – de lo contrario no estaríamos ante leyes que aprueban un acuerdo previo – sino que también condiciona la capacidad del parlamento para introducir en el futuro en las leyes de aprobación modificaciones que no hayan sido previamente consensuadas con las confesiones respectivas<sup>36</sup>.

En fin, todavía resta un tercer aspecto, el relativo a la desigualdad existente entre la posición jurídica de los concordatos y la de los acuerdos con otras confesiones religiosas. Pienso que no es posible evitar la desigualdad de naturaleza jurídica entre los dos tipos de acuerdos, pero no me parece que eso sea necesariamente un problema. Lo importante, a mi

<sup>35</sup> Hollerbach 2006, 295-296.

<sup>36</sup> Me remito, para ulteriores detalles, y con referencia específica al derecho español, a Martínez-Torrón 1994, 105 ss.

entender, es asegurar que una tal desigualdad no constituya discriminación entre confesiones religiosas<sup>37</sup>. Es decir, garantizar que la diferencia de naturaleza jurídica no produzca desigualdades no justificadas en el estatuto jurídico de las respectivas confesiones – recordemos, por obvio que sea, que sólo constituye discriminación aquella desigualdad de trato que no está justificada de manera «objetiva y razonable», no persigue un «fin legítimo», o en la que no se da una «relación de proporcionalidad entre el fin perseguido y los medios empleados»<sup>38</sup>; y recordemos también que el principio de igualdad puede requerir que desigualdades de hecho se traduzcan en desigualdades de tratamiento jurídico<sup>39</sup>. A este respecto, por lo que me consta, y sin duda así ha sucedido en España y en Italia, los Estados europeos que ha adoptado la bilateralidad como principio de actuación en sus relaciones con las confesiones religiosas han intentado normalmente buscar la mayor equiparación posible y evitar la discriminación entre los estatus jurídicos reconocidos a las diversas confesiones con acuerdo, al menos en los aspectos más directamente relacionados con la libertad religiosa.

Así, las desigualdades existentes tienen más que ver con razones prácticas derivadas del tamaño o de la radicación social de las confesiones que con una concepción diferente de la libertad religiosa aplicada a unas u otras confesiones. Es lo que sucede con la organización de la enseñanza religiosa en la escuela pública o con la asistencia religiosa en instituciones públicas, que reclama estructuras distintas según se trate de la iglesia mayoritaria o de una confesión minoritaria; por ejemplo, la existencia de capellanías estables en penitenciarías o establecimientos militares puede justificarse en Italia o España en el caso de la Iglesia Católica, pero no necesariamente en el caso de otras confesiones (lo cual no exime, sin embargo, al Estado de buscar otras soluciones que permitan resultados similares para las religiones minoritarias<sup>40</sup>). En el caso del reconocimiento de efectos civiles del matrimonio, y concretamente por lo que concierne a los efectos de las decisiones de la jurisdicción eclesiástica en Italia, Portugal o España, la diferencia de trato entre el matrimonio

<sup>37</sup> En la misma dirección, Hollerbach 2006, 293.

<sup>38</sup> La doctrina sobre los criterios para la diferenciación entre trato específico y discriminación es antigua, y data de los primeros años de la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo: en concreto, de la sentencia en el *Caso lingüístico belga* (1968), inspirada en un informe de la entonces existente Comisión Europea de Derechos Humanos en un caso anterior, *Grandrath c. Alemania* (vid. los detalles y referencias en Martínez-Torrón 1986, 466 ss.).

<sup>39</sup> Cfr. la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos *Tblimmenos c. Grecia*, 6 abril 2000.

<sup>40</sup> En el caso de España, debo decir que, desafortunadamente, los distintos gobiernos han mostrado poca sensibilidad – y poca imaginación – en esta materia, conformándose con soluciones poco complicadas, pero también probablemente poco eficaces.

canónico de la Iglesia Católica y el de otras religiones – como la judía o islámica – no se debe tanto al tamaño o implantación social – aunque este sea un factor – cuanto más bien a la fiabilidad y homogeneidad que tiene la jurisdicción eclesiástica en comparación con otras jurisdicciones religiosas, así como a la importancia que tiene, desde la perspectiva de igualdad de sexos, la simetría de la posición jurídica de varón y mujer que preside la regulación jurídico-canónica del matrimonio, en contraste con la asimetría observable en otras tradiciones religiosas (Martínez-Torrón 2002, 66).

En materia de acuerdos con el Estado, pienso que los problemas de posible discriminación que existen hoy en Europa tienen más importancia en la selección de los interlocutores religiosos válidos, y en las diferencias entre la situación jurídica de aquellas confesiones que tienen acuerdo y aquellas que no lo tienen. Pero esto nos lleva al siguiente epígrafe.

### *7. Algunos problemas prácticos en la aplicación de los principios de igualdad y neutralidad*

En materia de acuerdos entre Estado y confesiones religiosas han surgido ciertos problemas prácticos – en algunos países europeos más que en otros – en relación con la aplicación de los principios de igualdad y neutralidad.

Por lo que concierne al principio de igualdad, la situación es particularmente importante en España. Por un lado, está la cuestión de la justificación de las diferencias existentes entre la garantía de libertad religiosa, respectivamente, para las confesiones con acuerdo y las confesiones sin acuerdo. Cuando se analizan los acuerdos de cooperación que el Estado concluyó en 1992 con las Federaciones Evangélica, Judía e Islámica – los únicos hasta el momento – se advierte que un porcentaje no desdeñable de su contenido, más que constituir propiamente materializaciones de la cooperación estatal con esas religiones, venía simplemente a hacer explícitos ciertos aspectos del derecho de libertad religiosa que, de suyo, serían protegibles por el mero recurso a su fundamento constitucional y legislativo. Aunque esa opción haya podido resultar beneficiosa en la práctica para las federaciones firmantes (que abarcan, junto con la Iglesia Católica, la gran mayoría de la población residente en España), puede inducir a equívocos entre lo que es propiamente expresión de cooperación estatal y lo que es consecuencia obligada del derecho de libertad religiosa que el Estado debe garantizar a todos los ciudadanos, sea cual fuere la confesión a la que pertenezcan. Me refiero a cuestiones como la protección del secreto ministerial, la asistencia religiosa y la práctica del culto en centros militares u hospitalarios, o

el descanso sabático<sup>41</sup>. Ello puede generar una desigualdad práctica entre los fieles de las confesiones religiosas con estatuto concordado y los de las restantes, en aspectos centrales del ejercicio de su libertad religiosa. De manera que la distinción entre confesiones con acuerdo y sin acuerdo, que en principio habría de traducirse simplemente en dos niveles de cooperación estatal con las religiones dependiendo de su arraigo social, está fácilmente abocada a crear en realidad dos niveles de tutela de la libertad religiosa: un nivel superior para las confesiones con acuerdo, y otro inferior para las restantes.

Por otro lado, la desigualdad es todavía más incomprensible en lo que concierne a las confesiones religiosas a las que se ha reconocido «notorio arraigo» en la sociedad española<sup>42</sup>. Estas confesiones cumplen los requisitos legales para poder celebrar un acuerdo de cooperación con el Estado<sup>43</sup>, pero no tienen perspectiva alguna de lograrlo en un plazo razonable. La causa es simplemente la falta de voluntad política de los gobiernos españoles – de diversa orientación política – que se han sucedido en España desde 1992<sup>44</sup>. Por razones nunca explicadas, y a diferencia de lo ocurrido en Italia y en otros países europeos, los gobiernos españoles han «congelado» la producción de acuerdos en 1992 y en ningún momento han dado señal alguna de querer volver a utilizar una figura jurídica que en su día fue celebrada por su novedad y por situar a las minorías religiosas de mayor implantación

<sup>41</sup> Me remito, para ulteriores detalles, a mis trabajos Martínez-Torrón 1994, especialmente 139-159; *Diez años después. Sugerencias sobre una posible revisión de los Acuerdos de 1992 con las Federaciones evangélica, israelita e islámica*, en «Los Acuerdos con las confesiones minoritarias. Diez años de vigencia» (coord. por J. Mantecón), Ministerio de Justicia, Madrid, 2003, pp. 87-140; y *El estatuto jurídico de las minorías religiosas sin acuerdo de cooperación en España*, en «Constitución, leyes de libertad religiosa, acuerdos, Derecho común» (coord. por P. Pardo Prieto), Servicio de Publicaciones de la Universidad de León, 2010, pp. 165-176.

<sup>42</sup> Hasta el momento, después de 1992, se ha reconocido el notorio arraigo a cuatro religiones en España: la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (mormones), 23 abril 2003; los Testigos de Jehová, 29 junio 2006; la Federación Budista, 18 mayo 2007; y la Iglesia Ortodoxa, 15 abril 2010. Cualquiera de esas cuatro religiones tiene más seguidores en España que las comunidades judías (aunque, desde luego, no tienen una comparable radicación histórica). Otras religiones han solicitado sin éxito ese reconocimiento. Para evitar arbitrariedades o inseguridad jurídica en esta materia, el gobierno dictó el Real Decreto 593/2015, 3 julio 2015, por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España, que todavía deja un margen de discrecionalidad relativamente amplio en la decisión sobre notorio arraigo. Para un análisis de ese real decreto, vid. López-Sidro 2015, 821-833.

<sup>43</sup> Es decir, inscripción en el Registro de Entidades Religiosas y reconocimiento de «notorio arraigo en España» (cfr. Ley Orgánica de Libertad Religiosa, art. 7.1).

<sup>44</sup> Algunas cuestiones conflictivas desde la perspectiva del principio de igualdad aplicado a las confesiones religiosas se encuentran mencionadas en los trabajos del volumen colectivo *Los Acuerdos con las confesiones minoritarias*, cit. en nota 41. En ese volumen se refleja, además, la percepción del problema por parte de las propias confesiones.

social en una posición jurídica virtualmente equiparable a la de la Iglesia Católica. El art. 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980, para evitar someter materia tan delicada a una reglamentación rígida que crease más problemas que soluciones, concedió en esta materia una amplia discrecionalidad decisoria al gobierno, confiando en que sería utilizada de manera razonable. La realidad, no obstante, ha sido muy diferente. Lo cual hace pensar en que el poder discrecional del Estado en estas cuestiones no puede ser ilimitado (y aún menos con un Tribunal Constitucional no particularmente inclinado a recordar las obligaciones positivas que el principio constitucional de igualdad implica para los poderes públicos, y que se aplican también a la bilateralidad normativa en España). El artículo 16.3 de la Constitución obliga al Estado a tener en cuenta las creencias de la sociedad española y a cooperar con las manifestaciones institucionalizadas del hecho religioso, pero no le obliga a escoger la bilateralidad como principio de actuación. Esa fue una opción del legislador en 1980. Ahora bien, una vez tomada esa decisión, ha de aplicarse de acuerdo al principio de igualdad, lo cual no se ha hecho desde hace años.

Aunque menciono problemas españoles, lo anterior no tiene interés sólo para España, pues situaciones análogas pueden producirse, y de hecho se han producido, en otros países europeos. De ahí que la jurisprudencia de Estrasburgo haya insistido en que el principio de igualdad (artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos) no sólo se aplica a la protección de la libertad religiosa *stricto sensu*, sino también a la cooperación estatal con la religión<sup>45</sup>. El Estado es libre de optar por mayores o menores niveles de cooperación, y es también libre de determinar las vías por las que esa cooperación transitará, pero debe implementar sus decisiones de una manera no discriminatoria para ninguna confesión religiosa.

Un segundo problema práctico, pero también conceptual, y relacionado ahora con el principio de neutralidad religiosa del Estado, es la selección de los interlocutores. Me refiero de nuevo a España: más allá de lo que acabo de indicar – no aceptar de hecho como interlocutor a quienes cumplen los requisitos legales, al dilatar *sine die* el comienzo de un proceso negociador – está la cuestión de la capacidad del gobierno para elegir el perfil religioso del interlocutor, que se encuentra en relación con la autonomía de las confesiones. El itinerario de los Acuerdos de 1992 entre el Estado español y las religiones protestante, judía e islámica es muy expresivo al respecto<sup>46</sup>. Poco después de que la Ley Orgánica de Libertad Religiosa se promulgara en julio de 1980, las comunidades judías y algunas iglesias evangélicas se pusieron en contacto con el gobierno haciendo saber su interés en negociar un acuerdo de cooperación que

<sup>45</sup> Volveré sobre este punto al final, en el epígrafe 8.

<sup>46</sup> Me remito, para ulteriores detalles y referencias, a Martínez-Torrón 1994, 129 ss.

delimitara su estatuto jurídico. El proceso negociador no sería particularmente rápido, pero desde el primer momento el gobierno hizo clara su intención respecto a quiénes consideraría interlocutores: religiones en el sentido amplio – es decir, tradiciones religiosas – negándose tajantemente a admitir una pluralidad de interlocutores pertenecientes a la misma tradición religiosa.

Esto hizo que las distintas comunidades judías e iglesias protestantes hubieran de constituirse en federación. Fueron estas federaciones – mediante sus representantes – los verdaderos interlocutores del gobierno, y a ellas se les reconoció el «notorio arraigo» en la sociedad española que la ley exige para concluir un acuerdo de cooperación con el Estado. La singularidad es que son federaciones civiles, compuestas por una diversidad de comunidades o iglesias, que en el caso de los evangélicos es particularmente dispar. Por ejemplo, la FEREDE (Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España) integra entre sus miembros a la Iglesia Adventista del Séptimo Día ¡e incluso a la Iglesia Ortodoxa Griega!, por la única razón de que sus relaciones con el protestantismo español eran buenas, que eran consideradas como cristianas, y que era un modo de asegurar que participarían de un nuevo estatuto jurídico bastante parecido al de la Iglesia Católica y notablemente distinto de las demás confesiones religiosas, por lo que se refiere a la cooperación estatal. En el caso de las comunidades islámicas el proceso de integración en una federación fue más lento y problemático, por discrepancias entre los representantes de las distintas comunidades. Hasta el punto de que, incapaces de unificarse en una sola federación, se constituyó una Comisión Islámica de España compuesta por dos federaciones, que fue la firmante del Acuerdo de cooperación de 1992 con el Estado. Las vicisitudes y tensiones que se han sucedido en la vida posterior de la Comisión Islámica (Rossell 2021, 219 ss.) – en la que fueron integrándose más tarde otras federaciones y comunidades – reflejan el crecimiento y complejidad de la presencia del Islam en España, y sugieren que el Acuerdo de 1992 fue posible no sólo por la autoridad moral de algunos de los líderes musulmanes que fueron protagonistas del proceso, sino también porque la población musulmana en España era entonces mucho menor que ahora. Es muy probable que, si hoy se plantease ese mismo proceso negociador, hubiera sido inviable lograr la integración de las comunidades islámicas en España en un solo interlocutor ante el Estado, que es precisamente el problema experimentado en otros países europeos.

Conjeturas aparte, lo que deseo subrayar aquí es que la decisión del gobierno español de aceptar un solo interlocutor para cada tradición religiosa – judía, cristiana no católica, e islámica – confiere un cierto carácter artificioso a las respectivas federaciones (que, recuérdese, son de naturaleza civil). Su creación no respondía a ninguna razón religiosa o teológica, sino a motivos prácticos y estratégicos. La alternativa era simple: o se unificaban en su representación ante el Estado, o no habría

acuerdo de cooperación. Como hice notar antes, la aceptación de esa necesidad práctica fue más fácil en el caso de judíos y protestantes que en el de los musulmanes. Y es interesante señalar que las federaciones judía y evangélica han ido con los años desarrollando una cierta vida social propia e iniciativas comunes en el ámbito religioso que van mucho más allá de la mera interlocución con el Estado, y que probablemente no hubieran surgido de no haber sido impulsadas en su día por el gobierno a constituirse en una federación única. De manera que algo que en su día no parecía muy conforme con la neutralidad religiosa del Estado, y suponía una cierta injerencia en la autonomía organizativa de las confesiones religiosas, ha terminado por transformarse en una realidad libremente asumida por ellas y al parecer ha enriquecido su relación con confesiones afines. En claro contraste, las comunidades islámicas han presentado un panorama mucho más conflictivo entre ellas, y ciertas interpretaciones del Islam han buscado el predominio y no la concertación con las demás; lo cual se ha traducido no sólo en una creciente tensión en el interior de la Comisión Islámica de España, sino que también ha dificultado la aplicación de algunas de las previsiones del Acuerdo de 1992 – por ejemplo, por falta de acuerdo en materia de programas, textos y profesores de religión en centros públicos.

#### 8. *Instituciones europeas y bilateralidad*

No son estas, naturalmente, las únicas cuestiones que la bilateralidad plantea en Europa. Por ejemplo, hace dos décadas, en plena euforia por lo que entonces parecía un imparable proceso de integración política y jurídica en la Unión Europea, algunos juristas se interrogaban por la posibilidad de futuros acuerdos entre la Unión y determinadas confesiones religiosas. Y la respuesta era en principio afirmativa, teniendo en cuenta el contexto de los artículos antes citados de los Tratados<sup>47</sup> y las competencias propias de la Unión. Es más, se sugería que en ciertas materias, como el derecho al trabajo, la enseñanza profesional, la protección de datos o los medios de comunicación, esa clase de normas bilaterales pactadas entre la Unión y las confesiones no sólo eran aceptables sino que podrían ser muy útiles, aunque habrían de tenerse en cuenta, una vez más, las diferencias de naturaleza jurídica entre la Iglesia Católica y otras confesiones, implícitas en la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede (Hollerbach 2006, 296 ss.).

Sin embargo, la vida posterior de la Unión Europea ha discurrido por derroteros menos optimistas en cuanto a la integración más completa de

<sup>47</sup> Vid. supra, notas 29-31 y texto correspondiente.

los Estados miembros. Y, paralelamente, los responsables de las políticas de la Unión no han manifestado entusiasmo alguno por esa bilateralidad; al contrario, es la unilateralidad de la estructura decisoria de la Unión la que tiende a imponerse (también respecto a los Estados miembros, provocando tensiones, y a veces reacciones excesivas como el Brexit), matizada por el *lobbying* de diferentes religiones en las instituciones de Bruselas, para intentar que sus intereses sean tomados en cuenta<sup>48</sup>. Si exceptuamos la singular convención monetaria de 2009 entre la Unión Europea y el Estado de la Ciudad del Vaticano – que no trata de cuestiones religiosas sino de coordinación financiera, como consecuencia de la adopción del euro como moneda oficial del Vaticano – la bilateralidad normativa en las relaciones entre Unión y confesiones religiosas está de momento fuera del horizonte de lo previsible. Esa tendencia a la unilateralidad concuerda con una tendencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a emitir cada vez más sentencias que inciden en materia religiosa, incluida la autonomía de las confesiones, ignorando frecuentemente los planteamientos confesionales e incurriendo a veces, por eso mismo, en una falta de comprensión de la verdadera importancia de lo que está en juego en esos casos para las distintas iglesias o religiones. Y además, sin prestar atención a una deseable armonización con la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, pese a que uno de los aspectos más importantes en este campo es el de la sujeción de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos y, por tanto, a la doctrina del tribunal que está al cargo de su aplicación<sup>49</sup>.

La posición del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, precisamente, ha ido adquiriendo progresiva relevancia en materia de cooperación entre Estado y confesiones religiosas, y por tanto de bilateralidad normativa. La doctrina tradicional del Tribunal, desde antiguo, giraba en torno a la idea de que el Convenio Europeo no pretendía imponer ningún modelo uniforme de relaciones entre Estado y religión, siendo consciente de que esta es materia delicada, y estrechamente vinculada a la historia y la cultura de cada país (Evans 2001, 80 ss.; Martínez-Torrón, Navarro-Valls 2004, 216 ss.). Ese principio de respeto por la particular identidad nacional, que se traduce en un potencialmente amplio margen de apreciación discrecional de cada Estado en esta área, continúa estando vigente pero ha ido siendo matizado paulatinamente por el Tribunal de Estrasburgo como consecuencia de su interpretación del artículo 9 del Convenio, en una doble dirección.

<sup>48</sup> Algunas interesantes observaciones sobre la dinámica de las relaciones de las confesiones religiosas con las instituciones de la Unión Europea pueden encontrarse en Rynkowski 2021, pp. 49 ss.

<sup>49</sup> El tema es demasiado amplio para abordarlo aquí. Me remito al pormenorizado e incisivo estudio de Cañamares 2023 (en prensa).

Por un lado, se ha afirmado la importancia de una cierta neutralidad religiosa del Estado, entendida no como principio político o constitucional nacional – una suerte de *néo-laïcité* al estilo francés – sino como condición necesaria para que pueda existir una verdadera protección jurídica de la libertad de pensamiento, conciencia y religión. Una neutralidad cuyo núcleo consiste en que el Estado no puede emitir juicios de valor en materia estrictamente religiosa, pues invadiría entonces una esfera de autonomía intangible de personas y comunidades, que es además ajena a su ámbito de competencias<sup>50</sup>.

Por otro lado, y más directamente en relación con la materia que aquí nos ocupa, en los últimos años el Tribunal de Estrasburgo ha ido subrayando la importancia de aplicar el principio de igualdad consagrado en el artículo 14 del Convenio a la cooperación del Estado con las confesiones religiosas, mediante el conocido análisis en tres fases: toda diferencia de tratamiento jurídico debe fundarse en la existencia de justificación objetiva y razonable, objetivo legítimo, y relación de proporcionalidad entre el fin perseguido y los medios empleados<sup>51</sup>. Es decir, los Estados pueden ser responsables de discriminación no sólo cuando discriminan a personas o grupos respecto al grado de libertad religiosa que se les reconoce, sino también cuando establecen mecanismos de cooperación con las confesiones que se ponen a disposición solamente a algunas de ellas, sin aportar suficiente justificación para que a otras se les niegue el acceso a esa cooperación. En esa línea jurisprudencial, el Tribunal ha insistido en que el Convenio no genera ningún deber de cooperación estatal con las confesiones religiosas (una insistencia tal vez excesiva, sobre todo si se tiene en cuenta su doctrina sobre las obligaciones positivas de los Estados<sup>52</sup>). Ahora bien, si en uso de su legítima discrecionalidad se decide por la cooperación con las religiones, debe hacerlo de manera no discriminatoria: es decir, la cooperación con los distintos grupos puede ser desigual pero no arbitraria, y el Tribunal se reserva el derecho de revisar la justificación de tales desigualdades<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Cfr. las sentencias *Manoussakis c. Grecia*, 26 septiembre 1996, par. 47; y *Hasan and Chaush c. Bulgaria*, 26 octubre 2000, par. 78. Mi personal interpretación de esa noción paneuropea de neutralidad estatal está desarrollada en Martínez-Torrón 2018, 159-176. Un profundo y reciente análisis del concepto de neutralidad en Estrasburgo y sus implicaciones puede verse en Valero-Estarellas 2022.

<sup>51</sup> Cfr. supra, notas 38-39 y texto correspondiente.

<sup>52</sup> Para una breve y clara explicación de las obligaciones positivas del Estado en la jurisprudencia de Estrasburgo, vid. Akandji-Kombe 2007.

<sup>53</sup> Una de las sentencias clave a este propósito es *Magyar Keresztény Mennonita Egyház y otros c. Hungría*, 8 abril 2014, pero la posición del Tribunal ya había ido sido anticipada en algunas sentencias anteriores, y continuó en otras posteriores. Para un examen de esa jurisprudencia, con específica referencia a cooperación económica, vid. Meseguer 2020, pp. 903-917. La autora ha desarrollado más recientemente ese análisis desde una perspectiva más amplia en Meseguer 2023 (en prensa).

Esta doctrina parece sensata, y responde a la actual y creciente sensibilidad por el principio de igualdad ante la ley en las sociedades europeas: el Estado debe perseguir la igualdad real y no únicamente la formal. El problema de esta doctrina es su aplicación a situaciones concretas – problema frecuente, por lo demás, en cuestiones concernientes a la igualdad. A veces, parece que la revisión de las justificaciones que un Estado esgrime para un trato no igualitario es llevada a cabo por el Tribunal en clave más política que jurídica, de modo que su análisis rebasa el estricto ámbito de la justificación de la desigualdad – que me parece debe hacerse de manera restrictiva y con el mayor grado posible de respeto por la discrecionalidad de los Estados – y entra en un terreno que bien podría conceptuarse como una sustitución de las decisiones políticas que legítimamente corresponde tomar a los gobiernos y legisladores nacionales. El caso más claro, a mi juicio, es probablemente la sentencia *Magyar Keresztény Mennonita Egyház*, donde se llega a afirmar que la desigualdad en sí constituye violación de la libertad religiosa; de ahí los dos jueces que suscribieron un voto discrepante, subrayando que en esos casos la perspectiva debe ser la de un análisis cuidadoso de la existencia de discriminación.

Curiosamente, este nuevo rigor del Tribunal de Estrasburgo al aplicar el principio de igualdad a la cooperación estatal sólo ha existido, de momento, respecto a normas unilaterales del Estado. Pero, en principio, habría de ser aplicable también a la bilateralidad normativa. Es decir, que el Tribunal revisara la justificación de contenidos desiguales en los acuerdos con diversas confesiones religiosas, y también declarase la ilegitimidad de actuaciones de gobiernos que rehúsan concluir acuerdos con confesiones que reúnen las condiciones legales para ello. Muchos esperamos el día en que Estrasburgo se pronuncie sobre el hecho de que, a lo largo de más de treinta años, ningún gobierno español se haya tomado en serio la necesidad de negociar acuerdos de cooperación con las cuatro religiones que el propio Estado ha reconocido cumplen el mismo requisito de «notorio arraigo» que las tres tradiciones religiosas (judaísmo, protestantismo, Islam) con las que se firmaron y aprobaron por ley acuerdos de cooperación en 1992.

*Javier Martínez-Torrón*  
*Facultad de Derecho*  
*Universidad Complutense de Madrid*  
*Ciudad Universitaria s/n*  
*E-28040 Madrid*  
*jmtorron@ucm.es*

*Referencias bibliográficas*

- Akandji-Kombe, J.F. 2007. «Positive Obligations under the European Convention on Human Rights. A Guide to the implementation of the European Convention on Human Rights». *Human Rights Handbooks* 7, Council of Europe.
- Balsamo, F., D. Tarantino (a cura di). 2020. «Religion and the Spread of COVID-19 Pandemic», *DiReSoM Papers* 2 (in <https://diresom.net/category/ebook/>).
- Berlingò, S. 1992. *Enti e beni religiosi in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Berman, H.J. 1983. *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bertolino, R. 1984. «Ebraismo italiano e l'intesa con lo Stato». *Il Diritto Ecclesiastico* I, pp. 321-361.
- Bertolino, R. 1994. *L'obiezione di coscienza moderna. Per una fondazione costituzionale del diritto di obiezione*. Torino: Giappichelli.
- Bettetini, A. 2016. «Gruppi sociali, confessioni religiose, intese: sulla giustiziabilità di una pretesa all'avvio delle trattative preordinate alla conclusione di un'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost.». *Diritto e religioni* 11(1), pp. 88-104.
- Botta, R. 1987. «Un ramoscello d'olivo a Santena (itinerari separatisti nell'Accordo di Villa Madama)». *Il Diritto Ecclesiastico* I, pp. 117-136.
- Cañamares, S. 2023. *Derecho y factor religioso en la Unión Europea*. Cizur Menor: Aranzadi (in corso di stampa).
- Casuscelli, G. 1985. *L'Intesa con la Tavola valdese*, in *Concordato e Costituzione. Gli accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, a cura di S. Ferrari. Bologna. Il Mulino, pp. 213-248.
- Casuscelli, G. 1987. «Libertà religiosa e fonti bilaterali». *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* 3, pp. 85-100.
- Chélini-Pont, B., J. Gunn. 2005. *Dieu en France et aux États-Unis: quand les mythes font la loi*. Paris: Berg.
- Colaianni, N. 1990. *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Bari: Cacucci.
- Consorti, P. (a cura di). 2020. «Law, Religion and COVID-19 Emergency». *DiReSoM Papers* 1.
- Doe N., R. Puza (a cura di). 2006. *Religion and Law in Dialogue: Covenantal and Non-Covenantal Cooperation between State and Religion in Europe*. Leuven: Peeters.
- Doe, N. 2006. *The concordat concept as constitutional convention in church-state relations in the United Kingdom*, in *Religion and Law in Dialogue: Covenantal and Non-Covenantal Cooperation between State and Religion in Europe*, a cura di N. Doe e R. Puza. Leuven: Peeters, pp. 237-250.
- Durham, W.C., B.G. Scharffs. 2018. *Law and Religion: National, International and Comparative Perspectives*. Aspen: New York.
- Evans, C. 2001. *Freedom of Religion under the European Convention on Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.

- Fernández-Coronado, A. 1983. «Principio de igualdad y técnica de cooperación». *La Ley* 2, pp. 76-81.
- Ferrari, A. 2013. *Intese e sfide del pluralismo in Italia*, in *Laicità e libertà religiosa*, a cura di G. Dal Ferro. Vicenza: Edizioni Rezzara, pp. 31-48.
- Folliero, M.C. 2010. «Dialogo interreligioso e sistema italiano delle Intese: il principio di cooperazione al tempo della post-democrazia». *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)) 2, pp. 1-16.
- Fornés, J. 1980. *El nuevo sistema concordatario español. Los Acuerdos de 1976 y 1979*. Pamplona: Eunsa.
- Friedner, L. 2006 *Covenantal and non-covenantal cooperation of state and religions in Sweden*, in *Religion and Law in Dialogue: Covenantal and Non-Covenantal Cooperation between State and Religion in Europe*, a cura di N. Doe e R. Puza. Leuven: Peeters, pp. 231-235.
- Glendon, M.A. e R.F. Yanes. 1991. «Structural Free Exercise». *Michigan Law Review* 90, pp. 477-550.
- Hollerbach, A. 2006. *Religion et droit en dialogue: l'élément contractuel dans la coopération entre l'état et les communautés religieuses*, in *Religion and Law in Dialogue: Covenantal and Non-Covenantal Cooperation between State and Religion in Europe*, a cura di N. Doe e R. Puza. Leuven: Peeters, pp. 285-297.
- Hollerbach, A. 1994 (2ª ed.). *Die vertragrechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts*, in *Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland*, a cura di J. Listl, D. Pirson, vol. 1. Berlin: Duncker & Humblot, pp. 253-287.
- Llamazares, D. 1991. *Acuerdos del Estado con las confesiones religiosas (F.E.R.E.D.E. y F.C.I.)*, Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.
- Lombardía, P. 1981. *Los acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas en el nuevo Derecho eclesiástico español*, in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*. Milano: Giuffrè, pp. 413-431.
- López-Sidro, A. 2015. «El notorio arraigo de las confesiones religiosas en España a partir del Real Decreto que regula su declaración». *Ius Canonicum* 55, pp. 821-833.
- Lora, E. (a cura di). 2003. *Enchiridion dei Concordati. Due secoli di storia dei rapporti Chiesa-Stato*. Bologna: Edizioni Dehoniane.
- Machado, J. 2003. *Religious minorities in Portugal. Between the secular and the post-secular*, in *The Legal Status of Old and Religious Minorities in the European Union*, a cura di M. Ventura. Granada: Comares, pp. 153-163.
- Madera, A. (a cura di). 2021. *The Crisis of Religious Freedom in the age of COVID-19 Pandemic*. Basel: MDPI.
- Mantecón, J. (a cura di). 2004. *Los Acuerdos con las confesiones minoritarias. Diez años de vigencia*. Madrid: Ministerio de Justicia.
- Martín de Agar, J.T. 2010. *I concordati dal 2000 al 2009*. Roma: Librería Editrice Vaticana.
- Martín de Agar, J.T. 2000. *Raccolta di Concordati 1950-1999*. Roma: Librería Editrice Vaticana.

- Martínez-Torrón J., R. Navarro-Valls. 2004. *The Protection of Religious Freedom in the System of the Council of Europe*, in *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook*, a cura di T. Lindholm, W.C. Durham e B.G. Tahzib-Lie. Leiden: M. Nijhoff, pp. 209-238.
- Martínez-Torrón, J. 2023. *Cooperation between Religions and the State in Spain*, in *Dialogue and Concertation Between Philosophies of Life or Religions*, a cura di L.L. Christians, P. De Pooter y S. Wattier. Bruxelles: Larcier (in corso di stampa).
- Martínez-Torrón, J., B. Rodrigo (a cura di). 2021. *COVID-19 y libertad religiosa*, Madrid: Iustel.
- Martínez-Torrón, J. 1986. «El derecho de libertad religiosa en la jurisprudencia en torno al Convenio Europeo de Derechos Humanos». *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* 2, pp. 403-496.
- Martínez-Torrón, J. 1994. *Separatismo y cooperación en los acuerdos del Estado con las minorías religiosas*. Granada: Comares.
- Martínez-Torrón, J. 1999. *Religión, derecho y sociedad*, Granada: Comares.
- Martínez-Torrón, J. 2002. «La igualdad de sexos en el sistema acordado de relaciones entre Estado español y confesiones religiosas». *Aequalitas* 10-11, pp. 61-67.
- Martínez-Torrón, J. 2004. *Diez años después. Sugerencias sobre una posible revisión de los Acuerdos de 1992 con las Federaciones evangélica, israelita e islámica*, in *Los Acuerdos con las confesiones minoritarias. Diez años de vigencia*, a cura di J. Mantecón. Madrid: Ministerio de Justicia, pp. 87-156.
- Martínez-Torrón, J., R. Navarro-Valls. 2007. *Protecting conscientious objection as a fundamental right. Considerations on the draft agreements of the Slovak Republic with the Catholic church and other registered churches*, in *Výbrada vo Svedomí - Conscientious objection*, a cura di M. Moravčíková. Bratislava: Ústav pre vzťahy štátu a cirkví - Institute for Church-State Relations, pp. 573-596.
- Martínez-Torrón, J. 2010. *El estatuto jurídico de las minorías religiosas sin acuerdo de cooperación en España*, in *Constitución, leyes de libertad religiosa, acuerdos, Derecho común*, a cura di P. Pardo Prieto. León. Servicio de Publicaciones de la Universidad de León, pp. 165-176.
- Martínez-Torrón, J., W.C. Durham (a cura di). 2015. *Religion and the Secular State – La religion et l'Etat laïque*. Madrid: Universidad Complutense e International Center for Law and Religion Studies of BYU.
- Martínez-Torrón, J. 2018. *State Neutrality and Religious Plurality in Europe*, in *Religion, Pluralism, and Reconciling Difference*, a cura di W.C. Durham Jr. e D. Thayer. Abingdon: Routledge, pp. 159-176.
- McConnell, M., T.C. Berg, C. Lund. 2022 (5ª ed.). *Religion and the Constitution*. New York: Aspen.
- Merryman, J.H. 2007 (3ª ed.). *The Civil Law Tradition*. Stanford: Stanford University Press.
- Meseguer, S. 2019. *Financiación de la religión en Europa*, Madrid: Digital Reasons.
- Meseguer, S. 2020. «Prohibición de discriminar en materia de cooperación económica en la reciente Jurisprudencia de Estrasburgo». *Quaderni di diritto e política ecclesiastica* 3, pp. 903-917.

- Meseguer, S. 2023. *Cooperation with religious communities in the jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in *Dialogue and Concertation Between Philosophies of Life or Religions*, a cura di L.L. Christians, P. De Pooter y S. Wattier. Bruxelles: Larcier (in corso di stampa)
- Metz, R. 1977. *Églises et État en France*. Paris.
- Miller, R.T., R.B. Flowers. 1996 (5ª ed.). *Toward benevolent neutrality: church, state and the Supreme Court*. Waco: Baylor University Press.
- Mirabelli, C. 1984. «Alcune considerazioni preliminari sul principio pattizio». *Il Diritto Ecclesiastico* I, pp. 613-618.
- Navarro-Valls, R. 1998. *Justicia constitucional y factor religioso*, in *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, a cura di J. Martínez-Torrón. Granada: Comares, pp. 25-38.
- Němec, D., 2012. *Concordat Agreements between the Holy See and the Post-Communist Countries (1990-2010)*. Leuven: Peeters.
- Newman, G.M. 2019. «The Taxation of Religious Organizations in America». *Harvard Journal of Law & Public Policy* 42, pp. 681-710.
- Onida, F. 1981. *Sul concretamento giuridico del rapporto tra società civile e società religiosa negli anni settanta*, in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*. Milano: Giuffrè, pp. 441-468.
- Palomino, R. 2020 (8ª ed.). *Manual Breve de Derecho Eclesiástico del Estado*. Madrid: Universidad Complutense.
- Palomino, R., S. Meseguer, B. Rodrigo. 2022. *La educación cívica en la reciente reforma educativa (LOMLOE: Ley Orgánica 3/2020, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de Educación)* in <https://www.lirce.org/informes>.
- Robbers, G., W.C. Durham. *Encyclopedia of Law and Religion* (a cura di). 2015. Brill: Leiden (in <https://referenceworks.brillonline.com/browse/encyclopedia-of-law-and-religion>).
- Robbers, G. 2019 (3ª ed.). *State and Church in the European Union*. Baden Baden: Nomos.
- Rossell, J. 2021. «La Comisión Islámica de España: 30 años de interlocución y desarrollo del acuerdo de cooperación de 1992». *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* 38, pp. 219-252.
- Rynkowski, M. 2021, *The protection of religious minorities in EU law and policy*, in *The Legal Status of Old and Religious Minorities in the European Union*, a cura di M. Ventura. Granada: Comares, pp. 49-59.
- Schanda, B. 2006, *Covenantal cooperation of state and religions in the post-communist member countries of the European Union*, in *Religion and Law in Dialogue: Covenantal and Non-Covenantal Cooperation between State and Religion in Europe*, a cura di N. Doe e R. Puza. Leuven: Peeters, pp. 251-264.
- Tawil, E. 2017. *Recueil des accords en vigueur entre la France et le Saint-Siège*. Paris: Editions du Cerf.
- Valero-Estarellas, M.J. 2022. *Neutralidad del Estado y autonomía religiosa en la jurisprudencia de Estrasburgo*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

- Varnier, G.B. 2014. «Concordati e intese, diritto pattizio e diritto comune: le diverse possibili declinazioni dinanzi alle trasformazioni delle confessioni religiose e della società civile». *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)) 16: pp. 1-19.
- Ventura, M. (a cura di). 2021. *The Legal Status of Old and New Religious Minorities in the European Union*. Granada: Comares.
- Viladrich, P. J. 1980. *Los principios informadores del Derecho eclesiástico español*, in AA.VV., *Derecho eclesiástico del Estado español*. Pamplona: Eunsa, pp. 211-317.
- Vitale, A. 1992 (6ª ed.). *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*. Milano: Giuffrè.
- Vitali, E. 1988. «Accordi con le confessioni e principio di uguaglianza». *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* 4, pp. 75-88.
- Wagnon, H. 1935. *Concordats et droit international*. Gembloux: J. Duculot.
- Zaccaria, R., S. Domianello, A. Ferrari, P. Floris, R. Mazzola (a cura di). 2020. *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*. Bologna: Il Mulino.