

INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de este libro es dar a conocer el proceso de redacción del artículo sobre las iglesias y organizaciones no confesionales tal como figura en el artículo 17 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Se pretende transmitir una visión global de su desarrollo, situar los momentos centrales y contextualizar los debates más importantes.

El Tratado de Lisboa incorpora por primera vez al derecho primario un artículo específico con las reglas básicas de la relación entre las iglesias y organizaciones no confesionales y la Unión Europea en el artículo 17 del TFUE.

Este precepto se compone de tres párrafos. En los dos primeros, la Unión ancla su actuación en el respeto por el derecho nacional de los Estados miembros sobre la materia. La Unión Europea se compromete a respetar y no prejuzgar el estatuto jurídico de las iglesias, asociaciones o comunidades religiosas y a respetar las organizaciones filosóficas y no confesionales, tal como está reconocido en los distintos derechos nacionales. En el tercer párrafo del artículo 17, la Unión adopta una posición propia, original: reconociendo la identidad y aportación específica de estos grupos, se compromete a mantener un diálogo abierto, transparente y regular con ellos.

La redacción del artículo 17 del TFUE fue discutida y decidida en la *Convención sobre el Futuro de Europa*. Las posteriores Conferencias Intergubernamentales prácticamente se limitaron a confirmar y adoptar la redacción por ella propuesta. La Convención Europea fue un método innovador en la Historia del Derecho de la Unión Europea para la preparación de una Conferencia Intergubernamental y desplegó sus traba-

jos de febrero de 2002 a julio de 2003. El resultado de ese año y medio de debate sobre el futuro de la Unión fue la presentación del proyecto de *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Este mismo proyecto, con algunos cambios, dio lugar a la fallida *Constitución Europea*, aprobada en la Conferencia Intergubernamental de 2003-04 y firmada por los 25 en octubre de 2004. El Tratado de Lisboa pretendió preservar, en la medida del posible, las reformas aprobadas en la CIG 2003-04.

La Convención Europea abrió el proceso de reforma de los Tratados a nuevos participantes, tales como los miembros del Parlamento Europeo, de los parlamentos nacionales, de la sociedad civil organizada y de los países candidatos. Hubo, además, una mayor transparencia de sus trabajos en relación a reformas anteriores.

En concreto, la Convención dejó como legado más de medio centenar de propuestas del Praesidium, 6000 propuestas de enmiendas presentadas por los miembros de la Convención, 1812 intervenciones en los plenos, 773 contribuciones a los grupos de trabajo y círculos de debate, 6600 documentos generados por los grupos de trabajo y 900 generados por los círculos de debate, abundantes documentos de referencia; 386 contribuciones escritas, 1264 contribuciones de la sociedad civil a través del Foro... Estas cifras nos han permitido disponer de un abundante e inusitado material sobre el factor religioso y el proceso de integración. Por primera vez, y de manera ciertamente singular, se pudieron percibir las dimensiones e importancia del debate sobre el factor religioso en el proceso de integración europea y, más en concreto, en el proceso de reforma de los Tratados.

La Convención consiguió tener, en efecto, una relevante incidencia en el plano de la sociedad civil, generando un importante debate sobre el papel de la religión en la construcción europea. Grupos políticos, líderes religiosos y políticos europeos tomaron postura con relación al tema, favoreciendo que desde los medios de comunicación y también desde círculos académicos, religiosos y políticos surgiesen numerosas iniciativas en torno a esta discusión.

Los documentos de la Convención reflejan el particular periodo que la vida de la Unión atraviesa. Después de 50 años a la sombra de su mayor, y no poco importante, logro de paz dentro de sus fronteras, la Unión necesita llevar a cabo una reflexión sobre su futuro. Se reivindica, así, una Unión capaz de dar una respuesta institucional y política visible

a las expectativas y aspiraciones de los ciudadanos y que haga posible una Europa unida y eficaz en el siglo XXI.

Directamente referido a los asuntos concernientes a lo religioso, el debate en Europea es complejo y actual. Durante años, los temas relacionados con la religión en la esfera pública fueron una materia relativamente pacífica. Actualmente, el debate europeo se asoma a cauces más revueltos. Basta pensar en las más recientes querellas relativas a los símbolos religiosos en los espacios públicos y sus muchos matices. Por ejemplo, el resultado del referéndum de 29 de noviembre de 2009, que decide prohibir la construcción de nuevos minaretes en las mezquitas musulmanas en Suiza; la entrada en vigor en Francia, el 11 de abril de 2011, de la ley que prohíbe el *burka* y el *niqab* en cualquier espacio público, incluida la calle; o la controversia desencadenada por la primera sentencia *Lautsi* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que condenó a Italia por mantener crucifijos en las aulas escolares, la consecuente reacción del Gobierno italiano y la sentencia definitiva de la Gran Sala del TEDH que rectifica la primera sentencia.

Todos estos elementos hacen que esta investigación sea extremadamente interesante. La gran cantidad de documentos sobre el factor religioso generados en la Convención, su accesibilidad, la novedad de la temática a nivel europeo, su creciente relevancia social y la variedad de perspectivas desde la que cabe estudiarla fueron factores que llevaron a que este estudio se dirigiese a comprender la cuestión de la relación entre la Unión Europea y las iglesias y organizaciones no confesionales a través de los trabajos de la Convención Europea, que contó con la participación de más de 200 miembros de 28 países.

Con esta finalidad se procedió a una búsqueda y compilación exhaustiva de la documentación referida al factor religioso generada en la Convención. El paso siguiente fue un análisis sistemático de este material.

Es importante referir que debido a la novedad para la doctrina eclesiástica de muchas de las cuestiones que fueron planteadas en la Convención y la consecuente ausencia de doctrina específica sobre esas materias, en el libro que aquí se presenta se dio especial importancia a su contextualización en el Derecho de la Unión.

Se pretendió una relación de armonía y de enriquecimiento mutuo entre áreas que, por lo general, tienden a ignorarse mutuamente. En primer lugar, entre el Derecho eclesiástico y el Derecho de la Unión. Y en segundo lugar, entre la Historia del Derecho Europeo y el Derecho de

la Unión Europea. Después de más de medio siglo de existencia pueden plantearse seriamente nuevos conceptos emergentes tales como el de Historia del Derecho de la Unión Europea o el de Derecho Eclesiástico de la Unión Europea.

Conviene, asimismo, señalar que las pautas y el ritmo de este trabajo vienen marcados por los debates de la Convención en el proceso de redacción del artículo sobre las iglesias y organizaciones no confesionales. Quiere esto decir que serán objeto de un análisis más detallado aquellos temas que sobre la materia se destacaron en la Convención. Será tangencial, en cambio, la referencia a otras cuestiones que pueden tener un cierto interés académico o práctico, o ser relevantes desde el punto de vista del derecho interno, pero que no fueron abordadas en la redacción de este artículo, que tiene por objeto definir cuáles son las reglas básicas de la relación iglesias-Unión.

El trabajo se estructura en cinco capítulos. El primero y el segundo son fundamentalmente descriptivos. El primer capítulo tiene como protagonista a la propia *Convención sobre el Futuro de Europa* y pretende encuadrarla en el proceso de integración europea: desde sus antecedentes inmediatos, con especial énfasis en la *Declaración sobre el Futuro de Europa* (nº 23) aneja a las Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken, hasta el Tratado de Lisboa. Además, se detallan las principales características de este nuevo método negociador, su composición, funcionamiento, el ritmo de sus trabajos y los resultados obtenidos.

En el segundo capítulo se pretende transmitir una descripción de conjunto del proceso de redacción del artículo sobre las iglesias, situar las varias etapas de su redacción y los debates más importantes.

En los tres capítulos siguientes se pretende hacer una descripción pormenorizada de las discusiones más relevantes. En estos capítulos se ha considerado importante contextualizar las discusiones en el Derecho de la Unión para así comprender mejor sus implicaciones prácticas. Al final de cada capítulo se encuentra un análisis del contenido de los debates.

De este modo, el tercer capítulo hace referencia a la relación entre el estatuto jurídico de las iglesias y el principio del respeto de la identidad nacional de los Estados miembros por la Unión [artículo 4(2) del TUE]. En primer lugar se presenta la cláusula de la identidad nacional tal como figura en el Derecho de la Unión; después se describen los precedentes sobre el particular; en tercer lugar se exponen los debates de la

Convención sobre la relación entre este principio y el estatuto jurídico de las iglesias. El último apartado consiste en una valoración personal del debate.

El cuarto capítulo analiza la relación entre el estatuto jurídico de las iglesias y el respeto de los derechos fundamentales por parte de la Unión. Este estudio se centra en dos grandes temas. Uno, la relación entre el estatuto de las iglesias y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Dentro de esta problemática general destaca la cuestión de la relación del precepto con el artículo 10 de la Carta, que garantiza la libertad de pensamiento, conciencia y religión. El segundo tema incide sobre el papel de los derechos fundamentales en los límites a la protección de las iglesias y organizaciones no confesionales en los Tratados.

El quinto y último capítulo está dedicado a las discusiones surgidas en la Convención en torno al diálogo entre las iglesias y la Unión. El contenido del apartado 3 del artículo 17 del TFUE supone una aportación original y sumamente significativa de la Convención al texto de la Declaración nº 11 aneja al Tratado de Amsterdam. Por más que la práctica de este diálogo se viniera desarrollando desde tiempo atrás, su formalización en el Derecho originario supone, en efecto, un avance en la línea de la valoración positiva del fenómeno religioso, también en su vertiente institucional.

El volumen de la documentación manejada en este trabajo, como ya se ha hecho notar, es muy grande. Confío en que la investigación desarrollada contribuya a facilitar el conocimiento esencial de unas fuentes documentales tan extensas.

Finalmente, quiero expresar mi gratitud al Profesor Jorge Otaduy por su apoyo constante, lúcido y generoso a esta investigación. En el origen de este libro se encuentra el trabajo doctoral que, bajo su dirección, me permitió obtener el título de Doctor Europeo en la Universidad de Navarra.

También quiero manifestar mi gratitud a las instituciones que me acogieron como alumna visitante: al *Centre for Law and Religion* de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cardiff y en especial a su Director, el profesor Norman Doe; al *Christ Church College* de la Universidad de Oxford, a la Facultad de Derecho de la Universidad de Oxford y en especial al profesor Wolf Georg Ringe. En este apartado de reconocimientos y gratitudes no puedo dejar de mencionar, de manera muy especial, a mi familia.