

# COOPERACIÓN DEL ESTADO CON LAS CONFESIONES RELIGIOSAS. ESPECIAL REFERENCIA A LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

Silvia Meseguer Velasco

**Abogada ICAM**

Sumario: 1.- Introducción. 2.- Modelos de relación Estado-Iglesia en Europa. 3.- Evolución jurisprudencial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de cooperación con la religión. 4.- Consideraciones finales.

## 1.- INTRODUCCIÓN

La libertad de pensamiento, de conciencia y de religión en los términos que garantiza el artículo 9 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en adelante, el Convenio, la Convención o el CEDH)<sup>1</sup>, se considera uno de los fundamentos de las sociedades democráticas y plurales<sup>2</sup>. En su dimensión religiosa se concibe como factor esencial para conformar la identidad de los creyentes y su concepción de la vida, y también es un bien precioso para los ateos, agnósticos, escépticos e indiferentes. El pluralismo, conquistado a través de los siglos, depende de ello<sup>3</sup>.

En esta dirección, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, el Tribunal Europeo, Tribunal de Estrasburgo, la Corte o el TEDH), como máximo órgano de interpretación y aplicación del Convenio, se ha pronunciado sobre algunos conflictos que alcanzan a la tutela de la libertad e igualdad religiosas de los individuos y los grupos religiosos y ha delimitado una interesante doctrina sobre la protección de este derecho

---

<sup>1</sup> Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado por los Estados miembros del Consejo de Europa, en Roma, el 4 de noviembre de 1950.

<sup>2</sup> Vid. artículo 9 del CEDH: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, por medio del culto, la enseñanza, las prácticas o la observación de los ritos. 2. La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los demás”.

<sup>3</sup> *Kokkinakis c. Grecia*, ap. n° 14307/88, de 25 de mayo de 1993, § 31; *Buscarini y otros c. San Marino* [GC], ap. n° 24645/94, de 18 de febrero de 1999, § 34; *Serif c. Grecia*, ap. n° 38178/97, de 14 de diciembre de 1999, §§ 49 y 53.

fundamental<sup>4</sup>. En concreto, a su juicio, la libertad religiosa que emana del *forum internum* implica la libertad de poseer o no convicciones religiosas, modificarlas, y de practicar o no una religión, con carácter absoluto e incondicional, sin sujeción a restricción o límite alguno. En su dimensión externa, implica la libertad de manifestar la propia religión no sólo en privado, sino también en comunidad con los demás, y en el círculo específico de aquellos cuya fe se comparte. Desde esta vertiente, la libertad de religión podrá quedar sujeta a ciertas restricciones previstas por la ley y necesarias en una sociedad democrática si el objetivo de la injerencia es proporcional al fin legítimo perseguido<sup>5</sup>.

En paralelo, el Tribunal Europeo ha tenido la oportunidad de someter a revisión algunas cuestiones que, en una buena parte, estaban condicionadas por los diferentes estatus jurídicos que se reconocen a los grupos religiosos dentro de un mismo ordenamiento nacional<sup>6</sup>. En estos casos, las soluciones que ofrece no se detienen a valorar únicamente la injerencia en el ejercicio de la libertad religiosa colectiva<sup>7</sup>, sino que también se abordan, por una parte, desde la perspectiva del implícito mandato de *neutralidad e imparcialidad* que se exige a los poderes públicos en materia religiosa e ideológica<sup>8</sup>, y de la correspondiente salvaguarda de la *autonomía organizativa* que se

---

<sup>4</sup> Sobre el funcionamiento del Tribunal y la jurisprudencia relativa a la libertad religiosa, vid. J. MARTÍNEZ-TORRÓN, “La protección de la libertad religiosa en el sistema del Consejo de Europa”, en A. de la Hera y R. Martínez de Codes (coords.), *Proyección nacional e internacional de la libertad religiosa*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2001, pp. 99-131.

<sup>5</sup> Vid., entre otras, *Kokkinakis c. Grecia*, § 33; *Bayatyan c. Armenia* [GC], ap. n.º 23459/03, de 7 de julio de 2012, § 123; *Fernández Martínez c. España* [GC], ap. n.º 56030/07, de 12 de junio de 2014, § 124.

<sup>6</sup> Esta doctrina jurisprudencial se desprende, con carácter general, en *Manoussakis y otros c. Grecia*, ap. n.º 18748/91, de 26 septiembre de 1996, § 44; *Leyla Şahin c. Turquía* [GC], ap. n.º 44774/98, de 10 de noviembre de 2005, § 110; *S.A.S. c. Francia* [GC], ap. n.º 43835/11, de 1 de julio de 2014, § 131; *Izzettin Doğan y otros c. Turquía* [GC], ap. n.º 62649/10, de 26 de abril de 2016, § 113.

<sup>7</sup> Vid. artículo 11 del CEDH: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses. 2. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos. (...)”.

<sup>8</sup> Sobre la evolución interpretativa del principio de neutralidad en la jurisprudencia de Estrasburgo, vid. E. FOKKAS, “Directions in Religious Pluralism in Europe: Mobilizations in the Shadow of European Court of Human Rights Religious Freedom Jurisprudence”, en *Oxford Journal of Law and Religion* núm. 4 (2015), pp. 58-64; K. HENRARD, “How the European Court of Human Rights’ Concern Regarding European Consensus Tempers the Effective Protection of Freedom of Religion”, en *Oxford Journal of Law and Religion* Vol. 4 (2015), pp. 398-420; J. MARTÍNEZ-TORRÓN, “State Neutrality and Religious Plurality in Europe”, en W. C. Durham, Jr. y D. D. Thayer (eds.), *Religion, Pluralism, and Reconciling Difference*, Routledge, Nueva York, 2019, pp. 159-176; R. PALOMINO LOZANO, *Neutralidad del Estado y espacio público*, Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2014; J. RINGELHEIM, “State Religious Neutrality as a Common European Standard? Reappraising the European Court of Human Rights Approach”, en *Oxford Journal of Law and Religion* Vol. 6, núm. 1 (2017), pp. 1-24; M.ª J. VALERO ESTARELLAS, *Neutralidad del*

reconoce a las confesiones religiosas<sup>9</sup>. Por otra, desde la observancia a la *prohibición de discriminar* a los grupos religiosos en los términos del artículo 14 del Convenio que garantiza el derecho a disfrutar de la libertad de religión —y de cualquier otro derecho o libertad reconocido en el Convenio—, sin someter su ejercicio a discriminación alguna, que no se justifique en una causa objetiva y razonable<sup>10</sup>. Es decir, la distinción es discriminatoria cuando no persigue un objetivo legítimo, o cuando no existe una relación de proporcionalidad razonable entre los medios empleados y el objetivo que se pretende alcanzar<sup>11</sup>.

Además, el Tribunal de Estrasburgo con relativa frecuencia fundamenta sus decisiones en el legítimo *margen de apreciación* de los Estados y en la constitucionalidad de los diferentes *modelos de relación Estado-Iglesia* que se admiten en los países europeos<sup>12</sup>, así como en la posibilidad de elegir distintas formas de cooperación con los grupos religiosos<sup>13</sup>.

---

*Estado y autonomía religiosa en la jurisprudencia de Estrasburgo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 68-83.

<sup>9</sup> *Hassan y Tchaouch c. Bulgaria* [GC], ap. n° 30985/96, de 26 de octubre de 2000, § 62. Igualmente, entre otras, *Suyato-Mykhayliuska Parafiya c. Ucrania*, ap. n° 77703/01, de 14 de junio de 2007; *Fernández Martínez c. España* [GC], de 12 de junio de 2014.

<sup>10</sup> Vid. artículo 14 del CEDH: “El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación”.

<sup>11</sup> Vid. *Asunto relativo a ciertos aspectos del régimen lingüístico de la enseñanza en Bélgica c. Bélgica*, ap. n° 1474/62, de 9 de febrero de 1967, § 10; *Darby c. Suecia* (dec.), ap. n° 11581/85, de 23 de octubre de 1990, § 31. Igualmente, en *Alujer Fernández y Caballero García c. España* (dec.), ap. n° 53072/99, de 14 de junio de 2001.

<sup>12</sup> Vid. *Burden c. Reino Unido* [GC], ap. n° 10358/83, de 29 de abril de 2008, § 60; *Carson y otros c. Reino Unido* [GC], ap. n° 42184/05, de 16 de marzo de 2010, § 61. Existe abundante bibliografía sobre esta cuestión, vid. por todas: G. BORN, D. MORRIS y S. FORREST, “A Margin of Appreciation: Appreciating Its Irrelevance in International Law”, *Harvard International Law Journal* núm. 61 (2020), pp. 77 ss; M. EVANS y P. PETKOFF, “Marginal Neutrality. Neutrality and the Margin of Appreciation in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights”, en J. Temperman, T. J. Gun y M. Evans (eds.), *The European Court of Human Rights and the Freedom of Religion or Belief. The 25 Years since Kokkinakis*, Leiden, Brill Nijhoff, 2019, pp. 129 ss; K. HENRARD, “Shifting Visions about Indoctrination and the Margin of Appreciation Left to States”, *Religion and Human Rights* núm. 6, Vol. 3 (2011), pp. 245-251; A. LEGG, *The Margin of Appreciation in International Human Rights Law. Deference and Proportionality*, Oxford University Press, Oxford, 2012; H. C. YOUROW, *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence*, The Hague, Boston, London, 1996.

<sup>13</sup> Un estudio sobre esta cuestión se puede consultar en J. MARTÍNEZ-TORRÓN y R. NAVARRO-VALLS, “The Protection of Religious Freedom in the System of the Council of Europe”, en T. LINDHOLM, C. DURHAM y B. TAHZIB-LIE (eds.), *Facilitating Freedom of Religion and Belief: A Deskbook*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2004, pp. 209-238; J. MARTÍNEZ-TORRÓN, “Council of Europe y European Convention on Human Rights”, en G. ROBBERS y C. DURHAM (eds.), *Encyclopaedia of Law and Religion*, Leiden, 2016, pp. 165-185; R. UITZ, *Freedom of Religion*, Council of Europe, Strasbourg, 2007.

Por ello, este trabajo, limitado a la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, examina los pronunciamientos más recientes en los que se atribuye competencias para someter a revisión si los requisitos establecidos en la legislación nacional para adquirir la condición jurídica que les da acceso a la cooperación —y que se encuentran en estrecha conexión con el modelo constitucional de relación Estado-Iglesia—, pudieran atentar al ejercicio de la libertad religiosa en su dimensión colectiva, o pudieran resultar discriminatorios sin una causa objetiva y razonable que lo justifique<sup>14</sup>.

En suma, la exposición de esta línea argumentativa nos situará en disposición de analizar cuál es el concepto de cooperación del que parte el Tribunal de Estrasburgo y de las implicaciones jurídicas que conlleva en la delimitación de los estatus jurídicos de las confesiones religiosas. Dicho de otro modo, si las relaciones de cooperación únicamente se observan en aquellos sistemas cooperacionistas que, con diversos matices, específicamente adoptan un sistema de fuentes normativas bilaterales o si, por el contrario, dichas relaciones se aplican, de modo similar a la noción de neutralidad, en los sistemas de separación o de Iglesia de Estado. Para ello, antes de entrar en el estudio jurisprudencial, es necesario advertir sobre los riesgos de adoptar una posición excesivamente rígida en la clasificación de los modelos de relación Estado-Iglesia.

## **2.- MODELOS DE RELACIÓN ESTADO-IGLESIA EN EUROPA**

El Tribunal de Estrasburgo clarifica que en los países miembros del Consejo de Europa existe una amplia variedad de modelos de relación Estado-Iglesia que se encuentran en estrecha conexión con las circunstancias históricas, constitucionales y políticas de los Estados y que, con sus matices específicos, pueden agruparse en tres grandes categorías compatibles con los términos del Convenio<sup>15</sup>.

Recordemos que, por una parte, destacan *los sistemas confesionales* en los que el Estado se identifica con la existencia de una tradición religiosa mayoritaria, dotada de un estatus constitucional específico. Este sistema se establece, por citar algunos ejemplos, en Dinamarca, Islandia, Reino Unido y, con matices, en Armenia, Bulgaria, Georgia, Grecia, Moldavia, Rumania y Serbia, donde la Iglesia ortodoxa u otras Iglesias nacionales

---

<sup>14</sup> *Iglesia Metropolitana de Bessarabia y otros c. Moldavia*, ap. n° 45701/99, de 13 de diciembre de 2001, §§ 105 y 115-116.

<sup>15</sup> *Sindicatul “Păstoral cel Bun” c. Rumania* [GC], ap. n° 2330/09, de 9 de julio de 2013, § 138.

ocupan una posición preminente. Dicha asociación, como advierte el Tribunal Europeo, no exime al Estado miembro de observar su obligación de respetar los derechos y libertades consagrados en la Convención y en sus protocolos<sup>16</sup>. En concreto, la extinta Comisión indicó que la existencia de una religión mayoritaria o históricamente predominante no justifica la discriminación contra los grupos religiosos minoritarios<sup>17</sup>. Sostiene que cuando el Estado tiene el mandato constitucional de adherirse a una religión particular, debe establecer los beneficios estatales “sobre la base de *criterios razonables* relacionados con la consecución de los intereses públicos”<sup>18</sup>.

En la posición contraria, destacan *los sistemas de laicidad estricta* en los que se establece una separación completa entre el Estado y las confesiones religiosas. Es el modelo de Francia y Turquía, así como de Albania, Azerbaiyán, Ucrania y algunos cantones suizos en los que el Estado no prevé un estatuto jurídico específico para las confesiones religiosas, sino que dentro de su margen de apreciación las califica como meras asociaciones religiosas, sujetas al derecho común estatal y con una reducida autonomía institucional. A juicio del Tribunal Europeo, sin embargo, estos sistemas son igualmente compatibles con los valores de neutralidad e imparcialidad hacia todas las creencias religiosas que sustenta el Convenio sobre la base de la protección del pluralismo religioso propio de las sociedades democráticas actuales<sup>19</sup>. Probablemente la única manera que los Estados laicistas han encontrado para no traspasar el proclamado respeto a “las religiones, al pluralismo y a la diversidad”<sup>20</sup>, son las *relaciones institucionales concretas* entabladas con los grupos religiosos en aquellas áreas que son de interés común para ambas partes. En concreto, en materia de asistencia social, conservación del patrimonio cultural religioso, asistencia religiosa de los ciudadanos que se encuentran en situaciones especiales de restricción de libertad (centros penitenciarios, hospitalarios, etc.), y en los distintos modos previstos para la financiación pública de las religiones. El Código civil francés, por ejemplo, reconoce un sistema de exenciones a los donativos

---

<sup>16</sup> *Lautsi y otros c. Italia* [GC], ap. n° 30814/06, de 18 de marzo de 2011, § 68.

<sup>17</sup> *Darby c. Suecia*, § 45. Reitera este criterio en *Ásatriúarfélagið c. Islandia* (dec.), ap. n° 22897/08, de 18 de septiembre de 2012, § 2, y en *Izzettin Dogan y otros c. Turquía* [GC], ap. n° 62649/10, de 26 de abril de 2016, § 60.

<sup>18</sup> *Magyar Keresztény Mennonita Egyház y otros c. Hungría*, ap. n° 70945/11, de 8 de abril de 2014, § 133.

<sup>19</sup> *Leyla Şahin c. Turquía* [GC], § 108; *Dogru c. Francia*, ap. n° 27058/05, de 4 de diciembre de 2008, § 72; *Ebrahimian c. Francia*, ap. n° 64846/11, de 26 de noviembre de 2015, § 67.

<sup>20</sup> *Ebrahimian c. Francia*, § 67.

realizados a las asociaciones culturales con cuantiosas ventajas fiscales, superiores a las previstas con carácter general en sistemas cooperacionistas como España, Italia o Portugal<sup>21</sup>. Dentro de este grupo se sitúan otros países con sistemas dispares como Irlanda, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos que presentan una concepción de la laicidad *sui generis*, en los que la separación no se entiende en términos de estricta laicidad negativa, a pesar de que el Estado no mantiene relaciones convencionales con las iglesias.

Por último, en el resto de los países europeos se establece *un sistema de relaciones de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas*. Se trata de aquellos Estados cuyo modelo constitucional establece una separación formal con las iglesias y, al mismo tiempo, facilita relaciones de cooperación con distintos grados y modalidades. El origen de este sistema, como se sabe, se sitúa en los precedentes históricos y en la confesionalidad de algunos países europeos; en particular, en los Concordatos celebrados con la Iglesia católica, y en los acuerdos celebrados posteriormente en Alemania con las Iglesias evangélicas. En la actualidad, la tendencia general es celebrar un acuerdo con la Iglesia mayoritaria, con la posibilidad de alcanzar acuerdos similares con otras iglesias que deseen hacerlo<sup>22</sup>. Además, en algunos casos, se podrá someter a una confesión religiosa a un régimen especial y diferente de las demás, eximiéndola de la inscripción en el registro y reconociendo su personalidad *ex lege*<sup>23</sup>. En Austria, España e Italia, por ejemplo, la personalidad jurídica de la Iglesia Católica se encuentra históricamente reconocida y explícitamente regulada en un tratado internacional.

El sistema cooperacionista es el más extendido en toda Europa. Se detecta, con matices propios, por citar algunos ejemplos, en Alemania, Austria, España, Italia y Portugal, así como en numerosos países del Este de Europa, aunque el término cooperación no se indique como tal en todos los textos constitucionales<sup>24</sup>. La tendencia general es que en estos Estados se establecen distintas categorías de confesiones religiosas, normalmente en función de unos requisitos de carácter histórico y numérico, o del reconocimiento de

---

<sup>21</sup> *Association Les Témoins de Jéhovah c. Francia*, ap. n.º 8916/05, de 30 de junio de 2011.

<sup>22</sup> *Alujer Fernández y Caballero García c. España* (dec.); *Savez crkava "Riječ života" y otros c. Croacia*, ap. n.º 7798/08, de 9 diciembre de 2010, § 85.

<sup>23</sup> *Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) y otros c. Bulgaria*, aps. nos. 412/03 y 35677/04, de 22 de enero de 2009.

<sup>24</sup> Sobre el sistema de los países del Este de Europa, vid. B. SCHANDA, "Covenantal Cooperation of State and Religions in the post-communist Member Countries of the European Union", en R. Puza y N. Doe (eds.), *Religion and Law in Dialogue: Covenantal and Non-Covenantal Cooperation between State and Religion in Europe*, Peeters, Leuven, 2006, pp. 259 ss.

una confesión religiosa en la legislación interna con anterioridad a la adhesión a la Convención que permite a las autoridades nacionales, con un amplio margen de discrecionalidad, conformar un catálogo de privilegios que redundan en diferentes grados de protección jurídica del ejercicio de la libertad religiosa de las confesiones religiosas.

Ahora bien, la doctrina académica europea, especialmente la española e italiana, desde hace tiempo inciden en la necesidad de desmitificar los “modelos de relación”<sup>25</sup>, y no caer en rigurosas clasificaciones formales que, en una buena parte de los casos, adolecen de trascendencia jurídica práctica<sup>26</sup>. Por el contrario, se trata de poner el foco de atención en el *modo* en el que éstas relaciones se desarrollan, en su funcionalidad práctica y su coherencia con el resto de los principios constitucionales para abordar su objetivo principal: garantizar la libertad religiosa y de creencias de individuos y grupos en condiciones de igualdad.

Las razones alegadas por la doctrina basculan, con matices propios, alrededor de una misma cuestión: la división tripartita tradicional resulta *obsoleta* y de escasa utilidad para comprender lo que sucede en el campo de las relaciones entre la Iglesia y el Estado<sup>27</sup>, sobre todo, en el marco de las actuales sociedades europeas secularizadas en las que son escasos los ordenamientos jurídicos europeos que participan de forma “pura” en alguno de estos modelos; por el contrario, la mayoría son *modelos híbridos* que comparten rasgos distintivos de otros sistemas<sup>28</sup>. En efecto, los aspectos esenciales que tradicionalmente caracterizaban a cada categoría se han difuminado y no son posibles aplicarlos de un modo tan estricto como se originaron en sus respectivos países. Por ejemplo, en la actualidad, la noción de laicidad francesa ha evolucionado desde su concepción original; la frontera entre países católicos y protestantes no tiene eficacia práctica en el entorno europeo secularizado, y la cooperación, acuñada inicialmente para aquellos países que tenían firmados concordatos o acuerdos con otras religiones, admite hoy en día distintos modos y formas de diálogo y colaboración. Por recordar algunos ejemplos, en *sistemas*

---

<sup>25</sup> Vid. R. NAVARRO-VALLS, “Los modelos de relación Estado-Iglesias y el principio de cooperación”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* núm. 16 (2008), pp. 1-2.

<sup>26</sup> Cfr. J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Separatismo y cooperación en los acuerdos del Estado con las minorías religiosas*, Comares, Granada, 1994, p. 14.

<sup>27</sup> Vid. S. FERRARI, “Church and State in Europe: A Comparative Outlook”, disponible en <https://www.concordatwatch.eu/silvio-ferrari-on-church--state-in-europe--t6991>.

<sup>28</sup> Un interesante estudio sobre esta cuestión se puede consultar en R. PALOMINO LOZANO, “Los modelos de relación religión-Estado. Pervivencia de un instrumento de estudio en la era postsecular”, en *Estudios Eclesiásticos* Vol. 98, núm. 387 (2023), pp. 770-771.

*de teórica separación estricta* como Francia o Turquía se detectan características que corresponden propiamente a los sistemas de cooperación: exenciones fiscales a las donaciones, dotaciones presupuestarias para la conservación del patrimonio cultural, asistencia religiosa en ámbitos públicos y el diálogo cooperativo son una buena muestra de ello, y aún podríamos añadir las tentativas de un cierto control de la religión por parte del Estado. De igual modo, en sistemas de separación *sui generis* como en Bélgica: se financia la enseñanza religiosa en la escuela pública, se pagan sueldos a los ministros de culto y se establecen exenciones fiscales para los grupos religiosos e ideológicos. En sistemas *confesionales*, como Reino Unido, el Estado entabla relaciones de cooperación con otras confesiones, principalmente con la Iglesia católica, en materia de enseñanza religiosa o de protección de lugares de culto público.

Estas observaciones son trasladables a los sistemas tradicionalmente denominados *cooperacionistas*. Me refiero a que también es frecuente identificar a los países con acuerdos y convenios jurídicamente vinculantes como los que garantizan de una forma más eficaz la libertad religiosa frente a los que optan por sistemas de Iglesia de Estado o sistemas de estricta separación. Esto es cierto, sin duda. Sobre todo, en lo que se refiere a la existencia de *garantías* y al plus de *seguridad jurídica* que implican las relaciones bilaterales para ambas partes<sup>29</sup>. Pero, en estos sistemas, también se perciben algunas brechas en la igualdad que hacen dudar sobre si, en realidad, nos encontramos ante sistemas que establecen privilegios en favor de las Iglesias mayoritarias y en los que no existe cooperación alguna con las iglesias minoritarias. En esos mismos sistemas, además, es frecuente una confusión entre cooperación y bilateralidad, de manera que las virtualidades de la cooperación quedan reducidas a unos pocos grupos religiosos<sup>30</sup>. Este planteamiento se aprecia en el ordenamiento jurídico español, pero también en toda Europa; sobre todo, cuando al margen del sistema de relación Estado-Iglesias, la

---

<sup>29</sup> Sobre esta cuestión, vid. J. MARTÍNEZ-TORRÓN, “Reflexiones acerca de la bilateralidad de fuentes normativas sobre el derecho religioso en Europa”, en *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* Vol. 31, núm. 1 (2023), pp. 75-112; B. SCHANDA, “Covenantal Cooperation of State and Religions in the post-communist Member Countries of the European Union”, *cit.*, pp. 261-262.

<sup>30</sup> Vid. R. NAVARRO-VALLS, “Los modelos de relación Estado-Iglesias y el principio de cooperación”, *cit.*, p. 7.



obligación de garantizar la libertad religiosa se extiende a religiones no cristianas y especialmente al islam<sup>31</sup>.

### **3.- EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL EN MATERIA DE COOPERACIÓN CON LA RELIGIÓN**

En análoga dirección, el Tribunal Europeo matiza que la doctrina del margen de apreciación para establecer las relaciones entre el Estado y los grupos religiosos *no es ilimitada*, sino que necesariamente ha de tener en cuenta la tutela del pluralismo religioso de las sociedades occidentales<sup>32</sup>. Por tanto, la Corte de Estrasburgo mantiene su criterio tradicional de que la libertad de religión no implica en modo alguno que a los grupos religiosos necesariamente se les deba otorgar un estatuto jurídico específico distinto a los de otras organizaciones no religiosas. En particular, la celebración de un acuerdo entre el Estado y una confesión religiosa determinada en el que se establece un régimen especial en favor de esta última no contraviene, en principio, las exigencias de los artículos 9 y 14 del Convenio, siempre que exista una justificación objetiva y razonable de la diferencia de trato y que otras confesiones religiosas que deseen hacerlo puedan celebrar acuerdos similares<sup>33</sup>.

No obstante, en la evolución del criterio jurisprudencial, y sin derogar expresamente su doctrina tradicional, el Tribunal Europeo apunta que cuando un Estado ha creado un estatuto específico en virtud del cual se otorgan ciertos privilegios adicionales a determinadas confesiones religiosas, no sólo debe cumplir con su deber de neutralidad e imparcialidad, sino que también debe garantizar que los grupos religiosos tengan una oportunidad justa de solicitar ese estatuto, y que los criterios establecidos se apliquen de manera no discriminatoria de tal forma que, además, no quede afectada la autonomía organizativa de las confesiones religiosas<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Cfr. C. LAFONT, “Religious Pluralism in a Deliberative Democracy”, en F. Requejo y C. Ungureanu (eds.), *Democracy, Law and Religious Pluralism in Europe. Secularism and post-secularism*, Routledge, New York, 2014, p. 48.

<sup>32</sup> *Izzettin Dogan y otros c. Turquía* [GC], § 132.

<sup>33</sup> *Alujer Fernández y Caballero García c. España* (dec.); *Savez crkava “Riječ života” y otros c. Croacia*, § 85.

<sup>34</sup> *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas y otros c. Austria*, ap. n° 40825/98, de 31 de julio de 2008, §§ 92 y 97; *Cumhuriyetçi Eğitim ve Kültür Merkezi Vakfı c. Turquía*, ap. n° 32093/10, de 2 de diciembre de

En concreto, desde *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas y Savez Crkava "Riječ Života"*, el Tribunal Europeo comienza a atribuirse las competencias necesarias para valorar si de la denegación de la firma de esos acuerdos pudieran derivarse consecuencias negativas para el ejercicio de la libertad religiosa. De su doctrina se infiere que cuando la celebración de tal acuerdo no es un requisito necesario para la creación del derecho porque su ejercicio está regulado en la legislación nacional, no existe tal discriminación: el acuerdo sólo regula el modo en el que se hará efectivo el ejercicio de ese derecho. Por el contrario, cuando el Estado ha ido más allá de las obligaciones que le corresponden en virtud del artículo 9, no podrá en la aplicación de esos privilegios adicionales, adoptar medidas discriminatorias que contravengan la prohibición del artículo 14<sup>35</sup>.

En *Magyar Keresztény Mennonita Egyház y otros c. Hungría*, la Corte de Estrasburgo adopta de nuevo un enfoque más restrictivo sobre la legitimidad de los requisitos que el Estado puede exigir a las confesiones religiosas para acceder, entre otros, a ciertos beneficios fiscales<sup>36</sup>. Sostuvo que la revocación de la condición jurídica de algunas “Iglesias” que tenían tal estatus para pasar a integrar el colectivo de “meras organizaciones religiosas” sobre la base de unas condiciones establecidas en una Ley húngara de 2012: son un claro ejemplo de la discrecionalidad estatal, que vulnera la obligación de neutralidad e impacta directamente en el ejercicio de los derechos de libertad religiosa y asociación en los términos reconocidos en los artículos 9 y 11 de la Convención<sup>37</sup>. La Corte reconoció que se le debía otorgar un margen de apreciación a los Estados en la *elección de las formas de cooperación con las diferentes comunidades religiosas*<sup>38</sup>, pero sin que dicho margen se extienda a la clasificación entre las diferentes organizaciones religiosas, sobre todo, cuando ello implica que queden relegadas a un estatus que ofrece menos ventajas en términos de derechos y privilegios<sup>39</sup>. Además, tal

---

2014, § 45; *İzzettin Doğan y otros c. Turquía* [GC], § 175; *Ancient Baltic Religious Association “Romuva” c. Lituania*, ap. n° 48329/19, de 8 de junio de 2021, § 126.

<sup>35</sup> *Savez crkava "Riječ života" y otros c. Croacia*, §§ 58 y 107.

<sup>36</sup> Cfr. F. ARLETTAZ, “State Neutrality and Legal Status of Religious Groups in the European Court of Human Rights Case-law”, en *Religion and Human Rights* Vol. 11 (2016), pp. 192 y ss; S. LANGLAUDE DONÉ, “Religious Organizations, Internal Autonomy and other Religious rights before the European Court of Human Rights and the OSCE”, en *Netherlands Quarterly of Human Rights* Vol. 34/1 (2016), pp. 8-40.

<sup>37</sup> *Magyar Keresztény Mennonita y otros c. Hungría*, § 115.

<sup>38</sup> *Ibid.*, § 78.

<sup>39</sup> *Ibid.*, § 89. En todo caso, esta sentencia presenta votos particulares en los que se disiente de la opinión de la mayoría sobre la violación del artículo 9 de la Convención, sosteniendo que únicamente se trata de un supuesto de discriminación religiosa, sin causa justa y razonable.

distinción en la concesión de la personalidad jurídica podría incidir desfavorablemente en la percepción social de algunos grupos religiosos minoritarios<sup>40</sup>.

De modo análogo, en los asuntos *Cumhuriyetçi Eğitim ve Kültür Merkezi Vakfı c. Turquía* e *İzzettin Doğan y otros c. Turquía* [GC], se detectan injerencias en el desarrollo del principio de cooperación en materia de financiación y exención de impuestos a determinadas confesiones religiosas que, a su juicio, atentan al ejercicio de la libertad religiosa y a la prohibición de discriminar entre los grupos religiosos<sup>41</sup>. La importancia de estos pronunciamientos es que aluden a la cooperación del Estado con los grupos religiosos en un sistema de separación estricta como es el que preside las relaciones Estado-Iglesia en Turquía.

En concreto, en el asunto *Cumhuriyetçi Eğitim Ve Kültür Merkezi Vakfı*, el Tribunal sostiene que si un Estado establece un estatus privilegiado *para los lugares de culto* más allá de sus obligaciones en virtud de la Convención, se les debe ofrecer una oportunidad razonable y justa a todos ellos, sin que los poderes públicos puedan establecer unos criterios arbitrarios y discriminatorios. El trato diferenciado otorgado en este caso no tenía una justificación objetiva y razonable<sup>42</sup>. Por su parte, en *Izzettin Dogan y otros*, la Gran Sala sostuvo que la ausencia de un marco legal claro y reconocido para los cultos minoritarios generaba numerosos problemas legales, estructurales y financieros, por ejemplo, las comunidades en cuestión no podían recibir formalmente las donaciones de los fieles o las subvenciones estatales por lo que, a su juicio, el Estado demandado *excedió su margen de apreciación* en la elección de las formas de cooperación con las diferentes confesiones religiosas (principalmente los seguidores de la fe aleví), afectando de tal modo a su autonomía religiosa que implicaba una injerencia en el artículo 9 interpretado conjuntamente con el artículo 14 de la Convención<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, § 94. Por el contrario, para el juez Spano (al que se unió el juez Raimondi), los sentimientos subjetivos de los miembros de una comunidad religiosa a causa de su trato menos favorable por parte del Estado son irrelevantes a los fines de los artículos 9 y 11, siempre que no impidan manifestar sus creencias religiosas.

<sup>41</sup> *Cumhuriyetçi Eğitim Ve Kültür Merkezi Vakfı c. Turquía*, § 45; *İzzettin Doğan y otros c. Turquía* [GC], §§ 112, 164 y 175; *Ancient Baltic Religious Association “Romuva” c. Lituania*, §§ 121 y 126.

<sup>42</sup> *Cumhuriyetçi Eğitim Ve Kültür Merkezi Vakfı*, § 52.

<sup>43</sup> En la misma línea, sobre la denegación de exenciones fiscales de los lugares destinados al ejercicio público de culto, vid. *Asamblea Cristiana de los Testigos de Jehová de Anderlecht y otros c. Bélgica*, ap. n° 20165/2020, de 8 de abril de 2022.

En *Ancient Baltic Religious Association “Romuva” c. Lituania*, el Tribunal, una vez acreditado que la asociación demandante no planteaba riesgo para la seguridad pública y corroborada su naturaleza “religiosa” puesto que había sido registrada como tal asociación, dio la razón a los demandantes sosteniendo que la denegación de tal estatus y, por tanto, la diferencia de trato de las asociaciones religiosas no tradicionales no estaba justificada, había sido discriminatoria e implicaba una violación del artículo 14 interpretado conjuntamente con el artículo 9<sup>44</sup>.

En todos los casos, el problema, naturalmente, es que el Tribunal Europeo no determina con claridad cuándo se produce tal incidencia negativa en el ejercicio de la libertad religiosa. Con lo que, en definitiva, esta indicación tan general del Tribunal parece conducir a un círculo vicioso: o se refuerza el margen de apreciación de las autoridades nacionales para determinar los criterios de cooperación o, al contrario, se afirma el margen de apreciación “corrector” del propio Tribunal Europeo que le permita ejercer ese control cuando se deniega la cooperación, sin una justificación objetiva y razonable.

#### **4.- CONSIDERACIONES FINALES**

En definitiva, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los últimos años se desprende que los contornos de los distintos modelos de relación, de alguna manera, quedan difuminados para prestar mayor atención a las medidas adoptadas por el Estado para proteger el pluralismo de las sociedades contemporáneas. Lo que queda claro es que el Tribunal Europeo no se ocupa tanto de valorar las relaciones institucionales de los Estados, sino que se detiene a supervisar si en el desarrollo de sus actuaciones se han observado los *valores subyacentes* sobre los que gravita la Convención. Estos valores europeos son las piedras angulares de las decisiones del Tribunal y de los principios que han de estructurar las relaciones del Estado con la religión<sup>45</sup>; los que permiten dar unidad y presentar un marco general para garantizar el ejercicio *real* de los derechos fundamentales, más allá de las particularidades de sus sistemas de relación. Dicho esto, en ocasiones, en la práctica se produce la paradoja de que la protección se asentará sobre

---

<sup>44</sup> *Ancient Baltic Religious Association “Romuva” c. Lituania*, §§ 121, 126 y 168.

<sup>45</sup> Cfr. M. CHAIBI, “State and Church Relationships under the European Convention on Human Rights: A Value Framework for State Action”, en *Religions* núm. 13 (2022), 797, p. 15.

el margen de discrecionalidad estatal, que se ampliará o restringirá en función del modelo de relación Estado-Iglesia, y en detrimento de la tutela de los derechos fundamentales reconocidos en la Convención.

Con ello lo que quiero decir es que la elección de un sistema u otro es importante y está condicionada, sin duda, por razones históricas, sociológicas e identitarias de los Estados: *es una decisión política* que únicamente depende de ellos, y en el que las confesiones religiosas tienen escaso margen de actuación para elegir el sistema y los instrumentos jurídicos que exterioricen ese concreto modelo de relación. Referirse, por tanto, a los modelos de relación entre Estado-Iglesia implica tener presente que todos ellos, aunque sea en *diferente proporción*, basculan sobre el deber de respetar la neutralidad estatal, la recíproca autonomía y la cooperación mutua entre ambas instituciones con un objetivo bien definido en el ámbito paneuropeo y nacional: la tutela efectiva de la libertad e igualdad religiosas, individual y colectiva. Son los *principios instrumentales* que sobrevuelan los diferentes sistemas porque lo que interesa de verdad es el modo en el que se protege la libertad religiosa y de creencias, y esta protección sólo se podrá llevar a cabo con la colaboración, en mayor o menor medida, del Estado. En el fondo, *la cooperación del Estado con las religiones es la regla general y no la excepción*. Todo es cooperación; lo contrario, es una postura hostil y de distanciamiento hacia el hecho religioso, “una posición sin futuro, ni político, ni jurídico ni epistemológico”<sup>46</sup>.

En otras palabras, el modelo de relación Estado-Iglesia configurado en un ordenamiento jurídico y, sobre todo, algunos modelos concretos, podrán ser un indicio de que un Estado se toma en serio las cuestiones relacionadas con la religión, pero sin que ello implique automáticamente una garantía del ejercicio efectivo de la libertad religiosa y de creencias en condiciones de igualdad. En realidad, el foco de atención no debe concentrarse únicamente sobre “el tipo de relación que se establece entre la entidad secular política y las religiones cuanto en la dinámica del Derecho en relación con las religiones y las creencias”<sup>47</sup>. Esta dinámica podrá articularse a través de acuerdos y convenciones, y también mediante distintas formas de diálogo y cooperación, formales e

---

<sup>46</sup> Vid. R. NAVARRO-VALLS, *Laicismo y Constitución*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2008, p. 134.

<sup>47</sup> Vid. R. PALOMINO LOZANO, *Derecho y Religiones*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2022, p. 65.

informales, antiguos y nuevos, bilaterales y multilaterales<sup>48</sup>. Lo importante es la premisa de partida: la consideración por parte del Estado de la religión como una realidad social positiva<sup>49</sup>, y las consecuencias *reales* de esas relaciones cooperación en el ejercicio de un derecho fundamental.

La Unión Europea camina en esta dirección cuando declara su propósito de mantenerse al margen de los distintos modelos de relación establecidos en las legislaciones internas, pero al mismo tiempo afirma su interés por mantener un diálogo institucionalizado en pie de igualdad con las iglesias u organizaciones confesionales y también con los grupos no religiosos<sup>50</sup>. El resultado es que la cooperación —el diálogo— se configura como un principio instrumental —junto a la neutralidad e imparcialidad— que informa la actuación de los Estados en la tutela de un derecho fundamental.

---

<sup>48</sup> Cfr. M. VENTURA, “From Concordats to Dialogue. The Mutating Picture of Law and Religion in Europe. Concluding Remarks”, en C. Piciocchi, D. Strazzari, R. Toniatti (eds.), *State and Religion: Agreements, Conventions and Statutes*, Università degli Studi di Trento, 2021, p. 360.

<sup>49</sup> Vid. J. MARTÍNEZ-TORRÓN, “Reflexiones acerca de la bilateralidad de fuentes normativas sobre el derecho religioso en Europa”, *cit.*, pp. 93-94.

<sup>50</sup> El artículo 17 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, establece las claves de la relación entre la Unión Europea y las iglesias y las organizaciones no confesionales en los siguientes términos: “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”. Sobre el tratamiento jurídico del factor religioso en la Unión Europea y los recientes pronunciamientos del Tribunal de Justicia, vid. S. CAÑAMARES ARRIBAS, *Derecho y factor religioso en la Unión Europea*, Aranzadi, Pamplona, 2023; R. PALOMINO LOZANO, “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea frente a la religión y las creencias”, en *Revista de Derecho comunitario Europeo*, Año 24, núm. 65 (2020), pp. 35-77; A. M. RODRÍGUES ARAUJO, *Iglesias y organizaciones no confesionales en la Unión Europea. El artículo 17 del TFUE*, Eunsa, Pamplona, 2012.