

DERECHO



FINANCIACIÓN DE LA RELIGIÓN EN EUROPA

SILVIA MESEGUER VELASCO



SILVIA MESEGUER VELASCO

FINANCIACIÓN DE LA RELIGIÓN EN EUROPA

ARGUMENTOS PARA EL SIGLO XXI



Colección: Argumentos para el siglo XXI
Director de la colección: Emilio Chuvieco
© Autora: Silvia Meseguer Velasco
© Digital Reasons, 2019
www.digitalreasons.es
info@digitalreasons.es
Antonio Cumella, 16- 28030 Madrid (España)

Diseño de cubierta e interior: Enrique Chuvieco.
Imagen portada: imagen Shutterstock_1211290597

ISBN: 978-84-949317-3-4
Depósito Legal: M-

Ficha bibliográfica: Meseguer Velasco, Silvia (2019): *Financiación de la religión en Europa*. Madrid, Digital Reasons.

Impresión: Publiceip. El papel utilizado en la impresión de este libro tiene certificación ambiental FSC y están libres de cloro. Los residuos de la producción se gestionan por empresas certificadas ambientalmente.

Las afirmaciones incluidas en el libro son responsabilidad exclusiva del autor. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

ÍNDICE

Presentación	7
1. El sostenimiento económico de las confesiones religiosas ..	15
1.1 Conceptos clave para abordar la financiación de las confesiones religiosas.....	15
1.2 Coordinadas constitucionales del sostenimiento económico de las confesiones religiosas.....	19
1.2.1 La financiación de la libertad religiosa	21
1.2.2 La neutralidad ideológico-religiosa del Estado	26
1.2.3 La cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas.....	29
1.2.4 El principio de igualdad y la prohibición de discriminar a las confesiones religiosas	32
1.2.5 ¿Cómo se contempla la colaboración económica en el ordenamiento jurídico español?	36
2. Modelos de financiación de las confesiones religiosas en el Derecho comparado	39
2.1 ¿Son válidos todos los modelos de financiación de las confesiones religiosas en Europa?	39
2.2 Modelos de financiación de las confesiones religiosas en Europa.....	42
2.3 Claves de la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.....	46
2.3.1 La ausencia de un estándar común en la financiación de las confesiones religiosas en Europa y la doctrina del margen de apreciación	48
2.3.2 La declaración de no pertenencia a una confesión religiosa y el principio de voluntariedad	48

2.3.3	Prohibición de discriminar en el ejercicio del derecho de libertad religiosa de los grupos religiosos	53
2.3.4	La autonomía financiera de las confesiones religiosas minoritarias	57
2.4	El Derecho de la Unión Europea: el artículo 17 del TFUE	62
3.	La asignación tributaria de la Iglesia católica en España	67
3.1	Precedentes inmediatos	67
3.1.1	El sistema anterior a la Constitución de 1978	67
3.1.2	La dotación presupuestaria	70
3.1.3	Sistema mixto de dotación presupuestaria y asignación tributaria	72
3.2	El sistema actual de asignación tributaria	76
3.2.1	Marco normativo	76
3.2.2	Naturaleza jurídica de la asignación tributaria	80
3.2.3	Destino de las cantidades asignadas en la Declaración de la Renta	83
3.2.4	Memoria justificativa anual: algunos datos de la labor asistencial, educativa, cultural, etc.	88
3.2.5	Transparencia económica	92
3.2.6	Valoración constitucional del sistema: diez años después de la reforma	95
3.3	Hacia la autofinanciación de la Iglesia católica	99
4.	La financiación “directa” de las confesiones religiosas minoritarias	107
4.1	¿Qué ocurre en otros países europeos en los que la Iglesia católica disfruta del sistema de asignación tributaria? ...	109
4.2	La Fundación Pluralismo y Convivencia	113
5.	La fiscalidad de la Iglesia católica y de las confesiones religiosas	121
5.1	Cuestiones preliminares	121
5.2	Entidades beneficiarias	125
5.3	Clasificación de los beneficios fiscales previstos en el ordenamiento jurídico español	128
5.3.1	Supuestos de no sujeción	129
5.3.2	Supuestos de exención	130
5.3.3	Supuestos de asimilación	131
5.3.4	Los incentivos fiscales a las donaciones	133

5.4 Enumeración de las exenciones fiscales y de los supuestos de asimilación	133
5.4.1 Exenciones y supuestos de asimilación de ámbito estatal y autonómico.....	133
5.4.2 Exenciones y supuestos de asimilación de ámbito municipal.....	145
6. Donativos, donaciones y suscripciones periódicas	159
6.1 Marco normativo de las donaciones a la Iglesia católica y a las confesiones religiosas minoritarias	159
6.2 La corresponsabilidad de los fieles	161
6.3 Incentivos fiscales previstos en la Ley de Mecenazgo	166
7. Otros supuestos de financiación	173
7.1 La financiación de la asistencia religiosa en establecimientos militares, centros penitenciarios y hospitales	175
7.2 La financiación de la enseñanza religiosa en centros docentes públicos o concertados.....	179
7.3 El Patrimonio cultural de titularidad eclesiástica	182
8. Conclusiones	189
9. Referencias	195

PRESENTACIÓN

Cada cierto tiempo, casi con una periodicidad anual, coincidiendo por regla general con el inicio de la campaña de la Declaración de la Renta, la cuestión de la financiación de las confesiones religiosas, principalmente de la Iglesia católica, salta a los medios de comunicación. Una y otra vez se plantean a la opinión pública los mismos interrogantes: ¿el Estado neutral puede financiar el fenómeno religioso?, ¿el Estado puede financiar directamente a las confesiones religiosas?, ¿es admisible cualquier forma de colaboración económica entre el Estado y las Iglesias?, ¿pueden estar exentos del pago de los impuestos los bienes de la Iglesia católica y de las confesiones religiosas minoritarias?, ¿qué modelos europeos ofrecen mejores alternativas de colaboración económica que podrían trasladarse al ordenamiento jurídico español?

El origen de la controversia no es novedoso. Desde antiguo, la tensión entre el poder temporal y el poder espiritual (Navarro-Valls y Palomino Lozano, 2003: 23) se ha trasladado al ámbito de las relaciones económicas entre el Estado y las Iglesias. Es bien conocido que tradicionalmente esta cuestión se ha resuelto invocando la frase del Evangelio: «Dad al César lo que es del César y

a Dios lo que es de Dios» (Mt. 22,21). Sin embargo, en la actualidad, el debate sobre la financiación pública de la libertad religiosa en las sociedades occidentales europeas ha adquirido otras dimensiones que lo torna más complejo, motivado a los efectos que a este estudio le interesa, principalmente por tres factores.

El primero de ellos sostiene que la misión de las Iglesias es de orden exclusivamente espiritual, por lo que sus fines de culto se pueden alcanzar sin disponer de recursos económicos o de bienes materiales. Se cuestiona, entonces, si es legítimo que las confesiones religiosas —y en particular, la Iglesia católica— puedan disponer de dinero y de bienes en propiedad para atender sus necesidades. Incluso se levantan algunas voces que, invocando criterios de pobreza evangélica, le exigen renunciar a tales bienes, especialmente, aquellos bienes que como las catedrales tienen un notable valor cultural (Giménez Barriocanal, 2007: 12).

El segundo factor se refiere a la preocupación que suscita cualquier sistema de colaboración económica entre el Estado y las confesiones religiosas en las sociedades europeas secularizadas del siglo XXI, sobre todo, en aquellos casos en los que revisten la forma de dotaciones presupuestarias. Por el contrario, se observa que la tensión social a la que nos estamos refiriendo disminuye notablemente, hasta el punto de que no se originan conflictos ni se suscitan dudas sobre la legitimidad de estas ayudas estatales cuando las partidas de fondos públicos se destinan a financiar a los sindicatos, los partidos políticos, la prensa, la cultura, el deporte, la ciencia o la investigación. Incluso cuando se destinan a financiar a determinadas organizaciones sin ánimo de lucro en las que, como ocurre con la religión, si bien puede resultar

que son defendidas por un grupo numeroso de ciudadanos no son compartidas por el conjunto de la sociedad.

El tercer factor que nos interesa resaltar es que habitualmente en el debate de la financiación de las confesiones religiosas en España se denuncian los diversos grados de colaboración económica que se manifiestan en los diferentes modelos establecidos que atentan a la aplicación y desarrollo del principio de igualdad y no discriminación en materia religiosa (Murgoitio, 2008: 72-75). Las deficiencias, en este caso, se manifiestan en una doble dirección. De un lado, las que se desprenden del análisis comparativo entre el sistema de la Iglesia católica y el de las confesiones religiosas minoritarias con acuerdos de cooperación: evangélicos, judíos y musulmanes. De otro, si cabe más relevante por la ausencia de razón jurídica alguna que lo justifique: las que se derivan de la insuficiente aplicación del principio de igualdad a las confesiones religiosas que si bien se les ha reconocido el estatus especial de notorio arraigo, no tienen firmados acuerdos de cooperación con el Estado español —en concreto, la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, los Testigos de Jehová, budistas y los cristianos ortodoxos—, a los que se deniega el acceso a las distintas formas de colaboración económica derivadas de la aplicación del principio constitucional de cooperación estatal.

Por estas razones, unido al hecho de que han transcurrido veinticinco años desde la firma de los Acuerdos de cooperación con las confesiones religiosas minoritarias y más de diez años desde la modificación del sistema de asignación tributaria establecido para la Iglesia católica, nos parece que es el momento oportuno para replantearnos algunas de las cuestiones que se muestran con más frecuencia en el debate político, jurídico y social de las

relaciones económicas entre el Estado y las confesiones religiosas en España.

En nuestro estudio, se intentará ofrecer respuestas a los interrogantes clásicos que se formulan sobre esta cuestión al hilo de lo que está ocurriendo igualmente en otros países europeos y con la perspectiva que nos aporta, con sus luces y algunas sombras, la aplicación del sistema actual de la Iglesia católica respetuoso, en líneas generales, con nuestro marco constitucional.

Desde este enfoque, en primer lugar, se apuntarán las coordenadas constitucionales en las que se desenvuelven el marco de las relaciones Iglesia-Estado en el ámbito económico, que necesariamente nos obliga a referirnos al marco normativo y jurisprudencial del derecho fundamental de libertad religiosa; a delimitar la noción de neutralidad ideológico-religiosa del Estado como condición necesaria para garantizar la adecuada protección de la libertad de religión y de creencias en este ámbito en concreto (Martínez-Torrón, 2014: 109), así como a abordar los principios constitucionales de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas y el principio de igualdad y no discriminación por razón de las creencias religiosas (capítulo 1).

A continuación, aplicando el método comparativo, se analizarán brevemente los diferentes sistemas europeos que nos permitirá darnos cuenta de que no existe un único modelo válido, aplicable a todos los ordenamientos jurídicos y en todos los tiempos, sino que teniendo en cuenta las circunstancias históricas y los marcos constitucionales vigentes se presentan una variedad de sistemas que permiten acogerse a un sistema u otro. Particularmente interesante nos resultará detenernos en los pronunciamientos del Tribunal de Es-

trasburgo sobre esta cuestión, pues si bien es cierto que no son muy numerosos —no ocurre con otras temáticas, por ejemplo, con la simbología religiosa— de ellos se desprende que en Europa no existe un estándar común en materia de financiación de las iglesias o cultos, sino que estas cuestiones se encuentran estrechamente vinculadas a la historia y a las tradiciones de cada país (capítulo 2).

Así ocurre en el ordenamiento jurídico español. Su propia evolución se ha derivado en función, primero, de su sistema histórico confesional; después, de su actual sistema político-constitucional de las relaciones Iglesia-Estado y del contexto socioeconómico (Olmos Ortega, 2010: 60-67) hasta alcanzar el modelo vigente que analizaremos en líneas generales, en sus distintas vertientes: asignación tributaria (capítulo 3), financiación «directa» de las confesiones religiosas minoritarias (capítulo 4), beneficios fiscales (capítulo 5), incentivos fiscales a las donaciones de los fieles (capítulo 6), otros supuestos de financiación (capítulo 7).

En su análisis tendremos en cuenta los tres elementos que nos permitirán adoptar un enfoque interdisciplinar. Primero, de forma sintética, la legislación vigente, que incluirá tanto la regulación eclesiástica como referencias a la normativa procedente del sistema tributario español. Segundo, los pronunciamientos judiciales de nuestro Tribunal Constitucional, así como los más recientes procedentes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Tercero, los aspectos sociológicos, que nos mostrarán parte de las inquietudes que se suscitan en la opinión pública formuladas a través de cuestiones tales como: ¿en qué se gasta la Iglesia el dinero obtenido a través de la asignación tri-

butaria?, ¿en qué se gasta el dinero que recibe directamente de los donativos de los fieles?, ¿son transparentes las cuentas de la Iglesia?

Por último, expondremos unas conclusiones (capítulo 8) en las que una vez conocido —sin grandes pretensiones de profundidad— el panorama europeo, trataremos de dar respuesta a los interrogantes planteados, así como apuntaremos unas pautas para abordar la desigualdad y discriminación religiosa de los grupos y comunidades religiosas que conviven en la sociedad española.

En todo caso, desde el principio, conviene fijar nuestra atención sobre otras dos cuestiones metodológicas. Por un lado, la complejidad técnica de esta temática en la que confluyen los problemas tributarios que se plantean en las comunidades religiosas acrecentados por las peculiaridades del sistema fiscal español, nos ha decidido a exponerlas con el detalle imprescindible que nos permita valorar jurídicamente la solución adoptada. Por otro, el contenido de este libro, en cierto modo, es un estudio tributario de algunos de los trabajos realizados desde el inicio de mi investigación doctoral, dirigidos eficazmente por los Profesores Navarro-Valls y Álvarez Prieto, y desarrollados en el entorno del Departamento de Derecho Eclesiástico del Estado de la Universidad Complutense. Igualmente, el trabajo resulta deudor de mi participación en el Grupo de Investigación sobre el Sosténimiento de la Iglesia Católica (GISIC), coordinado por los profesores Otaduy y Zalbidea en el Instituto Martín de Azpilcueta de la Universidad de Navarra, así como de mi colaboración con la Conferencia Episcopal Española en el lanzamiento de la campaña «por tantos» sobre el Sosténimiento Económico de la Iglesia Católica y, en particular, con el Vicesecretario de Asuntos Económicos,

Fernando Giménez Barriocanal. Mi agradecimiento a todos ellos.

Asimismo, debo referirme a dos Proyectos de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación y del Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno de España: Neutralidad ideológico-religiosa del Estado y espacio público (DER2011-29385) y Neutralidad del espacio público: escuela pública y escuela privada (DER2015-63823-P). Mi participación en ellos me ha permitido ahondar en la noción de la neutralidad ideológico-religiosa del Estado y su reflejo en las relaciones de cooperación entre el Estado y las Iglesias. Como investigador principal de ambos Proyectos se sitúa el Profesor Rafael Palomino Lozano, a quien además debo agradecer expresamente que me haya puesto en contacto con el Profesor Emilio Chuvieco y con la editorial Digital Reasons, que publica este trabajo.

No quiero dejar de mencionar al Profesor Paulo Adragão por acogerme en los momentos finales de revisión de esta investigación en la Faculdade de Direito de la Universidade do Porto. Y, en fin, mi agradecimiento al Profesor Javier Martínez-Torrón, siempre atento al desarrollo de mi investigación, por sus acertadas observaciones en el enfoque de este trabajo.

Silvia Meseguer Velasco
Oporto, 8 de octubre de 2018

1. EL SOSTENIMIENTO ECONÓMICO DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS

1.1 Conceptos clave para abordar la financiación de las confesiones religiosas

Antes de comenzar con el análisis concreto de los sistemas establecidos en algunos países europeos y, en particular, en el ordenamiento jurídico español, conviene precisar el alcance de algunos de los conceptos que con más frecuencia vamos a manejar en nuestro estudio.

Comencemos señalando qué se entiende por financiación de las confesiones religiosas. La financiación

es el sistema que articula la ordenación de toda actividad eterna de la Iglesia, con independencia de la actividad de que se trate y de la forma jurídica en que se articule (Piñero-Carrión, 1979: 306).

Dicho en otras palabras, y en referencia concreta a la financiación de las Instituciones de la Iglesia católica, se define como tal a

la obtención de los recursos corrientes no reintegrables para el desempeño de su actividad, así como aque-

llos recursos de naturaleza reembolsable para atender actuaciones de carácter extraordinario u operaciones de inmovilizado y cuyo reembolso esté razonablemente garantizado (Giménez Barriocanal, 2008: 28).

Tradicionalmente, en este concepto se engloba la financiación directa o positiva entendida como las cantidades que perciben las confesiones religiosas procedentes de diferentes fuentes de ingresos estatales; y la financiación indirecta o negativa, referida a la no exigibilidad del cumplimiento de determinadas obligaciones tributarias también por distintas vías (Lejeune Valcárcel, 1979: 329).

La financiación directa puede revestir diversas modalidades. Se incluye en esta categoría la *consignación o dotación presupuestaria*, consistente en la transferencia de una determinada cantidad de dinero entregada directamente por el Estado, a cargo de sus presupuestos anuales, a una confesión religiosa mayoritaria ubicada en un país o a un grupo de confesiones religiosas que conviven en el mismo. A su vez, estas dotaciones se podrán disponer con carácter general o global, sin una finalidad determinada y sin especificar a qué gastos se destinan o, por el contrario, se afectarán a partidas presupuestarias concretas para financiar ciertos gastos de una o de varias confesiones religiosas; por ejemplo, se podrán destinar al mantenimiento del clero o a la conservación de edificios y lugares de culto. Junto a ello, en la financiación directa se comprende el sistema de la *asignación tributaria*, a través del cual los contribuyentes en el libre ejercicio de su voluntad pueden atribuir un porcentaje de la cuota de su impuesto personal en favor de la Iglesia católica o de otras confesiones religiosas cuando así se haya establecido en una norma legal de carácter pacticio, esto es acordada entre el Estado y las Iglesias o confesiones— o por vía unilateral,

sin que ello suponga un aumento de su carga impositiva. Igualmente se incluye dentro de la financiación directa, el sistema de *impuesto religioso* en el que por regla general se establece un recargo sobre la cuota estatal del impuesto personal en favor de las confesiones religiosas que tienen el estatus jurídico de corporaciones de Derecho público. En este caso, el Estado ayuda en la recaudación del impuesto; las confesiones religiosas, por su parte, devolverán a aquél una parte de lo recaudado. La elección de un sistema u otro, lo iremos analizando a lo largo del trabajo, dependerá del modelo de relaciones Iglesia-Estado establecido en cada ordenamiento jurídico.

La financiación indirecta —en combinación con algunos de los sistemas anteriores o por sí sola— implica un régimen fiscal más favorable en favor de una o varias confesiones religiosas respecto al sistema impositivo establecido con carácter general. En otras palabras, se trata de disponer legalmente —también en este caso de manera unilateral o acordada con las confesiones religiosas—

(...) una actitud abstencionista del Estado, que se limita a reducir o no exigir tributos bien a entidades confesionales como a particulares y entidades privadas que realizan donaciones a entidades confesionales, supuesta la legitimidad del título de la ayuda no tiene por qué suponer contradicciones con el modelo de relaciones Estado-Confesiones religiosas (Martín García, 2017: 122).

La financiación indirecta se puede concretar a través de diferentes supuestos: i) en la no exigibilidad del cumplimiento de determinadas obligaciones tributarias a través de los denominados *supuestos de no sujeción tributaria*; ii) en la *exención* de algunos impuestos de ámbito estatal, autonómico o municipal; iii) en la *asimilación* al régimen

tributario de las entidades sin ánimo de lucro que cumplen fines de interés general. Estos beneficios, en ocasiones, se conceden en atención a la naturaleza jurídica de los sujetos que realizan estas actividades —*exenciones subjetivas*—; en otros, se fijan en función de los fines religiosos que persiguen dichos sujetos —*exenciones objetivas*—. Además, en la financiación indirecta se acostumbra a incluir las deducciones previstas en prácticamente la totalidad de las legislaciones fiscales de los países europeos respecto a las donaciones realizadas por personas físicas o jurídicas en favor de las confesiones religiosas.

En todo caso, conviene advertir que en la actualidad una parte importante de la doctrina española sostiene —y con razón— que esta distinción entre ambos tipos de financiación es imprecisa por varias razones. Primera, porque no se puede hablar propiamente de la financiación indirecta ya que, en realidad, lo que ocurre en estos casos es que «el Estado deja de recaudar lo que no le corresponde recaudar» (Palomino Lozano, 2016, p. 82), como por otra parte sucede con aquellos otros sujetos pasivos «no religiosos» a los que el Estado igualmente declara exentos de pagar ciertos impuestos —las sedes de los partidos políticos, de las Reales Academias, la Cruz Roja Española, etc.—. Segundo, porque se propone la sustitución de esta clásica distinción por el término más amplio de *sostenimiento económico* de las confesiones religiosas, en el que no se atiende a la estricta división entre ambas vertientes como si entre ellas no existiera un punto de unión. Por el contrario, desde esta perspectiva global —así se defiende en Italia—, que comparte el fundamento común del título jurídico en el que se asienta —la promoción del derecho de libertad religiosa—, el sostenimiento comprende los diversos sistemas y meca-

nismos compatibles entre sí por medio de los cuales las confesiones religiosas obtienen los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines religiosos, entre los que se incluyen, lo estudiaremos más adelante, los fines destinados al ejercicio de la caridad, como una de las principales misiones que, por ejemplo, en el caso de la Iglesia católica asume como propias (López-Sidro, 2017: 365; Pérez-Madrid, 2017: 393-394).

En este estudio, sin embargo, debemos advertir que seguiremos utilizando la clásica distinción —naturalmente sin contraponerlas entre sí—, puesto que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la argumentación jurídica de algunas sentencias recientes la continua manteniendo —por ejemplo, en *Izzettin Doğan y otros c. Turquía*, de 26 de abril de 2016— y, en todo caso, porque nos facilita la explicación de algunos conceptos jurídicos que como ya adelantamos podrán resultar más técnicos y complejos.

1.2 Coordinadas constitucionales del sostenimiento económico de las confesiones religiosas

Hemos apuntado la polémica que se ha generado en el debate político y social, e igualmente en la doctrina jurídica española sobre la fundamentación de la cooperación económica entre el Estado y las confesiones religiosas (entre otros, Arza, 1980: 598; Martínez Blanco, 1989: 775; Blanco Fernández, 2007: 2-6).

En el primer caso, los interrogantes se dirigen de forma casi recurrente a formular si un Estado laico ha de financiar la religión. En particular, si la Iglesia católica y algunas confesiones religiosas han de ser objeto de un ré-

gimen tributario más favorable. Esta cuestión, incluso, figura en los programas electorales de los diversos partidos políticos que confluyen en el panorama político español, posicionándose cada uno de ellos de una forma determinada al respecto (Beneyto Berenguer, 2016: 34-42). Lo mismo ocurre si nos fijamos en algunas asociaciones —Europa Laica, Asociación Española de Ateos y Libre-pensadores—, en las que de forma recurrente se plantea la legitimidad de la financiación y se hacen propuestas en forma de recogidas de firmas ciudadanas para terminar con el sistema actual.

En el segundo, desde la perspectiva de la doctrina eclesiasticista española, existe consenso en que el marco constitucional obliga a los poderes públicos a promover el ejercicio del derecho de libertad religiosa de los individuos y de los grupos religiosos. Sin embargo, las discrepancias doctrinales se manifiestan a la hora de determinar cuál ha de ser el objeto propiamente dicho de la cooperación. Es decir, si en un Estado aconfesional y neutral desde la óptica religiosa e ideológica, el mandato constitucional de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas implica necesariamente la cooperación económica; y si esto es así, si ha de alcanzar al derecho de libertad religiosa en su vertiente externa y colectiva o, si junto a él, se ha de incluir de igual modo la financiación de determinadas actividades benéficas y de asistencia social que realizan las entidades religiosas en régimen de actuación y de promoción similar al de otras entidades no religiosas.

Para ello, naturalmente debemos recordar las coordenadas constitucionales —acudiendo a la legislación y a la jurisprudencia que regulan esta cuestión— que nos permitirán formarnos una idea del estado de la cuestión

para afrontar, a continuación, la constitucionalidad de los diferentes sistemas de financiación de las confesiones religiosas en Europa y, en particular, del sistema vigente español.

1.2.1 *La financiación de la libertad religiosa*

El punto de partida se sitúa en el artículo 16 de la Constitución española (en adelante CE), en el que se establece:

Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades religiosas sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.

El Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente que nos situamos ante un derecho subjetivo de carácter fundamental que presenta una doble vertiente. La dimensión interna que

garantiza la existencia de un claustro íntimo de creencias y, por tanto, un espacio de autodeterminación intelectual ante el fenómeno religioso, vinculado a la propia personalidad y dignidad individual.

Al mismo tiempo, la libertad religiosa incluye también

una dimensión externa de «agere licere» que faculta a los ciudadanos para actuar con arreglo a sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros.

Este reconocimiento lo es «con plena inmunidad de coacción del Estado o de cualesquiera grupos sociales». En su dimensión negativa, se complementa, por la prescripción del artículo 16.2 de la CE en virtud del cual

«nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias» (SSTC 24/1982, de 13 de mayo de 1982; 19/1985, de 13 de febrero; 177/1996, de 11 de noviembre; 46/2001, de 15 de febrero; 154/2002, de 18 de julio; 101/2004, de 2 de junio).

Por su parte, el artículo 2 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (en adelante LOLR) garantiza el derecho fundamental de libertad religiosa y de culto desde una perspectiva amplia, estableciendo unas pautas generales de actuación y permitiendo el desarrollo posterior de aspectos concretos, bien a través de los acuerdos con las confesiones religiosas, bien a través de la legislación unilateral del Estado. En su articulado se concreta el contenido del derecho de libertad religiosa, en su doble dimensión que acabamos de apuntar, y se determina como único límite para su ejercicio

la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática (artículo 3.1 de la LOLR).

Al mismo tiempo, reconoce como titulares del derecho de libertad religiosa a las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas para

establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, designar y formar a sus ministros, divulgar y propagar su propio credo, y a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero (artículo 2.2 LOLR),

Así como el derecho que tienen para auto-organizarse de acuerdo con sus normas propias y, en todo caso, teniendo en cuenta la normativa estatal (artículo 6 LOLR).

Desde esta perspectiva, el Tribunal Constitucional realiza una interesante reflexión sobre el mandato constitucional que el ejercicio del derecho de libertad religiosa impone a los poderes públicos. En su opinión, no se trata simplemente de reconocer un derecho fundamental sino de garantizarlo, «de dotar de efectividad su ejercicio», con el fin de promover las condiciones para que esa libertad fundamental sea real y efectiva (art. 9.2 CE), tanto en su vertiente interna e individual como en la externa y colectiva (STC 207/2013, de 5 de diciembre), que en cada momento histórico y atendiendo a las peculiares circunstancias que concurran en cada iglesia o confesión religiosa requerirá atender a unas necesidades concretas.

Entonces si se trata de dotar de efectividad y garantizar su ejercicio, los poderes públicos, ¿podrán financiar un derecho fundamental?, ¿podrán financiar el ejercicio de la libertad religiosa en su dimensión externa y colectiva?, ¿la financiación se ha de condicionar al cumplimiento de unos fines estrictamente religiosos? O, por el contrario, los fines de carácter benéfico o asistencial que atienden las confesiones religiosas, ¿podrán ser igualmente objeto de financiación?

Como adelantábamos, la doctrina muestra su consenso en un punto en concreto: el objeto de especial reconocimiento, protección y promoción por parte del Estado es el derecho fundamental de libertad religiosa de los ciudadanos y de los grupos religiosos, siendo precisamente este el que justifica la colaboración entre el Estado y las iglesias (Blanco Fernández, 2007: 2; Gas

Aixendri, 2013: 698-699). Las discrepancias se manifiestan a continuación.

Sintetizando al máximo las posturas doctrinales, para un grupo de autores, el reconocimiento de la libertad religiosa en su vertiente colectiva y su promoción y garantía no implica necesariamente la colaboración económica del Estado con las confesiones religiosas, sino que existen otras consecuencias derivadas igualmente de la formulación del principio de cooperación que facilitan, por ejemplo, la asistencia religiosa en centros penitenciarios u hospitalarios, el reconocimiento de efectos civiles a los matrimonios celebrados en forma religiosa, la enseñanza religiosa en los centros de titularidad pública, etc. (Llamazares Fernández, 1989: 201 y 229; García Hervás, 1995: 208; Martín Dégano, 2006: 115).

Para otros, sin embargo, la promoción del derecho de libertad religiosa de los individuos y de las comunidades se convierte en el eje fundamental del sistema que, planteado en estos términos, únicamente compromete al Estado a cooperar económicamente con las confesiones respecto a las actividades religiosas *strictu sensu* que tales comunidades realizan para promover el derecho de libertad religiosa de los individuos que las componen (Martín Sánchez, 2008: 38; Motilla, 2008: 13; Martín García, 2017: 125). Junto a ello, sostienen que las actividades benéficas, asistenciales y asimiladas que realizan las confesiones religiosas, por ejemplo, la atención a la tercera edad o a colectivos desfavorecidos o marginales podrán ser igualmente financiadas. En estos casos, el título jurídico en el que se fundamenta la colaboración económica no será propiamente el ejercicio del derecho de libertad religiosa, sino que se enmarca en el concepto amplio y jurídicamente indeterminado (Álvarez García,

2017: 280), de «la realización de actividades dirigidas a la consecución de determinados fines de interés general», que son financiados en concurrencia con los fines de interés general de otras entidades no religiosas (Martín Sánchez, 2008: 38). Desde esta perspectiva, defienden que en el marco actual del Estado social y democrático de Derecho en el que se constituye el Estado español (artículo 1.1 CE), la financiación de los fines de interés general se corresponde con la función social que los poderes públicos están obligados a desarrollar por sí mismos o delegando esta función en otros titulares, entre ellos, en las entidades eclesásticas por la que aquéllos les compensan económicamente (Motilla, 2008: 13). En consecuencia, «al igual que otras organizaciones de tipo benéfico o con fines sin ánimo de lucro que prestan sus servicios a la sociedad, son acreedoras de una protección estatal que se concreta en una ayuda financiera» (Rossell Granados, 2008: 144), sin entender que tales ayudas se fundamenten estrictamente en la promoción de la libertad religiosa (Martín García, 2017: 125).

Otro sector doctrinal matiza que la financiación de las confesiones religiosas encuentra su razón de ser, además, en su condición de entidades sin ánimo de lucro cuyos fines religiosos son calificados «como fines de relevancia pública que deben ser incentivados por los poderes públicos» (Rodríguez Blanco, 2010: 84). Se ha de tener en cuenta que estos fines religiosos comprenden «genéricamente la labor espiritual, atendida desde el culto, y su proyección solidaria en actividades asistenciales» (Martín Sánchez, 2008: 79). En otras palabras, los fines religiosos comprenden «otro tipo de actuaciones que desde la perspectiva del Derecho estatal se encuadrarían en el campo de la acción social, pero que las confesiones las consi-

deran inherentes a su propia razón de ser» (Rodríguez Blanco, 2010: 84-85). El ejercicio de la caridad, en sus diversas manifestaciones de ayuda a los sectores necesitados, se incluye entre la enumeración de las actividades propias que los entes eclesiásticos asumen como propias (López-Sidro, 2017: 365), «siempre que los servicios señalados se ofrezcan sin contraprestaciones económicas obligatorias» (Rodríguez Blanco, 2010: 84-85).

1.2.2 La neutralidad ideológico-religiosa del Estado

Recordemos que la neutralidad ideológico-religiosa del Estado o la laicidad positiva del Estado español se concreta legalmente en el art. 16.3 de la CE: «Ninguna confesión tendrá carácter estatal». A juicio del Tribunal Constitucional, se garantiza la convivencia pacífica entre las distintas convicciones religiosas e ideológicas existentes en una sociedad plural y democrática (STC 340/1993, de 16 de noviembre); al tiempo que facilita el ejercicio de la libertad religiosa y de conciencia de todos los individuos, concediéndoles una esfera para la libertad de actuación con arreglo a sus propias convicciones. En igual medida, facilita el ejercicio de la libertad religiosa de los grupos religiosos, otorgándoles una independencia del Estado y el reconocimiento de una autonomía organizativa interna (STC 19/1985, de 13 de febrero).

Desde esta perspectiva, la neutralidad ideológico-religiosa en relación con el pluralismo religioso de las sociedades contemporáneas (Palomino Lozano, 2014: 158), obliga al Estado a actuar imparcialmente respecto de las creencias religiosas y seculares de sus ciudadanos que, en mayor o en menor medida, se manifestarán en el espacio público. Bien entendido que el espacio público, aunque sea propiedad del Estado, no debe mostrarse necesaria-

mente neutral; al contrario, en su entorno se reflejarán la diversidad de las creencias religiosas o ideológicas de la sociedad civil, siendo el Estado neutral el que delimite las líneas de actuación y los límites de esa presencia en el espacio público (Prieto Álvarez, 2010: 241).

La actuación del Estado hacia la religión y los grupos religiosos ha de ser principalmente jurídica (Martínez-Torrón, 2014: 116-117), evitando que «los valores o intereses religiosos se erijan en parámetros para medir la legitimidad o justicia de las normas y actos de los poderes públicos» (STC 24/1982, de 13 de mayo). Al mismo tiempo, «veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y funciones estatales» (STC 24/1982, de 13 de mayo).

Entonces, el Estado neutral ¿podrá financiar la religión sin que se produzca una confusión entre dichas funciones?, ¿podrá financiar algunas manifestaciones colectivas del hecho religioso?, ¿podrá financiar a la Iglesia católica y a otras confesiones religiosas? O, por el contrario, la financiación a una confesión religiosa ya sea mayoritaria o no, ¿supondrá identificarse con una determinada religión o, al menos, con algunos de sus principios?

Las respuestas a estas preguntas naturalmente dependerán, en gran parte, de la postura que se adopte en la forma de abordar la gestión del pluralismo religioso en el espacio público. El debate sobre la financiación pública de las confesiones religiosas es complejo —ya lo hemos visto— y no existe acuerdo doctrinal sobre esta cuestión (Celador Angón, 2014: 72). A grandes rasgos, desde la perspectiva del Estado laico y neutral resultan dos líneas doctrinales en la forma de entender la gestión económica del hecho religioso, sin perjuicio de que en cada una de ellas confluyan algunos matices en la forma de abordarlo.

En la primera, algunos autores sostienen que la neutralidad ideológico-religiosa del Estado prohíbe la promoción económica del derecho de libertad religiosa, ya que de lo contrario podría entenderse que el Estado realiza una valoración positiva del fenómeno religioso, que lleva consigo la confusión entre las funciones estatales y religiosas vetada por el Tribunal Constitucional. Esta postura doctrinal, que también se aprecia en algunos medios de comunicación, coincide con la que defienden algunos sectores de la sociedad española y algunas asociaciones laicistas que mantienen una actitud combativa hacia el fenómeno religioso en sí mismo, sobre todo, cuando existe algún tipo de involucración económica estatal. Recordemos que, al mismo tiempo, desde estos sectores se reclama la ayuda estatal para financiar actividades de carácter ideológico o secular que tampoco son compartidas por la mayoría de los ciudadanos.

La segunda, por el contrario, sostiene que no se puede entender que únicamente dentro del marco constitucional de la confesionalidad estatal, las Iglesias puedan ser acreedoras de esa cooperación. La neutralidad ideológico-religiosa del Estado tan sólo veta algunas manifestaciones concretas de la colaboración económica. Lo demuestran la casi totalidad de los ordenamientos jurídicos europeos en los que como veremos a continuación, con independencia de su configuración como Estados confesionales o aconfesionales, establecen diferentes sistemas y diversos grados de cooperación económica con las confesiones religiosas.

En otras palabras, la neutralidad ideológico-religiosa del Estado no implica que todos sus actos sean ajenos al fenómeno religioso —recordemos, por ejemplo, las normas estatales sobre enseñanza religiosa en las escue-

las o la asistencia religiosa en los centros penitenciarios, hospitalarios, etc.—, ni tampoco excluye *in genere* la colaboración económica del Estado con las confesiones religiosas. Únicamente implicará dejar a un lado o desechar determinados modelos de financiación que pueden llegar a traspasar la línea de independencia que naturalmente se ha de defender entre el Estado y las confesiones religiosas. Así ocurría, por ejemplo, en España con la dotación presupuestaria en favor de la Iglesia católica diseñada en un modelo de Estado confesional que, como analizaremos más adelante, únicamente desde el carácter provisional del sistema era justificable en el marco del Estado aconfesional diseñado por el legislador constitucional.

1.2.3 La cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas

En todo caso, la neutralidad ideológico-religiosa del Estado se encuentra modulada por el mandato constitucional de cooperación estatal en los siguientes términos:

Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones (artículo 16.3 CE).

En palabras del Tribunal Constitucional, se toma en consideración el componente religioso perceptible en la sociedad española y se exige a los poderes públicos una actitud positiva, «desde una perspectiva asistencial o prestacional» (STC 46/2001, de 15 de febrero), reconocida con carácter general en el artículo 9.2 de la CE:

Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo

y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

La cooperación, como se sabe, se articula a través de los Acuerdos y de los derechos concretos reconocidos en los mismos. Por un lado, los Acuerdos firmados entre el Estado español y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979; en particular, el Acuerdo sobre Asuntos Económicos (en adelante AAE) en el que se desarrolla el ámbito de este estudio. Por otro, el Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española ha firmado Acuerdos o Convenios de cooperación con algunas de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro de Entidades Religiosas que por su ámbito y número de creyentes han alcanzado el reconocimiento de notorio arraigo en España (art. 7.1 LOLR). En concreto, el Estado español ha firmado Acuerdos o Convenios de cooperación con la Federación de Entidades Evangélicas de España, FEREDE (Ley 24/1992, de 10 de noviembre); con la Federación de las Comunidades Israelitas de España, hoy denominada Federación de las Comunidades Judías, FCIE (Ley 25/1992, de 10 de noviembre), y con la Comisión Islámica de España, CIE (Ley 26/1992, de 10 de noviembre). En el artículo 11 de estas Leyes se regula la cuestión económica.

En estos Acuerdos o Convenios se podrán extender a dichas Iglesias, Confesiones y Comunidades los beneficios fiscales previstos en el ordenamiento jurídico general para las Entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico (artículo 7.2 LOLR). A juicio del Tribunal Constitucional,

se encomienda al legislador estatal no sólo la tarea de materializar tales acuerdos, sino también la de facilitar la práctica efectiva de las creencias religiosas y de sus actos de culto, así como la participación de los ciudadanos en los mismos, a través de medidas, como son la concesión de un régimen fiscal especial para las iglesias, confesiones y comunidades que las representan. Se trata, a fin de cuentas, de acciones estatales dirigidas a la protección y estímulo en la realización de actividades con relevancia constitucional y, por tanto, de interés general, consustanciales al Estado social de Derecho. (STC 207/2013, de 5 de diciembre).

En suma, y lo reiteraremos a lo largo de este trabajo, la cooperación económica de los poderes públicos con las confesiones religiosas se anuda a la existencia previa de Acuerdos de cooperación, aunque no tendría que ser forzosamente así, puesto que como se ha dicho, los acuerdos no son el único medio para hacer esa extensión a otras confesiones religiosas (Llamazares Fernández, 1989: 223). En todo caso, quedan, entonces, al margen de la cooperación las confesiones minoritarias que habiendo obtenido el reconocimiento de notorio arraigo, como condición previa para la firma de tales Acuerdos, sin embargo, no los han firmado —en concreto, recordemos que se trata de los mormones, Testigos de Jehová, budistas y cristianos ortodoxos—, así como el resto de las confesiones religiosas inscritas en el Registro de Entidades Religiosas y que no han obtenido tal reconocimiento. Esta situación, como veremos a continuación y reiteraremos a lo largo de este libro, resulta contraria al principio de igualdad y no discriminación por razón de las creencias religiosas.

¿Quiere seguir leyendo?



Acaba de leer el comienzo de *Financiación de la religión en Europa*, de Silvia Meseguer Velasco. El libro completo responde, con perspectiva comparada y enfoque interdisciplinar, a los interrogantes que cada año reabre el debate público: si un Estado neutral puede financiar a las confesiones religiosas, qué modelos existen en Europa y cómo funciona el sistema español.

Comprar el libro completo ›

bibliotecaonline.es/financiacion-de-la-religion-en-europa

QUÉ ENCONTRARÁ EN EL LIBRO

- **Marco constitucional.** Libertad religiosa, neutralidad del Estado, cooperación con las confesiones y principio de igualdad y no discriminación.
- **Derecho comparado.** Los modelos de financiación en Europa, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el artículo 17 del TFUE.
- **El modelo español.** La asignación tributaria de la Iglesia católica, el destino de lo recaudado, la transparencia y la financiación de las confesiones minoritarias.
- **Fiscalidad y otras vías.** Exenciones y beneficios fiscales, donativos y Ley de Mecenazgo, asistencia religiosa, enseñanza religiosa y patrimonio cultural eclesiástico, con las conclusiones.

Combina la legislación vigente, la jurisprudencia y los aspectos sociológicos que inquietan a la opinión pública.

Digital Reasons

bibliotecaonline.es

pedidos@bibliotecaonline.es

ISBN (papel): 978-84-949317-3-4



Escanee para comprar