

# AMICI, AMICO

HOMENAJE

AL PROFESOR

ANTONIO APARICIO PÉREZ



Universidad de Oviedo

*Universidá d'Uviéu*

*University of Oviedo*





# UNIVERSIDAD DE OVIEDO

HOMENAJES



Coords.  
Santiago Álvarez García  
Justo García Sánchez  
Patricia Herrero de la Escosura

# *Amici, amico*

ESTUDIOS EN HOMENAJE  
AL PROFESOR  
ANTONIO APARICIO PÉREZ




Universidad de Oviedo  
*Universidá d'Uviéu*  
*University of Oviedo*


2019

Esta obra está bajo una licencia Reconocimiento- No comercial- Sin Obra Derivada 3.0 España de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/> o envíe una carta a Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, USA.



Reconocimiento- No Comercial- Sin Obra Derivada (by-nc-nd): No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas.

 Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, bajo las condiciones siguientes:

 Reconocimiento — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el licenciadore:

Coordinadores: Santiago Álvarez García, Justo García Sánchez y Patricia Herrero de la Escosura (2019), Amici, amico. Estudios en Homenaje al profesor Antonio Aparicio Pérez. Oviedo: Ediciones Universidad de Oviedo.

La autoría de cualquier artículo o texto utilizado del libro deberá ser reconocida complementariamente.

 No comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

 Sin obras derivadas — No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

© 2019 Ediciones de la Universidad de Oviedo

© Los autores



Esta Editorial es miembro de la UNE, lo que garantiza la difusión y comercialización de sus publicaciones a nivel nacional e internacional.

Ediciones de la Universidad de Oviedo  
Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo  
Campus de Humanidades. Edificio de Servicios. 33011 Oviedo (Asturias)  
Tel. 985 10 95 03 Fax 985 10 95 07  
<http://www.uniovi.es/publicaciones>  
[servipub@uniovi.es](mailto:servipub@uniovi.es)

ISBN: 978-84-17445-47-8

DL: AS 2762-2019

Todos los derechos reservados. De conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes reproduzcan o plagien, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la preceptiva autorización.



Antonio Aparicio Pérez





## Índice

<b>1. Un tríptico para Antonio Aparicio</b> .....	11
Julio Luis Bueno de las Heras	
Antonio Gutiérrez Lavín	
José Enrique Sánchez Uría	
<b>2. Mis recuerdos universitarios</b> .....	19
Jorge Arias	
<b>3. El régimen fiscal de los trabajadores desplazados en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas</b> .....	23
Santiago Álvarez García	
<b>4. El Impuesto sobre Sociedades en la Unión Europea. Especial mención a los tipos de gravamen</b> .....	39
Elena Fernández-Rodríguez	
Antonio Martínez-Arias	
<b>5. Contratación pública y principio de integridad: su implementación en la Ley de Contratos del Sector Público</b> .....	53
Javier García Amez	
<b>6. Una cuestión jurídica entre el Ayuntamiento y el Cabildo Catedral: Oviedo, año 1613. Un ejemplo de la recepción del Derecho Romano</b> .....	71
Justo García Sánchez*	
Beatriz García Fueyo*	
<b>7. Medios de comprobación de valores: motivación y seguridad jurídica</b> .....	115
Ana I. González González	
<b>8. La necesaria reforma del fraude o «conflicto» a la ley tributaria a la luz de las «sociedades profesionales interpuestas»</b> .....	139
Pedro M. Herrera	

<b>9. ¿El nuevo impuesto sobre determinados servicios digitales? (análisis del Proyecto de Ley de 22 de enero de 2019) .....</b>	<b>157</b>
Patricia Herrero de la Escosura	
<b>10. Algunas ideas para simplificar la imposición sobre la renta ....</b>	<b>179</b>
José María Lago Montero	
<b>11. El tráfico ilícito de especies animales. Cuestiones jurídico-penales. Especial referencia a la angula/anguila .....</b>	<b>201</b>
Pablo López Cano.	
<b>12. La economía política de las deducciones familiares en el IRPF</b>	<b>215</b>
Carlos Monasterio Escudero	
<b>13. Requisitos para la validez del consentimiento prestado a la entrada en el domicilio por la inspección de tributos con autorización judicial.....</b>	<b>227</b>
Juan Ignacio Moreno Fernández	
<b>14. Análisis fiscal de los aspectos conceptuales de la economía colaborativa en sentido estricto .....</b>	<b>243</b>
Joan Pagès i Galtés	
<b>15. La financiación de las confesiones religiosas .....</b>	<b>269</b>
Miguel Rodríguez Blanco	
<b>16. Hacia un nuevo modelo de financiación autonómica: balance y perspectivas.....</b>	<b>281</b>
Juan José Rubio Guerrero	
<b>17. El silencioso quebranto del principio de generalidad en el Impuesto sobre la Renta Personal.....</b>	<b>305</b>
José Félix Sanz Sanz	
Desiderio Romero Jordán	
Juan Manuel Castañer Carrasco	
<b>18. Sobre el Impuesto de Sucesiones: argumentos, falacias y confusiones.....</b>	<b>313</b>
Javier Suárez Pandiello	
<b>19. Las Conferencias de la Escuela de Artes y Oficios de Oviedo...</b>	<b>329</b>
Leopoldo Tolivar Alas	
<b>20. La concepción del Derecho Financiero y Tributario: relevancia de los aspectos metodológicos .....</b>	<b>337</b>
Carmen Uriol Egido	

# La financiación de las confesiones religiosas

*Miguel Rodríguez Blanco*

Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado  
Universidad de Alcalá

## 1. Sistemas y modos de financiación pública de las confesiones religiosas

No existe riesgo en afirmar que prácticamente en todos los ordenamientos jurídicos se da una financiación pública de las confesiones religiosas. Por lo que respecta a Europa se ha afirmado: «*One way or another, all the States of Europe fund religion directly or indirectly*». <sup>1</sup> Como es lógico, el montante de esa financiación varía considerablemente de unos países a otros, del mismo modo que también son diversos tanto los títulos jurídicos en que se fundamenta ese auxilio económico como las modalidades elegidas para destinar fondos públicos a las entidades religiosas. Esta variedad de situaciones con un elemento en común –la existencia de financiación pública a favor de las confesiones religiosas– responde a las peculiares circunstancias históricas de cada país: «*Le financement des cultes dans les différents États européens est d'une grande diversité, chaque pays ayant conservé ses particularités*». <sup>2</sup> Los sistemas actuales son fruto de una particular evolución histórica y no es posible entenderlos de forma descontextualizada sin tomar en consideración sus antecedentes. Por ello, hacer una valoración abstracta de los mismos desde la perspectiva actual propia de un concreto ordenamiento es un mero ejercicio especulativo que apenas tiene significación jurídica.

En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el asunto Alujer Fernández y Caballero García contra España, <sup>3</sup> recordó, tras incidir en el especial margen de apreciación que hay que dejar a cada Estado por lo que respecta al establecimiento de las que el Tribunal califica como *delicadas* relaciones entre el poder público y las religiones, que no existe en Europa un estándar común en materia de financiación de las iglesias o cultos y que estas cuestiones se encuentran estrechamente vinculadas a la historia y a las tradiciones de cada ordenamiento. <sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> DOE, 2011: 175.

<sup>2</sup> MESSNER, 2016: 26.

<sup>3</sup> Decisión de inadmisibilidad de 14 de junio de 2001.

<sup>4</sup> Así lo pone de manifiesto McCREA, 2017: 4-5.

El estudio de los diferentes modelos permite constatar las afirmaciones precedentes. Hay países en cuya Constitución se afirma expresamente que el Estado se compromete a financiar las confesiones religiosas. Es el caso, por ejemplo, de Bélgica, donde el artículo 181.1 de la Carta Magna dispone: «Correrán a cargo del Estado los sueldos y pensiones de los ministros de los distintos cultos, y se consignarán anualmente en los presupuestos los importes necesarios». En cambio, existen Estados en los que la Norma Suprema prohíbe el apoyo económico de los poderes públicos a los grupos religiosos. Así ocurre en Irlanda, en cuya Constitución se dice que el «Estado se compromete a no subvencionar ninguna religión» (artículo 44). A nivel legal también se encuentran prohibiciones de financiación de la religión. Francia es el ejemplo paradigmático: la Ley de Separación de 9 de diciembre de 1905 prescribe que la República no reconoce, financia ni subvenciona a ninguna confesión religiosa.<sup>5</sup>

El ejemplo irlandés pone de manifiesto lo que hemos implícitamente apuntado: la financiación pública de las confesiones religiosas no depende exclusivamente del modelo de relaciones Estado-confesiones religiosas adoptado por cada país, ni de su particular idiosincrasia en materia de religión, sino que existen condicionantes históricos que influyen de modo determinante. En Irlanda, como se ha visto, la Constitución recoge una prohibición expresa de apoyo económico directo a la religión. En el Reino Unido la Iglesia de Inglaterra, que es la Iglesia *established by law*, no recibe ninguna aportación económica directa procedente del Estado.<sup>6</sup> En Francia el Estado no solo asume el coste de los salarios de los ministros de culto en el sistema de régimen local de cultos reconocidos aplicable en Alsacia y Mosela, sino que también financia la asistencia religiosa y el establecimiento y mantenimiento de lugares de culto en el territorio en el que se aplica el sistema de laicidad impuesto por la Ley de Separación de 1905.<sup>7</sup> Quizá sea en esta materia en la que cobre más relevancia que en ninguna otra la decisión de la Unión Europea de respetar y no prejuzgar el estatuto reconocido a las confesiones religiosas por el Derecho nacional de los Estados miembros,<sup>8</sup> pues junto a marcadas diferencias entre modelos nos encontramos con singularidades y excepciones en el interior de cada sistema. No es solo que cada Estado cuente con un modelo propio de financiación de las confesiones religiosas, sino que dentro del mismo se otorga un tratamiento diferenciado a los distintos grupos religiosos. Cada modelo se desdobra a su vez en varios submodelos, tanto por razón de los destinatarios (las confesiones religiosas) como por razones puramente territoriales, pues la distribución de competencias en el interior de los Estados produce diferentes normas y políticas de apoyo económico a la religión.

<sup>5</sup> Artículo 2: «La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte».

<sup>6</sup> Así se pone de manifiesto en HILL, 2009: 328.

<sup>7</sup> Cf. MESSNER, 2016: 31.

<sup>8</sup> Artículo 17 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: «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».

Junto al dato de la variedad de modelos, otro elemento que se observa al estudiar los sistemas de financiación pública de las confesiones religiosas es que no son sistemas estáticos, sino que se encuentran en constante transformación debido a exigencias sociales, políticas o jurídicas. Veamos algunos ejemplos relativos a Bélgica, Suecia y España. En 1993 tuvo lugar una modificación de la Constitución belga para equiparar, a efectos de financiación, a los miembros de organizaciones no religiosas que ofrecen asistencia moral con los ministros de culto.<sup>9</sup> En el año 2000 entró en vigor la separación entre la Iglesia Sueca y Suecia, lo cual tuvo incidencia directa en el régimen de financiación de esta Iglesia, que perdió, entre otras prerrogativas, la potestad de gravar con impuestos a los ciudadanos.<sup>10</sup> En el año 2004 la disposición adicional decimotercera de la Ley española 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005 estableció una dotación de hasta 3000000 de Euros destinada a financiar proyectos de carácter cultural, educativo y de integración social de las minorías religiosas. Estos proyectos debían ser presentados por las confesiones religiosas no católicas que han suscrito un acuerdo de cooperación con el Estado o que cuentan con notorio arraigo en España por su ámbito y número de creyentes. La gestión de la dotación –que con cantidades que han ido variando se ha mantenido desde entonces en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado– se lleva a cabo por una fundación del sector público estatal denominada Fundación Pluralismo y Convivencia, creada expresamente para tal finalidad en la forma establecida en el artículo 45 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.<sup>11</sup> Es decir, se diseña por primera vez en España un sistema de financiación directa aplicable a confesiones religiosas distintas de la Iglesia católica.

Pero sería un error ceñirse a los cambios a nivel constitucional o legal, dar por bueno el tenor literal de las normas y desconocer la jurisprudencia y la praxis administrativa, es decir, el verdadero significado en la práctica de las disposiciones legales. Así, aunque el artículo 44 de la Constitución irlandesa prohíbe al Estado financiar la religión, ese precepto se interpreta en el sentido de que lo que está prohibido es una financiación directa y permanente destinada a favorecer una concreta religión, pero no se impide que se realice una financiación neutral, no permanente o indirecta.<sup>12</sup> En el caso de Francia, igualmente, la prohibición de financiación del artículo 2 de la Ley de Separación de 1905 no impide, como ya se dejó señalado, destinar fondos públicos tanto de forma directa como indirecta a las confesiones religiosas.<sup>13</sup> Además de no ser aplicable en las partes de territorio francés que cuentan con un estatuto particular,<sup>14</sup> la propia Ley de Separación contiene excepcio-

<sup>9</sup> Artículo 181.2 de la Constitución: «Correrán asimismo a cargo del Estado los sueldos y pensiones de los representantes de organizaciones reconocidas por la ley que ofrezcan asistencia moral según concepciones filosóficas no confesionales, y se consignarán anualmente en los Presupuestos las sumas necesarias».

<sup>10</sup> Este cambio se explica en MODÉER, 2009: 319-320.

<sup>11</sup> Una descripción de la creación y fines de dicha fundación se ofrece en CIÁURRIZ LABIANO, 2008: 105-122.

<sup>12</sup> *Vid.* DOE, 2011: 175.

<sup>13</sup> Sobre el tema *vid.* WOEHRLING, 2006: 1633-1669; y LE ROUX, 2007: 261-283.

<sup>14</sup> Una explicación acerca de la existencia de diversos regímenes jurídicos sobre el factor social religioso en Francia se ofrece en WOEHRLING, 2016: 67-84.

nes a la regla general de prohibición en materias como asistencia religiosa o lugares de culto. A ello se suma la tendencia de la jurisprudencia a admitir la financiación estatal destinada a iniciativas concretas de las confesiones religiosas que cuenten con relevancia pública o interés social,<sup>15</sup> así como la aplicación del régimen jurídico del mecenazgo a las confesiones religiosas.<sup>16</sup>

Hechas las anteriores consideraciones generales sobre la diversidad de modelos, hemos de advertir que bajo la expresión *financiación de las confesiones religiosas* se hace referencia a diversas situaciones que resulta necesario diferenciar.<sup>17</sup> De lo contrario, se cometería el error de hacer una valoración jurídica unitaria de supuestos que no son homologables, por lo que las conclusiones alcanzadas serían incorrectas. Al menos, se han de contemplar nueve vías o supuestos de financiación que responden a fundamentos y planteamientos con notas propias que los singularizan.

1. Cuando se habla de financiación de las confesiones religiosas nos encontramos con casos en los que existe una dotación presupuestaria a favor de una o varias confesiones religiosas. En tales supuestos el grupo religioso que resulta beneficiario de esa asignación presupuestaria recibe la consideración de un servicio público y forma parte de las actividades que el Estado debe financiar en el ejercicio de su actividad propia. Este modelo es propio de países con Iglesia de Estado o con una religión oficial.

2. Una segunda vía de financiación de las confesiones religiosas, típica también de los países que tienen –o que tuvieron en el pasado– Iglesias de Estado, es el llamado impuesto religioso. El sistema consiste en la creación de un tributo recaudado por el Estado cuyos sujetos pasivos son los fieles de una concreta confesión. El importe recaudado es destinado a la confesión beneficiaria y la Administración da soporte a la gestión del tributo. En estos casos la financiación corre a cargo de los miembros de las confesiones religiosas, pero el Estado les presta su apoyo para la recaudación de fondos.

3. Un tercer modo de financiación consiste en la posibilidad que se ofrece a los sujetos pasivos de un impuesto estatal de destinar a una confesión religiosa concreta parte de la cantidad que deben abonar a la Administración Tributaria. En este caso la cantidad que recibe la confesión religiosa depende de las decisiones que tomen los ciudadanos a la hora de proceder al pago del tributo en cuestión.

4. Otro tipo de financiación consiste en la posibilidad ofrecida a los contribuyentes de un determinado impuesto estatal de practicar deducciones por la donación de cantidades a favor de las confesiones religiosas. Es decir, la consideración de las confesiones religiosas como entidades beneficiarias del mecenazgo. Esto supone un estímulo de la financiación privada de las confesiones renunciando el Estado a recaudar todo lo que le correspondería por considerar que los fines de las confesiones religiosas son de interés general o relevancia pública, de ahí que promueva la entrega de aportaciones a ellas.

<sup>15</sup> Cf. PRÉLOT, 2016: 61-64.

<sup>16</sup> Aspecto destacado en CURTIT, 2016: 44.

<sup>17</sup> *Vid.* una referencia a los llamados otros tipos de financiación en ZALBIDEA GONZÁLEZ, 2017: 197-215.

5. Una quinta vía sería lo que se ha dado en denominar financiación indirecta, esto es, las exenciones en el pago de determinados tributos, que afectarían tanto a los sujetos (las confesiones religiosas y sus entidades) como a determinados bienes (lugares de culto, establecimientos para la formación de ministros de culto, locales de las confesiones religiosas, objetos de culto, etcétera).

6. Un sexto tipo de financiación es el ligado a la asistencia religiosa en establecimientos públicos, como las fuerzas armadas, hospitales o centros penitenciarios. En estos casos, el Estado asume costes de estructura (locales) y de personal (remuneración o compensación a los ministros de culto). Es una financiación específica destinada a atender necesidades espirituales de los ciudadanos en un marco concreto.

7. En séptimo lugar, están los costes de la enseñanza de la religión en el sistema educativo público. En aquellos ordenamientos en que la materia religión ha sido incluida en el currículo educativo, la Administración suele asumir los costes del profesorado encargado de impartir esa enseñanza.

8. Otro supuesto de financiación sería la conservación, reparación y protección del patrimonio eclesiástico de valor histórico-artístico. Los poderes públicos están obligados a proteger los bienes culturales, muchos de los cuales pertenecen a la Iglesia católica y presentan la singularidad de una doble condición jurídica: son edificios destinados a un fin religioso (derecho de libertad religiosa) y cuentan con un valor cultural (patrimonio histórico-artístico).

9. Por último, las confesiones religiosas llevan a cabo una importante labor en el ámbito de la enseñanza y de la acción social mediante entidades y establecimientos dedicados a esas funciones. En estas actividades se someten, con alguna excepción destinada a proteger su naturaleza religiosa, al régimen común previsto para las entidades que intervienen en esos sectores. En estos casos, las entidades y establecimientos de las confesiones religiosas se benefician de financiación pública porque contribuyen a la prestación de servicios públicos.

## **2. El fundamento de la financiación pública de las confesiones religiosas**

Una vez constatada la existencia de financiación pública de las confesiones religiosas, procede que examinemos cuáles son las razones jurídicas que justifican el destino de fondos públicos para contribuir al desarrollo o realización de actividades de naturaleza religiosa. Los títulos jurídicos en los que se fundamenta el apoyo económico estatal a los grupos religiosos son diversos y han variado en función de los cambios que han experimentado los modelos de relación Iglesia-Estado.

Cuando se pretende responder al fundamento de la financiación pública de las confesiones religiosas se debe tener en cuenta que ese fundamento no puede ser único, pues del mismo modo que hay diversos tipos o modos de financiación, necesariamente ha de haber varios motivos que justifiquen el destino de dinero público a las confesiones religiosas. Al mismo tiempo, la respuesta a esta cuestión no ha de estar desvinculada del concreto modelo de relaciones entre los poderes públicos y las confesiones religiosas exis-



tente en cada Estado; si bien hemos afirmado que las circunstancias históricas juegan un papel relevante en esta materia, tampoco podemos desconocer que la elección de un determinado modelo en materia religiosa repercute sobre el estatuto jurídico de los grupos religiosos.

Comenzando por esta última cuestión –el modelo de relaciones Estado-confesiones religiosas como fundamento de la financiación pública–, en los sistemas de Iglesia de Estado la confesión oficial es considerada parte integrante de la Administración Pública y sus costes son asumidos como un servicio público más. Tanto el mantenimiento del patrimonio y de la estructura, como los salarios del personal, incluidos por supuesto los ministros de culto, forman parte los presupuestos públicos y se considera una obligación del Estado el asumirlos. Evidentemente, ello no quiere decir que el Estado dé cobertura a la totalidad de las necesidades de financiación, pero sí hay una parte que es cubierta. Un ejemplo en este sentido lo encontramos en Dinamarca, donde el presupuesto estatal asume el 15% de los gastos de la Iglesia Evangélica Luterana; contribución que no solo se considera legítima, sino un mandato derivado del artículo 4 de la Constitución, conforme al cual dicha Iglesia «es la Iglesia nacional danesa y goza, como tal, del apoyo del Estado».<sup>18</sup>

Respecto a las circunstancias históricas que explican la existencia de una concreta financiación pública a las confesiones religiosas, el elemento común a muchos ordenamientos jurídicos es la incautación de bienes eclesiásticos por parte del Estado, de donde se deriva una obligación de compensación.<sup>19</sup> Todavía en el ordenamiento jurídico español encontramos una mención a esta cuestión en el preámbulo del vigente Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979, sobre Asuntos Económicos, en el que se dice a propósito de la revisión del sistema de financiación previsto en el Concordato de 1953 lo siguiente: «Por una parte, el Estado no puede ni desconocer ni prolongar indefinidamente obligaciones jurídicas contraídas en el pasado. Por otra parte, dado el espíritu que informa las relaciones entre Iglesia y Estado, en España resulta necesario dar nuevo sentido tanto a los títulos de la aportación económica como al sistema según el cual dicha aportación se lleve a cabo». Se está reconociendo expresamente que la financiación pública estaba justificada, al menos en parte, por la desamortización y que esta razón ya no constituye un fundamento jurídico sólido sobre el que sea posible justificar el apoyo económico del Estado a la Iglesia.<sup>20</sup> Al margen del caso español, en algunos países de la Europa del Este, en los que durante el periodo comunista tuvieron lugar incautaciones del patrimonio eclesiástico, las compensaciones tienen todavía un peso relevante en la financiación de las confesiones religiosas.<sup>21</sup>

Centrándonos ya en las diferentes actividades financiadas, debemos diferenciar entre las estrictamente religiosas y aquellas otras que no son solo ex-

<sup>18</sup> Así se expone en CHRISTOFFERSEN, 2009: 130-131.

<sup>19</sup> Para una referencia a ejemplos en diversos países europeos *vid.* DOE, 2011: 183-184.

<sup>20</sup> Es significativo en este sentido que el Documento sobre *la Iglesia y la Comunidad Política* publicado por la Conferencia Episcopal Española en 1973 ya no incluyese la desamortización entre los títulos justificativos de la financiación de la Iglesia por parte del Estado.

<sup>21</sup> Ejemplos en este sentido se ofrecen en TRETERA y HORÁK, 2009: 121-124; y SCHANDA, 2009: 195-198.

clusivamente religiosas, aunque no sea posible establecer una nítida separación entre ambas desde la perspectiva eclesial. Nos referimos a casos como la acción social o la enseñanza, que son actividades que cuentan con un régimen jurídico distinto del previsto para los fines religiosos en sentido estricto y que no son exclusivas de las confesiones religiosas. Así, cuando el Estado asume los costes de la enseñanza de la religión en la escuela pública, una vez tomada la decisión de que la religión debe formar parte del currículo formativo, está garantizando el derecho a la educación, pero no está financiando la libertad religiosa. Igualmente, cuando el Estado otorga subvenciones a colegios cuyo propietario es una confesión religiosa, no lo hace por el hecho de que su titular sea una concreta entidad religiosa, sino porque contribuyen a la prestación del servicio público educativo. Lo mismo ocurre con la acción social. Otro tipo de financiación que no responde a razones religiosas es la relativa a la protección de los bienes religiosos con valor histórico-artístico. Aunque la finalidad religiosa de un bien –el destino para el que fue concebido– es algo intrínseco a su valor cultural, cuando los poderes públicos destinan subvenciones para su protección no están promoviendo la libertad religiosa en cuanto tal.

Por lo que respecta a la financiación de las actividades estrictamente religiosas, en aquellos ordenamientos jurídicos que carecen de religión oficial o de Iglesia de Estado, creemos que tanto la llamada financiación directa (aportaciones dinerarias) como la indirecta (exenciones fiscales) tienen un fundamento común: el reconocimiento y la protección del derecho fundamental de libertad religiosa. La Sentencia del Tribunal Constitucional español 207/2013, de 5 de diciembre, es altamente clarificadora en este sentido. En su Fundamento Jurídico 5, se afirma:

desde la perspectiva de la dimensión externa del derecho fundamental de libertad religiosa (...) se encomienda al legislador estatal no solo la tarea de materializar tales acuerdos [los acuerdos de cooperación con las confesiones religiosas],<sup>22</sup> 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.

Las consideraciones transcritas son muy claras al señalar que los beneficios fiscales coadyuvan a la protección y estímulo de actividades de relevancia pública, como son las llevadas a cabo por las confesiones religiosas. A continuación, el Tribunal Constitucional da un paso más en su argumentación en la línea de remarcar la legitimidad constitucional del apoyo económico a las confesiones, al decir lo siguiente:

---

<sup>22</sup> Artículo 7.1 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa: «El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos Acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales».

La incidencia del mandato contenido en el art. 9.2 CE<sup>23</sup> sobre el que, en cuanto se dirige a los poderes públicos, encierra el art. 16.3 CE,<sup>24</sup> implica que no podrá reputarse como discriminatoria y constitucionalmente prohibida la acción de favorecimiento que aquellos poderes emprendan en beneficio de determinadas confesiones religiosas. Concretamente, de aquellas confesiones religiosas con las que se hayan alcanzado relaciones de cooperación, a fin de que, mediante un trato fiscal más favorable, vean facilitada la labor para la que son llamadas por el Texto Constitucional y que, no es otra, que hacer efectivo el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto, garantizando así también la dignidad de la persona y el libre desarrollo de su personalidad (art. 10.1 CE), que suponen la base de nuestro sistema de derechos fundamentales.

En el caso de las exenciones tributarias ya no cabe acudir, como argumento que las explique, a la antigua inmunidad real de la que gozaban los bienes de la Iglesia, en virtud de la cual quedaban exonerados de toda carga fiscal.<sup>25</sup> Tampoco puede elevarse a fundamento principal de la financiación de las confesiones religiosas la labor de las Iglesias en el campo social o educativo, pues ello obligaría a someterlas al régimen común previsto para las entidades que intervienen en esos sectores, con la única exigencia de respetar la autonomía confesional. Insistimos, en nuestra opinión, es la protección y garantía del derecho fundamental de libertad religiosa lo que justifica la aportación de fondos públicos a los grupos religiosos. La colaboración económica del Estado con las confesiones religiosas se enmarca, pues, dentro de la concepción funcional de la Hacienda Pública, que propicia el recurso a diferentes instrumentos financieros, como las subvenciones y las exenciones, para satisfacer las necesidades sociales y cumplir los fines públicos, esto es, las funciones y objetivos asignados por el ordenamiento a los poderes públicos, entre los que se encuentra la tutela de los derechos fundamentales y, por consiguiente, de la libertad religiosa.

Por último, conviene aclarar que son cosas distintas el aval jurídico de la financiación pública de las confesiones religiosas y las motivaciones políticas que hay detrás de esa financiación. Es posible que los poderes públicos mantengan un sistema de financiación de la religión por razones de cohesión social o para obtener réditos electorales.<sup>26</sup> También se han puesto en marcha mecanismos de financiación como instrumento de control de algunos grupos religiosos.<sup>27</sup> Pero todo ello forma parte de una instrumentalización del apo-

---

<sup>23</sup> Artículo 9.2 de la Constitución Española: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra 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».

<sup>24</sup> Artículo 16.3 de la Constitución Española: «Ninguna confesión tendrá carácter estatal. 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».

<sup>25</sup> La inmunidad real puede definirse como «la exención de que gozan las cosas eclesiásticas de los tributos o impuestos que pesan sobre las cosas temporales por prescripciones civiles». MONTERO GUTIÉRREZ, 1954: 54.

<sup>26</sup> Cf. PAPASTATHIS, 2009: 178.

<sup>27</sup> Sobre la financiación de las confesiones como medio de control *vid.* TORFS, 2009: 343-350.

yo económico a los grupos religiosos, que no ha de confundirse con su fundamentación jurídica. Son razones metajurídicas que no deben sustituir a las razones verdaderamente jurídicas.

### **3. Legitimidad de la financiación pública de las confesiones religiosas, no discriminación y rendición de cuentas**

El enunciado de este epígrafe da la impresión de ser un cajón de sastre, pues agrupa cuestiones muy variadas. Se han unido en un mismo punto porque consideramos que hacen referencia a los aspectos más controvertidos que suscita hoy día la financiación pública de las confesiones religiosas.

La profunda crisis económica de los últimos años ha incrementado las voces críticas con la financiación pública de las confesiones religiosas. Desde diversos ámbitos se ha hablado de paraísos fiscales, de privilegios injustificados o de vestigios de la antigua confesionalidad del Estado. En definitiva, de un trato de favor que carece de justificación en el momento actual. Bajo nuestro punto de vista, esas críticas están salpicadas de lugares comunes y no resisten un mínimo análisis crítico. Para empezar, olvidan el dato de que en prácticamente todos los ordenamientos jurídicos existe apoyo económico público a las confesiones religiosas, sin que eso sea una peculiaridad exclusiva de un ordenamiento concreto explicable por un pasado confesional. Omiten, por tanto, los profundos cambios que han experimentado los ordenamientos jurídicos en esta materia y la fundamentación actual de la financiación. Al mismo tiempo, ignoran la evolución de los ordenamientos jurídicos en los últimos años, en los que la crisis del Estado social y las políticas de incentivos al llamado tercer sector han propiciado de manera paulatina la aplicación a las confesiones religiosas de la normativa aplicable a los entes sin ánimo de lucro cuyos fines son de interés general. Las confesiones religiosas y los bienes destinados a un fin religioso ya no cuentan con un estatuto tributario particular, sino que se incardinan en un régimen común del que se benefician también fundaciones y asociaciones declaradas de utilidad pública.<sup>28</sup> Por ejemplo, en el caso español, el régimen fiscal establecido en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, que se aplica a las confesiones religiosas que han suscrito un acuerdo de cooperación con el Estado,<sup>29</sup> es más beneficioso que el que se encuentra fijado en el Acuerdo sobre Asuntos Económicos, de 3 de enero de 1979, entre el Estado Español y la Santa Sede.

<sup>28</sup> Esta idea se desarrolla en CURTIT, 2016: 39-54.

<sup>29</sup> Cf. la disposición adicional novena de la Ley. Su contenido se aplica a la Iglesia católica y a las Iglesias evangélicas, las comunidades judías y las comunidades islámicas que han firmado acuerdos de cooperación con el Estado: Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España; Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Judías de España, y Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España.

Si la financiación pública de las confesiones religiosas tiene por fundamento promover el derecho fundamental de libertad religiosa, no ofrece duda que los grupos religiosos como tales sean los beneficiarios directos de esa financiación. Los fines religiosos, las actividades estricta y exclusivamente religiosas llevadas a cabo por las confesiones, no son fines públicos, en el sentido de fines que deban ser asumidos por el Estado, esto es, de fines estatales. Las confesiones religiosas, a diferencia de la mayor parte de los entes sin ánimo de lucro que integran el tercer sector, ni llevan a cabo prestaciones que correspondería satisfacer a los poderes públicos, ni actúan, cuando se limitan a las funciones propiamente religiosas, sustituyendo la iniciativa pública. En virtud del principio de laicidad o aconfesionalidad, los fines religiosos están excluidos de la iniciativa pública, son ajenos a ella. Esto obliga a buscar un fundamento específico que explique la equiparación entre fines religiosos y fines de interés general o, si se prefiere, la definición de los fines religiosos como fines de interés general. El fundamento de esta equivalencia, común a la mayor parte de ordenamientos jurídicos, se encuentra en el derecho fundamental de libertad religiosa; más concretamente, en las características de este derecho que tiene una dimensión colectiva sin cuyo reconocimiento el derecho quedaría desnaturalizado: una manifestación esencial de la libertad religiosa es el derecho a pertenecer o a no pertenecer a una confesión religiosa. Al mismo tiempo, las propias confesiones son, por sí mismas, titulares del derecho fundamental de libertad religiosa y tienen derecho a realizar actuaciones –establecer lugares de culto, formar y designar sus ministros de culto, asistencia religiosa–, sin cuya protección la dimensión individual de la libertad religiosa vería mermada su virtualidad. El Estado no confesional carece de competencia para realizar actuaciones de naturaleza religiosa y, precisamente por ello, tiene el deber de cooperar con las confesiones religiosas, que son quienes las llevan a cabo. Ello es así porque sin la colaboración con las confesiones religiosas los poderes públicos no podrían garantizar la realidad, eficacia y pleno reconocimiento del derecho fundamental de libertad religiosa.

La antigua Comisión Europea de Derechos Humanos, en el asunto Iglesia Bautista El Salvador y José Aquilino Ortega Moratilla contra España, de 11 de enero de 1992, indicó que «el derecho a la libertad de religión no implica en absoluto que a las iglesias o a sus fieles se les deba conceder un estatus fiscal diferente del de los demás contribuyentes»; pero que no exista la obligación no quiere decir que esté prohibido conceder incentivos fiscales, pues estos se enmarcan en las políticas destinadas a promover el interés general, del que forma parte la libertad religiosa.<sup>30</sup> Ahora bien, estas políticas públicas de financiación están sujetas a dos limitaciones: por un lado, el establecimiento de un sistema de financiación a favor de una o varias confesiones religiosas no puede hacerse de forma discriminatoria respecto al resto de manifestaciones religiosas presentes en la sociedad. Las diferencias de trato han de estar debidamente justificadas y debe estar previsto un cauce para que todos

---

<sup>30</sup> Cf. el caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días contra el Reino Unido, de 4 de marzo de 2014, relativo a exenciones tributarias de los lugares de culto.

los grupos religiosos tengan la posibilidad, si reúnen los requisitos legales, de acceder a esa financiación.<sup>31</sup> Por otro lado, las confesiones religiosas, en tanto que receptoras de fondos públicos, no pueden pretender quedar al margen de las exigencias de transparencia, rendición de cuentas y control público.<sup>32</sup> Han de ser proactivas en este ámbito y actuar con transparencia y responsabilidad, pues la ausencia de datos respecto a sus actividades o al destino dado a los recursos públicos podría provocar que se socaven las bases sobre las que se asienta la financiación pública de la libertad religiosa.

## Bibliografía

- CHRISTOFFERSEN, L., (2009): «The Financing of Religious Communities in Denmark», en Basdevant-Gaudemet, B. y Berlingò, S. (éditeurs), *The Financing of Religious Communities in the European Union / Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*, Leuven, págs. 129-135.
- CIÁURRIZ LABIANO, M. J. (2008): «La Fundación Pluralismo y Convivencia», Álvarez Cortina, A. C. y Rodríguez Blanco, M. (coords.), *Aspectos del régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas*, Granada, págs. 105-122.
- CURTIT, F. (2016): «La fiscalité des cultes en Europe: vers la fin de la singularité religieuse?», en *Revue du Droit des Religions*, n.º 1, págs. 39-54.
- DOE, N. (2011): *Law and Religion in Europe*, Oxford.
- FERREIRO GALGUERA, J. (2017): «El sistema actual de financiación de la Iglesia católica a través del IRPF», en Garcimartín, C. (ed.), *La financiación de la libertad religiosa. Actas del VIII Simposio Internacional de Derecho Concordatario. A Coruña, 31 de mayo-2 de junio de 2017*, Granada, págs. 89-117.
- GIMÉNEZ BARRIOCANAL, F. (2017): «Una exposición de la financiación del 0,7% desde la perspectiva de la Iglesia» en Garcimartín, C. (ed.), *La financiación de la libertad religiosa. Actas del VIII Simposio Internacional de Derecho Concordatario. A Coruña, 31 de mayo-2 de junio de 2017*, Granada, págs. 23-55.
- GONZÁLEZ, G. (2017): «La jurisprudencia del Tribunal Internacional de Derechos Humanos sobre financiación de confesiones religiosas», en Garcimartín, C. (ed.), *La financiación de la libertad religiosa. Actas del VIII Simposio Internacional de Derecho Concordatario. A Coruña, 31 de mayo-2 de junio de 2017*, Granada, págs. 13-21.
- HILL, M. (2009): «The Financing of Religious Communities in the United Kingdom», Basdevant-Gaudemet, B. y Berlingò, S. (éditeurs), *The Financing of Religious Communities in the European Union / Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*, Leuven, págs. 327-336.
- LE ROUX, M. (2007): «La règle d'abstention financière des pouvoirs publics en matière culturelle», en *Revue de Droit Public*, 1, págs. 261-283.
- MCCREA, R. (2017): «La financiación de las confesiones religiosas en Europa», en Garcimartín, C. (ed.), *La financiación de la libertad religiosa. Actas del VIII Simposio Internacional de Derecho Concordatario. A Coruña, 31 de mayo-2 de junio de 2017*, Granada, págs. 3-12.

<sup>31</sup> Sobre la relevancia del principio de no discriminación en materia de financiación de las confesiones religiosas *vid.* GONZÁLEZ, 2017: 16-18.

<sup>32</sup> En este sentido *vid.* GIMÉNEZ BARRIOCANAL (2017): 53; y FERREIRO GALGUERA (2017): 116.



- MESSNER, F. (2016): «Le financement public des religions en Europe: Statuts actuels et pratiques émergentes», en *Revue du Droit des Religions*, n.º 1, págs. 23-37.
- MODÉER, K. Å. (2009): «The Financing of Religious Communities in Sweden», en Basdevant-Gaudemet, B. y Berlingò, S. (éditeurs), *The Financing of Religious Communities in the European Union / Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*, Leuven, págs. 319-325.
- MONTERO GUTIÉRREZ, E. (1954): *El nuevo concordato español*, Madrid.
- PAPASTATHIS, C. K. (2009): «The Financing of Religions in Greece», en Basdevant-Gaudemet, B. y Berlingò, S. (éditeurs), *The Financing of Religious Communities in the European Union / Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*, Leuven, págs. 175-193.
- PRÉLOT, P. H. (2016): «Le financement public des cultes en France entre régime d'exception et droit commun», en *Revue du Droit des Religions*, n.º 1, págs. 55-66.
- SCHANDA, B. (2009): «The Financing of Religious Communities in Hungary», en Basdevant-Gaudemet, B. y Berlingò, S. (éditeurs), *The Financing of Religious Communities in the European Union / Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*, Leuven, págs. 195-201.
- TORFS, R. (2009): «Church Financing – Towards a European Model?», en Basdevant-Gaudemet, B. y Berlingò, S. (éditeurs), *The Financing of Religious Communities in the European Union / Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*, Leuven, págs. 343-350.
- TRETERA, J. R. y HORÁK, Z. (2009): «The Financing of Religious Communities in Czech Republic», en Basdevant-Gaudemet, B. y Berlingò, S. (éditeurs), *The Financing of Religious Communities in the European Union / Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*, Leuven, págs. 119-128.
- WOEHLING, J. M. (2006): «L'interdiction pour l'État de reconnaître et de financer un culte. Quelle valeur juridique aujourd'hui?», en *Revue de Droit Public*, 6, págs. 1633-1669.
- WOEHLING, J. M. (2016): «La diversité territoriale des régimes français de financement public des cultes», en *Revue du Droit des Religions*, n.º 1, págs. 67-84.
- ZALBIDEA GONZÁLEZ, D. (2017): «Las otras financiaciones (profesores, asistencia religiosa, acción social)», Garcimartín, C. (ed.), *La financiación de la libertad religiosa. Actas del VIII Simposio Internacional de Derecho Concordatario. A Coruña, 31 de mayo-2 de junio de 2017*, Granada, págs. 197-215.