

LA CRISIS ECONÓMICA: UNA OPORTUNIDAD PARA LA LAICIDAD

THE ECONOMIC CRISIS: AN OPPORTUNITY FOR THE RELIGIOUS NEUTRALITY

Jose Antonio Rodríguez García

Profesor Titular de Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad Rey Juan Carlos

Resumen: Este artículo pone de manifiesto como la financiación pública de los fines religiosos vulnera los principios de libertad e igualdad de conciencia y de laicidad reconocidos en la Constitución española. La crisis económica (principio de estabilidad presupuestaria) y la garantía de los derechos fundamentales exigen la urgente supresión de la obligación de contribuir a los gastos de las confesiones religiosas por que no son gastos destinados a fines o servicios públicos.

Palabras claves: Crisis económica, financiación de las confesiones religiosas, laicidad, libertad religiosa.

Abstract: This paper shows as public aids of religious utilities interfere with the freedom of conscience, equality and religious neutrality enshrined in the Spanish Constitution. The economic crisis (principle of budgetary stability) and the guarantee of human rights require the urgent removal of the obligation to contribute to the expenses of religious aims because they aren't public spending.

Key works: Economic crisis; public aids of the religious groups, religious neutrality, religious freedom.

Sumario: 1. Introducción. 2. La laicidad y la financiación pública de las confesiones religiosas 3. La financiación pública de los fines religiosos: ámbitos concretos. 3.1. Financiación económica de las confesiones religiosas. 3.2. Régimen fiscal y tributario. 3.3. La financiación económica de la asistencia religiosa. 3.4. La enseñanza religiosa en los centros educativos públicos. 3.5. La financiación pública de los centros educativos religiosos. 4. A modo de conclusión.

1. INTRODUCCIÓN

Hace unos cuatro años se inició una gravísima crisis económica que seguimos padeciendo con extrema crudeza. Palabras casi desconocidas como: “prima de riesgo”, “déficit

público”, “recesión”, “deuda pública”, “recorte”, “rescate económico”, han pasado a formar parte de nuestro vocabulario cotidiano. La crisis económica ha implicado (y, lamentablemente, implica) numerosos recortes presupuestarios del Estado social. El término “Estado social”, conviene no olvidarlo, es la primera definición de España en el artículo 1.1. CE. Estos recortes se han traducido en sacrificios para la sociedad española con un considerable aumento de la pobreza.

Los gobiernos, presionados por los “mercados”, han ido reformado el ordenamiento jurídico español. La primera de estas reformas normativas parte de la propia Constitución española. Se ha reformado el artículo 135 CE (BOE de 27 de septiembre de 2011). Este artículo constitucional viene a consagrar el principio de estabilidad presupuestaria de todas las Administraciones públicas. Como consecuencia de este principio se establece que el pago de la deuda pública de las Administraciones públicas “gozará de prioridad absoluta”. Se introduce constitucionalmente un nuevo límite (si no existía ya) de los derechos fundamentales (especialmente, de los derechos de prestación), este límite es el límite presupuestario vinculado al pago de la deuda pública¹. En este sentido, la crisis económica se ha convertido en coartada para establecer un “estado previo” a los estados de alarma, de excepción y de sitio. Este nuevo artículo 135 CE ha sido desarrollado por la L.O 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, modificada por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre. Este marco constitucional ha venido acompañado de numerosas normas: Reales Decreto-Leyes sobre medidas urgentes de carácter económico,

¹ A título de ejemplo, la libertad ideológica en su vertiente de participación política se ha limitado por criterios económicos a través de la exigencia de avales para la participación en los procesos electorales. Criterios económicos que el TC ha avalado considerando que es necesario la concentración de corrientes ideológicas para no dispersar el voto; vid. STC 169/2011 y Auto 137/2011.

LA CRISIS ECONÓMICA:
UNA OPORTUNIDAD PARA LA LAICIDAD

presupuestario y fiscal; de las leyes de presupuestos generales del Estado y, por último, de las normas autonómicas que dan cumplimiento a este principio de estabilidad presupuestaria.

Este artículo pretende llamar la atención de cómo los diferentes gobiernos han insistido (y siguen insistiendo) en la reducción de la financiación pública destinada a fines y servicios públicos y, sin embargo, no se ha producido un cuestionamiento de la financiación pública de los fines y actividades religiosas e, incluso del gasto en personal de las confesiones religiosas dedicado a esos fines religiosos. Como confirmaremos más adelante, los fines religiosos no son ni fines públicos ni servicios públicos. Este artículo confirmará lo que se ha venido denunciando por la doctrina jurídica en relación a la incompatibilidad entre el principio de laicidad (artículo 16.3 CE: “Ninguna confesión tendrá carácter estatal”) y la financiación pública de los fines religiosos, de las actividades religiosas y del personal de las confesiones religiosas destinado a esos fines y actividades religiosas. El debate, durante estos meses, se ha trasladado de forma breve y esporádica en relación al pago del IBI por parte de la Iglesia católica. Sin ningún resultado jurídico efectivo². Este artículo fija con claridad que dentro del concepto de laicidad (neutralidad religiosa y separación estado-confesiones) se incluye la prohibición de financiación pública dirigida a sufragar los gastos destinados a fines religiosos, a actividades religiosas y al personal de las confesiones religiosas (de una confesión, de algunas o de todas ellas). Esta financiación

² Un ejemplo es el artículo periodístico titulado: “Financially troubled parts of Europe consider taxing church properties”, en The Washington Post (Ariana EUNJUNG CHA, 14 de Septiembre 2012). Lo más sorprendente de estas noticias periodísticas es que han sacado a la luz la no exigencia a la Iglesia católica del cumplimiento de las normas tributarias. La alcaldesa de Madrid, Ana Botella, manifestó que **no cobraría el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) a la Iglesia Católica** ni aun en el caso de que una reforma de la Ley de Hacienda Locales y del Concordato con la Santa Sede lo permitieran. (Agencia EFE, 17 de mayo de 2012).

pública conlleva, como veremos, la vulneración de los principios de libertad de conciencia (religiosa o no), de igualdad y no discriminación por motivos religiosos o de convicción, además de vulnerar esta financiación pública el principio de igualdad tributaria. En segundo lugar, se analizarán los diferentes ámbitos donde existe financiación pública de fines y actividades religiosas. Dicho estudio tiene como finalidad comprobar el grado de compatibilidad de esa normativa con los principios constitucionales antes citados.

2. LA LAICIDAD Y LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS

El principio de laicidad (neutralidad religiosa y separación Estado-confesiones) contiene de forma ontológica la prohibición, dirigida a los poderes públicos y, lógicamente, de todas las Administraciones Públicas (territoriales o no), de ayuda económica a las confesiones religiosas cuando éstas desarrollan fines o actividades religiosas y la prohibición del pago del personal de las confesiones religiosas cuando este personal lleva a cabo dichos fines o actividades religiosas. Este contenido del principio de laicidad se ha expresado jurídicamente en el Derecho comparado. En Francia, por ejemplo, se incluye en el artículo 2 de la Ley de Separación de 1905 cuando se afirma que: « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence [...] seront supprimées des budgets de l'État, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes. »³. Por otra parte, en los Estados Unidos, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos lo ha expresado con las siguientes palabras: “Ni los Estados ni el Gobierno federal pueden establecer una confesión como oficial,

³ El Consejo de Estado francés ha ido concretando esta prohibición derogando las normas que de forma directa o indirecta financian a las confesiones religiosas. Un ejemplo son las decisiones del Consejo de Estado de 19 de julio de 2011.

LA CRISIS ECONÓMICA:
UNA OPORTUNIDAD PARA LA LAICIDAD

ni pueden permitir leyes que supongan ayuda a una religión o preferir una religión sobre otra. (...) Ningún impuesto, cualquiera que sea su montante, grande o pequeño, puede ser afectado o destinado a apoyar actividades religiosas o instituciones de igual naturaleza, como quiera que éstas se denominen, o bajo la forma que ellas puedan adoptar, para enseñar o practicar la religión. Ni un Estado ni el Gobierno Federal puede, abierta o secretamente, participar en el acrecentamiento de ninguna organización religiosa o grupo religioso y viceversa”⁴. O, como último ejemplo, citamos la Ley de 1984 sobre financiación de las confesiones religiosas en Holanda⁵. Un lugar común por parte de los estudiosos del principio de laicidad (especialmente, de los eclesiasticistas) a la hora de determinar el grado de cumplimiento de este principio de laicidad es la existencia, o no, de ayudas económicas públicas a las confesiones religiosas. La pregunta que surge es: ¿por qué es tan importante que, en los países democráticos, no se financien los fines religiosos? Conviene tener presente en esta respuesta que la importancia del principio de laicidad reside, precisamente, en que es un precipitado ineludible de los principios de libertad e igualdad religiosas (libertad e

⁴ Sentencia del T.S. de los EE. UU. caso *Everson v. Board of Education*, 330 U. S., 1947. También conviene tener en cuenta las palabras del TS de EE. UU. en la Sentencia *Lynch v. Donnelly* (1984): “La libertad religiosa protegida por la Cláusula de Establecimiento es infringida cuando el Estado se adhiere a una religión de una manera que resulta relevante para la posición de una persona en la comunidad política. La acción estatal directa de apoyar una religión o una particular práctica religiosa es inválida desde este punto de vista porque “envía a los que no se adhieren a ella el mensaje de que están fuera, de que no son miembros plenos de la comunidad política, y un mensaje complementario a los que se adhieren de que ellos están dentro y son miembros favorecidos de la comunidad política (...) Esta aproximación ... requiere que los tribunales examinen si el propósito del Estado es apoyar la religión y si la ley establecida realmente envía un mensaje de apoyo”. Por lo tanto, una ley que fomenta económicamente la religión es absolutamente inconstitucional por ser contraria a los principios de libertad e igualdad.

⁵ CIMBALO, G.: *I rapporti finanziari tra Stato e confessioni religiose nei Paesi Bassi*, Giuffrè, Milano, 1989.

igualdad de conciencia). ¿Qué quiere decir esto en esta materia? Quiere decir, en resumen, que las ayudas económicas públicas a las confesiones religiosas para que estas lleven a cabo sus fines o actividades religiosas vulnera, no solo de forma indirecta, el ejercicio de la libertad de conciencia (religiosa o no). En palabras de la recientemente galardonada con el Premio Príncipe de Asturias, la profesora Martha C. NUSSBAUM: “Siempre cabe un abuso de autoridad sobre los impuestos en caso de que el Estado decidiese favorecer a algunas confesiones cristianas; y, por último, y lo más importante se está transmitiendo un mensaje sobre algo de lo que el Estado no tiene por qué ocuparse. Sencillamente, no es tarea del Estado decirles a las personas que han de apoyar la religión de una manera, de aquella otra o de ninguna. Declarar eso, en sí mismo, establece una jerarquía (...) “TODA MEDIDA ESTATAL QUE CONCEDA DINERO DEL CONTRIBUYENTE DIRECTAMENTE A LAS INSTITUCIONES Y MAESTROS RELIGIOSOS COMPROMETE LA IGUALDAD DE LOS CIUDADANOS”⁶. Esta idea vertebral de cualquier sistema constitucional democrático (la prohibición de ayudas económicas públicas a las actividades o fines religiosos) garantiza de forma real y efectiva la libertad e igualdad religiosas. De ahí surge la necesidad de comprobar el grado de cumplimiento de esta prohibición en el ordenamiento jurídico

⁶ Vid. *Libertad de conciencia contra los fanatismos*. Tusquets, 2009, p. 100-103. Esta autora más adelante dice: “Nadie puede ser obligado a sostener ningún culto, lugar o ministro religioso de ningún género pues de lo contrario se estaría vulnerando los derechos naturales de los seres humanos” (p. 104-105). Y, en esta misma obra, analizando la Ley de Virginia sobre el establecimiento de la libertad religiosa, redactada por Jefferson, se recoge que es contrario a la libertad religiosa el obligar al pago de impuestos o el obligar a sufragar a los maestros de la PROPIA CONFESIÓN; es decir, “obligar a un hombre a suministrar contribuciones monetarias para la propagación de opiniones en las que no cree es pecaminoso y tiránico; de que hasta forzarlo a sostener a tal o cual maestro de su propia creencia religiosa es privarlo de la confortante libertad de otorgar sus propias contribuciones al pastor particular”, (p. 104).

español y más aún en el actual contexto económico de reducción del déficit público. Reducción que ha implicado el recorte de muchos servicios públicos. Servicios públicos de obligado cumplimiento para las administraciones públicas. Volvemos a insistir, en ningún caso las Administraciones públicas están obligadas a llevar a cabo actividades o fines religiosos pero tampoco existe la obligación constitucional de sufragarlos económicamente⁷.

Con otras palabras, se parte del convencimiento de que el principio de laicidad es una consecuencia lógica, una exigencia insoslayable, de los principios de igualdad y de libertad de conciencia; es decir, no es posible la plena libertad de conciencia en condiciones de igualdad sin laicidad. Un Estado donde se garantice con plenitud el ejercicio de la igualdad y la libertad de conciencia; donde se hagan reales y efectivas sólo puede ser un Estado laico. El principio de laicidad del Estado (que hace suyo, por primera vez, la STC 46/2001, de 15 de febrero y reitera la STC 154/2002, de 18 de julio) incluye dos subprincipios: neutralidad del Estado y separación entre Estado y confesiones; siendo este último subprincipio condición *sine qua non* de la realización del primero.

El Tribunal Constitucional ha señalado que el artículo 16.3. CE formula una declaración de neutralidad en este ámbito⁸. La neutralidad implica que el Estado es imparcial respecto a las

⁷ A título de ejemplo, citamos RODRIGUEZ BLANCO, M. *Las confesiones religiosas en el marco del régimen jurídico del mecenazgo*, EDISOFER, 2005, p. 21.

⁸ Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional 46/2001, de 15 de febrero, fund. jur. N° 4 y 7. En este último fundamento jurídico expresamente se recoge: “a) de una parte, el que surge del propio art. 16 CE, conforme al cual el Estado y los poderes públicos han de adoptar ante el hecho religioso una actitud de abstención o neutralidad, que se traduce en el mandato de que ninguna confesión tendrá carácter estatal, contenido en el apartado 3, inciso primero, de dicho precepto constitucional”.

convicciones y creencias de sus ciudadanos⁹. Al Estado le debe ser indiferente que sus ciudadanos sean creyentes o no creyentes, que pertenezcan a una confesión religiosa o a otra; de lo contrario se vulneraría el principio de igualdad, dando lugar a la división de los ciudadanos en varias categorías por razón de sus creencias, estableciendo una jerarquía entre ellos y transmitiendo la idea de que los creyentes favorecidos son miembros plenos de la comunidad política y el resto de ciudadanos no. Esta idea de discriminación se refleja con toda claridad cuando el Estado (con dinero de todos los ciudadanos, creyentes y no creyentes) financia económicamente a determinadas confesiones religiosas. El Estado establece desde sus propios presupuestos una jerarquía entre sus ciudadanos en función de sus creencias religiosas, de tal forma, que trasmite la idea de que unos pertenecen a la comunidad política por la identificación entre fines públicos y fines religiosos pues estos últimos son sufragados económicamente por las Administraciones públicas. Es decir, supondría un trato discriminatorio que se traduciría inexorablemente en coacción y limitación, siquiera sea indirecta de la libertad de conciencia (religiosa o no religiosa). El Estado está obligado a dar exactamente el mismo trato a quienes tienen creencias e ideas religiosas que a quienes no las tienen y entre quienes tienen creencias religiosas cualquiera que sean éstas¹⁰. La neutralidad religiosa del Estado es, además, una consecuencia obligada de la despersonalización del Estado que no puede ser sujeto creyente. La neutralidad religiosa se expresa, como ha dicho el TC, “en atención al pluralismo de creencias existentes en

⁹ Cfr. STC 177/1996, de 11 de noviembre, fundamento jurídico nº 9, in fine y STC 340/1993, de 16 de noviembre.

¹⁰ En todo caso, el Tribunal Constitucional español ha señalado que “en un sistema jurídico político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas (...) han de ser, en efecto, ideológicamente neutrales”, en STC 5/1981, de 13 de febrero, fundamento jurídico, nº 9.

LA CRISIS ECONÓMICA:
UNA OPORTUNIDAD PARA LA LAICIDAD

la sociedad española” y “como garantía de la libertad religiosa”¹¹ y, en consecuencia, “la neutralidad en materia religiosa se convierte de este modo en presupuesto para la convivencia pacífica entre las distintas convicciones religiosas existentes en una sociedad plural y democrática”¹². Debe descartarse, siempre, la discriminación positiva (acciones compensatorias) en relación a las confesiones religiosas porque conllevaría la negación del principio de laicidad. La financiación económica pública de una confesión, de algunas de ellas, o de todas ellas conlleva un trato discriminatorio, divide a los ciudadanos en función de las creencias y el Estado emite un mensaje sobre las creencias (religiosas o no) considerando que unas son mejores que otras. Además, en el caso de esta financiación económica pública que procede de los impuestos implica una coacción directa de la libertad de conciencia pues los ciudadanos se ven compelidos a sufragar los gastos de confesiones a las que no pertenecen pues los fines religiosos no son fines públicos ni de interés general (son de interés particular y fines privados). En definitiva, el Estado no puede financiar económicamente las confesiones religiosas porque el Estado confiesa su preferencia religiosa.

El subprincipio de separación implica, entre otras cuestiones, la no confusión de lo político y lo religioso, que se traduce en que el Estado no puede tomar ninguna decisión que se fundamente en motivos religiosos *ni puede satisfacer ninguna finalidad religiosa*¹³, *menos aún económicamente*. En fin,

¹¹ Vid. STC 340/1993, fund. jur. n° 4, D, párrafo 2°.

¹² Vid. STC 177/1996, de 11 de noviembre, fund. jur. n° 9.

¹³ Vid. STC 24/1982, de 13 de mayo, fundamento jurídico n° 1, donde se recoge que: “el artículo 16.3. de la Constitución proclama que “ninguna confesión tendrá carácter estatal”, e impide por ende, como dicen los recurrentes, que los valores e intereses religiosos se erijan en parámetros para medir la legitimidad o justicia de las normas y actos de los poderes públicos. Al mismo tiempo el citado precepto constitucional **veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y funciones estatales**”. Igualmente, vid. SsTC 177/1996, 128/2001, de 4 de junio, fund. jur. n° 2.

también, queda totalmente excluida la confusión entre fines públicos y fines religiosos.

Nos preguntamos, ¿pueden los poderes públicos reconocer, a los creyentes, mejores condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales en comparación con los no creyentes? y, ¿a los católicos en relación con cualquier otro creyente?; ¿los grupos religiosos deben tener un mayor reconocimiento jurídico y mayor financiación económica en el ejercicio colectivo de los derechos fundamentales que el resto de grupos o asociaciones? Y, ¿debe tener la Iglesia católica mayor financiación económica pública respecto al resto de confesiones? A estas preguntas, muchos autores responden afirmativamente¹⁴. Esta justificación jurídica encuentra sus argumentos: a) en la consideración de la libertad religiosa, en todo su contenido, como un derecho de prestación; b) en la aplicación del principio de igualdad desde una perspectiva cuantitativa; c) en el principio de laicidad positiva y, d) en la preeminencia del principio de cooperación con las confesiones religiosas sobre cualquier otro. Se olvidan estos autores que la religión católica ha dejado de ser la religión oficial, de que la Iglesia católica ya no forma parte del Estado y de que los fines propios de la Iglesia católica¹⁵ han dejado de ser fines de

¹⁴ MARTÍN SÁNCHEZ, I: “Marco normativo general” en *El sostenimiento económico de la Iglesia católica en España. Nuevo modelo*, EUNSA, 2008. Este autor dice que se financia a la Iglesia católica porque son titulares del derecho de libertad religiosa y cuyas actividades son necesarias para hacer factibles el ejercicio de este derecho a las personas pertenecientes a los mismos (página 39).

¹⁵ Los fines religiosos, según la propia Iglesia católica, son los siguientes: “1º El culto: su ejercicio e incremento, así como la construcción, conservación y mejora de los lugares sagrados donde se ejerce y de los instrumentos y bienes muebles destinados a él; 2º La predicación y difusión de la doctrina católica; 3º Las labores directas y específicamente apostólicas y evangelizadoras, incluidas las actividades y obras misioneras; 4º La formación “seminarios, centros de espiritualidad y de ciencias eclesiásticas” y su sustentación “alojamiento, alimentos, asistencia” de los ministros de culto y auxiliares de oficios eclesiásticos; 5º La formación religiosa y moral de los fieles, por

LA CRISIS ECONÓMICA:
UNA OPORTUNIDAD PARA LA LAICIDAD

interés general o de interés público, y menos aún, son servicio público ni tampoco sus ministros de culto o su personal son empleados públicos. Nuestro ordenamiento todavía no ha asumido las consecuencias jurídicas que se derivan del reconocimiento del principio de neutralidad religiosa y del principio de separación entre el Estado y las confesiones religiosas; en consecuencia, no puede hablarse jurídicamente de un pleno reconocimiento de la libertad de conciencia (religiosa o no) de todos los ciudadanos. Lo más grave es que los poderes públicos siguen manifestando una preferencia hacia lo religioso, especialmente hacia la religión católica, consolidando la división entre los ciudadanos por motivos religiosos. Además, en esta difícil situación económica se sigue obligando a los ciudadanos españoles a sufragar económicamente actividades y fines religiosos y se dejan de financiar servicios públicos dirigidos a todos los ciudadanos (creyentes y no creyentes).

En este punto habría que formular la siguiente pregunta: ¿Las confesiones religiosas son entidades de interés público? La normativa, la doctrina y la jurisprudencia parecen coincidir. Las confesiones religiosas no llevan a cabo, de forma principal, actividades de interés público, el principio de laicidad impide dicha consideración. Los fines religiosos no son fines de interés público, ni de utilidad pública ni de interés general y no se pueden confundir unos con otros¹⁶. *Las Administraciones*

medio de catequesis, escuelas de teología, institutos y centros de formación religiosa y otros instrumentos aptos para obtener la formación integral de la persona según los principios de la Iglesia Católica; 6º La enseñanza confesional, mediante la creación y dirección de centros docentes de cualquier grado y especialidad, conforme a los principios y valores propios de doctrina de la Iglesia Católica". Fines recogidos en la Instrucción de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal española, de 5 de febrero de 1999, *Boletín Oficial de la Conferencia Episcopal Española*, nº 60, de 31 de marzo de 1999.

¹⁶ Vid. STC 340/1993; artículo 3 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre; artículo 3 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre y, artículo 32. 1.a) de la Ley orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

públicas no pueden satisfacer ninguna finalidad estrictamente religiosa. Ni TAMPOCO FINANCIAR ECONOMICAMENTE FINALIDADES RELIGIOSAS, como ya hemos dicho¹⁷.

Con la finalidad de evitar un análisis jurídico más extenso (por cuestiones de límites espaciales) creemos que lo más adecuado es considerar que las confesiones religiosas *se equiparan* a las entidades con fines de interés social (sin ánimo de lucro) con el objeto de preservar el principio de no discriminación entre creyentes y no creyentes. En fin, no toda asociación o entidad sin ánimo de lucro persigue un interés público y, por ello, no son destinatarias sin más de medidas de fomento de carácter económico¹⁸ de las Administraciones públicas. El hecho de constituir una entidad sin ánimo de lucro por sí solo no constituye un presupuesto para obtener financiación económica pública (directa o indirectamente) o, bien cualquier otro tipo ayuda pública. El estatuto jurídico de las

¹⁷ Se ha escrito: “La financiación pública entrañaría la violación del principio de igualdad, ya que implica la equiparación, no razonable, de los objetivos religiosos con los públicos”, vid. AMÉRIGO CUERVO-ARANGO, F.: *La financiación de las confesiones religiosas en el derecho español vigente*, UNED, 2006, p. 226.

¹⁸ Recogemos en este punto la definición de subvención que es la principal técnica de fomento junto con las exenciones fiscales. El artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones establece: “1. Se entiende por subvención, a los efectos de esta Ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta Ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos: (...) c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una **actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública**”. Por su parte, el TS ha definido la subvención como: “una de las medidas que utiliza la Administración Pública para fomentar la actividad de los particulares **hacia fines considerados de interés general**”, (STS de 12 de enero de 1998, 21 de septiembre de 1995; 28 de noviembre de 1997; entre otras muchas).

LA CRISIS ECONÓMICA:
UNA OPORTUNIDAD PARA LA LAICIDAD

confesiones se equipara a los grupos sin ánimo de lucro¹⁹, con carácter general, en lo relativo a las medidas de fomento reconocidas a las entidades sin ánimo de lucro. Pero esto no implica que el ordenamiento jurídico califique a las confesiones religiosas como entidades de interés público, de interés general o de utilidad pública.

Algunos autores justifican la ayuda económica pública en que las confesiones sirven de cauce para el desarrollo de un derecho fundamental, la libertad religiosa colectiva. Se confunde fines religiosos con libertad religiosa. Las confesiones no incluyen dentro de sus fines la promoción de la libertad religiosa (que sí es un fin público). Los fines propios y exclusivos de las confesiones son, entre otros, la difusión de sus dogmas religiosos y el adoctrinamiento de los mismos. Siguiendo con este argumento, no todas las asociaciones pueden ser calificadas como asociaciones de utilidad pública. Existen multitud de asociaciones cuyos fines no son de utilidad pública ni de interés general aunque se constituyan precisamente como entidades privadas sin ánimo de lucro (no mercantiles). Por este motivo consideramos que se ha extendido una gran confusión en torno a esta cuestión. Las confesiones religiosas sin duda son un cauce, el instrumento colectivo, que posibilita el ejercicio colectivo de la libertad religiosa pero de ello no se puede derivar que sus fines sean la consecución de la libertad religiosa, que es un fin público. Los fines religiosos no redundan en beneficio de todos los ciudadanos. Redundan precisamente en beneficio de los creyentes de esa confesión. Es como decir que todas las asociaciones por el simple hecho de ejercitar el derecho de asociación (ser cauce para el ejercicio de un derecho fundamental) sus fines redundan en

¹⁹ Se ha señalado: “Las confesiones religiosas, al igual que el resto de entidades sin fines lucrativos, pueden tener ánimo de lucro objetivo y llevar a cabo actividades de relevancia económica, pero su objeto propio, su finalidad específica, nunca es obtener ganancias para repartirlas entre sus miembros”, vid. RODRIGUEZ BLANCO, M. *Las confesiones religiosas en el marco del régimen jurídico del mecenazgo*, EDISOFER, 2005, p. 81

beneficio de todos los ciudadanos. Solo redundan en beneficio de la colectividad las asociaciones cuyos fines son de utilidad pública, independientemente, de que dicha declaración de utilidad pública haya sido otorgada por la autoridad competente. Volvemos a insistir las confesiones religiosas no pueden ser declaradas de utilidad pública ni de interés general ni de interés público. Las confesiones religiosas no llevan a cabo fines públicos, con carácter preponderante sus fines son religiosos (privados) eso no impide que junto a los fines que le son propios (proselitismo religioso, práctica del culto, etc.) puedan desarrollar fines de carácter público y concurrir con las Administraciones públicas (por ejemplo, fines educativos, asistenciales, culturales, etc.). Recordamos que sí existen asociaciones cuyo fin es la promoción y defensa de la libertad religiosa y que no son confesiones religiosas. Este fin, la promoción y defensa de la libertad religiosa, sí redundan en beneficio de todos los ciudadanos al ser un derecho fundamental reconocido en el artículo 16 CE.

Conviene tener por último muy presente que la libertad de conciencia (artículo 16 CE, libertad ideológica, religiosa y de culto) incluye la libertad de creer como la libertad de no creer (libertad negativa) y todas estas libertades están protegidas por la Constitución. De esta garantía se deriva para el Estado la obligación de abstenerse de imponer, ni siquiera indirectamente, unas creencias. Consecuentemente, supone una vulneración de la libertad de conciencia que el Estado exija coactivamente a los ciudadanos (sean o no católicos) impuestos que van a sufragar los gastos de la Iglesia católica no solo porque hiere las convicciones de los no católicos sino porque se vulnera directamente el derecho a no profesar la religión católica (libertad negativa). En consecuencia, que las Administraciones Públicas asuman financieramente gastos destinados a fines y actividades religiosas alejados de los fines públicos supone una clara vulneración del principio de laicidad (neutralidad y separación) y, también, de la libertad de conciencia en su vertiente negativa que incluye no sólo la libertad para no participar en actos religiosos de las

LA CRISIS ECONÓMICA:
UNA OPORTUNIDAD PARA LA LAICIDAD

confesiones a que no se pertenece y a no ser obligado a profesar una religión concreta sino también incluye el derecho a no contribuir a los gastos de las confesiones de las que no se pertenece pues se coloca al ciudadano en una situación que no puede evitar. Obligación de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que jurídicamente se configura como un deber recogido en el art. 31 CE. Da igual que se destine a estos fines religiosos un céntimo de euro o miles de millones de euros. La vulneración de este derecho fundamental de libertad de conciencia en su vertiente negativa existe igualmente. La jurisprudencia del TS de Estados Unidos establece con absoluta claridad esta afirmación y, en consecuencia, la prohibición es absoluta como única fórmula de garantizar la libertad de conciencia de todos.

Por lo tanto, son los creyentes de cada confesión los que libremente deben contribuir al sostenimiento económico de su confesión pero nunca se puede forzar por parte de cualquier poder público a que los creyentes contribuyan a dicho sostenimiento, son libres para hacerlo o no²⁰. Menos aún se puede obligar a los ciudadanos a contribuir a los gastos destinados a fines y actividades religiosos de las confesiones a que no pertenecen pues no son gastos públicos.

La relación entre ingresos públicos y gastos públicos es intrínseca, no se puede para un concepto sin otro. La doctrina

²⁰ Todos los fieles católicos tienen la obligación de ayudar a la Iglesia en sus necesidades, de modo que ella disponga de lo necesario para el culto divino, las obras apostólicas y de caridad y el conveniente sustento de las personas especialmente dedicadas a estos servicios eclesiales; cfr. CONCILIO VATICANO II, Decreto *Presbyterorum ordinis* [PO] 17 y Canon 222 del Código de Derecho Canónico que dispone: “1. Los fieles tienen el deber de ayudar a la Iglesia en sus necesidades, de modo que disponga de lo necesario para el culto divino, las obras de apostolado y de caridad y el conveniente sustento de los ministros. 2. Tienen también el deber de promover la justicia social, así como, recordando el precepto del Señor, ayudar a los pobres con sus propios bienes”.

jurídica ha definido gastos públicos como “la utilización de recursos monetarios destinados a la realización de actividades de interés público de acuerdo con las autorizaciones presupuestarias” o como la “autorización para que se destine a la realización de una obra o a la ejecución de un servicio público”²¹. En este punto se ha afirmado que el artículo 31.2 CE recoge el principio de justicia en el gasto público²². La constitucionalización de este principio de justicia en esta materia exige determinar las vías que hagan efectiva la penetración de este principio en el ámbito normativo así como los mecanismos de tutela que aseguren a los ciudadanos el cumplimiento por parte del Estado del deber de perseguir fines públicos con el gasto público. No basta con controlar la legalidad en la realización de un determinado gasto, es decir, verificar que se han observado las normas legales y reglamentarias que ordenan el procedimiento de ejecución del gasto, sino que ese precepto permite, y exige, enjuiciar la legitimidad de las decisiones en materia de gasto público, las decisiones de gastar en unas determinadas finalidades antes que en otras. Por resumir, las Administraciones públicas no

²¹ Cfr. SAINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones de Derecho Financiero*, Facultad de Derecho de la UCM, 1991. Se ha indicado que el concepto de gasto público tiene un claro matiz teleológico lo que implica que debe cumplir directamente con la satisfacción de un fin público, vid. BAYONA DE PEROGORDO, J. J. “Gasto público”, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. II, Civitas, 1995, p. 3329-3330.

²² *Se trata, a fin de cuentas, de la igualdad de todos (también de las confesiones religiosas) ante una exigencia constitucional -el deber de contribuir o la solidaridad en el levantamiento de las cargas públicas- que implica, de un lado, una exigencia directa al legislador, obligado a buscar la riqueza allí donde se encuentre (SSTC 27/1981, de 20 de julio, F. 4 ; 150/1990, de 4 de octubre, F. 9; 221/1992, de 11 de diciembre, F. 4 ; y 233/1999, de 16 de diciembre , F. 14), y, de otra parte, la prohibición en la concesión de privilegios tributarios discriminatorios, es decir, de beneficios tributarios injustificados desde el punto de vista constitucional, al constituir una quiebra del deber genérico de contribuir al sostenimiento de los gastos del Estado; vid. STC 96/2002 de 25 abril (Fundamento de Derecho 7).*

pueden sufragar fines religiosos pues los fines religiosos no encajan jurídicamente en el concepto de gasto público.

3. LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LOS FINES RELIGIOSOS: ÁMBITOS CONCRETOS

En este apartado recopilaremos diferentes ámbitos jurídicos donde las Administraciones públicas financian: fines religiosos y/o actividades religiosas y/o al personal de las confesiones religiosas que llevan a cabo tales fines y actividades religiosas. La contradicción con los principios de libertad, igualdad y su precipitado lógico, el principio de laicidad, es absoluta. Existen, por otra parte, otros sectores jurídicos donde esa contradicción es más relativa o, incluso no existirían si se dan una serie de garantías para salvaguardar los principios constitucionales de libertad, igualdad y laicidad.

3.1. Financiación económica de las confesiones religiosas

La financiación económica de las confesiones religiosas por parte del Estado se divide en dos tipos: financiación directa e indirecta. La financiación directa consiste en que las actividades religiosas y/o que los fines religiosos y/o que el personal de las confesiones sean sufragados económicamente, total o parcialmente, por parte de las Administraciones Públicas. Esta financiación económica es incompatible con los principios de libertad de conciencia, igualdad y laicidad como ya hemos afirmado. La única confesión religiosa que recibe financiación económica directa, en el ordenamiento jurídico español, es la Iglesia católica. El artículo II del Acuerdo sobre Asuntos económicos con la Iglesia católica, de 3 de enero de 1979, contempla cuatro fases de este modelo de financiación con la Iglesia católica:

1ª Fase: Dotación presupuestaria. Desde 1979 hasta 1988. La dotación presupuestaria consiste en el establecimiento de una partida presupuestaria de carácter global destinada a la

financiación de la Iglesia católica. Casi la totalidad del dinero se destina a financiar los sueldos del clero de la Iglesia católica y las cuotas a la Seguridad social del mismo.

2ª Fase: Se establece un modelo de financiación denominado “asignación tributaria”. Se ofrece la posibilidad a los contribuyentes de elegir un porcentaje de la cuota líquida del IRPF (0,5239 %) para que se destine a la financiación de la Iglesia católica (gasto del clero católico) o bien a fines sociales desarrollados por ONGs (donde no excluye las ONGs católicas como Caritas o Manos Unidas, porque en este caso desarrollan fines públicos determinados en las convocatorias públicas del Ministerio de Asuntos Sociales y del Ministerio de Asuntos Exteriores). Si no existe elección por parte del contribuyente, en la actualidad, esa cuantía se distribuye entre los gastos públicos recogidos en los Presupuestos Generales del Estado. El IRPF que es un impuesto estatal y es recaudado por el Estado; entre los destinos del impuesto se incluye la financiación de la Iglesia católica. La única diferencia con la dotación presupuestaria es que esa partida presupuestaria depende de la voluntad de los contribuyentes. Se establecía un período transitorio de tres años para la puesta en marcha de la siguiente etapa. Durante este período transitorio la dotación presupuestaria se reduce en cuantía igual a los ingresos obtenidos por la vía de asignación tributaria a favor de la Iglesia católica. Esta fase se inicia en 1988 (Ley 33/1987, disp. adicional 5ª) y el período transitorio tendría que haber finalizado en 1992; pero se prórroga hasta el año 2006. Si bien a partir del ejercicio presupuestario de 1994 se introduce la fórmula “se elevan a definitivas las cantidades entregadas a cuenta” a la Iglesia católica. Es decir, en la práctica estamos en la fase de dotación presupuestaria pero lo más sorprendente es que el Estado renuncia a reclamar el exceso del importe entregado a cuenta a la Iglesia católica; es decir, el Estado condona la deuda a la Iglesia católica. Una cantidad aproximada de 400 millones euros. Deuda contraída por la diferencia entre lo entregado a cuenta por la Hacienda Pública y la cuantía decidida por los

LA CRISIS ECONÓMICA:
UNA OPORTUNIDAD PARA LA LAICIDAD

contribuyentes; todo ello debido a que la Iglesia católica solo convence a un tercio de los contribuyentes para que marque su casilla. Y eso que no nos encontramos ante un impuesto religioso pues al contribuyente católico le sale gratis sufragar esos gastos del clero católico. No es una aportación de su dinero sino del dinero que de todas formas debe contribuir a las arcas públicas pero en el caso del contribuyente católico se le posibilita que un porcentaje de los ingresos públicos se destine a sufragar los gastos del clero católico. Es decir, se produce una minoración en su carga impositiva destinada a fines públicos.

3ª Fase: Se establece solamente la asignación tributaria pero se eleva el porcentaje al 0,7 %. Mediante un intercambio de Notas entre el Ministerio de Asuntos Exteriores español y la Nunciatura de la Santa Sede en España, de 22 de diciembre de 2006, se inicia la tercera fase. Este aumento del porcentaje se configura como compensación por la pérdida patrimonial que conlleva que la Iglesia católica tenga que pagar el IVA a partir del año 2007. Además se manifiesta que este porcentaje tendrá “carácter estable”. En esta fase desaparece el complemento presupuestario. En la actual Ley de Presupuesto para el año 2012 (BOE de 30 de junio de 2012) establece que la cantidad que mensualmente va a recibir la Iglesia católica es 13.266.216,12 euros. Gastos que se destina principalmente sufragar el salario del clero católico y las cuotas a la Seguridad Social²³.

²³ La misma cantidad se contempla en el anteproyecto de Ley de Presupuestos para 2013. En la Memoria de la Conferencia Episcopal Española de 2010 se recogen los siguientes datos de interés: El Fondo Común Interdiocesano (FCI) se constituye a partir de dos partidas:

Pago a cuenta 2010 159.194.000

Liquidación 2008 100.411.000

TOTAL RECURSOS RECIBIDOS 259.605.000

Compensación IVA -26.800.000

Campaña Financiación y aportación a las Cáritas Diocesanas -9.071.000

4ª Fase: La Iglesia católica se compromete, en este Acuerdo de Derecho Internacional de 1979, a conseguir la autofinanciación. Compromiso jurídico de autofinanciación que debe ser exigido por los poderes públicos pues la Iglesia católica puede alcanzar, hoy mismo, la autofinanciación en relación al cuantía obtenida a través de la asignación tributaria²⁴. La Iglesia católica debe convencer a sus fieles a que financien esta cantidad consignada de los presupuestos generales (159.194.593,44 euros). No olvidemos que los contribuyentes católicos contribuyen un 0,7 % menos a los gastos públicos, con lo que existe una clara vulneración del principio de igualdad tributaria. Reiteramos que los fines a los que se destina estos gastos de la Iglesia católica no pueden ser considerados de ninguna manera como gasto público. El propio Acuerdo de 1979 señala que el Estado no puede prolongar indefinidamente obligaciones jurídicas contraídas en el pasado.

Fondo de estabilización del sistema -9.534.000

**RECURSOS APLICADOS AL FCI COMO ASIGNACION
TRIBUTARIA 214.200.000 EUROS**

La cantidad de la asignación tributaria es de 214.200.000 euros. Los gastos se destinan a: 141.805.200 (sueldos de sacerdotes y obispos); 17.966.006 (seguridad social y otras prestaciones sociales sacerdotes y obispos); 1.315.635 (ayuda a la Iglesia universal); 449.420 (instituciones de la Santa Sede); 2.391.255 (presupuesto de la Conferencia Episcopal); 979.650 (conferencia de religiosos); 21.114.000 (reparto lineal); 32.296734 (actividades pastorales); 7626424 (aportaciones a los centros de formación como seminarios).

²⁴ Vid. AMÉRIGO-CUERVO ARANGO, F.: op. cit., p. 303. Este autor realiza una propuesta sobre la viabilidad de autofinanciación hoy mismo. Coincido con ALENDA cuando dice: “Si la colaboración económica directa del estado hacia la Iglesia católica es contraria al principio de laicidad es siempre”, en “La financiación directa de las confesiones religiosas por el Estado español”, *Laicidad y Libertades*, nº 2, 2002, p. 42. En todo caso, jurídicamente, hay que recordar que no existe en la Constitución una disposición transitoria sobre la aplicación del principio de laicidad: “Ninguna confesión tendrá carácter estatal”, más cuando ya han transcurrido más de 30 años desde su aprobación.

El otro tipo de financiación económica de las confesiones religiosas es la financiación indirecta. En este caso, de lo que se trata es de fomentar que los propios creyentes financien, libremente, a sus confesiones religiosas. Las disposiciones adicionales 8ª y 9ª de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, regulan este modelo. Modelo que solo se contempla para las confesiones con acuerdos de cooperación. Hacemos nuestra la propuesta de la doctrina hacendística de suprimir todas las deducciones de todos los impuestos como propuesta para aumentar los ingresos en este período de depresión económica. Propuesta que responde al modelo de impuesto lineal (flat-tax). Una solución que ha empezado a aplicarse, por ejemplo, en el Impuesto sobre sociedades y que el agravamiento de la crisis económica hace obligatorio. Esta financiación económica indirecta de las confesiones religiosas se completa con el régimen de exenciones fiscales que disfrutaban las confesiones religiosas.

3.2. Régimen fiscal y tributario

Los fines religiosos no son fines públicos *se equiparan* a los fines públicos pero ontológicamente y jurídicamente no son fines públicos. En una situación económica tan delicada para la Hacienda pública debido, también, al descenso abrupto de ingresos públicos es urgente la supresión de gran parte de este régimen fiscal beneficioso para algunas confesiones religiosas y para el resto de organizaciones no benéficas que no llevan de forma rotunda fines públicos y en todo caso estos grupos (incluidas las confesiones religiosas) nunca pueden tener más beneficios fiscales que las Administraciones públicas. En este punto conviene tener presente la diferencia entre **supuestos de no sujeción y exenciones**. En los supuestos de no sujeción, la obligación tributaria no llega a surgir con respecto a ningún impuesto. Su regulación se encuentra en los artículos III del AAE

y 11.1 de los Acuerdos de cooperación de 1992. Es lo que se ha venido a denominar “dinero negro” legal²⁵. Estos supuestos deben ser inmediatamente suprimidos y en algún caso reconvertidos a exenciones fiscales. En relación a las exenciones el titular de la exención debe solicitarlo y debe acompañar la documentación necesaria en la que quede probado que reúnen los requisitos exigidos por las normas tributarias. El régimen de exenciones en relación a la Iglesia católica se regula en los artículos III, IV y V del AAE. Su régimen impositivo es sustancialmente parecido al recogido en el Concordato de 1953. Las confesiones evangélica, judía y musulmana tienen un régimen similar al de la Iglesia católica según lo dispuesto en el artículo 11 de los Acuerdos de 1992.

En relación a los impuestos y las exenciones de las confesiones religiosas, con acuerdos de cooperación, procedemos a su enumeración²⁶:

- **Impuesto de Sociedades.** El Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, no menciona expresamente a las confesiones religiosas. Tenemos que acudir a los Acuerdos de cooperación.
- **Impuesto de Sucesiones y donaciones.** La disposición final cuarta de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones regula las exenciones para las confesiones con acuerdos de cooperación²⁷. Los acuerdos contemplan la exención total de los Impuestos sobre

²⁵ “Si hay limosnas ya no hay dinero negro”, son las declaraciones del ecónomo del Arzobispado de Valladolid en el caso Gescartera..

²⁶ La Iglesia católica a partir del año 2007 ya sí paga el IVA conforme a la normativa comunitaria.

²⁷ Vid. art. 34 de esta Ley, modificado por Ley 10/2010.

Sucesiones y Donaciones y Transmisiones Patrimoniales siempre que los bienes, o derechos adquiridos, se destinen al culto, a la sustentación del clero, al sagrado apostolado y al ejercicio de la caridad.

- **Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.** El artículo 45 del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, regula la exención de este impuesto para las confesiones religiosas con acuerdos de cooperación.
- **Impuestos locales.** El marco normativo es el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. El Artículo 62 LHL reconoce la exención del IBI. En los acuerdos de cooperación esta exención alcanza no solo a los lugares de culto; sino también a las viviendas de los ministros de culto, excepto la vivienda de los rabinos. También, se extiende la exención a los huertos siempre que no estén destinado a un uso lucrativo. Sorprende en relación a la exención del IBI que no todos los edificios y locales de las Administraciones públicas donde se llevan o desarrollan fines públicos o de interés general queden exentos del pago del IBI²⁸. Un ejemplo, los edificios y locales de la Tesorería del

²⁸ Este artículo dispone que SOLAMENTE: “ 1.Estarán exentos los siguientes inmuebles: a)Los que sean propiedad del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales que estén directamente afectos a la **seguridad ciudadana y a los servicios educativos y penitenciarios, así como los del Estado afectos a la defensa nacional.** (...) 3. Las ordenanzas fiscales **podrán regular una exención a favor de los bienes de que sean titulares los centros sanitarios de titularidad pública,** siempre que estén directamente afectados al cumplimiento de los fines específicos de los referidos centros. La regulación de los restantes aspectos sustantivos y formales de esta exención se establecerá en la ordenanza fiscal”. Es decir, que los Ayuntamientos pueden incluso cobrar el IBI a los hospitales, ambulatorios y centros de salud de titularidad pública.

INSS encargados del pago de pensiones y prestaciones por desempleo deben pagar el IBI y los lugares de culto de las confesiones religiosas con acuerdos de cooperación incluso las viviendas de los ministros de culto no pagan este impuesto. Durante estos meses han salido a la luz que muchos ayuntamientos han ampliando el ámbito de la exención a cualquier edificio o local de propiedad de Iglesia católica.

Respecto del impuesto de incremento del valor de terrenos (IIVT), la exención de este impuesto ha sido reconocida por la jurisprudencia del TS²⁹. Lo mismo ha sucedido con la exención del Impuesto de construcciones, instalaciones y obras (ICIO) reconocida por la STS de 19 de marzo de 2001 y, posteriormente, por la Orden del Ministerio de Hacienda de 5 de junio de 2001. Si bien en relación a esta última exención la Comisión Europea está revisando su compatibilidad con el mercado único y si se considera una ayuda estatal ilegal.

Sólo las confesiones religiosas con acuerdos de cooperación disfrutan de este régimen fiscal similar al de las entidades sin ánimo de lucro. Es decir, las confesiones se equiparan a esas entidades pero no a la inversa. Estas confesiones religiosas están exentas del pago de impuestos no porque los fines de las confesiones religiosas sean de interés general o se consideren equiparados a esos fines sino porque lo exige los principios de libertad e igualdad religiosas (art. 7.2. LOLR). Para respetar los principios de libertad, igualdad y laicidad, en este ámbito fiscal, al Estado se le ofrece una única opción: las ayudas indirectas (exenciones, desgravaciones, deducciones o bonificaciones) dirigidas a hacer real y efectivo el derecho de libertad religiosa. De ahí surge la exigencia de que todos los grupos que reciben ayudas directas e indirectas del erario público

²⁹ STS de 30 de Octubre de 2000; STS de 26 de noviembre de 1991, STS de 21 de noviembre de 2000, f. j. 6º, STS de 20 de noviembre de 2000.

deben garantizar la transparencia de sus cuentas para comprobar que efectivamente sus gastos se ajustan a los fines que merecen ayuda pública. En todo caso, las confesiones religiosas sólo podrán disfrutar de aquellas ayudas indirectas que se les reconozca a las entidades de interés público y sin ánimo de lucro con lo que quedan salvaguardados los principios constitucionales de igualdad y de neutralidad del Estado.

3.3. La financiación económica de la asistencia religiosa

Se ha definido asistencia religiosa en centros públicos como “aquella garantía positiva, o deber jurídico de actuación, que el Estado, o los poderes públicos, establecen para el pleno y real ejercicio del derecho de libertad religiosa por parte de los miembros de los centros o establecimientos públicos que se encuentran en una situación de dependencia o sujeción respecto de los mismos”³⁰. Siguiendo esta definición conviene realizar tres precisiones que creemos fundamentales en relación a esta materia:

Primera: La asistencia religiosa tiene como finalidad hacer real y efectivo el derecho de libertad religiosa. De ahí que se configure la asistencia religiosa como parte integrante del derecho fundamental de libertad religiosa y como una garantía positiva por parte de los poderes públicos; como consecuencia de poner en relación el artículo 16.1. CE con el artículo 9.2 de la misma y el artículo 2.3. LOLR. Esta primera premisa se debe dar siempre unida a la segunda.

Segunda: La obligación de los poderes públicos para reconocer, garantizar y promover la asistencia religiosa sólo surge para remover los obstáculos que impidan el ejercicio de la libertad religiosa de los ciudadanos que se encuentren en

³⁰ Vid. J. M^a CONTRERAS MAZARÍO: *El régimen jurídico de la asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas en el sistema español*, Ministerio de Justicia, 1989, p. 68.

situación de dependencia o internamiento respecto de los poderes públicos. Situación de dependencia o de internamiento que impide o dificulta el ejercicio de dicha libertad; consecuentemente, de ahí nace la necesaria colaboración entre los poderes públicos y las confesiones religiosas. El concepto de dependencia no se deriva de la mera permanencia más o menos larga en un centro público, sino de la situación de internamiento o inmovilidad que limita la libertad física de las personas dependientes de un centro público. En definitiva, la naturaleza misma del centro público configura el grado de dependencia que impide o no el ejercicio de la libertad religiosa. Este reconocimiento de la asistencia religiosa no implica que la remoción de los obstáculos por parte del Estado sea de carácter económico.

Tercera: La asistencia religiosa es propiamente una actividad que corresponde a las confesiones religiosas (asistencia espiritual) donde el Estado no puede ni debe intervenir ni interferir en virtud del principio de laicidad. El Estado sólo puede colaborar para hacer real y efectivo el derecho de libertad religiosa. El centro público es un mero intermediario entre el creyente y la confesión religiosa; es decir, debe remover los obstáculos que impiden o dificulten la práctica religiosa del creyente en el centro público pero no siempre debe implicar un desembolso económico por parte del centro público. De los diferentes modelos de asistencia religiosa (integración orgánica en las Administraciones Públicas, pago delegado, libertad de acceso y libertad de salida³¹) solo los dos últimos modelos son compatibles con el principio de laicidad.

La asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas está regulada en la disposición adicional octava de la Ley 39/2007, de

³¹ Vid. RODRÍGUEZ GARCÍA, J. A.: *Régimen jurídico de la asistencia religiosa en los centros asistenciales*, Dykinson, 2011, p.

LA CRISIS ECONÓMICA:
UNA OPORTUNIDAD PARA LA LAICIDAD

19 de noviembre, de la carrera militar. La asistencia religioso-pastoral a los miembros católicos de las Fuerzas Armadas se ejerce por medio del Arzobispado Castrense, en los términos del Acuerdo de 3 de enero de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede, prestándose por los Cuerpos Eclesiásticos del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, declarados a extinguir, y por el Servicio de Asistencia Religiosa de las Fuerzas Armadas. Los militares evangélicos, judíos o musulmanes podrán recibir asistencia religiosa de su propia confesión, si lo desean, de conformidad con lo determinado en los correspondientes. El RD 1145/1990 crea el Servicio de Asistencia religiosa en las FF.AA.. El artículo 12 de este RD establece el sistema de retribuciones indicando que los capellanes católicos tendrán las retribuciones que corresponde a los funcionarios del grupo A³².

La asistencia religiosa en los centros hospitalarios. En relación al Servicio de asistencia religiosa católica viene regulada por la Orden Ministerial de 20 de diciembre de 1985 y Convenio de 23 de abril de 1986. Existe un servicio de asistencia religiosa católica que incluye capilla y despacho; si bien la contratación se mantiene entre el centro hospitalario público y el capellán. Este Servicio es sufragado económicamente por el centro hospitalario (artículo 6 de la Orden ministerial de 1985). Por su parte en los anexos I y II de la Orden de 1985 se contempla el número de capellanes católicos que debe existir en cada centro hospitalario y las retribuciones de los mismos. Los centros sanitarios públicos han ido recortando prestaciones en cambio se sigue sufragando económicamente el servicio de asistencia religiosa católica. Deben ser los propios creyentes o su confesión los que corran con los gastos de este servicio a través del modelo de libertad de acceso al centro hospitalario. Modelo que siguen las confesiones no católicas.

³² Capellanes con más de 25 años de servicio (nivel 29), más de 15 años de servicio (nivel 28) y el resto de capellanes nivel 27 (igual que un profesor titular de universidad).

La **asistencia religiosa en los centros penitenciarios** se regula en el RD 710/2006 en relación a las confesiones minoritarias con acuerdos de cooperación. Este RD describe un modelo de libertad de acceso de los ministros de culto autorizados previa solicitud del interno remitida a la dirección del centro penitenciario. No se concreta en este RD el régimen económico de esta asistencia religiosa (art. 11). Por otra parte, en relación con la Iglesia católica se regula en la Orden Ministerial de 24 de diciembre de 1993. En esta Orden se contempla la relación contractual entre el capellán y el obispado, no con la Administración pública. No obstante, la Administración pública procederá al pago delegado de este servicio (art. 5).

En relación con la **asistencia religiosa en los centros educativos públicos** no existe fundamento jurídico para tal derecho a la asistencia religiosa ya que no se dan las condiciones de inmovilidad o internamiento. A pesar de ello numerosas Universidades públicas sufragan económicamente este servicio de asistencia religiosa católico incluso con la contratación de capellanes³³. El gasto público no solo conlleva que se vulnere el principio de eficacia y priorización dentro del gasto público sino que los, cada vez, más escasos recursos públicos se gastan en fines religiosos ajenos a los fines propios de los centros universitarios públicos.

Por último, también, existe el servicio de **asistencia religiosa en los centros asistenciales públicos**³⁴ como las residencias de la tercera edad. Estos centros públicos han firmado convenios con la Iglesia católica donde se recoge la financiación

³³ Cfr. RODRIGUEZ GARCIA, J. A. "Los convenios entre la Universidad Rey Juan Carlos y la Iglesia católica", en *El principio de no confesionalidad del Estado español y los acuerdos con la Santa Sede*, Editorial Dykinson, Madrid, 2007, págs. 185-202.

³⁴ Cfr. RODRIGUEZ GARCIA, J. A. *El régimen jurídico de la asistencia religiosa en los centros asistenciales*. Dykinson, 2011.

económica de la asistencia católica y la contratación de capellanes católicos.

La crítica a este régimen jurídico de la asistencia religiosa viene porque con carácter preferente se contempla la financiación de la asistencia religiosa católica. Financiación que se establece a través de la vinculación funcional o contractual de los capellanes católicos. Esta financiación pública es absolutamente incompatible con el principio de laicidad. Las Administraciones públicas solo pueden contemplar con carácter residual la compensación económica de los gastos ocasionados por ese servicio religioso a través del modelo de libertad de acceso. Esta compensación económica por parte de las Administraciones públicas es consecuencia de que nos encontramos ante una cooperación obligada por parte de los centros públicos asistenciales (art. 2.3. LOLR) y, a los centros asistenciales se les exige remover los obstáculos (incluso, económicos cuando estos existan y que serán convenientemente probados) que impiden el ejercicio real y efectivo de la libertad religiosa de los ciudadanos que se encuentran internados en dichos centros públicos. Con otras palabras, la ayuda económica pública debe configurarse como el último recurso una vez que se compruebe por parte de la Administración que el usuario (o colectivo de usuarios – creyentes-) del servicio de asistencia religiosa no puede hacer frente a su gasto o, se puede contemplar, incluso, el **copago** del mismo. Con otras palabras, el principio general es que o bien el creyente que recibe ese servicio es el que debe sufragar económicamente el mismo, o bien la confesión que presta la asistencia.

- 1. La enseñanza religiosa en los centros educativos públicos.** Los centros educativos públicos son centros creados por las Administraciones públicas educativas y su característica esencial es la neutralidad ideológica y religiosa (STC 5/1981). En consecuencia, los padres al elegir los centros educativos públicos tienen el derecho a educar a sus hijos según sus convicciones no religiosas; en

consecuencia, los poderes públicos deben garantizar el derecho de los padres a elegir una educación pública y laica alejada de la presencia de lo religioso³⁵. Consecuentemente, los centros públicos no tienen ideario ni reflejan una doctrina oficial.

El artículo VII del Acuerdo con la Iglesia católica sobre educación, de 1979, establece que la situación económica de los profesores de religión católica se concertará con la Administración central. El Real Decreto 696/2007, de 1 de julio, regula la relación laboral de los profesores de religión prevista en la disposición adicional tercera de la LOE (LO 2/2006). Sobre el régimen jurídico del profesorado se ha pronunciado el TC. La jurisprudencia constitucional que se concreta, en sus grandes líneas, en la STC de 15 de febrero de 2007. En relación al **contenido de la asignatura de enseñanza de la religión**, el TC ha indicado que es confesional y que está dirigida al adoctrinamiento de los alumnos, creyentes de esa confesión y, por lo tanto, son las confesiones las encargadas de determinar su contenido³⁶. La segunda cuestión relevante de la STC 38/2007 es el asunto de la **contratación laboral** de los profesores de enseñanza de la religión, por parte de las Administraciones

³⁵ STEDH caso Lautsi contra Italia, de 3 de noviembre de 2009.

³⁶ Vid. fund. jurídicos, nº 7 y 9. En la Orden de 11 de enero de 1996 por la que se dispone la publicación de los currículos de enseñanza religiosa islámica correspondientes a Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, se establece como objetivo principal de la enseñanza islámica: “arraigar la fe en Dios”. La elección de la asignatura de religión por parte de los padres supone una lesión del interés del menor en la libre formación de su conciencia pues implica el adoctrinamiento y menoscaba el libre desarrollo de la personalidad del menor, vid. CUBILLAS RECIO, M., “La enseñanza de la religión en el sistema español y su fundamentación en el derecho de los padres sobre la formación religiosa de sus hijos”, *Laicidad y Libertades*, 2002, nº 2, p. 217-218 y RIVERO HERNÁNDEZ, F.: “Límites de la libertad religiosa y las relaciones personales de un padre con sus hijos (Comentario de la STC 141/2000)”, *Derecho Privado y Constitución*, nº 14, 2000, p. 269.

educativas públicas, que el TC considera constitucional. El TC distingue entre contratación y vinculación mediante contrato laboral a las Administraciones públicas. En todo caso, esta sutil diferenciación no oculta que sigue siendo la Administración pública la empleadora como dice la disposición adicional tercera de la LOE. Ya, la jurisprudencia del TS (Sala de lo Social³⁷) había venido determinando su carácter laboral con los siguientes argumentos:

- Se presume la relación laboral, pues ninguna norma jurídica ha establecido la relación funcional de este profesorado³⁸.
- La Administración es la empleadora, pues según el TS es la destinataria del servicio (la enseñanza religiosa) cuando, en realidad, la Administración es la intermediaria entre la confesión religiosa y los padres de alumnos, y alumnos, que demandan esa enseñanza confesional³⁹.

¿Reúnen los profesores de religión los criterios de mérito y capacidad para acceder a un puesto de trabajo de la Administración Pública? El principio de igualdad en el acceso a los puestos de trabajo en las Administraciones públicas implica la consiguiente imposibilidad de establecer requisitos para acceder a los mismos que tengan carácter discriminatorio⁴⁰. En cambio, en

³⁷ Sentencias del TS (Sala de lo Social) que establecen la relación laboral de este profesorado con la administración educativa del Estado o autonómica: *19 de junio de 1996*; 30 de abril de 1997; 3, 8, 9, 10, 16, 25 de mayo de 2000; 2, 5 de junio de 2000; 2, 3, 7, 17 y 28 de julio de 2000; 18 de septiembre de 2000; 11 y 31 de octubre de 2000; 29 de noviembre de 2000; 4, 20 de diciembre de 2000; 16 de octubre de 2001; 9 de julio de 2003; entre otras.

³⁸ Sentencia del TS (Sala de lo Social) de 19 de junio de 1996.

³⁹ La STS de 19 de abril de 2005 recoge: “la enseñanza de la religión católica en los centros docentes estatales se financia y se gestiona por la Administración educativa, pero *se presta en realidad por cuenta* de la Iglesia católica” (en el mismo sentido, la STS de 12 de diciembre de 2001).

⁴⁰ Vid. fund. jur. nº 9.

nuestra opinión, se vulnera el principio de neutralidad que es una exigencia del principio de igualdad, pues las referencias se hacen de forma individualizada, y concretas, y no en términos generales y abstractos; pues el dato determinante es la religión para la contratación pública de este profesorado. Por otra parte, recordamos que la observancia y exigencia de esas reglas abstractas y generales (sin discriminación en la contratación pública del personal al servicio de las Administraciones públicas) se deben a que la Administración debe garantizar la objetividad, la imparcialidad y la eficacia conforme al artículo 103 CE y al artículo 31.2 CE.

Los méritos y la capacidad para acceder a la Administración pública deben estar en relación a la función a desempeñar; función que será realizada por personal de la Administración. En este caso, según el TC, existiría una integración orgánica⁴¹ de los profesores de la enseñanza de la religión; de tal forma que este personal de las Administraciones tendrá encomendada la tarea de adoctrinar en la religión (católica, evangélica, islámica) función prohibida a los profesores de los centros educativos públicos que deben ser ideológicamente (y religiosamente) neutrales⁴². ¿El Estado debe adoctrinar en la fe católica, o en la fe islámica? ¿Los empleados públicos tienen la función de adoctrinar en la fe católica?

En nuestra opinión, el TC no aplica de forma correcta el principio de separación a la contratación del profesorado al producirse una clara confusión entre las funciones religiosas (adoctrinamiento en una concreta fe a los alumnos creyentes de esa confesión) y las funciones estatales (neutralidad de los

⁴¹ La STS de 17 de julio de 2006 (Sala de lo Contencioso) y la STS de 25 de septiembre de 2006 (Sala de lo Contencioso) confirman que los profesores de religión integran un Cuerpo laboral de la Administración pública.

⁴² Vid. STC 5/1981, (fund. jur. n.º 9).

LA CRISIS ECONÓMICA:
UNA OPORTUNIDAD PARA LA LAICIDAD

centros públicos y no adoctrinamiento religioso de los profesores de los centros públicos). Ya que, no lo olvidemos, este profesorado es el personal contratado por la Administración para llevar a cabo una función religiosa ajena a las funciones públicas. En definitiva, consideramos que la doctrina sentada por el TC es realmente lesiva para los intereses públicos y generales, pues produce una serie de consecuencias jurídicas muy graves para la Administración pública; debido a la integración de ese profesorado como personal contratado de la Administración, ya que al ser la Administración la empleadora le corresponde responder de ese profesorado en el ámbito de responsabilidad patrimonial, así como las indemnizaciones en el orden laboral por la “no renovación” de este profesorado⁴³. Pero no solo se vulnera la neutralidad sino también la libertad de conciencia de los ciudadanos que contribuyen coactivamente a este gasto religioso que, en ningún caso, puede ser considerado como un gasto público. El adoctrinamiento religioso no es un fin público. Está totalmente prohibido que el Estado adoctrine en una fe religiosa o en varias ni que lo haga los empleados públicos⁴⁴.

El TC no se ha pronunciado en esta STC sobre la constitucionalidad de la propia asignatura de religión. En nuestra

⁴³ Vid. la Ley 5/2001, de 8 de mayo, sobre la concesión de suplemento de crédito por importe de 4.866.309.925 pesetas para hacerse cargo del pago de indemnizaciones de sentencias firmes por despidos de profesores de religión. Otras sentencias sobre esta materia, a título de ejemplo, son: STS de 16 de junio de 2004 (Recurso nº 38/2003, Sala de lo Social) *sobre indemnización legal por finalización del contrato*; STS (Sala de lo Social) de 3 de diciembre de 2004 y 9 de diciembre de 2004, sobre asimilación retributiva; STS (Sala de lo Social) de 3 de diciembre de 2003 y 13 de diciembre de 2002, sobre reclamaciones de cantidad.

⁴⁴ Como se denunció por parte de los magistrados del TS en la STS de EE. UU., *Pearl v. Nyquist* (1973): “cualquier ayuda a las escuelas religiosas no solo redundaría en su faceta secular, sino también en la religiosa, y por lo tanto vulnera la primera enmienda de la Constitución; toda vez que no existen medios efectivos para garantizar que las ayudas estatales a la educación privada tengan un destino exclusivamente secular y neutral”.

opinión, es urgente su conversión en asignatura extraescolar no solo por razones constitucionales sino por razones docentes. Es un anacronismo que dos horas semanales se dediquen al adoctrinamiento religioso desde la Educación Infantil hasta el Bachillerato cuando el nivel educativo de los alumnos españoles, según los informes PISA, es deficiente. Esas horas son necesarias para consolidar el conocimiento en asignaturas fundamentales. El principio de eficiencia en gasto público lo exige. Por último, en este estado de emergencia económica como el que estamos conviene valorar el criterio utilizado por la STS de los EE.UU en el caso *McCullum v. Board of Education* (1948). En este caso el TS declaró inconstitucional la colaboración económica del Estado en relación a la enseñanza religiosa pues el uso de los locales del centro educativo público implica el aprovechamiento de bienes públicos a favor de la religión y una financiación pública directa de actividades religiosas al hacer uso de la luz, la calefacción, etc.. La crisis económica está poniendo esos gastos de fines religiosos fuera de la financiación pública no solo por aplicación de los criterios de eficacia, eficiencia, preeminencia y prelación en los gastos públicos sino simplemente porque estos fines religiosos no entran dentro de la calificación jurídico-constitucional de gasto público. Las Administraciones públicas no pueden llevar a cabo fines religiosos pues las Administraciones públicas son incompetentes para realizarlos y de ahí surge precisamente que tampoco puedan sufragarlos económicamente.

Por último, citamos (aunque sea de forma telegráfica) algunos ámbitos de financiación pública de fines religiosos y/o actividades religiosas y/o personal de las confesiones religiosas: a) las cesiones gratuitas de suelo para la construcción de lugares de culto o dependencias administrativas de las confesiones religiosas⁴⁵; b) el gasto por la participación de miembros de las

⁴⁵ RODRÍGUEZ GARCIA, J. A.: *El régimen jurídico de los centros de culto en Cataluña: ¿un ejemplo a seguir?*, Ministerio de Justicia, 2011, pp. 143 y ss.

Fuerzas Armadas o de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad en procesiones católicas u otros actos religiosos. Este gasto no tiene como finalidad el mantenimiento de la seguridad pública en relación al desenvolvimiento pacífico de la manifestación religiosa sino que su participación tiene que ver con el aumento del boato de la misma; así lo manifiesta el TC en la Sentencia nº 101/2004, de 2 de junio: “Además, resulta evidente, sin la menor duda, que un servicio de las características del que aquí nos ocupa —unidad de caballería, uniformidad de gala, armas inusuales como sables y lanzas, etc.— no es un servicio policial ordinario que tenga por objeto cuidar de la seguridad del desfile procesional; servicio que, por otra parte, no se presta con estas características a otras hermandades. Se trata, más bien, de un servicio especial cuyo principal finalidad no es garantizar el orden público, sino contribuir a realzar la solemnidad de un acto religioso de la confesión católica, como es la procesión de la hermandad tantas veces citada”⁴⁶; c) el gasto para el Patronato de la Obra Pía de los Santos Lugares de Jerusalén⁴⁷ (unos 70 millones de euros anuales); d) el óbolo regio a la Basílica de Santa María la Mayor de Roma (unos 3 millones de euros); entre otros.

2. La financiación pública de los centros educativos religiosos. Existen otros sectores jurídicos donde las confesiones religiosas colaboran con las Administraciones públicas llevando a cabo fines públicos. Debe quedar bien

⁴⁶ La Peregrinación Militar Internacional (P.M.I.) es un **evento que nació en el año 1958** y en el que vienen participando desde entonces las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil, con la colaboración del Arzobispado Castrense de España. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil peregrinan a diferentes localidades, como por ejemplo el Santuario de la Virgen de Lourdes, en Francia. Esta participación de funcionarios del Estado tiene carácter de "comisión de servicio indemnizable", es decir, que se cubren por el erario público los gastos de manutención y alojamiento a los participantes.

⁴⁷ Acuerdo de 21 de diciembre de 1994 entre el Reino de España y la Santa Sede.

claro que son las confesiones religiosas las que cooperan con el Estado, por lo tanto, el Estado no lleva a cabo fines religiosos ni por ende puede financiarlos porque solamente puede financiar fines públicos y a aquellos grupos (sean confesionales o no) que ayudan a las Administraciones públicas a desarrollar sus funciones públicas. Un ejemplo es la financiación pública de los centros educativos religiosos. Los centros privados concertados son los centros privados que reciben financiación pública y, consecuentemente, contribuyen junto con los centros públicos a la prestación del servicio público de educación (fin público). Estos centros privados están regulados en los artículos 116-117 LOE. Para acceder a la financiación pública es necesario la firma de un concierto (contrato administrativo) entre el centro privado y la Administración educativa. El Estado es responsable de la educación por eso se condiciona la financiación a que se garantice el cumplimiento de los fines que la Constitución indica (libre desarrollo de la personalidad, art. 27.2 CE). El artículo 116 LOE determina los criterios de prelación en los conciertos. El propio artículo establece como primer criterio que dichos centros privados deben satisfacer necesidades de escolarización. Es obvio, que no se puede concertar unidades escolares cuando se cierran centros educativos públicos pues no existe la necesidad de escolarización. El artículo 117 LOE determina el módulo económico correspondiente a los fondos públicos destinados a los centros privados por unidad escolar⁴⁸. La Constitución

⁴⁸ En el Anexo IV de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 se recogen los módulos educativos (la unidad escolar). Módulo que va desde 37.077,30 euros (Educación infantil) a 72.349,60 euros (Bachillerato). El gasto total de la enseñanza privada concertada asciendía a unos 5.400 millones de euros durante el curso 2008-2009. Y durante el curso académico 2009-2010 la enseñanza privada concertada obtuvo unos beneficios de 491 millones de euros (674 millones de euros la educación privada en general). Desde el año 1992 al 2008, los índices

LA CRISIS ECONÓMICA:
UNA OPORTUNIDAD PARA LA LAICIDAD

española (art. 27.9) no reconoce a todo centro educativo privado el derecho a la financiación pública; solamente a aquellos centros que cumplan los requisitos legales (STC 86/1985; STS de 24 de septiembre de 2112). Por otra parte, los centros privados concertados siguen manteniendo su derecho a tener un ideario o carácter propio (religioso o no religioso) al igual que el resto de centros privados. El sistema de financiación de estos centros educativos religiosos viene definido por el concierto educativo, como hemos indicado. Este modelo educativo es bastante cuestionable desde el punto de vista del principio de neutralidad religiosa. En primer lugar porque, en España, este modelo de financiación pública de los centros privados se estableció, sin ningún género de duda, para favorecer a una confesión religiosa, la Iglesia católica. Por tal motivo, la norma no es neutral pues tiene como objetivo favorecer a la Iglesia católica en el ámbito educativo. Las normas jurídicas no deben solo neutrales religiosamente en su formulación sino también deben ser neutrales en su resultado práctico; es decir, se debe comprobar si a pesar de la aparente neutralidad de la norma (“todos los centros educativos, independientemente del ideario que tengan, pueden acceder a la financiación pública, si cumplen, eso sí, los requisitos legales”) el objetivo práctico de la norma es beneficiar económicamente a una confesión religiosa, la Iglesia católica⁴⁹, asegurándole una importante financiación pública para llevar a cabo el proselitismo religioso (fin religioso). Si se parte de los criterios utilizados por la

de variación del gasto público dedicado a conciertos, a precios constantes y tomando como año base 1992, muestran una tendencia creciente con un aumento total de 97,3%. Datos: Ministerio de Educación y **Encuesta de Financiación y Gastos de la Enseñanza Privada**, Curso 2009-2010, del INE.

⁴⁹ El 69,3% del alumnado de los centros concertados acudió a centros religiosos durante el curso 2008-2009. En el curso 2004-2005 este porcentaje fue del 72,0%.

jurisprudencia del TS de EE.UU. la incompatibilidad con el principio de neutralidad religiosa es absoluta⁵⁰.

La Administración Pública educativa debe garantizar la preeminencia de los fines públicos en los centros educativos que cuentan con financiación pública. Por eso la normativa establece una serie de restricciones en la autonomía de los centros privados concertados, y en consecuencia, las Administraciones públicas no obligan a ningún centro educativo a firmar un concierto educativo. La financiación pública tiene condiciones. Condiciones que tienen como finalidad garantizar que el servicio público de educación responde a la consecución de los fines contemplados en el artículo 2 LOE. Entre las restricciones destacamos las siguientes:

A) Las normas de admisión de alumnos que se deben realizar sin ningún tipo de discriminación (art. 84 LOE, en especial su apartado nº 3 y, el artículo 25 LODE). ¿Se pueden financiar centros educativos privados que segreguen alumnos por

⁵⁰ El TS de Estados Unidos ha establecido que las normas jurídicas deben ser neutrales en su aplicación práctica; es decir: “El Gobierno no puede preferir a una religión a otra o la religión a la no religión y, el hecho de ayudar a un grupo religioso, aunque sea singular o reducido, implica una vulneración constitucional, como sería el hecho de ayudar a un grupo más numeroso o a las religiones en su conjunto”, vid. *Board of Education of Kiryas Joel Village School District v. Grumet*, 1994; *Aguilar v. Felton* 473 US 402 (1985). Por ejemplo, en el caso *Locke v. Davey* 540 US 712 (2004) se declara la constitucionalidad de una ley del Estado de Washington que excluía los estudios de Teología del sistema público de becas ya que esa excepción no puede ser considerada como animosidad contra la religión, sino como expresión del interés histórico y substancial de los Estados en excluir las actividades de contenido religioso de la financiación pública directa. Desconocemos la cuantía global de ayuda pública (directa o a través de exenciones fiscales) a seminarios mayores y menores de la Iglesia católica (Orden del Ministerio de Educación de 28 de febrero de 1994). A título de ejemplo citamos que la Comunidad Valenciana en los presupuesto de este año 2012 ha destinado 848.650 euros a los seminarios menores diocesanos de la Iglesia Católica.

motivos de raza, religión o sexo? En relación al último motivo se ha planteado una discusión pública pues el actual Gobierno pretende financiar centros educativos católicos que segregan por motivos de sexo⁵¹. En este punto debemos tener presente los siguientes argumentos. Primero: La Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza de la UNESCO, de 14 de diciembre de 1960, permite la prohibición de la educación diferenciada. El artículo 2 de esta Convención empieza con las siguientes palabras: “En el caso de que el Estado las admita”. Puede, por tanto, que un Estado prohíba dicha educación diferenciada y dicha prohibición no vulnera este tratado internacional. Lo que se discute, en España, es la prohibición de su financiación pública. En España pueden existir centros educativos privados que se basen en la educación diferenciada pero tienen prohibida la financiación pública. Esta Convención de la UNESCO de 1960 fue ratificada por el Estado español en 1969, en plena dictadura franquista. No existía, en aquel momento, ninguna incompatibilidad entre un régimen que discriminaba a las mujeres y cuyo sistema educativo público se basaba en la educación diferenciada por razón de sexo y el Convenio de 1960 admitía. Este Convenio de 1960 parece estar imbuido en el espíritu del principio “separate but equal”⁵². Segundo: La Convención sobre la eliminación de

⁵¹ Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad de la Educación“3. En ningún caso habrá discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Lo dispuesto en el párrafo anterior no será obstáculo para que los centros de educación diferenciada por sexos puedan suscribir los conciertos a los que se refiere el artículo 116 de esta ley orgánica, siempre que la enseñanza que impartan se desarrolle conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 14 de diciembre de 1960.”

⁵² El caso *Brown v Board of Education of Topeka (1954)* estableció con claridad que las “instalaciones educacionales separadas son inherentemente desiguales”. Y, el caso *US Universidad Bob Jones v. US (1983)* donde se

todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 (Instrumento de Ratificación de 16 de diciembre de 1983). El art. 10 c) de este Convenio establece que los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y, en particular, para asegurar la igualdad entre hombres y mujeres mediante el estímulo de la educación mixta. Así lo ha interpretado el Comité para la eliminación de todas las discriminaciones contra la mujer de las Naciones Unidas al afirmar que la coeducación es la única manera de romper las barreras sexistas. Se puede concluir que esta Convención impide a los Estados adoptar medidas de fomento de la educación separada o diferenciada. Tercero: Las recientes sentencias del TS de 23 y 24 de julio de 2012 expresamente disponen: “Por otra parte nadie puso en duda la legitimidad del sistema de educación diferenciada; cuestión distinta es que a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2.006 sea posible que esos centros privados puedan tener la condición de concertados sostenidos con fondos públicos, cuando expresamente en el régimen de admisión de alumnos se prohíbe la discriminación por razón de sexo, artículo 84.3 de la Ley. **Precepto que por otra parte en nada se separa del contenido del artículo 14 de la Constitución del que es trasunto fiel a la hora de enumerar las discriminaciones que proscribire.** Y esa imposibilidad de obtener conciertos esos centros docentes que optan por la educación separada por sexos tampoco perturba ningún derecho constitucional de los padres que conservan el derecho de libre elección de centro y el de los titulares de la creación de centros con ideario o carácter propio, y sin que se vulnere el número 9 del artículo

suprime una desgravación fiscal para una Universidad por favorecer la discriminación pues debe primar el interés fundamental preponderante en erradicar la discriminación en la educación.

27 de la Constitución porque determinados centros no puedan acceder al concierto si no reúnen los requisitos que la Ley establece”. Dos ideas importantes se extraen de esta jurisprudencia. Primera, el artículo de la Ley es una reproducción de la Constitución y, por lo tanto, la financiación pública de esta educación diferenciada vulneraría el Texto constitucional. Y, segunda, que estos centros educativos no puedan acceder a la financiación pública en nada vulnera el derecho de los padres a elegir centro educativo; es decir, no existe el derecho de los padres a exigir a las Administraciones públicas que financien el centro educativo que han elegido.

- B) La enseñanza confesional solo puede impartirse a los alumnos que la elijan. El artículo 52.3 LODE establece que si existe alguna práctica confesional en los centros privados concertados esta enseñanza debe ser totalmente voluntaria.
- C) En relación al ideario del centro habrá que determinar con claridad la compatibilidad del mismo con el libre desarrollo de la personalidad (STC 133/2010) pues si el ideario es un instrumento destinado al dogmatismo, al sectarismo o al proselitismo obligatorio pone en dificultad el objetivo de la educación que no es otro que facilitar el libre desarrollo de la personalidad. Por tal motivo, el ideario no puede funcionar como instrumento de transmisión de creencias o ideas, sino como mero instrumento para dar a conocer esas creencias o ideas⁵³. Si no se cumple este principio estaríamos ante un supuesto de adoctrinamiento religioso y, en consecuencia, la financiación pública se dirige a financiar a un fin religioso. Recordamos que son las confesiones la que libremente deciden colaborar con el Estado para llevar a cabo un servicio público. El Estado no financia a los centros educativos religiosos con el objetivo de ayudarlos en la ejecución de sus fines religiosos.

Otros ámbitos donde las confesiones religiosas colaboran con las Administraciones Públicas a llevar a cabo fines públicos.

⁵³ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D.: op. cit., vol. II, p. 50 y ss.

La financiación pública va dirigida a financiar los fines públicos como la conservación del patrimonio histórico y cultural o la asistencia religiosa pero no pueden tener como objetivo la financiación de los fines religiosos o la cooperación en la ejecución de los mismos. En este sentido hacemos nuestras las palabras del TC en la Sentencia nº 106/1996 que reproducimos en nota⁵⁴.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Creemos haber puesto de manifiesto que la financiación pública de los fines religiosos y/o las actividades religiosas y/o el gasto personal de las confesiones religiosas no se puede incluir en el concepto jurídico de gasto público. El principio de libertad e igualdad de conciencia y su precipitado jurídico lógico el principio de laicidad exigen la supresión de los gastos religiosos de los presupuestos de las Administraciones Públicas. Con dicha supresión se dejaría de vulnerar la libertad de conciencia en su vertiente negativa pues, en la actualidad, se está coaccionado a los ciudadanos mediante la obligación de contribuir a gastos propios de las confesiones y que son totalmente ajenos a los fines públicos. Este artículo no tiene como finalidad hacer una ejercicio contable de si son cientos o miles de euros sino denunciar la vulneración de los derechos fundamentales además de la vulneración del artículo 7 de la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*

⁵⁴ Dice el TC: “Pues lo relevante en un supuesto como el presente no es el propósito o la motivación subjetiva de la entidad titular -que ciertamente ha podido crear tal empresa al servicio de su ideario- sino el público reconocimiento de la función social que cumple el centro donde se presta el trabajo, que en este caso es la hospitalaria. Lo que implica, en definitiva, que no puede extenderse de forma incondicionada al centro sanitario el ideario propio de la entidad titular, aun admitiendo tanto el carácter religioso de la entidad titular del hospital como que dicho centro se halla al servicio de una finalidad caritativa”. Menos aún cuando existe financiación pública.

LA CRISIS ECONÓMICA:
UNA OPORTUNIDAD PARA LA LAICIDAD

que recoge el *principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos*⁵⁵.

⁵⁵ Este artículo dispone: “2. La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público. 3. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

