

LA FINANCIACIÓN DE LA LIBERTAD RELIGIOSA

El momento a que llegado la secularización en nuestra sociedad y el grado de democracia que hemos alcanzado nos invitan a plantear los fundamentos de la financiación de la libertad ideológica y religiosa.

La secularización, que ha supuesto la desdivinización de la naturaleza, para que fuera objeto de la conquista del hombre, así como la desacralización de la organización política, independizándose de la soberanía de lo espiritual, no incluye la negación del hecho religioso. Este queda limitado, en términos de la tradición judeo-cristiana, a una alianza del hombre, solo o actuando en grupo con el Ser Transcendente. Se trata, además, de una relación que afecta al hombre en su integridad, por lo que no se puede identificar únicamente con un elemento de la interioridad¹, pues el hombre religioso queda comprometido en todos los aspectos.

La consideración de la relación religiosa, sólo como intimidad, está en la base de cuantos hablan de libertad ideológica y religiosa, bajo la influencia de la concepción ilustrada burguesa-idealista. En este terreno se mueven los grupos políticos estructurados de nuestra sociedad. Tanto los partidos de derechas como de izquierdas han asumido esta consideración intimista de la relación religiosa, aunque con distinto razonamiento. Los primeros partiendo directamente del liberalismo ilustrado, que promovió en el hombre un dualismo totalmente diferenciado, sin relación dialéctica, entre el mundo de los sentidos, constituido por una «humanidad desprovista de *gracia*, orientado estrictamente a la propiedad, a la competencia, al éxito»², y el mundo espiritual, donde la idea de Dios queda reducida a la intimidad personal. Aunque ello no impida que le den alguna aplicación en el exterior, cuando se trata de utilizarlo como instrumento de dominación social, para justificar ante las masas la propiedad privada y dar brillo folklórico a las actuaciones públicas. A los segundos, los movimientos sociales, no les fue difícil, por tanto, el alejar la idea religiosa del mundo real. Les bastó darle un pequeño empujón para que quedara fuera de la realidad social. Actitud lógica, después del reduccionismo, que había sufrido en la concepción burguesa y fácil de llevarlo hasta sus últimas consecuencias, con la negación de la razón de ser del hecho religioso en la sociedad moderna.

1 J.B. Metz, *Más allá de la sociedad burguesa* (Salamanca 1982) pp. 52-67.

2 *Ibid.* p. 56.

Las limitaciones a que han sometido estas ideologías al fenómeno religioso están en la base de la interpretación que se hace de este hecho en las Constituciones occidentales y también en la nuestra. Por todo ello, si queremos deducir los principios que rigen la financiación de ese fenómeno por parte del Estado, debemos hacer un profundo análisis de la configuración que se le da a la libertad religiosa en el área de los derechos fundamentales y libertades públicas, como vienen regulados en la sección primera del Capítulo II del Título I de la Constitución.

Hablar de la financiación de la libertad ideológica y religiosa, comprendido dentro de los límites reconocidos en la Constitución, como derecho fundamental, exige indicar cuál es el campo y el contenido que tiene este derecho, para ver si cae dentro de las áreas que pueden ser objeto de fomento, protección y financiación estatal. Según la doctrina general, a un derecho fundamental además de su reconocimiento como tal, se le ha de asegurar un adecuado ejercicio y una suficiente garantía. Podemos, por tanto, preguntarnos ¿estos aspectos de fomento, protección y garantía han de ser pagados íntegramente por los usuarios particulares o pueden ser subvencionados, al menos parcialmente, por el Estado?.

Normalmente, los derechos fundamentales, no suelen tener un único medio de cubrir su coste. Hasta ciertos límites cada ciudadano debe sufragar los gastos del ejercicio y defensa de esos derechos, pero en parte suelen ser financiados por el Estado, ya creando servicios adecuados y propiciando medios para que sean garantizados esos servicios; ya a través de otras instituciones, cuando éste sea un medio más propio para el ejercicio de los derechos fundamentales. La libertad religiosa tiene sus peculiaridades, por las características que comprende su ejercicio, por lo que ha de tener en cuenta su peculiar forma de tratamiento, pero ni ello, ni el temor a la experiencia histórica deber ser obstáculo para que el Estado cuide de que existan los medios necesarios para la prestación del servicio de este derecho.

La peculiaridad de la libertad religiosa nos lleva a examinar: cuál es el objeto de este derecho que puede ser financiado; cuáles los sujetos de estas subvenciones para que se dé el adecuado servicio; y cuál la forma como se puede llevar a cabo sin lesionar otros derechos.

1. *Objeto de financiación*

Consideramos la libertad como un factor de la evolución de la sociedad occidental, que se ha manifestado en un «afán de libertad», comprensivo de un proceso creativo del hombre y de la sociedad³. Ahora vamos a analizar su contenido y su naturaleza jurídica.

a) *Contenido*. El derecho de libertad se puede entender como la potestad de realizar el acto resultado de la libre elección de la voluntad —*liberum arbitrium*—. Tomado así se reduce a la afirmación de la soberanía absoluta del hombre, pero esto es sólo el primer paso del ejercicio de la libertad, una pequeña parcela de su contenido. Esta investigación «en su análisis y reflexiones nunca han encontrado el

3 A. Weber, *Historia de la Cultura* (México 1965) p. 347.

yo autónomo, sino un proceso de autonomía, de manera que Fichte dijo: no se debería haber dicho nunca: el hombre es libre, sino el hombre aspira necesariamente, espera, supone ser libre»⁴. Plantearse el problema de la libertad humana es, por tanto, enfrentarse con la liberación del hombre, y cuando nos referimos a la libertad ideológica y religiosa, lo que en verdad estamos haciendo es mención de la adhesión a algo que condiciona unos comportamientos.

Este es el camino que con su filosofía han seguido las ideologías, que se han estructurado como grupos políticos y religiosos, y el contenido que han querido verter los partidos en la redacción de este derecho. Tanto los liberales, derivados de la Ilustración, que sin una doctrina demasiado sistematizada se propusieron abrir un camino de liberación del hombre en una sociedad nueva, como los socialistas, sobre todo marxistas, cuya razón de existencia pusieron en la explicación de las vías de liberación para el hombre, no sólo individual sino también de la masa del proletariado, acentuando esta línea con notas escatológicas de la futura felicidad del hombre liberado.

De esta idea de liberación no están exentas las religiones, al menos las grandes creencias universalistas, que con muy diversos métodos propugnan la liberación, principalmente, espiritual del hombre. Como ejemplo recordemos las palabras del evangelio cristiano: «El espíritu del Señor ha caído sobre mí, por eso me ha ungido para evangelizar a los pobres, me ha enviado a proclamar a los cautivos amnistía y a los ciegos recuperación de la vista, a poner en libertad a los oprimidos» (Lc. 4, 18). Aunque la interpretación de esta liberación haya sido, a través de la historia, ocasión de graves enfrentamientos.

Este proceso de liberación es a lo que se ordenan las ideologías políticas y sociales en los medios democráticos, y hay quien estima que para alcanzar una plena liberación, ya que el hombre tiene aspectos espirituales, ha de comprenderse el mundo religioso. El hombre, por cuanto no es un ser unidimensional, ha de ser liberado en todas sus facetas, lo que exige que los esfuerzos sean coordinados en todas las dimensiones. De aquí que el proceso de liberación ha de tener una orientación globalizante. Los diversos aspectos pueden distinguirse idealmente pero en la práctica, el hombre lo vive como unidad y actúa conjuntamente. Como punto, extremos de la liberación pueden considerarse la dimensión económica y la dimensión religiosa. Dentro de estos límites hay que comprender la lucha por la justicia, contra la explotación, la opresión, el extrañamiento, la destrucción de la naturaleza y la desesperación interior⁵. El ejercicio de la libertad es muy amplio y los diversos aspectos se dirigen al hombre integral.

De aquí que aquellos programas que contengan un camino de liberación han de ser tenidos en cuenta por la sociedad y de hecho la Constitución los reconoce, cuando habla de la libertad de modo general y en concreto de la libertad ideológica, religiosa, de cultos etc. La necesidad de promoción y garantía está reconocido en el artículo 9,2 de la Constitución, aunque los límites y modos pueden variar según los programas políticos que en cada momento se desarrollen.

4 J. Moltmann, «La liberación a la luz de la esperanza de Dios», *Dios y Ciudad* (Madrid 1975) p. 100, quien cita las palabras de Fichte conforme a la edición de la Academia, II, 3, 183.

5 *Ibíd.* p. 100.

b) *Naturaleza jurídica*. la inclusión del derecho de la libertad religiosa en toda su amplitud, esto es, libre decisión y participación en un proceso de liberación,⁵ en el artículo 16 de la Constitución, nos lleva a apuntar algunas precisiones terminológicas. Se usan en relación a este derecho los términos de derechos humanos, derechos fundamentales, derechos del ciudadano y libertades públicas. Antes de pasar a su valoración vamos a delimitar la naturaleza de estas expresiones, pues el texto constitucional hace referencia a la garantía de la libertad ideológica y religiosa en parangón con otros derechos de esta sección. La teoría jurídica de los derechos fundamentales y libertades públicas ha sido objeto de estudio por la doctrina francesa, que ha tenido interés en indicar las diferencias que se dan entre derechos humanos y libertades públicas, tanto por su origen como por su contenido⁶.

Por su origen los términos, derechos humanos y derechos del hombre vienen a definir aquellos derechos que corresponden al hombre por el hecho de ser hombre, derivados de la dignidad humana, previos a su reconocimiento jurídico. Concepto que se sitúa más allá del derecho positivo, por lo que existen independientemente de que la legislación los enuncie o no. Las libertades públicas nacen, por el contrario, cuando aquellos derechos son reconocidos en el derecho positivo, cuando son establecidos en una Constitución o en una norma positiva.

Hay también algunas diferencias por razón de su contenido. Los derechos humanos, aunque originarios, su contenido se ha venido concretando a través de la historia, y luego se ha llegado a regular en el derecho positivo. Así nos encontramos con momentos históricos en los que, aunque socialmente se propugnen unos derechos como fundamentales, la legislación no ha llegado a dotarles de positividad, ni a revestirlos con garantías. Ejemplo de esta diferenciación es la misma progresividad como han ido apareciendo y entrando en la Constitución. En las primeras Constituciones de finales del siglo XVIII, sólo encontramos poderes de autodeterminación, es decir, libertades. Sólo después, por impulso de los movimientos sociales, se propugnan los derechos de seguridad material: derecho al empleo, protección de la salud, a la instrucción, etc., que Constituciones posteriores les han ido dotando de reconocimiento positivo. Estos derechos, además, han añadido una nota, que ha venido a cambiar de forma sustantiva la interpretación de estos derechos. No comprenden sólo el respeto, por parte del Estado, a la libre elección, sino que añaden al titular una garantía de disponer de un servicio para ejercitarlo adecuadamente. En consecuencia, se crea entre el titular del derecho y el Estado una relación jurídica similar a la que hay en el derecho privado entre el titular de un derecho subjetivo y el obligado a cumplirla. En la terminología francesa hay un verdadero *derecho de crédito*, que dispone el ciudadano para exigir del Estado la satisfacción de ese derecho fundamental.

Se pueden diferenciar tres conceptos fundamentales de la libertad religiosa en la Constitución. Por una parte, un derecho humano, por lo que en el Preámbulo de la Constitución se enuncia un compromiso de «proteger el ejercicio de los derechos

6 J. Rivero, *Les libertés publiques I. Les droits de l'homme* (París 1973); *Les libertés publiques 2. Le régime des principales libertés* (París 1977); A. Fenet, *Les libertés publiques en France* (París 1976); C.A. Collard, *Libertés publiques* (París 1982); L. Robert y J. Duffard, *Libertés publiques* (París 1982); J.J. Amorós Azpilicueta, *La libertad religiosa en la Constitución española* (Madrid 1984) pp. 160-166.

humanos», y que, reconocidos como valores supremos, van a ser reestructurados positivamente en el texto constitucional. Luego las libertades públicas, que son reconocidas diferenciadamente, delimitando su naturaleza, contenido y forma de estructuración. Y por fin el derecho de garantía y protección que se concede al ciudadano para poder exigir el ejercicio de su derecho. Aunque los tres aspectos se distinguen dentro del marco consitucional, tenemos que poner especial atención a la positivización del derecho, pues dentro de él es donde hay que realizar la argumentación de la financiación de la libertad religiosa, que aparece dotada con las dos notas de poder obrar y de poder exigir⁷: para ejercitar directamente el derecho por su titular y para obligar al Estado a crear el servicio necesario para la satisfacción de su derecho.

Además estos derechos aparecen dotados con las siguientes cualidades que se han de dar necesariamente: *La inalienabilidad*, se trata de una cualidad que corresponde por el hecho de ser hombre, por lo que le pertenece a la persona de una forma radical y absoluta, y sin poder renunciar a ella, aunque en su ejercicio podría tener limitaciones derivadas del momento y del medio en el que se vayan a ejercer. *La igualdad*, expresamente enunciada en el artículo 14 de la Constitución, es también elemento esencial de la dignidad humana, el que todos participen de este derecho de forma igualitaria. *La universalidad*, nota derivada de la esencia de estos derechos y que requiere que el derecho se extienda a toda persona por el hecho de serlo.

2. Sujetos

La referencia a los sujetos, que pueden ser financiados, como titulares del derecho de libertad religiosa, exige exponer la actitud del Estado ante el hecho religioso y la forma como entra en relación con los titulares del derecho de libertad religiosa.

El estado de una forma nueva, en nuestra sociedad secularizada, ha adoptado una postura de neutralidad ante el hecho religioso, esto es, reconoce la existencia, el interés y la participación del ciudadano, y la función social que realiza. Advierte, también, el doble nivel en que se desarrolla: individual, por cuanto cada ciudadano es titular de este derecho de libertad religiosa y de cultos; y social, puesto que el fenómeno religioso no se puede examinar al margen de la historia, de su forma de estructurarse y de la manera como actúa constituyendo grupos y comunidades. Y consecuentemente cuando se trata de problemas de financiación del derecho de libertad religiosa, se tendrá que hacer referencia, tanto a las personas individuales, como a las colectividades en las que el individuo se inserta para ejercitar su derecho.

Se encuentran, por tanto, dos tipos de relaciones en el ejercicio de la libertad religiosa. El primero, es a nivel individual y da lugar a modelos de relación personalizada (art. 2.1 LOLR). El segundo es con los grupos o comunidades de donde surgen relaciones institucionalizadas (art. 2.2 LOLR). A través de la historia, cuando han preponderado los modelos de identidad y utilidad, las relaciones han sido institucionalizadas entre el Estado y las confesiones. Pero inaugurado en la Constitución

7 J.J. Amorós Azpilicueta, o. c. p. 164.

un modelo de neutralidad, la relación se da por razón del reconocimiento del derecho de libertad religiosa al individuo y las relaciones han de ser personalizadas, en cuanto reconocimiento y garantía de este derecho al individuo. Esto no obstante, como normalmente se trata de promover un servicio para la prestación de un derecho, es necesario que de forma derivada se den legítimamente relaciones institucionalizadas con las confesiones religiosas, pero únicamente para la adecuada satisfacción del derecho fundamental de libertad de cada ciudadano.

Según nuestra Constitución, el ejercicio de las libertades públicas, no exige del Estado una actitud únicamente negativa, es decir, que no sea molestado en el disfrute de su derecho, sino que debe adoptar una actitud de fomento, para que el ciudadano disponga de vías de promoción para el mejor disfrute de su derecho. De aquí que todos los derechos fundamentales pueden ser objeto de financiación, al menos parcialmente, y de los que no se excluye el derecho de libertad religiosa. Estas ayudas son, en primer lugar, a favor del individuo, para que pueda elegir libremente una postura ideológica y religiosa. Pero por otra parte, como muestra la historia, la actividad religiosa ha estado ligada siempre a organizaciones que constituyen amplias redes de servicios religiosos y de culto, de forma derivada podrán ser éstas financiadas de algún modo para la prestación del servicio.

La financiación va a ir, por tanto, dirigida a los mismos ciudadanos individualmente, para que puedan hacer una elección libre y con suficiente conocimiento entre las diversas opciones: normalmente se dará a través de becas de estudio, ayudas para cursos, asistencia individual a personas privadas de libertad, etc. Pero, también, se puede hacer financiando instituciones que prestan este tipo de servicios. Esto no es algo contra la Constitución, pues ésta propone la promoción de las libertades fundamentales, sin excluir la de libertad religiosa. Y si se ve normal la promoción de otros derechos y libertades fundamentales como la libertad ideológica, el derecho de información, la enseñanza, la libertad sindical, etc. no parece que deba excluirse el derecho de libertad religiosa. Este derecho por su propia naturaleza no tiene prohibición alguna, aunque sus antecedentes históricos y la exigencia de una neutralidad del Estado requieren que se trate el tema con especial delicadeza.

3. *Forma de financiación*

El Estudio de la forma de financiación se presenta con una mayor problematidad, tanto por la historia del tema, a la que se ha añadido una gran carga de animosidad, como por la autonomía que tiene la doctrina y la organización del fenómeno religioso. El primer aspecto, aunque se ha suavizado, aún aparece en la discusión de la normativa constitucional parlamentaria⁸. Para salvar el enfrentamiento, todos los partidos propugnaron que se fuera a una pronta autofinanciación

8 Ver J. Goti Ordeñana, «Del sistema de dotación al de colaboración económica con las confesiones religiosas», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* 4(1988) 151-172; J.R. González Armendia, *Sistemas Históricos de dotación del Estado español a la Iglesia española (Siglos XIX-XX)* (Salamanca 1990); *El Impuesto Religioso. Cooperación económica estatal con las Confesiones Religiosas* (Bilbao 1990).

de las confesiones religiosas. En cuanto al segundo aspecto, la autonomía de la doctrina y la independencia que deben tener las Instituciones religiosas, dificulta una financiación por parte del Estado, porque las aparta de su control, y es difícil comprender un servicio, que si recibe financiación no sea controlado por el Estado. Sin embargo, se trata de una libertad pública, cuyo ejercicio está garantizado en la misma Constitución, por lo que habrá que habilitar formas que aseguren su ejercicio. Estas características propias de la libertad religiosa dificultan su financiación, pero ello no impide que pueda ser hecho de alguna manera. Lo que resulta problemático es buscar la forma de hacerlo.

No está mandado ni prohibido forma alguna de financiación, por lo que no hay impedimento para que las confesiones sean financiadas mediante consignación en los Presupuestos del Estado, aunque tiene el inconveniente de no reflejar bien la independencia de las Instituciones religiosas. El Estado, en este caso, atendería con los impuestos, globalmente considerados, el ejercicio del derecho de libertad religiosa. Una utilización así de los impuestos no puede ser rechazada cuanto tenga por objeto el ejercicio de una libertad pública, si cae dentro de una utilización debida. Puede hacerse, también, con indicación por los usuarios en el momento de hacer la declaración de la renta, como fue instaurado por la ley de Presupuestos desde 1987, y aun puede ser conveniente porque refleja mejor la separación del Estado de las confesiones religiosas. La objeción, que se suele hacer, por la declaración que se exige, se puede obviar diciendo que hay que tener en cuenta que se hace libremente, y en ningún lugar se prohíbe declarar voluntariamente sobre la ideología, cosa, además, que el ciudadano normal hace en numerosos aspectos de su vida. Pero también se podrían buscar nuevas formas que favorezcan la prestación del servicio, con indicación más expresa de la separación entre el Estado y las confesiones.

¿Las confesiones religiosas han de autofinanciarse necesariamente? Ciertamente creo que esto es el ideal, como lo es que muchas instituciones públicas se autofinancien con sus propios recursos. Pero ¿ha de ser necesariamente? El estado debe proveer que haya suficientes servicios para el ejercicio de las libertades públicas, también, el de libertad religiosa, y si las confesiones no pueden autofinanciarse, estimo que el Estado tendrá que proveer para que se den los servicios, si hay ciudadanos que lo requieren.

La Constitución lo ha visto así cuando en el artículo 16.3 reconoce la existencia de unas relaciones de cooperación con las confesiones religiosas, que tienen como finalidad dar cauces al desarrollo de la libertad religiosa, para que con ello, puesto en relación con el artículo 9.2, se puedan promover las condiciones y remover los obstáculos para que los ciudadanos ejerciten los derechos fundamentales⁹.

Las formas de llevarlo a cabo se indican en la ley Orgánica de Libertad Religiosa mediante acuerdos y convenios, sin excluir otras formas de cooperación que puedan ir surgiendo. Formas de cooperación que deberán concretarse para el tipo de colaboración, y que pueden tener un contenido económico, así se reconoce en esta

9 J.L. Pérez de Ayala, «La asignación tributaria de la Iglesia católica y sus implicaciones constitucionales. Una reflexión», en RFDUC, *Estudios en homenaje al Prof. D. Luis Sánchez Agesta* 15 (1990) 639-652.

ley, al considerar que se darán al menos los beneficios fiscales previstos en el ordenamiento jurídico general para las entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico (art. 7.2 LOLR).

El objeto de esta colaboración no es, directa y principalmente, el desarrollo de funciones asistenciales, sino el ejercicio de lo que constituye el núcleo esencial del derecho de libertad religiosa, esto es, la aportación de una doctrina y el facilitar los medios necesarios para que los ciudadanos puedan ejercitar las obligaciones religiosas. Toda la actividad asistencial, que de alguna manera se suele comprender en esta colaboración, es como algo añadido, y hay que ver la relación más o menos directa que guarda con el fin esencial de la doctrina y hasta qué punto son actividades exigidas por el desarrollo de la doctrina religiosa. Esta distinción está clara en los acuerdos firmados con las diversas confesiones: La colaboración económica para aquello que constituye el núcleo esencial del derecho de libertad religiosa, ha sido firmada de distinta forma con la Iglesia Católica y con las otras confesiones; con aquélla se ha acordado una ayuda mediante la asignación de una parte de los impuestos e indirecta con exoneración de ciertos impuestos. En cambio en relación a la función asistencial, no hay diversos modos de tratamiento, sino que cada una acuerda los casos concretos de desarrollo de esa actividad asistencial. En conclusión, los distintos tipos de colaboración se pueden distinguir, también, por los cauces administrativos que siguen: lo que se ordena al desarrollo del derecho de libertad religiosa esencialmente tiene su propia vía de ayudas, y lo que se dirige a funciones asistenciales normalmente suele ir por otros cauces.

Juan Goti Ordeñana
Universidad del País Vasco