

FINANCING OF RELIGIOUS COMMUNITIES IN THE EUROPEAN UNION¹

B. Basdevant-Gaudemet – S. Berlingò
Peeters, Leuven, 2009, VIII-350.

El volumen recoge las ponencias presentadas en el 18º Congreso de la *European Consortium for Church and State Research* realizado en Messina del 16 al 19 de noviembre de 2006, precedidas por una presentación de la obra publicada por B. Basdevant-Gaudemet y S. Berlingò, y de una selección de trabajos preparada por S. Berlingò, que ha garantizado un desarrollo sistemático de los argumentos a tratar en cada una de las disertaciones nacionales.

El trabajo ha sido enriquecido por un trabajo de síntesis elaborado por J. DUFFAR, que ofrece una verificación en clave de comparación de las ideas proporcionadas en las diversas disertaciones, también a la luz de los principios desarrollados a nivel comunitario e internacional; de las contribuciones de A. MOTILLA DE LA CALLE, que se detiene en la peculiar cuestión del financiamiento del Islam; y de R. TORFS, que subraya la exigencia de identificar las líneas guía a nivel europeo.

El tema del financiamiento de las confesiones religiosas en Europa ha sido ampliamente tratado en numerosos estudios doctrinales, también en perspectiva comparativa. Su permanente actualidad y la exigencia de un análisis actualizado emergen en la obra preparada por el Consorcio, a la luz del reforzamiento del proceso formativo de la Unión Europea y de su continua apertura a los países del Europa Oriental, y del fenómeno de la inmigración, que ha ampliado el número de las confesiones potencialmente incluidas en las formas de financiamiento público (J. Duffar).

Las colaboraciones recogidas manifiestan el variado cuadro de los modelos de financiamiento de las Iglesias presentes en el ámbito europeo, identificándose los principios de regulación contenidos ya sea en fuentes de emanación estatal, o negociados con las mismas confesiones.

Se profundiza en la especificidad de cada una, la cual resulta conectada al peculiar *background* político e histórico, a los específicos factores culturales que han influido sobre las opciones legislativas y que explican las razones de las formas de privilegio residuales hacia las Iglesias más profundamente radicadas (histórica o demográficamente) sobre el territorio, o hacia las Iglesias de Estado. Un factor determinante viene individuado (mediante un sintético pero puntual examen de los principales textos constitucionales y políticos), en el modelo de las relaciones entre Estado y confesiones, que incide sobre la estructura jurídica asumida por las entidades confesionales.

¹ Recensión traducida al castellano por Paolo Tejada. Profesor de Teoría del Derecho y Derecho Natural. Universidad de Piura.

Ésta puede ser pública (como en Alemania, donde los entes religiosos de la Iglesia Católica y de la Protestante, y en menor medida, de las comunidades hebreas, gozan del *status* de corporaciones de derecho público) o privada (como en Inglaterra, donde las organizaciones religiosas se configuran como *charities*). A veces el acceso al financiamiento público está ligado a las formas de registro de las confesiones religiosas (Letonia, Lituania) o de reconocimiento estatal (Bélgica).

Las contribuciones de los expositores se detienen sobre el problema de la igualdad de trato entre las diversas religiones, verificando si todos los grupos religiosos gozan de las mismas posibilidades de acceso a los recursos financieros públicos o si las mismas opciones están garantizadas también a las organizaciones no confesionales. J. Duffar, en su exposición, saca a la luz la cuestión relativa a la correspondencia (o no) entre igualdad jurídica e igualdad de financiamiento. En algunos países donde subsiste una Iglesia mayoritaria como en Grecia, si bien se reconocen las mismas exenciones fiscales a todas las Confesiones, se mantiene respecto de la primera un régimen privilegiado especialmente respecto a las subvenciones para las actividades misionarias y culturales, al mantenimiento de la Catedral de Atenas y a la remuneración del clero (C. K. PAPASTHATIS). En los países del norte de Europa las Iglesias mayoritarias reciben amplias formas de subvenciones estatales para el sostenimiento de los ministros de culto, para los servicios de asistencia religiosa en las instituciones públicas, y a veces para las escuelas afiliadas religiosamente. También en el contexto de Europa del Este las Iglesias tradicionales, que ejercitan una mayor influencia socio-cultural, continúan gozando de formas residuales de privilegio. En general las contribuciones evidencian la permanencia residual de formas de acceso diferenciado, por las cuales algunas formas de contribución pública siguen siendo aprovechables sólo por las confesiones mayoritariamente difundidas o históricamente radicadas en el territorio.

Se distinguen sistemas que proveen formas de contribución directa y automática, directa pero ligada a la elección de los ciudadanos, o indirecta (exenciones o reducciones fiscales sobre bienes y actividades con fines religiosos o de culto). Frecuentemente las Iglesias disfrutan de una pluralidad de canales de financiamiento. En Alemania, Austria y Finlandia (G. ROBBERS, H. KALB, M. KOTIRANTA) sigue siendo vigente la tasa eclesiástica, en el ámbito de un sistema fiscal administrado estatalmente en el cual el ciudadano fiel sólo puede ser exonerado si abandona su confesión. Diversamente, en Italia y en España, donde la Iglesia Católica es la confesión mayoritaria (R. ASTORRI, I. C. IBÁN), el sistema fundado sobre los beneficios eclesiásticos ha sido reemplazado por un mecanismo basado sobre la libre elección de los contribuyentes de destinar una cuota de la aportación fiscal anual a una confesión religiosa o al Estado. En otros ordenamientos el financiamiento aparece fundado sobre complejos mecanismos de exenciones fiscales (M. HILL). Sin embargo, varios sistemas admiten una multiplicidad de vías de financiamiento: por ejemplo en Alemania las confesiones religiosas gozan de exenciones fiscales (lo mismo en Grecia, Chipre, Italia, Hungría, Irlanda, los Países Bajos, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Portugal y Eslovenia) también como sujetos activos en la vida pública (G. ROBBERS); en Italia se ha previsto un sistema de deducciones fiscales sobre las donaciones a favor de las entidades confesionales (R. ASTORRI).

Muy singular resulta el sistema francés calificado como “asimétrico” (F. MESSNER) por la coexistencia de un régimen separatista (19 diciembre 1905) y de peculiares derechos locales, donde están previstas formas de financiamiento de las instituciones, del personal y de las actividades religiosas, ya sea obligatorias (Alsazia-Mosella, Guinea) como facultativas (comunidades de ultramar). Dentro del marco del separatismo, están previstas una serie de formas de financiamiento directo: para el desarrollo de actividades de asistencia espiritual en el ámbito de las entidades formalizadas, para la promoción de un servicio educativo privado (que compite con el público) de inspiración confesional.

La obra ha sido enriquecida también por el aporte de parte de expositores de países del este europeo. Estos países han visto el fin de los regímenes totalitarios y hoy se subraya la exigencia de contemporizar la necesidad de asistencia financiera de las Iglesias con la de recuperar la autonomía frente al Estado y de la capacidad de desarrollar actividades de cuyo ejercicio han estado privadas por mucho tiempo (Schanda). Hoy están previstas medidas de apertura hacia formas de subvención de las Iglesias con mecanismos ligados a la elección de los contribuyentes (como en Hungría, donde los ciudadanos pueden destinar el 1.1% de los impuestos debidos a una comunidad religiosa según su preferencia, pero también una ulterior cuota del 1% a organizaciones seculares no lucrativas), mediante formas de ayudas económicas a las actividades sociales y caritativas, como se verifica en la República Checa (J. R. TRETERA y Z. HORÁK), mecanismos de exención fiscal, como sucede en Letonia y Eslovaquia (R. BALODIS, J. MARTINKOVÁ) o formas de compensación por la propiedad eclesiástica confiscada. Los sistemas pueden estar integrados por múltiples formas de financiamiento cuya estructuración los caracteriza de modo peculiar respecto a los más consolidados modelos de los países de Europa occidental.

Las diversas ponencias nacionales examinan atentamente las formas de financiamiento de las actividades desarrolladas por las confesiones que registran un impacto positivo sobre la colectividad entera.

En muchos ordenamientos las Confesiones gestionan en mayor o menor medida estructuras sanitario-asistenciales y educativas, y gozan de ulteriores formas de financiamiento público, es decir de aquellos recursos que el Estado destina para el ejercicio de estas actividades, sin imponer discriminaciones sobre aquellas confesionalmente orientadas (Alemania). En cada uno de los ordenamientos normativos específicos se investiga si el financiamiento de las confesiones se inserta dentro del cuadro de un más genérico financiamiento de las iniciativas caritativas sin fines de lucro, o si existe un régimen específico concerniente específicamente a los grupos orientados confesionalmente, o si en todo caso éstos disfrutan de unos ulteriores beneficios. Adicionalmente, a los mecanismos estatales de control sobre el uso de las varias formas de financiamiento por parte de las confesiones, frecuentemente se agregan otros más. También en los países del este europeo se verifica que el *status* de las organizaciones religiosas a menudo está regulado de manera más favorable respecto al de las organizaciones no lucrativas, como se verifica en Estonia, donde las Iglesias gozan de una exención automática de

los impuestos sobre las entradas y sobre los bienes inmuebles destinados a lugares de culto, y de reducciones en el IVA sobre las adquisiciones (M. KIVIORG).

En muchos países se garantizan otras contribuciones para la conservación y puesta en valor de los bienes religiosos de interés histórico-cultural: por ejemplo en Inglaterra está prevista una contribución estatal mediante el reembolso del Impuesto al Valor Añadido (VAT) de los gastos de restructuración de edificios de relevancia arquitectónica (M. HILL); en Francia están previstas formas de contribución pública, de inclusión de los sujetos públicos titulares del derecho de propiedad sobre edificios de culto y de las comunidades territoriales interesadas en las obras de reconstrucción, además de mecanismos de participación de los poderes públicos en la construcción de nuevos edificios de culto. En algunos países del este europeo se valora el rol de las Iglesias como *partners* del Estado en la preservación de la identidad nacional y la herencia cultural, proveyendo formas de financiamiento para el mantenimiento de los edificios de culto (M. KIVIORG, B. SCHANDA).

La presencia de formas de sostenimiento del clero representa tradicionalmente una de las más relevantes formas de apoyo a las confesiones y constituye un índice para valorar la capacidad de los ordenamientos de responder de manera más o menos amplia a las exigencias confesionales de la colectividad. Las ponencias son conscientes de la importancia de este aspecto y analizan de manera específica los diversos regímenes en los múltiples países, y su aplicación a todas o sólo a algunas confesiones. Se verifica si los diversos tipos de remuneración están ligadas al ejercicio de una actividad religiosa, o conectadas exclusivamente a un servicio de asistencia espiritual desarrollado en las entidades formalizadas (Estonia, y también Francia e Inglaterra, donde consistentes recursos públicos son destinados al mantenimiento de capellanías militares y hospitalarias, y Malta, si bien la Iglesia Católica mantenga su rol de Iglesia del Estado), y a aquellos instrumentos que el personal eclesiástico disfruta para obtener la satisfacción de sus legítimas expectativas. En algunos ordenamientos como el de la República Checa, son admitidas ambas modalidades de ayuda y existen acuerdos expresos entre el Estado y las autoridades eclesiásticas en referencia a la asistencia espiritual (J. R. TRETERA e Z. HORÁK). Un factor de consistencia relevante se da también por las formas de promoción financiera de la religión “en” la escuela (*status* jurídico-económico de los docentes de religión en las instituciones educativas públicas) y “de” la escuela (formas de financiamiento de las escuelas afiliadas por la religión). En el sector educativo emergen también nuevas formas de cooperación público-privadas, como las *city academies* y las *city technology colleges* en Inglaterra (M. HILL).

Del análisis realizado resulta que pocos países (como Francia, Irlanda e Hungría), descartan rigurosamente las formas de subsidio directo (F. MESSNER, C. COLTON, B. IVANC y B. SHANDA); lo que no excluye que los ministros de culto disfruten del derecho a un salario en cuanto docentes de escuelas privado-confesionales dotadas de un “contrato de asociación”, por el cual la remuneración del personal docente está a cargo del Estado, como sucede en Francia (F. MESSNER) o sean incluidos en el sistema de seguridad social. Con este propósito, en Francia una ley de 1978 ha previsto un régimen de aseguración

contra enfermedad, invalidez y vejez a favor de los ministros de culto y de los miembros de las congregaciones religiosas (F. MESSNER); en Lituania el personal eclesiástico goza de seguridad social y de otras garantías ofrecidas por la ley, y las organizaciones religiosas contribuyen al Fondo Estatal para la Asistencia Social (J. KUZNECOVIENE); en Eslovenia el régimen de compensaciones sociales cubre una parte de los costos de aseguración sanitaria, social y pensionaria de los ministros de culto (B. IVANC).

Diversos estados proveen de formas de subsidio directo: esta opción está ligada a la cercana relación entre el Estado y la Iglesia Nacional o mayoritaria, como en Dinamarca, donde el 40% del salario de los ministros de culto y la totalidad del salario de los obispos es cubierto por la contribución estatal, en Grecia y, hasta un pasado reciente, en Finlandia, donde sin embargo actualmente se ha puesto en marcha un proceso dirigido, en alguna medida, a la equiparación en el tratamiento de las confesiones religiosas registradas (L. CHRISTOFFERSEN, C. K. PAPASTATHIS, M. KOTIRANTA).

Hoy mismo en Inglaterra el principal rol de los *Church Commissioners* (instituidos en 1836 para reorganizar y gestionar el patrimonio eclesiástico), es el de administrar los fondos destinados a mantener el ministerio eclesiástico, principalmente los pensionarios. A su vez el sistema germánico resulta complejo pues la retribución de los eclesiásticos deriva en parte del impuesto eclesiástico y en parte de los compromisos asumidos bilateralmente (por ejemplo, con las comunidades hebreas) por el Estado Federal y por los diversos *Länder* para asegurar un subsidio económico a los ministros de culto (G. ROBBERS).

En otros países (Italia, España, Portugal, Hungría) el mantenimiento asume carácter indirecto (R. ASTORRI, I. C. IBÁN, J. DE SUSA E BRITO, B. SCHANDA) y deriva de un porcentaje del ingreso fiscal (determinado en diversa medida por los distintos ordenamientos) destinado a las confesiones religiosas según la elección de los contribuyentes. Tal forma de contribución, prevista en los diversos sistemas por vía unilateral o bilateral, es un género utilizado por las confesiones para hacer frente a las exigencias del sostenimiento de los eclesiásticos. Sin embargo, los diversos ordenamientos divergen respecto al número más o menos amplio de las confesiones involucradas en esta modalidad de financiamiento, permitiendo el disfrute sólo a los grupos religiosos que han estipulado acuerdos con el Estado, o extendiéndolo también a entes confesionales que desarrollan actividades de interés social, como sucede en España (I. C. IBÁN). El financiamiento indirecto a veces es integrado por formas de sostenimiento directo en observancia de los compromisos asumidos por vía bilateral con una o más Iglesias, como se verifica en Hungría (B. SCHANDA). Se señala una multiplicidad de razones justificativas de tal modalidad de financiamiento a las confesiones: en los países de Europa oriental, el sostenimiento estatal del clero encuentra su *ratio* en una suerte de compensación por los procedimientos de expropiación de los bienes eclesiásticos (sin que hasta ahora haya habido alguna indemnización) adoptados por los regímenes comunistas, como en la República Checa (J. R. TRETERA y Z. HORAK). En otros ordenamientos como el belga el sostenimiento de los ministros de culto constituye una suerte de “contrapartida” por el beneficio brindado a la colectividad y, dentro del marco del principio de

neutralidad estatal, se extiende a hacerse cargo también de las remuneraciones y de las pensiones de los delegados de los movimientos laicos (*communautés philosophiques non confessionnelles*).

Una atención particular es dedicada, en las diversas ponencias, al Islam, con la finalidad de determinar si goza de las mismas posibilidades de acceso a las formas de contribución pública, y si éstas generan peculiares exigencias de adaptación a la especificidad de la religión islámica. Mientras que en los países de Europa del Este el Islam goza en general del mismo tratamiento que las otras confesiones, en la Europa Occidental emerge un proceso de gradual *accomodation* a las exigencias específicas del Islam: en Inglaterra han sido previstas formas de ayuda compatibles con las prescripciones de la Shari'ah, acordadas con los representantes de las comunidades islámicas (M. HILL); en Francia las comunidades islámicas pueden constituir asociaciones de culto y gozar de exenciones fiscales y está prevista la posibilidad de constituir capellanías en las entidades formalizadas (F. MESSNER); en España están previstas formas de subsidio para la promoción de proyectos culturales, administrados mediante un ente público *ad hoc*, la Fundación para el Pluralismo y la Convivencia, y el pago de los docentes de religión Islámica en las escuelas públicas está a cargo del Estado, con tal que haya un número proporcionado de estudiantes que soliciten la activación de tal enseñanza (I. C. IBÁN). De las ponencias se nota que el *status* jurídico paritario del cual goza el Islam respecto a las demás confesiones no siempre corresponde a un régimen de igualdad desde el punto de vista del financiamiento: es necesario un último esfuerzo normativo, por ejemplo, para favorecer la equiparación del Islam en cuanto a la posibilidad de construir edificios de culto y de crear instituciones universitarias privadas de teología musulmana (MESSNER). A. Motilla aunque subrayando la aparición de instrumentos destinados a promover una pacífica integración social, evidencia a tal propósito las dificultades derivadas de la pluralidad de las comunidades islámicas, divididas por las diferencias étnicas, lingüísticas y nacionales, que dificultan la individuación de representantes comunes, y de los nuevos temores frente a las formas de fundamentalismo islámico.

Un elemento novedoso es el creciente interés en los variados sistemas normativos por la predisposición de mecanismos dirigidos a favorecer el diálogo interreligioso e intercultural (J. B. HUSSON y J. MAHIERS).

Una cuestión de particular relevancia abordado en los diversos trabajos y profundizado por J. DUFFAR en su exposición de síntesis, es aquel de la compatibilidad de los sistemas de financiamiento adoptados no sólo según los principios fundamentales de los específicos ordenamientos sino también los principios afirmados a nivel comunitario, en particular el principio de libertad de religión y de conciencia, de pluralismo religioso y cultural, de no discriminación, de igualdad (no sólo en referencia a la igualdad de trato entre las confesiones, sino también en relación al régimen de las organizaciones no confesionales), de laicidad en la esfera pública, y del derecho individual a la intimidad; resultando siempre más discutibles las tradicionales motivaciones del rol históricamente desarrollado por una confesión determinada o de su más o menos amplio número de adherentes. El sistema del impuesto eclesiástico en particular parece lesionar la libertad

religiosa individual, imponiendo al sujeto una obligación de la que es posible sustraerse sólo abjurando de la propia fe, y que comporta asimismo una disminución del derecho a la *privacy* en referencia a la pertenencia confesional; no a todas las confesiones les es permitido exigir tributos, sino sólo a las Iglesias Nacionales o a aquellas dotadas de un particular *status* jurídico (Alemania). Los sistemas fundados sobre formas de financiamiento ligadas a un acto de libre elección del contribuyente (Italia, España), parecen garantizar más la autonomía individual, pero presentan a veces el límite de restringir el acceso al financiamiento sólo a las confesiones reconocidas o dotadas de acuerdos o tratados con el Estado, poniendo en discusión los principios de neutralidad estatal y de igual libertad de las confesiones. Análogamente los regímenes de sostenimiento del clero a favor sólo de algunas confesiones, cuyo costo recae sobre la entera colectividad (Dinamarca, Grecia), independientemente de la pertenencia a una específica confesión, suscita perplejidad en cuanto a su compatibilidad con los preceptos constitucionales y con los principios establecidos a nivel comunitario. A veces resulta lesionada también la autonomía de las Iglesias cuando se convierte a los ministros de culto en oficiales del Estado, sujetos a formas de control estatal, y a la misma Iglesia en una suerte de “agencia estatal”, más allá del desequilibrio en la balanza estatal (Papasthatis).

De este amplio examen emerge, en todo caso, el debilitamiento de los modelos de riguroso separacionismo, según los cuales estaba prohibido al Estado proveer formas de contribución económica a las confesiones y se evidencia cómo los sistemas de ayuda, que se han desarrollado tradicionalmente como una suerte de mecanismo compensatorio por las expoliaciones sufridas en el pasado (Alemania, Francia), han sucesivamente encontrado siempre mayor justificación en el creciente rol desarrollado por las Iglesias en los diversos sectores sociales para el bienestar de la colectividad (así lo subraya M. KIVIORG) como se ha demostrado también por la circunstancia de que a los tradicionales mecanismos de financiamiento se agregan nuevos, más modernos y adecuados a las sociedades democráticas y multireligiosas. R. TORF subraya cómo, más recientemente, la óptica del financiamiento a las confesiones se va trasladando de la “cooperación” a la “seguridad”; en efecto se va desarrollando un modelo “contractual” donde, respetando los principios de libertad religiosa y de autonomía de las confesiones, el Estado adopta incentivos financieros para favorecer la aceptación, por parte de todos los actores sociales, de las reglas propias de un Estado democrático.

La obra ofrece una articulada sistematización, exhaustiva de la temática del financiamiento de las confesiones religiosas en Europa, útil para enriquecer los conocimientos del estudioso comparatista, consintiéndole focalizar los principales perfiles de la disciplina del financiamiento de las confesiones.

Adelaide Madera
Investigadora en Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico
Universidad de Messina