

CASO DARBY CONTRA SUECIA

Artículos 9 y 14 del Convenio y 1 del Protocolo número 1 (Discriminación en un impuesto religioso) Sentencia de 23 de octubre de 1990

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, constituido de conformidad con el artículo 43 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales («el Convenio») y con los preceptos pertinentes de su Reglamento, en una Sala compuesta por los siguientes Jueces:

Señores R. Ryssdal, Presidente; L.-E. Pettiti, C. Russo, A. Spielmann, N. Valticos, Señora E. Palm, Señor I. Foighel, y por los señores M.-A. Eissen, Secretario, y H. Petzold, Secretario adjunto,

Después de deliberar en privado los días 25 de mayo y 24 de septiembre de 1990,

Dicta la siguiente Sentencia, aprobada en la última fecha citada:

PROCEDIMIENTO

1. La Comisión Europea de Derechos Humanos («la Comisión») y el Gobierno del Reino de Suecia («el Gobierno») sometieron este asunto al Tribunal el 13 de julio y el 8 de septiembre de 1989, respectivamente, dentro del plazo de tres meses que establecen los artículos 32.1 y 47 del Convenio. Tuvo su origen en la demanda número 11581/1985, deducida contra Suecia y presentada ante la Comisión por un ciudadano finlandés, el señor Peter Darby, el 20 de noviembre de 1984 con arreglo al artículo 25.

El escrito de la Comisión se remite a los artículos 44 y 48 y a la declaración sueca reconociendo la jurisdicción obligatoria del Tribunal (art. 46). Lo mismo que la demanda del Gobierno, pretende que se resuelva si los hechos de autos ponen de manifiesto el incumplimiento por el Estado demandado de las obligaciones que imponen los artículos 9 y 14 del Convenio, el segundo en relación con el primero y con el artículo 1 del Protocolo número 1.

2. El demandante, en contestación al ofrecimiento previsto en el artículo 33.3. *d)* del Reglamento del Tribunal, anunció que participaría en el procedimiento y nombró abogado a este respecto (art. 30).

3. La Sala que debía constituirse comprendía como miembros natos o de oficio a la señora E. Palm, Juez elegido por su nacionalidad sueca (art. 43 del Convenio), y al señor R. Ryssdal, Presidente del Tribunal [art. 21.3. *b)* del Reglamento]. El 25 de agosto de 1989, el Presidente designó por sorteo celebrado ante el Secretario a los cinco miembros restantes, los señores L.-E. Pettiti, C. Russo, A. Spielmann, N. Valticos e I. Foighel (arts. 43 *in fine* del Convenio y 21.4 del Reglamento).

4. El señor Ryssdal, después de hacerse cargo de la presidencia de la Sala (art. 21.5 del Reglamento), consultó por medio del Secretario al Agente del Gobierno, al Delegado de la Comisión y al abogado del demandante sobre la necesidad del procedimiento escrito (art. 37.1). Estimó también la petición de asistencia judicial del señor Darby (art. 4 del apéndice al Reglamento del Tribunal). En cumplimiento de la resolución del Presidente, el 28 de febrero de 1990 se recibió en Secretaría la Memoria del interesado, y el 6 de marzo la del Gobierno. El Secretario de la Comisión, en una carta del 6 de abril, informó al del Tribunal que el Delegado

formularía sus observaciones al celebrarse la audiencia.

5. El 16 de enero de 1990 el Presidente, después de consultar a los comparecientes por medio del Secretario, señaló el 22 de mayo como fecha de apertura del procedimiento oral (art. 38 del Reglamento).

6. La audiencia se celebró públicamente el día señalado, en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo. El Tribunal se reunió antes para prepararla.

Han comparecido:

a) Por el Gobierno:

el señor H. Corell, Embajador, Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Consulares, agente;

la señora C. Westerling, asesora jurídica del Ministerio de Hacienda, asesora;

el señor C.-H. Ehrencrona, asesor jurídico del Ministerio de Asuntos Exteriores, asesor.

b) Por la Comisión:

el señor J. A. Frowein, delegado.

c) Por el demandante:

el señor C. Palme, abogado, asesor jurídico.

El Tribunal oyó los informes orales y las contestaciones a sus preguntas de los señores Corell, en nombre del Gobierno; Frowein, en el de la Comisión, y Palme, letrado del demandante. Éste -es decir, el propio interesado- hizo también una breve declaración.

HECHOS

I. Las circunstancias del caso

A. El fondo del caso

7. El demandante, doctor Peter Darby, es un ciudadano finlandés de origen británico, nacido en 1926. En 1977 ocupaba un puesto de médico en los ferrocarriles suecos, en Gävle, Suecia. Tenía alquilado un piso en la ciudad, pero pasaba los fines de semana en familia en la isla de Lemland, en el archipiélago finlandés neutral y desmilitarizado de Åland, en el sur del golfo de Botnia. A finales de 1981 ejerció su profesión en el Servicio de Sanidad Pública de Noortälje, otra ciudad sueca. Desde agosto de 1986 trabaja en Åland.

8. Cuando trabajaba en Suecia estaba sujeto al impuesto sobre la renta, en virtud del tratado entre dicho país y Finlandia para evitar la doble imposición (véase el apartado 18, posterior), por los ingresos de trabajo que se han citado antes. Disfrutaba de las correspondientes deducciones por los gastos de mantenimiento de las dos casas y por los de viaje hacia y desde Åland. Se le consideraba no residente en Suecia y, hasta 1979, tributaba en el llamado «distrito común», pagando sólo un impuesto municipal reducido (apartado 19).

9. Como consecuencia de la modificación de la Ley, con efectos a partir del 1 de enero de 1979, el demandante dejó de tributar en el distrito común para hacerlo en Gävle, el municipio en que vivía (apartado 20). Perdió así el beneficio de las deducciones concedidas hasta entonces y tuvo que pagar la totalidad de los impuestos municipales, incluido el especial destinado a la Iglesia luterana de Suecia («el impuesto eclesiástico», apartados 21 a 23, posteriores). Las autoridades fiscales le informaron que no podía pedir ninguna reducción de dicho impuesto mientras no estuviera inscrito formalmente como residente en Suecia (apartado 22).

B. El recurso del señor Darby contra la resolución de hacerle tributar como un residente

10. El señor Darby impugnó ante el Tribunal fiscal o tributario intermunicipal la resolución de tratarle en 1979 como si fuera residente en Gävle. Sostenía a este respecto que debía continuar tributando en el distrito común puesto que no residía en Suecia. El Tribunal, en un fallo de 25 de febrero de 1982, rechazó el recurso.

11. Entre tanto, el demandante había conseguido, el 19 de febrero de 1982, una resolución de la Administración nacional de impuestos en la que se disponía que tributaría en el distrito común en vez de equipararle a un residente a los efectos del artículo 68 de la Ley de imposición local (apartado 20, posterior), mientras se trasladara diariamente del archipiélago a su trabajo en Suecia. Sin embargo, el interesado consideró imposible semejante viaje diario hasta Gävle, y, en consecuencia, en 1982 aceptó un empleo con menores responsabilidades y peor remuneración en Norrtälje, a donde podía trasladarse más fácilmente desde Lemland. Por consiguiente, volvió a tributar en el distrito común, librándose así del impuesto eclesiástico.

12. Contra el fallo del Tribunal antes citado, recurrió en apelación ante el Tribunal administrativo de Sundsvall; pero no tuvo más suerte, pues rechazó el recurso el 22 de octubre de 1982. El 15 del mismo mes de 1984, el Tribunal administrativo supremo le denegó la autorización para recurrir ante él.

C. Las reclamaciones del demandante sobre la obligación de pagar la totalidad del impuesto eclesiástico

13. El señor Darby, paralelamente al procedimiento que se ha citado, recurrió ante el Tribunal administrativo del Condado de Gävleborg contra el requerimiento para que pagara la totalidad del impuesto eclesiástico por sus ingresos de 1979, fundándose en que no pertenecía a la Iglesia de Suecia ni era sueco, ni residía en el país. El Tribunal rechazó el recurso el 19 de mayo de 1989, considerando que no era aplicable al caso la Ley de 1951 sobre deducciones tributarias en favor de personas que no pertenecían a la Iglesia de Suecia («la Ley de 1951»; véase el apartado 22, posterior).

14. El interesado acudió al Tribunal administrativo de apelación de Sundsvall que confirmó el fallo el 22 de octubre de 1982, y el Tribunal administrativo supremo denegó, el 9 de octubre de 1984, la autorización solicitada para recurrir en casación ante él.

15. El señor Darby se dirigió también al Mediador o Comisario parlamentario, quejándose de tener que pagar un impuesto para las actividades religiosas de la Iglesia de Suecia. El Comisario, en su resolución de 16 de abril de 1982, señalaba que la Ley de 1951 había suscitado muchas discusiones, incluso en el Parlamento, por subordinar a la inscripción oficial de residencia en Suecia, a tenor del Decreto sobre las que se efectúan en el Registro Civil, la posibilidad de pedir la exención del impuesto eclesiástico. Llegaba a la conclusión de que, a pesar de su limitado alcance, el problema planteado por el demandante ponía de manifiesto una inconsecuencia injustificada de la legislación fiscal que suscitaba una comprensible

indignación. En una carta dirigida el mismo día al Gobierno, proponía que se suprimiera el requisito de la residencia. Como resultado de esta iniciativa se modificó la Ley sobre tributación de los disidentes en el sentido propuesto (véase el posterior apartado 23).

D. El impuesto eclesiástico pagado por el demandante

16. El señor Darby pagó 1.336 coronas suecas por el ejercicio de 1979, 1.717 por el de 1980 y 1.325 por el de 1981, por el concepto del impuesto eclesiástico. Si hubiese disfrutado de la desgravación prevista por la Ley de 1951 sólo habría tenido que pagar 401, 515 y 397 coronas, respectivamente (apartado 22).

II. El Derecho interno aplicable

A. Los impuestos en general

17. Las disposiciones generales que regulan el impuesto municipal sobre la renta se contienen en la Ley de imposición local («la Ley de 1928»), modificada muchas veces desde su promulgación. Salvo cuando otra cosa se dispone, la presente Sentencia se refiere al texto en vigor cuando sucedieron los hechos de autos (1979 a 1981).

18. La sujeción al impuesto en Suecia se regula por el artículo 53.1 de la Ley de 1928: los residentes en Suecia tributaban por el conjunto de sus ingresos y los no residentes por una base más limitada que comprende, por ejemplo, la retribución por trabajos prestados en los servicios públicos suecos.

Según el artículo 19 del tratado entre Finlandia y Suecia para evitar la doble imposición («SFS», «Diario Oficial», 1977: 812), el derecho de sujetar al impuesto las rentas percibidas en los servicios públicos corresponde, sin perjuicio de algunas excepciones ajenas al caso de autos, al Estado que paga la remuneración.

19. En cuanto al lugar de tributación en Suecia, el artículo 59, apartados 1 y 3, de la Ley de 1928 disponía que las rentas de trabajo de un residente tributaban en el municipio en que figuraba inscrito.

En el caso de los no residentes, según la Ley reguladora del impuesto para las necesidades municipales comunes, las rentas por actividades, especialmente en los servicios públicos suecos, tributaban en Estocolmo, como «distrito común», a un tipo -el 10 por 100- inferior al del impuesto local ordinario. El importe así recaudado no se destinaba a un municipio determinado, sino el reparto o distribución de las cargas fiscales entre los distintos municipios u otras autoridades administrativas, con exclusión de cualquier impuesto en beneficio de la Iglesia de Suecia.

20. Como consecuencia de una modificación del artículo 68 de la Ley de 1928 y del apartado 1 de las instrucciones relativas a su artículo 66 (SFS, 1978: 925), se consideró a determinados no residentes, a partir del 1 de enero de 1979, con suficientes relaciones con Suecia para pagar la totalidad del impuesto municipal. El proyecto que llevó a estas modificaciones (1978-1979:

58) no se refería a los problemas que podían plantearse a los no residentes en relación con la Ley de 1951.

En lo sucesivo, un no residente que percibiera determinados ingresos, por ejemplo debido a un empleo en un servicio público, y que tuviera temporalmente su domicilio en Suecia, no tributaría ya en el distrito común, sino donde hubiera vivido antes. En consecuencia, tendría

que pagar el impuesto municipal según los mismos tipos que un residente, y además el impuesto eclesiástico.

B. El impuesto eclesiástico

21. Se recauda este impuesto junto con el municipal ordinario. El tipo se fija por el consejo parroquial local. Este sistema tiene una larga tradición y se funda en el hecho de que la Iglesia luterana de Suecia es la oficial del Estado. Las disposiciones transitorias de la Constitución de 1974 establecen una situación para las parroquias semejante a la de los municipios, incluido el derecho de cobrar impuestos.

22. La Ley de 1951 se promulgó al mismo tiempo que la de libertad religiosa y para asegurar que se respetara ésta (véase el Proyecto de Ley de 1951: 75), estableció determinadas desgravaciones para las personas que no pertenecieran a la Iglesia de Suecia, admitiendo en su artículo 1 la posibilidad de reducir el impuesto eclesiástico:

«Una persona que no pertenezca a la Iglesia de Suecia al comienzo del año fiscal y que esté oficialmente inscrita como residente en el país en el mismo ejercicio, sólo pagará el 30 por 100 del importe del impuesto eclesiástico previsto en la Ley de 1961 de administración de las parroquias y exigido por resolución del Consejo parroquial o de otro organismo, según los principios aplicables al devengo del impuesto municipal.»

Debido al requisito de la inscripción, la citada Ley no se aplicaba a las personas que sólo residían temporalmente en Suecia. Según los trabajos preparatorios de la Ley, la razón era que la reducción estaba menos justificada para los no residentes en Suecia y que si también se les concedía se complicaría el procedimiento (Proyecto de Ley de 1951: 175, pág. 144).

El 30 por 100 exigible después de la reducción se destinaba a cubrir los gastos ocasionados a las parroquias por algunas funciones administrativas como la conservación de los documentos sobre el estado civil y el mantenimiento de los cementerios y de otras sepulturas.

23. El 1 de enero de 1987 entró en vigor una modificación de la Ley de 1951, aprobada como consecuencia de las críticas del Comisario parlamentario (apartado 15, anterior), según la cual la reducción ya no dependerá de la inscripción como residente en Suecia (Proyecto de Ley de 1986-1987: 45, pág. 15).

C. La pertenencia a la Iglesia de Suecia

24. Hasta el 15 de noviembre de 1979, la Ley de libertad religiosa reservaba a los ciudadanos suecos y a los extranjeros residentes en el país la condición de miembros de la Iglesia de Suecia. Una modificación de 1979 (SFS, 1979: 929) abrió la posibilidad a otros grupos de personas de incorporarse a ella. Para abandonarla, era suficiente notificar la baja a las autoridades de la correspondiente parroquia. Hay normas especiales aplicables a los menores.

EL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN

25. El señor Darby, en su demanda número 11581/1985, de 20 de noviembre de 1984. ante la Comisión, alegó que se habían violado los artículos 6.1 y 9 del Convenio. Sostenía en primer lugar que había sufrido una discriminación por las autoridades suecas cuando trabajaba en su país, por su condición de finlandés domiciliado en las islas Aland; e impugnaba también la interpretación de la Ley de 1951 según la cual tenía la obligación -contraria, a su entender, a sus derechos de naturaleza civil- de pagar íntegramente el impuesto eclesiástico.

26. El 26 de abril de 1988, la Comisión admitió a trámite la reclamación fundada en dicha obligación y declaró inadmisibile la demanda en sus demás pretensiones. En su informe de 9 de mayo de 1989 (art. 31), llegó a las siguientes conclusiones:

a) que se había violado el artículo 9 (diez votos contra tres) y también el 14 del Convenio en relación con aquél (nueve votos contra cuatro);

b) que no procedía averiguar si se había violado el artículo 14 en relación con el 1 del Protocolo número 1 (once votos contra dos).

El texto íntegro de esta opinión y de los votos particulares disidentes formulados se incluye en un anexo a esta Sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

27. Reclama el señor Darby porque tuvo que pagar a la Iglesia de Suecia, entre 1979 y 1981, 3.065 coronas en concepto de impuesto especial para costear sus actividades religiosas (apartado 16, anterior). Según alega, se violó el artículo 9, así como el 14 en relación con aquél y con el 1 del Protocolo número 1.

I. La violación alegada del artículo 14 del Convenio en relación con el artículo 1 del Protocolo número 1

28. Las quejas del demandante se refieren principalmente a la presunta discriminación que supone la legislación fiscal sueca. Por tanto, el Tribunal considera más adecuado examinar el litigio en el ámbito del artículo 14 del Convenio en relación con el artículo 1 del Protocolo número 1, que se refiere al derecho de todos al respeto de sus bienes.

29. El artículo 14 dice lo siguiente:

«El goce de los derechos y libertades reconocidos en el... Convenio -y en el Protocolo núm. 1 (art. 5)- debe asegurarse sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas o cualesquiera otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.»

Y el artículo 1 del Protocolo número 1 dispone:

«Toda persona natural o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. No se puede privar a nadie de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la Ley y los principios generales del Derecho internacional.

Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho de los Estados a promulgar las leyes que consideren necesarias para regular el uso de los bienes de acuerdo con el interés general, o para asegurar el pago de los impuestos o de otros tributos o de las multas.»

Según el señor Darby, la denegación de la exención de la parte controvertida del impuesto eclesiástico por el único motivo de que no estaba inscrito como residente en Noruega fue una discriminación en relación a otras personas que tampoco eran miembros de la Iglesia pero sí habían cumplido el requisito de la inscripción.

Dos miembros de la Comisión han compartido esta opinión y, por su parte, el Gobierno considera desproporcionada la pretensión de calificar como discriminación la diferencia de que se trata.

30. El segundo párrafo del artículo 1 del Protocolo número 1 reconoce la obligación de pagar el impuesto. Por tanto, el artículo 14 también es aplicable (véase especialmente, *mutatis mutandis*, la Sentencia Inze de 28 de octubre de 1987, serie A, núm. 126, págs. 17 y 18, apartados 36 a 40).

31. El artículo 14 protege a las personas en situaciones análogas contra cualquier discriminación en el disfrute de los derechos que le garantizan el Convenio y sus Protocolos ; pero una diferencia de trato en perjuicio de alguna sólo supondrá una discriminación cuando «no se justifique objetiva y razonablemente», o sea, si no existe una «finalidad legítima» y una «relación también razonable» de proporcionalidad entre los medios utilizados y aquélla (véase especialmente la citada Sentencia Inze, *ibidem*, pág. 18, apartado 41).

32. Sucede ante todo que el señor Darby puede decir que se ha encontrado, en cuanto a su derecho a una exención en virtud de la Ley de 1951, en una situación análoga a la de otros que tampoco eran miembros de la Iglesia, pero estaban inscritos oficialmente como residentes.

33. A propósito de la diferencia de trato entre residentes y los que no lo son hay que señalar lo siguiente: El proyecto (1951: 175), que se convirtió después en la Ley de 1951, justificaba la resolución de reservar a aquéllos el derecho a la exención diciendo que los argumentos en favor de la reducción no tenían el mismo peso en el caso de éstos y que si se les concedía se complicaría el procedimiento (apartado 22, anterior). Por su parte, el proyecto que introdujo las modificaciones origen de este litigio (1978-1979: 58) no se refería a la situación especial que se crearía a los no residentes en relación con la Ley de 1951 (apartado 20, precedente). De hecho, el Gobierno dijo en la audiencia ante el Tribunal que no pretendía que la distinción tuviera una finalidad legítima.

34. Como consecuencia de lo dicho, no se puede entender que la medida impugnada persiguiera un fin legítimo a los efectos del Convenio. Por tanto, se ha violado el artículo 14 del Convenio en relación con el artículo 1 del Protocolo número 1.

II. La violación alegada del artículo 9 del Convenio, considerado en sí solo o en relación con el artículo 14

35. Vistas las circunstancias del caso y la anterior conclusión, el Tribunal no considera necesario examinar además la alegación de que el demandante sufrió una violación de la libertad religiosa, protegida por el artículo 9, o una discriminación contraria al artículo 14 en el disfrute de este derecho.

III. La aplicación del artículo 50 del Convenio

36. El artículo 50 del Convenio dice así:

«Si la resolución del Tribunal declara que una resolución tomada o una medida ordenada por una autoridad judicial o cualquier otra autoridad de una Parte contratante se opone, total o parcialmente, a las obligaciones que se derivan del... Convenio, y si el Derecho interno de dicha Parte sólo permite reparar de manera imperfecta las consecuencias de esta resolución o medida, la resolución del Tribunal concederá, si procede, una satisfacción equitativa a la parte lesionada.»

El demandante pide la reparación de los daños materiales y morales y el reembolso de sus gastos y costas. El Gobierno discute parte de dichas reclamaciones, y el Delegado de la Comisión nada dice a este respecto.

A. Daños materiales

El señor Darby reclama el importe indebidamente pagado desde 1979 a 1981, o sea 3.065 coronas suecas (apartado 16, anterior), más los intereses calculados según la correspondiente Ley interna, a partir del año del devengo del impuesto y hasta la fecha de la devolución. El Gobierno lo admite en principio; pero sostiene que la Ley sobre intereses invocada no es aplicable. No obstante, deja al criterio del Tribunal resolver si debe incrementarse la suma reclamada con arreglo a la equidad.

38. El Tribunal concede al interesado 8.000 coronas suecas por este concepto, según el siguiente detalle: 3.065 coronas pagadas por los ejercicios de 1979 a 1981 y los correspondientes intereses calculados con arreglo a los tipos vigentes a la sazón en Suecia.

B. Daños morales

39. El demandante pide también una indemnización de 50.000 coronas por daños morales diciendo:

a) que ha sufrido al tener que contribuir directamente a las actividades religiosas de una Iglesia extranjera;

b) que ha tenido que entablar, sin la asistencia de un abogado, varios procedimientos ante los tribunales suecos para discutir la obligación de satisfacer el impuesto eclesiástico y que el consiguiente trabajo le ha causado si no gastos, por lo menos fuertes tensiones y considerable pérdida de tiempo;

c) que las medidas que ha tenido que tomar para adaptar su vida a la resolución de la Administración nacional de impuestos (véase el apartado 11, anterior) también han sometido sus nervios a una dura prueba.

El Gobierno considera que la situación censurada no fue tan grave que justifique la concesión de la indemnización reclamada.

40. Como dice el Gobierno, las pretensiones del punto c) no tienen ninguna relación con la violación apreciada, puesto que la obligación de pagar el impuesto eclesiástico no exigía tales medidas. En cuanto a los demás extremos, el Tribunal está de acuerdo con el Gobierno en que la principal finalidad de los procedimientos internos invocados por el señor Darby era tributar en el llamado «distrito común», donde no sólo se habría librado de dicho impuesto, sino disfrutado por lo general de un trato fiscal más favorable (véase el apartado 19).

En conclusión, la presente Sentencia proporciona una satisfacción equitativa suficiente por el daño moral sufrido en su caso.

C. Gastos y costas

41. El demandante reclama 11.575 coronas por los gastos durante el procedimiento ante la Comisión, en el cual defendió personalmente sus pretensiones. En cuanto al seguido ante el Tribunal, pide 18.278 coronas suecas por gastos de su abogado, 129.500 coronas por sus honorarios y 14.000 coronas por su propia presencia en la audiencia celebrada.

El Gobierno considera un tanto elevados los honorarios del letrado, deja al buen criterio del Tribunal la cuestión de la indemnización por haber asistido a la audiencia y acepta las demás partidas.

El Tribunal, resolviendo equitativamente y teniendo en cuenta las sumas percibidas del Consejo de Europa para la ayuda judicial, concede al demandante 90.000 coronas por este concepto.

El Tribunal, por estos fundamentos y por unanimidad,

1. *Falla* que se ha violado el artículo 14 del Convenio en relación con el artículo 1 del Protocolo número 1;

2. *Falla* que no procede examinar el litigio en el ámbito del artículo 9 del Convenio, considerado por sí solo o en relación con el artículo 14;

3. *Falla* que Suecia debe pagar al demandante ocho mil coronas suecas (8.000) por daños materiales y noventa mil (90.000) por gastos y costas;

4. *Rechaza* la petición de una indemnización equitativa en cuanto al exceso.

Hecha en francés y en inglés, y pronunciada en audiencia pública, en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo, el 23 de octubre de 1990.

Firmado: Rolv Ryssdal, PRESIDENTE

Firmado: Marc-André Eissen, SECRETARIO

ANEXO

OPINIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS (Formulada en el informe de 9 de mayo de 1989)

La Comisión estaba compuesta por los siguientes miembros:

Señores J. A. Frowein, Presidente en funciones; S. Trechsel, E. Busuttil, A. S. Gözübüyük, A. Weitzel, J.-C. Soyer, H. C. Schermers, H. Danelius, Señora G. H. Thune, Sir Basil Hall, Señores F. Martínez, C. L. Rozakis, Señora J. Liddy, Señor H. C. Krüger, Secretario.

A) Las cuestiones litigiosas

41. Las cuestiones que hay que resolver son las siguientes:

Si se ha violado el artículo 9 del Convenio.

Si se ha violado el artículo 14 en relación con el artículo 9 del Convenio.

Si se ha violado el artículo 1 del Protocolo número 1 en relación con el artículo 14 del

Convenio.

B) El artículo 9 del Convenio

42. Alega el demandante que la obligación de pagar un impuesto especial a la Iglesia oficial sueca, aunque no se pertenezca a ella, viola el derecho a la libertad religiosa garantizado por el artículo 9 del Convenio.

Contesta el Gobierno que la reclamación carece de fundamento. El demandante podía haber evitado el pago adquiriendo la residencia en Suecia. Además, el impuesto religioso sólo es un aspecto menor de la controversia entre el demandante y la Administración sueca, y el importe que tuvo que satisfacer, insignificante. El Estado tiene que ser libre para aplicar los tributos a fines que una determinada persona puede considerar criticables.

43. El artículo 9 del Convenio dice así:

«1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones, individual o colectivamente, en público o en privado, por medio del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos.

2. La libertad de manifestar su religión o sus convicciones sólo podrá ser objeto de las restricciones que, previstas por la Ley, sean necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral pública, o para la protección de los derechos y de las libertades de los demás.»

44. El apartado 1 del artículo 9 puede dividirse en dos partes. En la primera se garantiza el derecho general a la libertad de religión. En la segunda se protege el derecho más específico de cambiar de religión y de manifestarla. El apartado 2 se limita a permitir determinadas restricciones a la libertad de manifestar una su religión. En consecuencia, en el ámbito del artículo 9.1, los Estados contratantes están obligados a respetar el derecho general de cualquier persona a la libertad de religión y este derecho no puede ser objeto de ninguna restricción.

45. No se puede entender que un régimen de Iglesia de Estado viole en sí el artículo 9 del Convenio. De hecho, existe en varios Estados contratantes en los que ya estaba en vigor cuando se preparó el Convenio y se incorporaron al mismo como partes. Sin embargo, un régimen así, para cumplir las exigencias del Convenio, debe ofrecer garantías específicas para la libertad religiosa de la persona. En particular, no se puede obligar a nadie a pertenecer a una Iglesia ni impedirle que la abandone.

46. La Comisión ha tenido ya que conocer de asuntos en los que se obligó a un miembro de una Iglesia a contribuir a ella. En el planteado por la demanda número 9781/1982, resolución de 14 de mayo de 1984 (*Resoluciones e Informes*, núm. 37, pág. 40), dijo lo siguiente:

«La obligación (de pagar una contribución a la Iglesia) puede evitarse abandonándola, posibilidad expresamente prevista por la legislación del Estado. Con esta medida hay garantías suficientes para asegurar al interesado la libertad de religión.»

47. En otro asunto se había alegado ante la Comisión que el uso por el Estado de los ingresos fiscales para una finalidad específica violaba los derechos que el Convenio garantiza a todo contribuyente. Por ejemplo, en un litigio en que se había argüido que la obligación de contribuir para la adquisición de armas infringía lo dispuesto en el artículo 9, la Comisión dijo lo siguiente

(demanda núm. 10358/1983, resolución de 15 de diciembre de 1983, *Resoluciones e Informes*, núm. 37, pág. 142):

«La obligación de satisfacer el impuesto es una obligación general que en sí no tiene ninguna incidencia concreta en el ámbito de la conciencia. En este sentido, su neutralidad se manifiesta también por el hecho de que ningún contribuyente puede influir en los fines a que se dedica lo que paga ni determinarlos una vez recaudado. Además, el artículo 1 del Protocolo número 1 del Convenio reconoce expresamente la facultad que tienen los Estados para percibir los tributos.

De lo dicho se deduce que el artículo 9 no concede al demandante el derecho de hacer valer sus convicciones para negarse a someterse a una legislación cuya ejecución prevé el Convenio y que se aplica de manera general y neutral en el ámbito público, sin invadir las libertades garantizadas por dicho precepto.»

48. El presente caso se diferencia de los citados en puntos importantes. Ante todo, el demandante en este litigio no pertenecía a la Iglesia de Suecia, a la que tuvo que contribuir pagando un impuesto. En segundo lugar, no impugna el hecho de que una parte de los ingresos fiscales se dedique a un fin contrario a sus convicciones, sino el de tener que pagar un tributo específico a la Iglesia. En realidad, este impuesto se exige ejercitando la propia Iglesia la facultad de imponerlo de que disfruta en Suecia. Se satisface a la Administración fiscal como una pequeña parte perfectamente identificable de la llamada «imposición municipal o local», transferida después a la Iglesia.

49. En consecuencia, la cuestión que tiene que examinar la Comisión es si la obligación exigida al demandante de pagar un impuesto religioso a una Iglesia a la que no pertenece es compatible con el derecho a la libertad de religión garantizado por el artículo 9 del Convenio.

50. La Comisión entiende que el pago de dicho impuesto, en cumplimiento de una obligación legal, no se puede considerar como una «manifestación» de su religión. Lo que se plantea, por tanto, es el derecho general del demandante a la libertad de religión a que se refiere el comienzo del artículo 9.1.

51. En opinión de la Comisión, este derecho protege a cualquier persona frente a la imposición de la obligación de participar, en contra de su voluntad, en actividades religiosas, sin ser miembro de la comunidad que las promueva. El pago de impuestos a una Iglesia para costear dichas actividades en las circunstancias que se han descrito (apartado 48) se debe considerar como una participación así.

52. Alega el Gobierno que el demandante podía haber evitado el pago de la totalidad del impuesto religioso convirtiéndose en residente en Suecia. El argumento no convence a la Comisión. No es admisible que una persona tenga que abandonar su hogar y fijar su residencia en el Estado de que se trate para disfrutar el derecho a que se respete su libertad religiosa.

53. Arguye también el Gobierno que el demandante discrepaba de la Administración sueca principalmente en si debía ser considerado residente en Suecia a los efectos fiscales. Según las conclusiones del Gobierno, la cuestión del impuesto religioso era secundaria. La Comisión se limita a subrayar que el demandante ya ha planteado en el ámbito interno el problema del impuesto confesional. Si este aspecto es más o menos importante que la cuestión de la obligación de pagar los impuestos en general en Suecia es indiferente para resolver si se ha violado el artículo 9.

54. Sigue alegando el Gobierno que para examinar si se han violado los derechos que

reconoce al demandante el artículo 9 del Convenio hay que tener en cuenta que la reclamación se relaciona con la legislación fiscal, de naturaleza compleja y aplicable a situaciones diferentes, y que a veces puede poner de manifiesto algunos defectos. Sostiene también que las consecuencias para el demandante del impuesto confesional han sido mínimas subrayando que si hubiera estado exento en 1979 habría tenido que pagar 401 coronas suecas en lugar de 1.336, lo cual quiere decir que las consecuencias fiscales fueron sólo 935 coronas.

55. La Comisión no puede aceptar estos argumentos. Las complicaciones que puede originar la legislación fiscal no liberan al Estado de su obligación de respetar el derecho a la libertad de religión. Además, prescindiendo de que el demandante no sólo tuvo que pagar el impuesto religioso en 1979, sino también en 1980 y 1982 (apartados 26 y 27, anteriores), el derecho de que se trata no se presta a valoraciones económicas.

56. El Gobierno añade que el Estado debe ser libre para dedicar lo que recauda a finalidades que pueden ser objeto de críticas. El argumento, en opinión de la Comisión, es adecuado cuando se trata de los impuestos en general (resolución 10358/1983, ya citada antes). La obligación de pagar estos impuestos no adscritos a un determinado fin religioso no suscita ningún problema en el ámbito de la libertad de religión, ni siquiera si ese Estado utiliza luego los ingresos fiscales para sostener comunidades o actividades religiosas. Cuando se trata de estos impuestos, en general, no hay ninguna relación directa entre el sujeto gravado y la contribución del Estado a las actividades religiosas.

57. La situación es distinta cuando, como en el presente caso, se autoriza a la Iglesia a exigir los impuestos. En tal supuesto, se obliga a la persona a contribuir directamente a la Iglesia y a sus actividades religiosas. Esta distinción entre los impuestos de naturaleza general y los específicos confesionales no es meramente formal. Para el sujeto pasivo de que se trate puede ser importante.

58. En tales casos, el artículo 9.1 del Convenio exige que el Estado respete las creencias religiosas de quienes no pertenezcan a la Iglesia, dándoles, por ejemplo, la posibilidad de quedar exentos de la obligación de contribuir a ella para sus actividades religiosas.

59. En el ámbito del régimen sueco, así lo permite en principio la Ley tributaria de los disidentes al prever la desgravación parcial del impuesto confesional. Sin embargo, a la sazón dicha Ley no se aplicaba a la situación del demandante por no estar inscrito como residente en Suecia. Ahora bien, no es un motivo que justifique una excepción de la obligación que establece el artículo 9 de respetar el derecho del demandante a la libertad de religión.

60. En consecuencia, Suecia no ha respetado este derecho tal como lo garantiza el apartado 1 de dicho precepto. No es necesario pronunciarse sobre una posible justificación conforme a su apartado 2 (apartados 44 y 50).

Conclusión

61. La Comisión llega a la conclusión, por diez votos contra tres, de que se ha violado el artículo 9 del Convenio.

C. El artículo 14 del Convenio en relación con el artículo 9

62. El demandante se considera víctima de una discriminación como ciudadano finlandés domiciliado en Aland y trabajando en Suecia. Si hubiera estado inscrito como residente en Suecia, no habría tenido que pagar la totalidad del impuesto eclesiástico. Como consecuencia, alega que se violó el artículo 14 del Convenio en relación con el 9.

Contesta el Gobierno que la Ley fiscal de los disidentes se aplica lo mismo a los ciudadanos suecos que a los extranjeros. La distinción entre residentes y no residentes en Suecia tenía una finalidad legítima y estaba justificada a tenor del artículo 14 del Convenio.

63. El artículo 14 del Convenio dispone lo siguiente:

«El goce de los derechos y libertades reconocidos en este Convenio debe asegurarse sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas o cualesquiera otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.»

64. La Comisión ya ha llegado a la conclusión (apartado 61) de que se ha violado el artículo 9; pero considera necesario, dadas las circunstancias, examinar también la reclamación del demandante a tenor del artículo 14 en relación con el 9.

65. Según la jurisprudencia de los órganos del Convenio, el artículo 14 no tiene existencia autónoma, pero desempeña un papel importante como complemento de sus restantes artículos y de los de los Protocolos. El artículo 14 protege a las personas que se encuentren en situaciones análogas, contra cualquier discriminación en el disfrute de los derechos establecidos en aquellos preceptos. Una medida que como tal se ajuste a la correspondiente norma puede, sin embargo, violarla, puesta en relación con el artículo 14, si se aplica incurriendo en una discriminación. Parece como si el artículo 14 formase parte de cada precepto que formula los específicos derechos y libertades. Los órganos del Convenio han dicho además reiteradamente que una distinción supondrá una discriminación si «carece de justificación objetiva y razonable», o sea, si no persigue un «fin legítimo» o si no hay una «relación razonable de proporcionalidad» entre los medios empleados y aquel propósito (véase especialmente Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia de 23 de julio de 1968 en el caso «lingüístico belga», serie A, núm. 6, págs. 33 y 34, apartados 9 y 10).

66. El trato incurrido en discriminación alegado por el demandante consiste en la diferencia entre él, como no residente en Suecia, y los residentes en el disfrute del derecho a una disminución del impuesto religioso establecido por la Ley fiscal sobre los disidentes.

67. Por medio de dicha Ley, el Estado sueco ha creado un régimen de exención, por motivos religiosos, de una parte del impuesto confesional. Un régimen así no puede incurrir en una discriminación.

68. Las razones aducidas por el Gobierno para justificar la distinción establecida se refieren a la facilidad de relacionar el derecho a la desgravación de que se trata con la inscripción de residencia en Suecia. El sistema tenía que ser sencillo. El problema que se suscitaba de hecho era cómo podía conocer la Administración tributaria qué personas no pertenecían a la Iglesia de Suecia sin imponerles la obligación de informar a las propias autoridades. Este problema se resolvió pidiendo a las parroquias, que llevan los registros de población, y que tienen a su disposición los datos sobre pertenencia a la Iglesia, que informasen a la Administración fiscal a este respecto. Por este motivo, las personas no inscritas como residentes en Suecia, según los correspondientes datos, quedaron fuera del sistema. Para disfrutar del derecho de desgravación del impuesto religioso habrían tenido que pedirlo para que cada petición se examinase individualmente. Un sistema como éste sería muy difícil de aplicar en unos años en que la informática no se utilizaba aún en la Administración tributaria. El Gobierno no ha dado ninguna otra explicación sobre la diferencia de trato de que se queja el demandante.

69. Entiende la Comisión que la distinción entre residentes y no residentes es un rasgo

esencial e impresionante del presente litigio. Las razones aducidas por el Gobierno no bastan para justificarla en el disfrute del derecho a la libertad de religión.

70. En consecuencia, se ha violado también el derecho garantizado al demandante por el artículo 14 de Convenio en relación con el 9.

Conclusión

71. La Comisión llega a la conclusión, por nueve votos contra cuatro, de que se ha violado el artículo 14 en relación con el artículo 9 del Convenio.

D. El artículo 14 del Convenio en relación con el artículo 1 del Protocolo número 1

72. El artículo 1 del Protocolo número 1 del Convenio protege el derecho de toda persona al respeto de sus bienes. La obligación de pagar los impuestos queda, por tanto, dentro del ámbito de aplicación de dicho precepto.

73. Cabe preguntarse, a la vista de los hechos de autos, si se ha violado el artículo 14 del Convenio en relación con el artículo 1 del Protocolo número 1.

74. La Comisión entiende, sin embargo, teniendo en cuenta sus conclusiones en los apartados 61 y 71, que no procede estudiar el caso a este respecto.

Conclusión

75. La Comisión llega a la conclusión, por once votos contra dos, de que no es necesario examinar si se ha violado el artículo 14 del Convenio en relación con el artículo 1 del Protocolo número 1.

E. Resumen

76. La Comisión sienta la conclusión, por diez votos contra tres, de que se ha violado el artículo 9 del Convenio (apartado 61).

La Comisión sienta la conclusión, por nueve votos contra cuatro, de que se ha violado el artículo 14 en relación con el artículo 9 del Convenio (apartado 71).

La Comisión sienta la conclusión, por once votos contra dos, de que no procede examinar si se ha violado el artículo 14 del Convenio en relación con el artículo 1 del Protocolo número 1 (apartado 75).

Firmado: J. A. Frowein, PRESIDENTE EN FUNCIONES

Firmado: H. C. Krüger, SECRETARIO

VOTO PARTICULAR, EN PARTE DISIDENTE, DEL SEÑOR TRECHSEL

Aunque en general estoy de acuerdo con el criterio de la mayoría de la Comisión he votado en contra de la violación del artículo 9 en relación con el artículo 14 (apartado 71). A mi entender, el artículo 14 forma parte de los demás preceptos del Convenio. Si se ha violado uno de ellos, no hay por qué examinar por separado el artículo 14 en relación con dicho precepto.

VOTO PARTICULAR DISIDENTE DEL SEÑOR SCHERMERS Y DE SIR BASIL HALL

No estamos de acuerdo con la opinión de la mayoría de la Comisión, que considera que en este caso se ha violado el artículo 9 del Convenio. El hecho de que el demandante haya tenido que pagar un impuesto para sufragar los gastos de los consejos parroquiales de la Iglesia no viola, a nuestro entender, el derecho que le confiere el artículo 9, puesto que ha continuado disfrutando de libertad para practicar una religión, manifestarla o abstenerse de hacerlo.

Creemos que los hechos de autos no entran en el ámbito del artículo 9, y que, por tanto, no es aplicable el artículo 14 puesto en relación con aquél.

Lo que hay que examinar es si se ha violado dicho artículo 14 en relación con el artículo 1 del Protocolo número 1. Según la jurisprudencia de la Comisión, el cobro de los impuestos se incluye en el ámbito general de este último precepto y supone en principio una injerencia en el derecho que confiere su primer apartado. De lo dicho resulta que la prohibición que establece el artículo 14 del Convenio es aplicable a la imposición.

Verdad es que las personas que trabajan en Suecia sufren un trato distinto en su sujeción al impuesto religioso según que estén inscritas como residentes o no lo estén.

El Comisario parlamentario sueco ha llegado a la conclusión de que ninguna razón objetiva justificaba esta regla. Nosotros creemos también que no se ha justificado objetiva y razonablemente la diferencia de trato.

En consecuencia, en el presente caso se ha violado el artículo 14 del Convenio en relación con el artículo 1 del Protocolo número 1.

VOTO PARTICULAR DISIDENTE DEL SEÑOR MARTÍNEZ

Siento mucho no compartir la opinión de la mayoría de la Comisión.

La mayoría considera el presente caso como un problema de libertad de religión, mientras que yo lo veo como una cuestión fiscal.

En relación con el impuesto religioso, hay en Suecia dos clases de contribuyentes: los residentes y los no residentes.

Los primeros (nacionales o extranjeros) están sujetos al impuesto por todos sus ingresos en Suecia o en el extranjero; los no residentes sólo tienen que pagar el impuesto sobre determinadas rentas, especialmente sobre las procedentes de un empleo público en Suecia (véase el informe de la Comisión, apartado 29).

Los residentes -que tributan por todas sus rentas- tienen otras desventajas y algunos beneficios. Entre aquéllas se puede citar un impuesto local más elevado. En cambio, disfrutan de mayores beneficios sociales.

Un pequeña parte del impuesto local se destina a la Iglesia luterana de Suecia, considerada como la del Estado (véase el informe de la Comisión, apartado 34).

Los residentes pueden disfrutar de una reducción del 70 por 100 de la parte del impuesto local adscrita a la Iglesia de Suecia si no pertenecen a ella (informe de la Comisión, apartado 35). Los no residentes no tienen esta posibilidad. Es decir, que los residentes que no son miembros de la Iglesia oficial se benefician de determinada desgravación de la imposición municipal, mientras que los no residentes no pueden contar con ella, profesen o no la religión oficial.

El problema se plantea por esta diferencia de régimen fiscal.

La mayoría de la Comisión ve en esta diferencia un ataque a la libertad de religión garantizada por el artículo 9 del Convenio. Por mi parte, no creo que exista otra cosa que una diferencia que hay que incluir en el balance de ventajas e inconvenientes de la situación de los contribuyentes según sean o no residentes en el país.

Las alegaciones del demandante no dan la impresión de que considere que se ha atacado su fe o su conciencia.

Sus preocupaciones son principalmente económicas:

pretende reducir su carga tributaria local a la que pesa sobre los residentes que no pertenecen a la Iglesia.

El demandante critica el sistema fiscal sueco. Si es bueno o malo, justo o injusto, son cuestiones ajenas al ámbito del Convenio.

La Comisión considera que se ha violado la libertad de religión, reconocida por el artículo 9 del Convenio, porque entiende que el individuo está protegido contra la obligación de contribuir directamente a las actividades religiosas de una comunidad a la que no pertenece (véase el informe de la Comisión, apartado 51).

Esta afirmación de la Comisión me parece demasiado general. No creo que el demandante tenga que pagar una determinada suma de dinero para las actividades de la Iglesia sueca. Sólo se le obliga a satisfacer los impuestos correspondientes a los ingresos que proceden precisamente de los caudales públicos de Suecia, y a pagarlos en las condiciones que la legislación sueca establece según que el contribuyente sea residente o no residente.

El demandante (que no tiene la nacionalidad sueca)

fue a trabajar a Suecia por su libre voluntad. Ha encontrado un empleo público con la retribución y las obligaciones tributarias previstas por la legislación del país.

Si tiene un problema de conciencia, nada le obliga a continuar su trabajo remunerado por un Estado cuyos impuestos tienen, en determinada medida, una finalidad religiosa. (Según las alegaciones del Gobierno -no discutidas por el demandante- Suecia contribuye también a otros cultos religiosos distintos del de la Iglesia oficial.)

No se ha obligado al demandante a cambiar de residencia y a vivir en Suecia para conseguir un empleo público en el país.

El demandante pretende pagar el menor impuesto posible; pero no creo que su fe religiosa, su conciencia o sus convicciones hayan sufrido ninguna violencia.