

EL NUEVO SISTEMA DE DOTACION ECONOMICA DEL ESTADO A LA IGLESIA

INTRODUCCION

La colaboración económica del Estado y la Iglesia ha sido siempre un problema delicado y que ha dado lugar a muchas negociaciones entre ambos para su solución. Cuando este problema sale a los medios de comunicación social provoca reacciones contrapuestas, basadas, generalmente, en puntos de vista parciales, aunque respetables.

En nuestros días, cuando el Gobierno ha anunciado la implantación del llamado 'impuesto religioso', que no se debería llamar así, se han producido reacciones de toda clase. Desde personas que escriben cartas al Director de un periódico, una revista en pro o en contra de dicho impuesto, hasta artículos de fondo como el del *País* 'La Iglesia somos todos'¹: 'Sea de una manera o de otra, que el Estado español continúe privilegiando a la Iglesia católica con unas subvenciones parece una decisión contraria al explícito texto constitucional. Y mucho más lo es el hecho de que los católicos puedan voluntariamente atribuir una parte de sus impuestos a la Iglesia y los creyentes de otro género no puedan hacer lo mismo con sus respectivos credos. Para no hablar del hecho de que los no creyentes se vean obligados a contribuir, en cualquier caso, a su financiamiento'.

No es este el lugar para refutar las inexactitudes de que adolece el texto. Cuando expliquemos el contenido y el sentido de la aportación económica del Estado a la Iglesia, se verá que el autor de esta editorial o no conocía el sistema o, en expresiones ambiguas, ocultaba parte de la verdad que sabía.

Pero no sólo hay personas que se oponen al sistema con espíritu hostil, sino también hay personas que llevadas de un espíritu cristiano radical se oponen a este sistema de colaboración ideada por el Convenio de 1979.

La Asociación de Teólogos de Juan XXIII publicó en el *País* del 28 de septiembre de 1987 una nota en este sentido en la que consideraban inadecuado este sistema de dotación². Otros católicos, sin embargo, han manifestado su acuerdo con este sistema, aunque reconocen que no es perfecto y que hay que ir a la autofinanciación de la Iglesia.

1 *El País* (17 de septiembre de 1987).

2 *El País* (28 de septiembre de 1987).

A pesar de una exposición imparcial que pretendemos hacer no creemos que convenceremos a los que se oponen al sistema; en esta exposición solo pretendemos que se conozca bien el Convenio, su contenido y el sentido de esta aportación del Estado a la Iglesia, para que todos los que quieran puedan entender el valor de esta aportación y la razón última de este sistema en contraste con el anterior. La Iglesia y el Estado, en un Convenio, han considerado este sistema como el mejor para la mutua cooperación. No es un sistema perfecto, pero es el sistema que los que han hecho el acuerdo han considerado el mejor, o, por lo menos, el posible en estas circunstancias.

PRIMERA PARTE

I. ORIGEN DE LA APORTACION DEL ESTADO

Puede afirmarse que hasta muy adelantado el siglo XIX ha aportado más la Iglesia al Estado, que éste a aquella. No pocas veces los monarcas echaron mano de los bienes de la Iglesia para los gastos de sus guerras con autorización o sin autorización de los dueños de esos bienes.

Pero no solo los reyes, sino también muchos señores feudales y no feudales se apoderaron de los bienes de la Iglesia, que, a veces, donaba sus bienes para las guerras religiosas: pero muchas veces sin autorización de ella se apoderaban de sus bienes³.

Pero el siglo XIX, con la desamortización, no se apoderaron solamente de parte de los bienes de la Iglesia los Gobernantes del Estado, sino que prácticamente la despojaron de todos sus bienes. El Estado español, aun cuando ya había habido antes ciertas formas de desamortización en pequeña escala, en el período de 1835 al 1850 se apoderó de los bienes inmuebles de la Iglesia por medio de sus leyes desamortizadoras.

No es necesario hacer la historia de la desamortización, para conocer el origen de la aportación económica del Estado a la Iglesia. Solamente vamos a recoger los datos más importantes que tuvieron mayor relevancia en el despojo de la Iglesia, que fue lo que determinó que el Estado, a instancias de la Iglesia, estableciera la llamada 'dotación del clero', por la que el Estado resarcía de alguna manera a la Iglesia de los bienes que le había arrebatado. Esta dotación se denominó más tarde 'Presupuesto del culto y clero', porque vino a ser una partida del presupuesto del Estado.

El año 1835 el Gobierno español vendió los bienes de las comunidades religiosas que él mismo había suprimido. Estas ventas, una vez suprimidas las comunidades religiosas, no eran más que un prelude de las desamortizaciones que más tarde había de llevar a cabo. El año 1837 declaró el Gobierno

³ V. Cárcel Orti, *Historia eclesiástica de España*, dirigida por R. Villoslada, t. V, pp. 137 ss.

bienes nacionales todos los bienes del clero secular, nacionalización que fue ratificada el año 1841⁴.

Como es sabido la desamortización consistía en apoderarse de los bienes inmuebles de las personas jurídicas, consideradas manos muertas, como las Diócesis, Cabildos, Colegiatas, parroquias, instituciones pías, lo mismo que las Ordenes y Congregaciones religiosas.

No es fácil calcular el despojo de la Iglesia. Solamente se puede calcular indirectamente el alcance del expolio. El Estado se apoderaba de las fincas o bienes inmuebles de estas instituciones. Pus bien, se sabe que el Estado se apoderó de 73.308 fincas rústicas y urbanas del clero regular. Y 54.753 fincas del clero secular. También se apoderó de 14.295 censos y foros pertenecientes a ambos cleros⁵. Los textos hablan del clero secular y regular, pero la desamortización no alcanzaba a los bienes de las personas físicas, sino a los bienes de las Instituciones, Diócesis, Colegiatas, etc. Y las Ordenes o Congregaciones, sus casas y otras personas jurídicas que poseyeran los bienes propios de la Congregación o institución religiosa. Cuando se habla del clero secular se entiende de las Instituciones a las que los miembros del clero estaban incorporados, Diócesis, Colegiata, etc.

Los religiosos y los clérigos quedaban sin recursos para una supervivencia humana, porque prácticamente tanto los clérigos como los religiosos vivían del cultivo de sus campos o de las rentas de aquellos precios que tenían arrendados. Las descripciones que hacen algunos autores de la situación del clero, tanto secular como regular son dramáticas⁶. Cabía pensar todavía que la Iglesia tenía una fuente de ingresos en la percepción de los diezmos, pero el Estado los suprimió⁷ quedando los clérigos sin recursos para su sustento y para la prestación de un culto digno.

El estado tuvo que buscar un medio de compensar de alguna manera a la Iglesia de este despojo, dando a los clérigos un modo de subsistencia porque por la desamortización los había lanzado a la miseria y al hambre. Los bienes de estas instituciones tenían una segunda finalidad: la de ser un medio para la prestación de un culto digno, lo que exigía gastos bastante notables, tanto en orden a la conservación de los edificios de culto, como en la construcción de nuevos y en los gastos de la prestación efectiva del culto.

Esta situación brevemente indicada y que puede verse desarrollada en autores que describen la desamortización⁸, dio pie a la dotación del culto y clero que empieza por la ley de 30 de junio de 1838 en la que el Estado conserva, por una parte, la exacción decimal y ordena la distribución de estos bienes de la siguiente forma:

4 S. Oliva, 'Desamortización', en *Diccionario de Legislación y Jurisprudencia*.

5 J. M. Cuenca Toribio, 'Iglesia y poder político', en *Historia de España* por R. Menéndez Pidal, t. 34, p. 589.

6 J. M. Cuenca Toribio, op. cit., p. 590.

7 J. M. Cuenca Toribio, op. cit., p. 592.

8 Cr. F. Simón Segura, *La desamortización española del siglo XIX*; T. Martín, *La desamortización. Textos jurídico-políticos*; T. Tomás y valiente, *El marco político de la desamortización*.

1. Un tercio al Tesoro.

2. Los dos restantes al mantenimiento del culto y fábrica de la Iglesia, el pago de la asignación de los exclaustrados y religiosos, de partícipes de los legos (a modo de indemnización), institutos de beneficencia y otros cargos.

Parecía que en la legislatura de los años 1837 a 1839 se daban unas pautas de solución del problema, porque dieron una normativa provisional por la que recreaban una dotación del clero, con lo que se detuvo la acción desamortizadora al permitir que el clero conservara los bienes desamortizados, pero aún no enajenados y la conservación de los diezmos reducidos a la mitad.

En La Constitución de 1837 se establece la dotación del culto y clero: 'La Nación española se obliga a mantener el culto y los ministros de la religión católica, que profesan los españoles' (art. 11). Pero la Constitución no especificaba ni las fuentes de la dotación, ni el sistema de distribución de los bienes y su proporción.

Cuando ya parecía que con esta norma constitucional todo estaba resuelto, por ley del 24 de julio del mismo año, se suprime la contribución del diezmo, y las primicias emanadas del mismo: 'se suprime la contribución del diezmo y las primicias emanadas de los mismos' (art. 1) y en la misma ley se determina que todos los bienes del clero secular sean bienes nacionales: 'todas las propiedades del clero secular y cualesquiera de sus precios, derechos y acciones en que consisten... se adjudican a la Nación convirtiéndolas en bienes nacionales' (art. 3). Sin embargo, como la dotación del culto y clero estaba ya constituida por disposición constitucional, siguió subsistiendo con diversas alternativas hasta el año 1845. Pero siempre fue esta dotación un motivo de desavenencias entre la Iglesia y el Estado. Como veremos una de las grandes dificultades de la realización del Concordato de 1851 fue esta dotación del culto y clero.

Siempre se estaba buscando una fórmula para solucionar este conflicto. Veamos solo a título de ejemplo la solución ideada por Arrázola, el año 1841. Por una ley del 14 de agosto se imponía una contribución por las que se cubrían las asignaciones correspondientes al clero catedral, colegial, abacial y realizadas por órdenes emanadas de la dirección general del Tesoro. El clero parroquial debía vivir de los derechos de estola y pie del altar a través de un reparto entre los vecinos. El clero pasaba a ser un cuerpo asalariado a cargo del Estado o de los vecinos según su categoría.

El mismo año, el 2 de septiembre, el patrimonio del clero era declarado propiedad de la nación. Pero nuevamente la Constitución de este mismo año repite la obligación del Estado de mantener el culto y clero (art. 11). Y en sucesivas Constituciones, como la del año 1856, que no se promulgó, en su art. 14; en el art. 21 de la Constitución de 1869 y, finalmente el art. 11 de la Constitución de 1876 se mantiene la obligación del Estado de la dotación del culto y clero.

El año 1845, aprovechando quizás una situación un poco más favorable de parte del Estado hacia una situación económica algo más adecuada, la Santa

Sede inicia unas negociaciones con el Gobierno español. La Santa Sede presenta un proyecto de acuerdo con estos tres requisitos indiscutibles:

1. reconocimiento de parte del Estado del derecho de propiedad de la Iglesia;
2. la restitución a la Iglesia del patrimonio desamortizado, pero aun no enajenado;
3. una decorosa dotación del culto y clero.

La Santa Sede estaba preocupada de la situación del clero que realmente era lastimosa. Con ello exigía también la devolución de los bienes desamortizados, pero aun no enajenados por el Estado; y por último, como esa devolución no era suficiente para una decorosa sustentación del clero, exigía una dotación decorosa como medio para subsanar las desamortizaciones anteriores. Y quizás también, porque no se fiaba demasiado de la buena voluntad de los desamortizadores en la devolución de los bienes.

El 23 de febrero de 1844 se había publicado ya una ley sobre dotación del culto y clero. La cantidad que había de constituir esta dotación era de 155 millones de reales. Las fuentes de las que se debían obtener esos bienes eran tres:

1. los productos de las rentas de los bienes, derechos, foros, censos y acciones que pertenecieron al clero secular y que habían sido vendidos;
2. los productos en metálico de las enajenaciones que ese mismo año deberían ingresar en el Tesoro;
3. los ingresos de la Bula de la Cruzada.

En caso de que estas cantidades no dieran lo estipulado, la diferencia se cubriría de las contribuciones públicas⁹. El 3 de abril de 1845 se promulga una ley, por la que se devuelven a los antiguos dueños todas las fincas, palacios, huertos y jardines afectos a la Iglesia y lugares de culto; censos, derechos y toda clase de propiedades no vendidas, que pertenecieron al clero secular, así como los productos de la Santa Cruzada. Esta devolución no alcanzaba los bienes de los regulares.

Con diversas alternativas seguían adelante las negociaciones de la Santa Sede y el Gobierno español en orden a concluir un Concordato. Después de muchos problemas el 22 de marzo de 1851 firmaron el Concordato. El representante de la Santa Sede, Brunelli, reconocía las dificultades que había habido en la elaboración del Concordato y, en especial, en relación con la dotación del culto y clero. Decía él: 'Aquí empieza el grande y espinosísimo asunto de la dotación del culto y clero'¹⁰.

A muchos autores y a la distancia de tantos años, puede parecer que este asunto no podía ser tan espinoso. Cuenca Toribio, comentando el contenido del Concordato dice: 'Resulta extraño ver consignada en un texto tan solemne

9 S. Oliva, 'Desamortización', en *Diccionario de Legislación y Jurisprudencia*.

10 J. M. García Madaria, 'Un estudio sobre la Historia de la Administración eclesiástica', citado por Corral en *La Dotación eclesiástica española*, p. 307, nota 40.

materia como ésta, que pertenece más bien a normas complementarias para la gestión del Concordato¹¹. Parece que el autor no ha valorado la importancia que la Santa Sede daba a este asunto y que de hecho tenía como medio de sustentación del clero que se encontraba en un estado de miseria; y, por otro lado, nunca podía haber cierta seguridad de que el Estado cumpliera sus compromisos si éstos constaban solamente en unas normas reglamentarias.

La Santa Sede no se contentaba con que esta obligación constara solamente en normas complementarias, sino que quería que constase en el mismo Concordato como materia fundamental. El representante de la Santa Sede exigía la aceptación de esta dotación como una *conditio sine qua non*. La Santa Sede estaba escarmentada del modo con que el Estado incumplía sus obligaciones cuando se trataba de todo lo referente a la desamortización y, poco tiempo después, vino a comprobar que tampoco respetaba las obligaciones concordatarias en este campo. Vamos a recoger solamente los artículos que se refieren a la dotación del culto y clero.

En el art. 38 se señalan los fondos de los que se ha de nutrir esta dotación. 'Los fondos con los que ha de atenderse a la dotación del culto y clero serán:

- 1º. El producto de los bienes devueltos al clero por la ley del 3 de 1845.
- 2º. El producto de las limosnas de la Santa Cruzada.
- 3º. El producto de las encomiendas y Maestrazgos de las cuatro órdenes militares vacantes o que vacaren.
- 4º. Una imposición sobre las propiedades rústicas y urbanas y riqueza pecuaria, en la cuota que sea necesaria para completar la dotación, tomando en cuenta los productos expresados en los nn. 1º, 2º, 3º y además las rentas que en lo sucesivo, y de acuerdo con la Santa Sede, se asignen a este objeto'.

'El clero recaudará esta imposición, percibiéndola en frutos, en especie o en dinero, previo concierto que podrá celebrar con las provincias, con los pueblos, con las parroquias o con los particulares, y en los casos necesarios, será auxiliado en la cobranza de esta imposición, aplicando para el efecto los medios establecidos para el cobro de las contribuciones'.

Repetidas veces va apareciendo en las diversas formas de solucionar el caso de la dotación del culto y clero una imposición sobre determinados bienes. Y aquí de una manera especial sobre propiedades rústicas y urbanas y riqueza pecuaria en la cuota que sea necesaria para completar la dotación que se constituya de otros bienes. Siempre se ha buscado solucionar el caso de manera que la aportación directa del Estado si se ha le complementar con la aportación de los particulares sea esta aportación hecha de las imposiciones del Estado sobre bienes personales.

Sin embargo, en este caso surge una dificultad grave; la recaudación de este impuesto establecido por el Estado la ha de verificar el clero. Esta cobranza que se podía hacer en dinero o en especie, además de la odiosidad que

11 J. M. Cuenca Toribio, op. cit., p. 595.

podía suponer, tenía que ofrecer grandes dificultades. Los autores del Concordato previeron la dificultad, porque el clero no podía tener medios eficaces para su cobranza y, por ello, propusieron como medio un acuerdo con las Provincias, ayuntamientos o parroquias. Este acuerdo podía hacerse de manera que estas instituciones cobraran la renta y el clero la percibiera, pagando una comisión a aquellas instituciones que cobraran el impuesto. Pero aun así la efectividad del impuesto podía ofrecer dificultades. Por ello, admiten como recurso posible la ayuda de las autoridades públicas con los medios con que ellos cuentan para el cobro de los impuestos. Siempre que se trata de una imposición del Estado o de la Iglesia, si su cobranza depende de la Iglesia, el cobro ofrece muchas dificultades, porque la Iglesia no tiene medios coercitivos eficaces para hacer efectivo el cobro. Si el cobro lo hace el Estado, la independencia en relación con el Estado sufre menoscabo, porque en último término se depende del Estado.

Lo indicamos aquí, porque algunos autores que pregonaban como medio de solución el impuesto establecido por la Iglesia y cobrado por el Estado, al fin se encontraban con la misma dificultad que querían evitar, que la independencia de la Iglesia con respecto del Estado no era real y efectiva.

Una vez establecidos los fondos de donde se había de surtir la dotación del culto y clero, en el Concordato se establece que todos estos bienes son propiedad de la Iglesia y los disfrutará el clero: 'Se declara que todos los expresados bienes y rentas pertenecen a la Iglesia y que en su nombre se administrarán y disfrutarán por el clero' (art. 40). Como hemos visto los bienes desamortizados fueron declarados bienes propiedad del Estado o de la Nación; pero en el Concordato se declara que los bienes que constituyen el fondo de la dotación del culto y clero son propiedad de la Iglesia, menos las fincas rústicas y urbanas y riqueza pecuaria a la que se le impone una contribución, que era propiedad de aquellos que legalmente las tenían. No pasará mucho tiempo hasta que el Gobierno español, saltando por encima de las obligaciones adquiridas, desamortice estos bienes, sin respetar la propiedad de la Iglesia.

La desamortización había sido sancionada con las correspondientes penas canónicas que tenían todos aquellos que se apoderaban de los bienes eclesiásticos; las penas alcanzaban también a los compradores de los bienes que fueron sacados a subasta por el Estado. Este quería a todo trance obtener de la Santa Sede una condenación de las irregularidades que hubiera habido en la compra de estos bienes y una absolución de todas las penas en que hubieran podido incurrir tanto los autores de la desamortización, como los compradores de los mismos, de manera que los dueños y sus herederos no fueran molestados en adelante, en ningún caso, por razón de estos actos: 'En este supuesto, atendida la utilidad que ha de resultar a la religión de este Convenio, el Santo Padre, a instancia de su Majestad católica y para proveer a la tranquilidad pública decreta y declara: que los que durante las pasadas circunstancias hubiesen comprado en los dominios de España bienes eclesiásticos a tenor de las disposiciones civiles a la sazón vigentes, y estén en posesión de ellos, y los que

hayan sucedido o sucedan en sus derechos a dichos compradores, no serán molestados en ningún tiempo ni manera por Su Santidad ni por los Sumos Pontífices, sus sucesores, antes bien, así ellos como sus causahabientes, disfrutarán segura y pacíficamente la propiedad de dichos bienes y sus emolumentos y productos' (art. 42).

Quedaba sanada la desamortización y, en compensación, la Santa Sede había exigido una dotación fija y segura para el clero y el culto, pero determinando que, al menos, parte de los bienes que constituyen el fondo de esta dotación fuera entregada por el Estado a la Iglesia en propiedad y que ciertas instituciones ayudaran al clero en la recaudación de las contribuciones sobre ciertas fincas rústicas y urbanas y riqueza pecuaria que como complemento de la dotación establecía el Concordato.

Esta dotación viene a ser como una indemnización por los bienes desamortizados y una devolución de los mismos, pero aun no enajenados, que pasarían a ser propiedad de la Iglesia.

Como veremos después, muchos políticos y canonistas y el mismo Concordato de 1953 (art. 19, 2) han dado este sentido de indemnización a la dotación del culto y clero. Pero no han faltado autores e historiadores que han visto en este acuerdo de parte de la Iglesia una solución como indemnización de los bienes desamortizados; pero, al mismo tiempo, de parte del Estado una forma de indemnizar mediatizada con el fin de tener sometida a la Iglesia, mediante la entrega de esta dotación, que en último término siempre dependía del Estado en su cuantía, al menos en parte y, en muchos momentos totalmente, porque podía seguir desamortizando los bienes que había devuelto a la Iglesia y eran propiedad suya y constituían parte del fondo de la dotación.

El Papa tenía mucho interés en que estas obligaciones del Estado constaran en el Concordato y no en obligaciones reglamentarias o adicionales de mera aplicación del Concordato. Porque se podría prever que, a pesar del Concordato, el Estado intentaría o podría intentar nuevas desamortizaciones, como sucedió de hecho con la ley del 1 de mayo de 1855, fundada principalmente en la teoría de que las leyes anteriores habían declarado que los bienes del clero secular y regular eran bienes de la nación. Los intereses políticos y las actitudes anticlericales llevaban a los Gobiernos a dejar de lado las obligaciones asumidas en el Concordato y apoderarse de los pocos bienes que después de desamortizaciones anteriores habían devuelto a la Iglesia, porque no habían sido enajenados.

La Santa Sede y el Gobierno español tuvieron que empezar nuevas conversaciones para resolver esta espinosa cuestión. Y la solución consistió en un nuevo Convenio-Ley del 25 de agosto de 1859. La Santa Sede buscaba a través del acuerdo, firmeza, estabilidad e independencia de la dotación del culto y clero: 'queriendo llevar definitivamente a efecto de un modo seguro, estable e independiente el plan de dotación del culto y clero presente en el Concordato' (art. 2). El Gobierno, por su parte, se comprometía solemnemente a respetar la propiedad de la Iglesia y no realizar ninguna enajenación sin las debidas autorizaciones de la Santa Sede: 'El Gobierno deseando asegurar sus

bienes y derechos y prevenir todo motivo de que sea olvidado el solemne Concordato promete a la Santa Sede que en adelante no se hará ninguna venta, conmutación u otra especie de enajenación de los dichos bienes sin la necesaria autorización de la Santa Sede' (art. 1).

Esta era la causa motiva del Convenio. El Estado, que después del Concordato había procedido a la desamortización de bienes, propiedad de la Iglesia, por la ley del 1 de mayo de 1855, cuatro años después se comprometía a no llevar a cabo ninguna desamortización más. Y la Santa Sede quería cerrar cualquier nuevo intento de poner en peligro la dotación del culto y clero, que había sido uno de los motivos fundamentales de la realización del Concordato. Si el Estado seguía desamortizando los bienes que habían quedado en manos de la Iglesia y que constituían uno de los fondos de la dotación, ésta no tenía ninguna seguridad ni firmeza. Los dos artículos primeros son los que indican el sentido del Convenio; pero, como hemos indicado, la Santa Sede fortalece, si cabe, el aspecto de la seguridad, estabilidad e independencia de la dotación del culto y clero; y el Gobierno, por su parte, refuerza el compromiso del Concordato en orden a evitar nuevas desamortizaciones que pusieran en peligro la dotación del culto y clero. Reconoce, asimismo, a la Iglesia la capacidad de adquirir, retener y usufructuar su propiedad sin limitaciones ni reservas de toda especie de bienes y valores, quedando derogadas todas las normas contrarias y, especialmente la ley del 1 de mayo de 1855 en cuanto se opone a este derecho de la Iglesia. Precisamente esta ley había sido la causa principal que indujo a la Iglesia a exigir este Convenio, porque por esta ley los preceptos del Concordato habían quedado inoperantes.

El Estado podía considerar que los bienes que en adelante adquiriese la Iglesia fueran computados como parte de la dotación del culto y clero ya en sí o, por lo menos, en sus rentas o producto. Pero la Iglesia no quiso admitir este extremo y, por eso, en el mismo art. 3 se establece que los bienes que adquiriera la Iglesia no se computarán en la dotación del culto y clero.

El problema gira en torno a la dotación del culto y clero. Como el Estado había devuelto algunos bienes a la Iglesia, para que no hubiera dudas de su propiedad, porque en leyes anteriores habían sido declarados todos los bienes del clero bienes nacionales, en el Convenio se reconoce a la Iglesia como propietaria única de los bienes devueltos después del Concordato (cf. art. 4).

Muchos de aquellos bienes estaban dispersos y como no podían ser localizados exactamente el Gobierno propuso a la Iglesia una permuta de estos bienes, valorados por los Obispos, de acuerdo con los Cabildos, por cédulas e inscripciones intransferibles de papel al 3% de la deuda pública consolidada por el valor de dichos bienes (cf. art. 4). La Santa Sede aceptó la permuta precisamente para asegurar la dotación cierta, segura e independiente (cf. art. 5).

Esta permuta podía suponer una mayor seguridad para la Iglesia, porque no era tan fácil que el Estado requisara estas cédulas, como podía desamortizar las fincas y parecía que el pago del interés de las cédulas era más seguro, a la vez que suponía una independencia del Estado, porque las cédulas estaban

en poder de la Iglesia y los intereses no dependerían del Estado más que en cuanto al pago.

Los Gobiernos comprendieron que esta solución que había sido propuesta por el Gobierno que hizo el Convenio daba independencia a la Iglesia. Pero ellos tenían en su mano el único elemento que vinculaba a la Iglesia con el Estado en estas cédulas: el pago de sus intereses. No se llegó al pago de las mismas hasta el bienio económico de 1960-61. En la ley de presupuestos de 1959 se establecía: 'Se autoriza al Ministerio de hacienda para proceder a la conversión de las inscripciones de la deuda consolidada al 3%, emitidas por permutación de los bienes del clero y de las monjas en inscripciones nominativas intransferibles de Deuda perpetua interior al 4% por un valor nominal equivalente al 65% de la Deuda consolidada con devengo de intereses a partir del 1 de enero de 1959 a efectos de lo dispuesto en el art. noveno del Convenio aprobado por ley del 4 de abril de 1860'. Esta disposición se llevó a efecto con el consiguiente alivio que supuso para la economía de la Iglesia¹².

Cuando se hizo la permuta de los bienes por las cédulas se excluían algunos bienes que no se imputaban a la dotación del culto y clero (cf. art. 6) y se autorizaba a los Obispos a que pudieran conservar algunas fincas sin hacer la permuta, pero con la condición de que sus rentas se imputaran a la dotación del culto y clero (cf. art. 6).

Hecha la permuta y entregados los bienes al Estado éste entregaría las cédulas o títulos intransferibles por el valor completo de los bienes y el valor en venta de los que habían sido enajenados después del Concordato. Las cédulas se computaban como parte integrante de la dote cuyos intereses entraban a formar parte de la dotación del culto y clero (cf. art. 7).

Según el art. 39 del Concordato, el Gobierno se comprometía a entregar a la Iglesia una cantidad alzada, proporcional a las cargas, en razón de la venta de los bienes realizada por el Gobierno y por los bienes cedidos ahora al mismo. Se crea una comisión mixta Iglesia y Gobierno para esta distribución de la carga y los bienes a aportar por el Gobierno en relación y en proporción con la carga que esto suponía (cf. art. 11).

Finalmente, el Gobierno se comprometía al pago de la renta consolidada a las Diócesis, una vez atendida la necesidad del clero (cf. art. 8). Y al mismo tiempo, el Gobierno se comprometía a compensar la disminución o reducción que pueda haber de estas rentas, de manera que la Iglesia pueda obtener todos los años la misma cantidad sin disminuciones (cf. art. 9).

Otra de las fuentes de la dote para la dotación del culto y clero eran los bienes de la Bula de la Cruzada. Según el Convenio estos bienes se destinarían todos al culto (cf. art. 14).

Los bienes que constituyen la imposición anual para completar la dotación del culto y clero (cf. art. 38, 4 del Concordato) se declaran bienes propiedad de la Iglesia. Y el Estado se comprometía a convertir esas cuotas en cédulas

12 E. Regatillo, *El Concordato español de 1953* n. 356.

intransferibles (art. 15). Las ventas realizadas, después del Concordato, bajo la ley del 1 de mayo de 1855 no estaban sanadas por el art. 42 del Concordato. Y tanto los vendedores como los compradores habían incurrido en las penas establecidas por el derecho canónico. Por eso, así como en el Concordato se absolvía de todas las penas a los compradores y vendedores y a todos los causahabientes, así también en este Convenio se absuelve de todas las penas tanto a los autores de las ventas y compras, como a sus herederos¹³.

En el Convenio-Ley hay dos principios o directrices que impregnan su espíritu:

1. La búsqueda de parte de la Iglesia de una seguridad, estabilidad e independencia de la dotación del culto y clero, consintiendo para ello en la permuta de los bienes raíces en cédulas intransferibles al 3%.

2. Un deseo claro y definido de parte del Gobierno de cortar, por una parte, los continuos recursos a la desamortización, aún después del Concordato y conseguir que todos los bienes raíces fueran entregados al Gobierno, el cual, en pago, entregaría unas cédulas intransferibles, cuyos intereses constituirían una fuente segura de la dotación. La Santa Sede al aceptar esta permuta no consideró que los Gobiernos no liquidarían los intereses de esas cédulas hasta el curso financiero de 1960-61.

II. SENTIDO DE ESTA DOTACION

En general, los autores que han tratado de este tema han considerado la aportación del Gobierno a la Iglesia como una compensación o indemnización del despojo hecho por el Gobierno sin ninguna compensación. Porque la desamortización realizada por el Gobierno no era una expropiación con la consiguiente indemnización sino que el gobierno se apoderó de los bienes justificando su apropiación porque estaban en manos muertas y eran improductivos. Si de vez en cuando el Gobierno devolvió bienes que aún no habían sido vendidos, repetidas veces, a pesar de las promesas y aun obligaciones contraídas con el Concordato, se apoderó de bienes de la Iglesia sin dar ninguna indemnización a ésta.

El P. Regatillo, después de indicar que en las Constituciones en las que se establece el presupuesto de la dotación del culto y clero tiene el carácter de retribución de un servicio social público, por cuanto en ellas se declara la religión católica como la religión de los españoles añade: 'Aunque en estas Constituciones no se expresa que tiene también carácter de compensación, debida en justicia, por no querer reconocer la usurpación o latrocinio, es indudable que reviste carácter de compensación¹⁴. Indica seguidamente que le negó este carácter Fernando de los Ríos, Ministro de Justicia de la segunda

13 A. Mercati, *Raccolta di Concordati su materie ecclesiastiche tra la Santa Sede e l'autorità civile* (12 de agosto de 1859) p. 920 ss.

14 E. Regatillo, op. cit., n. 35.

república diciendo que tal presupuesto en España nunca ha obedecido a un criterio puramente compensatorio, sino que se ha elaborado como un presupuesto de servicio público¹⁵.

Esto sirvió a la República para suprimir la dotación del culto y clero, porque la República suprimió el servicio público al declararse Estado aconfesional y con ello no estaba obligada a pagar un servicio que la Iglesia no prestaba.

Corral¹⁶ sostiene la misma teoría que Regatillo y afirma que este sentido compensatorio aparece claro en el Concordato de 1851 en cuanto se renuncia a la devolución de bienes que a tenor de las disposiciones civiles se hubieran apoderado de ellos, como de otra serie de ingresos con tal de que se asegure a la Iglesia una dotación segura, fija e independiente para el culto y clero, como estaba establecido en la Ley del 17 de abril de 1849. Y siguiendo a Regatillo recoge algunas opiniones de insignes políticos que sostenían este carácter compensatorio de la dotación del culto y clero. Así Montero Ríos al explicar el art. 21 de la Constitución de 1869, en la discusión sobre la dotación del culto y clero dice: 'La necesidad de indemnizar a la Iglesia de los bienes que en diversas épocas le han sido expropiados por el Estado, es el fundamento de la obligación por éste contraída de mantener el culto y los ministros de la religión'. Es cierto que en nuestra concepción de expropiación de bienes que no han sido indemnizados o compensados el Estado contraía una obligación de indemnización. Pero en la concepción de los desamortizadores, aún cuando tuvieran alguna idea de indemnización, no consideraban la desamortización como una expropiación y, por ello, nunca asumieron esta idea de compensación como pudieron asumirla los políticos y los juristas posteriores.

Ellos nunca hablaban de expropiación, sino de desamortización y los conceptos son distintos. Para ellos, tal vez, tenía más fuerza la idea de un servicio que la Iglesia prestaba en materia religiosa, porque el Estado profesaba una religión y esta era la religión católica y como este servicio religioso lo prestaba la Iglesia, lógicamente el Estado debía pagarle sus servicios. Si se considera expropiación o desamortización el hecho era un despojo de los bienes de la Iglesia y el Estado tenía una obligación de reparar el daño hecho y la devolución de los bienes robados o un valor equivalente. Pero en su opinión no siempre se puede hablar de una exigencia de indemnización.

Cánovas del Castillo en la sesión del Congreso del 10 de mayo de 1892 pregona esta misma idea de indemnización: 'Procedía que la Iglesia recibiera en forma de deuda pública, en la forma más sagrada para la nación española, la indemnización que representa el capítulo de obligaciones eclesiásticas'. Aun cuando afirma que la aportación del Estado es una indemnización, pero pone más bien el acento en la forma, es decir, en forma de deuda pública, porque es la forma más sagrada para la nación española. Parecería que lo que

15 E. Regatillo, op. cit., n. 357.

16 C. Corral, 'La dotación estatal española', en el *Derecho patrimonial canónico en España*, p. 295.

buscaba era una seguridad de cumplimiento de esas obligaciones eclesiásticas del Estado.

No solamente hay autores que sostienen la teoría de la indemnización, sino también hay disposiciones legales en las que se da este sentido a la dotación del culto y clero. El Decreto del 15 de enero de 1875 dice: 'Las asignaciones del clero no son una retribución de una función administrativa'. Y los reales Decretos del 28 de marzo de 1879 y del 21 de agosto de 1888 dicen: 'Se pagan en subrogación de los bienes ocupados en la Iglesia'.

Pero, como en las diversas Constituciones el Estado se declara confesional y se afirma que la religión católica es la religión del Estado, no se puede negar tampoco el aspecto retributivo de esta dotación, porque la Iglesia presta el servicio religioso de la propia religión del Estado. Los clérigos vienen a ser como funcionarios, aunque no de la clase y categoría de otros funcionarios en algún sentido, a los que el Estado tiene que pagar sus servicios.

Cuando el Estado deje de ser confesional y la religión católica no sea la religión del Estado, la aportación del culto y clero perderá el sentido retributivo y habrá que fundamentarla en otras bases.

No debemos olvidar tampoco que el Estado buscaba con esta aportación una forma de tener maniatada a la Iglesia. Por eso, la Santa Sede buscaba en la dotación del clero firmeza y estabilidad, pero también independencia del Estado. No olvidemos aquella frase del representante de la Santa Sede, Brunelli: 'En esto no se encontrará oposición alguna aun de parte de los más exaltados progresistas, los cuales firmes en los principios de ver en los párrocos y sus coadjutores en la cura de almas otros funcionarios públicos y asalariados del gobierno, siempre han reconocido la necesidad de aumentarlos muchos en número y pagar mejor los servicios'¹⁷.

El representante de la Santa Sede conocía bien a los políticos y sabía que todos ellos preferían considerar esta dotación como un pago de servicios más que una indemnización, porque esto suponía reconocer una injusticia, mientras que considerar que la dotación era un servicio, era normal, una vez que la religión católica se consideraba la religión de la nación española.

Desde el punto de vista objetivo esta dotación tiene un sentido de indemnización, lo mismo que el pago de un servicio. De parte del Estado este aspecto era el fundamental, aunque en realidad se trataba esencialmente de dar una compensación a la Iglesia de todos los bienes arrebatados.

La Iglesia no ignoraba tampoco este sentido que el Estado y, sobre todo, los políticos daban a esta dotación: por eso buscaba no solo la firmeza y seguridad de la dotación, sino también una independencia del Estado; porque aun cuando la dotación fuera firme y segura, pero al mismo tiempo creaba una situación de dependencia del Estado, no se conseguía lo que se pretendía conseguir, tener una Iglesia independiente en sus ministros para que pudieran ejercer su misión con eficacia y autenticidad.

¹⁷ Brunelli, *Archivo Vaticano*. Archivio della Nunziatura de Madrid. Scatola. 322, p. 185.

No vamos a tocar dos puntos que son muy interesantes, pero que quedan un poco al margen de la cuestión que tratamos de exponer:

1. Si la cantidad de la aportación del Estado en la dotación era mayor o menor que los frutos que la Iglesia obtenía de los bienes desamortizados o cedidos al Estado por cédulas intransferibles. Según algunos autores parece que no fue tan negativa esta operación para el culto y clero¹⁸.

2. En el aspecto pastoral la jerarquía perdió el contacto que tenía con el pueblo y éste se fue convenciendo poco a poco que no tenía ninguna obligación con los ministros de la religión en el aspecto económico, sino que todo cuanto se refería a la economía de la Iglesia debía depender del Estado, que asumía esta obligación, como compensación de la desamortización.

El pueblo no llegó tal vez a considerar a los ministros sagrados como funcionarios del Estado, como lo hacían los políticos, pero no se puede negar que el pueblo los ha considerado servidores del Estado. Cuando el pueblo se alejaba de la política de los dirigentes, automáticamente se distanciaba de la Iglesia —Jerarquía y ministros— creando un distanciamiento de la Iglesia institucional. No se puede negar que la situación económica de dependencia del Estado ha llevado al pueblo a un distanciamiento de la Iglesia y, no pocas veces, hasta de la fe.

III. SUPRESION DE LA DOTACION

Esta dotación, en la parte que debía pagar el Estado, venía como una partida en los presupuestos del mismo adjudicada al Ministerio de Justicia. Por eso se le denominó presupuesto del culto y clero. No era un presupuesto especial al margen o fuera del contexto del presupuesto general, sino una partida de ese presupuesto, en el que se contenían las obligaciones eclesiásticas. Desde el Convenio-Ley d 1859 con algunas oscilacions se siguió la pauta establecida en aquel Convenio aunque, como hemos indicado, el pago de los intereses de las cédulas intransferibles no se hizo hasta el presupuesto del año 1959. Con diversas vicisitudes esta forma de dotación del culto y clero estuvo vigente hasta el advenimiento de la segunda república el año 1931.

La segunda República suprimió la dotación del culto y clero en la Constitución. El art. 26 de esta decía: 'El Estado, Provincias y municipios no mantendrán, favorecerán ni auxiliarán a las Iglesias, asociaciones e instituciones religiosas. Una ley especial regulará la total extinción, en un plazo máximo de dos años, del presupuesto del clero'.

Esta dotación que el Estado debía a la Iglesia, como dice Regatillo¹⁹, como un servicio público que la Iglesia prestaba a la mayoría católica de la

18 C. Corral, op. cit., p. 307.

19 E. Regatillo, op. cit., n. 357.

nación, era también debida en justicia en concepto de restitución y por el compromiso solemne con la Iglesia en el Concordato que aún estaba vigente.

Ciertamente entre la Iglesia y el Estado había un Concordato, aun en vigor, porque ninguna de las dos partes lo había denunciado. En este Concordato el Estado se comprometía a una restitución mediante la dotación del culto y clero. Pero la Constitución, suprimía unilateralmente de un plumazo cualquier ayuda del Estado, Provincias o municipios a la Iglesia y a las asociaciones e instituciones religiosas. Y expresamente establecía que por una ley especial quedaría suprimido el presupuesto del culto y clero en el espacio máximo de dos años.

Antes de haber transcurrido los dos años el Estado empezó a suprimir la dotación del culto y clero. En efecto, en la ley de presupuestos del año 1932 se suprimió la dotación del culto y la mitad correspondiente a los prebendados, clero catedralicio y colegial y todo lo que percibían los que no tenían beneficio en propiedad²⁰. Y, por fin, la Ley de Congregaciones religiosas acabó con la dotación del clero y privó a la Iglesia, a través de las Congregaciones religiosas, de otros muchos bienes que pertenecían a ella²¹ dejando en una situación económica angustiosa a la Iglesia y a las instituciones de la misma.

La Iglesia para encontrar una sustitución de esta dotación hubo de recurrir a la colaboración de los fieles, que en muchas Diócesis respondieron generosamente. En otras, sin embargo, dada la pobreza de la gente, su poca formación y, sobre todo, la gran propaganda que se hizo contra la Iglesia, como explotadora de los pobres y acumuladora de riquezas, no pudieron resolver adecuadamente el problema económico de sus sacerdotes que se vieron obligados a marchar de las Diócesis y buscar un trabajo apostólico o civil en otras partes de la Nación o fuera de la patria.

El año 1934 el Gobierno concedió haberes pasivos al clero. Los individuos del clero que el 11 de diciembre de 1931 se hallaren en posesión de su cargo en virtud de nombramiento hecho con sujeción a las disposiciones entonces vigentes, tendrían derecho a percibir desde el 1 de enero de 1934 en concepto de haber pasivo, individual y vitalicio una cantidad equivalente a los dos tercios del sueldo anual, que le estaba asignado en el presupuesto de 1931, con arreglo a las siguientes normas:

1. Se exceptúan de la ley los que percibían una dotación superior a 7.000 pts.
2. Podrán percibir las $\frac{2}{3}$ partes del sueldo si el sueldo era superior a las 2.00 pts. y todo el sueldo si era inferior a dicha cantidad.
3. Se señala una cantidad de 16.000.000 para estos haberes pasivos.
4. Se dan unas normas complementarias para cubrir todos los haberes pasivos si esa cantidad no cubría todos los gastos. Además se señalan

²⁰ *Gaceta de Madrid* (1 abril 1932).

²¹ *Gaceta* (3 de junio de 1933).

las normas de la forma en que habían de ejecutarse estas disposiciones y la comunicación de fallecimientos que había que hacer al Gobierno para los efectos correspondientes²².

Ya hemos indicado más arriba que Fernando de los Ríos justificaba esta supresión de la dotación del culto y clero, porque al declararse el Estado aconfesional, la Iglesia no tenía que prestar un servicio al Estado y ello implicaba que el Estado no tenía que pagar esos servicios a la Iglesia. Sea lo que fuere de la validez de la razón por la que se suprimía la dotación, lo cierto es que quedó suprimida definitivamente desde el año 1933, aunque ya el año 1932 se había suprimido en parte la dotación. Como hemos indicado el Gobierno concedió unos haberes pasivos, en cantidad muy reducida, al clero con las condiciones que hemos indicado más arriba.

Así siguió la dotación del culto y clero hasta el año 1939.

IV. RESTABLECIMIENTO DE LA DOTACION DEL CULTO Y CLERO

Por Decreto del 9 de noviembre de 1939 se restableció la dotación o el presupuesto del culto y clero²³. En el Decreto hay una exposición de motivos de este restablecimiento. El Decreto estuvo vigente hasta el año 1953 en que todo lo referente a la dotación del culto fue regulado en el Concordato. Pero no deja de tener valor la motivación del restablecimiento de esta dotación.

En efecto, se pueden clasificar los motivos de la siguiente manera:

1. Motivos que se refieren a la patria española y la fe:
 - a) La unidad y grandeza de la patria se mantiene en la unidad de la Fe católica.
 - b) La Filial adhesión del Estado a la Iglesia de una manera práctica.
 - c) La reparación del inmenso latrocinio realizado por gobiernos anteriores.

Los motivos aducidos son todos referentes a la patria que tiene que prestar una ayuda a la Iglesia tan estrechamente vinculada a la patria española, que, a su vez, tiene una unidad fundada en su fe. Juntamente con estos motivos patriótico-religiosos aparece también, por lo mismo, la obligación de una reparación del expolio realizado por gobiernos anteriores.

Pero hay otra serie de motivos que se refieren al carácter y modo de ser del clero español:

2. Motivos que directamente se refieren al clero español:
 - a) Rendir el debido tributo al abnegado clero español, cooperador eficaz de nuestra cruzada.
 - b) La debida gratitud nacional a este clero admirable.

²² *Gaceta* (10 de abril de 1934).

²³ BOE (15 de noviembre de 1939).

- c) Este clero es la expresión de las más altas cualidades de la raza.
- d) Este clero supo espiritualizar la gloria de nuestras armas, con el ejemplo de sus heroicas virtudes.
- e) Virtudes que fueron destacadas y reconocidas por la barbarie de quienes les mataron precisamente por ser sacerdotes, servidores del altar.

Como se ve estos motivos tienen una gran dosis de pago de servicios religiosos prestados por el clero en la Cruzada y porque con sus virtudes y ejemplo espiritualizaron la gloria de las armas y también, porque esta dotación es un pago del sentido patriótico de la fe y porque el Estado quiere manifestar su adhesión a la Iglesia manteniendo a sus ministros.

En el Concordato cuando se quiere justificar la dotación del culto y clero se aludirá especialmente a la desamortización y al servicio prestado por la Iglesia al Estado o la Nación. Cuando se hizo la renovación de la dotación del culto y clero el servicio prestado era fundamentalmente el servicio que los sacerdotes habían prestado en la Cruzada con su cooperación directa y su heroico ejemplo y el servicio que prestaban con el testimonio y ejemplo de sus virtudes.

El servicio que prestaban los sacerdotes era un servicio que prestaba la Iglesia, pero los autores del Decreto se fijaban más en el servicio personal de los sacerdotes sin una ulterior vinculación con la Iglesia.

El Estado español, después de haber renovado el presupuesto del culto y clero antes de hacer un Concordato con la Iglesia en el que se regula todo el sistema de dotación del culto y clero, realizó varios convenios con la Santa Sede. Fue el primero el Convenio del 7 de junio de 1941 en el que se regula el ejercicio del Derecho de presentación o nombramiento de Obispos. En este Convenio no se habla de condiciones económicas. El 16 de julio de 1946 se hizo un Convenio sobre la provisión de beneficios no consistoriales. En este Convenio el Gobierno español se compromete a conservar las dotaciones de los beneficios eclesiásticos en la cuantía actualmente señalada y, si en el futuro se verificasen cambios notables en el aspecto económico, el Gobierno se compromete a acomodar las dotaciones a las situaciones futuras (art. 9).

El 8 de diciembre del mismo año, la Santa Sede y el Gobierno español firmaron un Convenio sobre Seminarios y Universidades de estudios eclesiásticos. El Gobierno se compromete en este Convenio a la dotación de un seminario menor en cada Diócesis (art. 3) y a contribuir a la dotación de un seminario mayor en las Diócesis que se citan. Para otros seminarios que en el futuro pudieran crearse se estará a lo que convengan ambas potestades (art. 4). Y, por último, se compromete también a dotar a las Universidades de estudios eclesiásticos (art. 7).

Aunque directamente en estos Convenios no se habla de la dotación del culto y clero, sin embargo se puede decir que las dotaciones de los beneficios no consistoriales son una dotación del clero para los beneficiarios de esta dotación.

Estas dotaciones de los beneficiarios de los beneficios no consistoriales venían señalados en el presupuesto del culto y clero de 1939. Por eso dice el texto del Convenio que: 'El Gobierno español conservará las dotaciones señaladas a los beneficios objeto del presente Convenio en la cuantía consignada actualmente'.

Las subvenciones a los Seminarios y Universidades no entran propiamente en la dotación del culto y clero, sino que son dotaciones que el Gobierno da a la Iglesia aparte de esta dotación o presupuesto, como la hace también con otras entidades eclesiásticas. Estas subvenciones son obligaciones que el Gobierno contrae en el Convento, pero que no tienen el carácter de indemnización o compensación como pueden tener, y, según el Concordato tienen, las cantidades integradas en el presupuesto del culto y clero.

En relación con el Concordato, que fue recibido con grandes alabanzas y considerado por muchos como Concordato modelo, solamente vamos a tratar de la regulación de la dotación o del presupuesto del culto y clero en el mismo. Adentrarse en todo el entramado económico del Concordato exigiría un espacio mucho mayor del que disponemos.

El Concordato español, en relación con el presupuesto del culto y clero, recoge dos formas distintas de financiar la dotación: una la de la creación de un patrimonio eclesiástico cuyos intereses fueran suficientes para cubrir todos los gastos que podrían ser necesarios para sufragar lo que fuera necesario para el culto y clero; y segunda, en su defecto y, hasta que se constituya ese patrimonio, el Estado señalará todos los años una cantidad en el presupuesto del Estado, con la que se puedan cubrir los gastos necesarios para este culto y clero.

La primera fórmula o la del patrimonio eclesiástico era la que pregonaban como la mejor los autores que escribían sobre el tema. Si la Iglesia tiene su propio patrimonio puede disponer del mismo según sus normas propias y en el campo económico sería absolutamente independiente del Estado. Toda vinculación económica con el Estado crea una dependencia que puede condicionar la libertad apostólica y la realización de la propia misión de la Iglesia. Esta dependencia en la práctica estará supeditada cada momento a las exigencias del poder ejecutivo, pero siempre existe la posibilidad de que el poder ejecutivo civil, por el control económico, limite el ejercicio de la acción de la Iglesia. La Iglesia debe poseer una independencia absoluta del poder civil con el que ha de cooperar a la consecución del bien común del Estado, pero que no debe depender del Estado en el ejercicio de su misión.

El Concordato recoge este sistema como posible y como el primer sistema a ensayar. En efecto en el art. 19, 1 dice: 'La Iglesia y el Estado estudiarán, de común acuerdo, la creación de un adecuado patrimonio eclesiástico que asegure la congrua dotación del culto y clero'. Con mucha modestia dicen las altas partes contratantes que estudiarán la creación de un adecuado patrimonio eclesiástico, no que el Estado constituirá un adecuado patrimonio eclesiástico. Siguiendo una insinuación del Concordato de 1851 y del Convenio-Ley de 1859 se hace una declaración de buena voluntad del Gobierno que había de

quedar en una mera declaración de buena voluntad, sin eficacia alguna. Tanto la Iglesia como el Estado sabían que la realización de ese patrimonio era prácticamente imposible.

El padre Regatillo, que era admirador del Concordato, y partidario de la constitución del patrimonio como medio de solucionar toda la cuestión de la dotación del culto y clero dice lo siguiente acerca de la constitución del patrimonio augurada en el Concordato: 'Labor ardua'²⁴ y a continuación cita unas palabras del Generalísimo en su mensaje a las Cortes antes de la ratificación del Concordato por éstas: 'En él establecemos el propósito de estudiar de común acuerdo la creación de un adecuado patrimonio eclesiástico... No se nos ocultan las dificultades que entraña su realización, pero era necesario hacer una declaración de principios...'²⁵.

Las dos altas partes contratantes sabían que la creación de ese patrimonio era imposible; pero, como ambos creían que era el mejor sistema, hacen una declaración de principios admitiendo el sistema, aunque lo consideran inviable. Por eso, de hecho, no se hizo nada en orden a constituir ni siquiera una Comisión de estudio sobre el problema.

Cánovas al presentar el presupuesto de 1891 a 1892 había insinuado esta misma idea, de que la Iglesia y el Estado, de común acuerdo, crearan un patrimonio eclesiástico y con ello no habría que estar estableciendo estas asignaciones con las obligaciones eclesiásticas en el Ministerio de Justicia, y ese vidrioso problema político hubiera quedado resuelto de forma satisfactoria para ambas partes.

Así hubiera sido, en efecto, pero el hecho de que desde 1859 hasta el advenimiento de la segunda República, con todas las dificultades que surgían constantemente en este problema, no se hubiera llegado a la constitución del patrimonio indica las dificultades casi insuperables que el tema tenía. Con la llegada de la República que priva a la Iglesia de la dotación del culto y clero se desecha totalmente esta idea y no se vuelve a hablar de ella hasta el Concordato de 1953.

En efecto, este patrimonio tiene que estar constituido por unos bienes que aporte el Estado y cuyos intereses fueran suficientes para pagar lo correspondiente a gastos de los ministros del culto y los gastos que producía éste. Sería una cantidad de la que el Estado no puede disponer en forma alguna, aun cuando la Iglesia participara con alguna cantidad.

Además la constitución de este patrimonio no evitaría muchos inconvenientes. Este patrimonio habría de constituirse en bienes preferentemente muebles, aunque no se excluyen los inmuebles, porque se trata de bienes que produzcan unos intereses para la sustentación del clero y realización del culto. Si el patrimonio se constituye en bienes muebles, como éstos van cambiando de valor y, en general, se van depreciando, la constitución del patrimonio

24 E. Regatillo, op. cit., n. 356.

25 'Discurso del Generalísimo Franco,' citado por Regatillo. 1. c.

26 A. Cánovas del Castillo, Discurso en el Congreso, sesión del 10 de mayo de 1892.

crearía graves dificultades en la cuantía. Tal vez hubiera sido posible que la Iglesia hubiera reservado cada año alguna cantidad para ir creando el patrimonio pidiendo una ayuda al Estado. Pero no se ha hecho nada de eso y la Iglesia al hacer el Convenio de 1979 se encontraba que dependía totalmente de las aportaciones del Estado, fuera de las cantidades que los fieles le daban en forma de limosnas.

El problema tiene una segunda parte importante en orden a la atención económica actual de la Iglesia, y es que el pueblo no ha asumido el sentido de la obligación de sostener a sus ministros y al culto.

La constitución del patrimonio hubiera tenido también graves dificultades en la forma de su constitución, como fundación o un patrimonio destinado a sufragar con sus intereses los gastos del culto y la sustentación del clero. Su administración hubiera creado graves dificultades, sobre todo, cuando no estaba constituida la Conferencia Episcopal y también hubiera sido difícil hablar de Iglesia pobre, cuando tuviera un patrimonio que aseguraba los gastos del culto y el sustento del clero²⁷. Si la Iglesia ha sido tachada siempre de capitalista, la acusación hubiera tenido cierto fundamento si tenía en su poder un patrimonio tan cuantioso, aun cuando con sus intereses el clero hubiera tenido una percepción más bien modesta.

Creemos que de parte de la Iglesia ha habido siempre esta aspiración y las dificultades se las hubiera ido obviando cuando hubieran surgido en la práctica. Porque desde la constitución del presupuesto o dotación del culto y clero ha sido una aspiración constante de la Iglesia tener una dotación suficiente e independiente. Esta independencia la consideraba la Iglesia en dos sentidos, una en el sentido de que la Iglesia pudiera disponer de este patrimonio libremente, sin tener que depender del Estado para ello, y otra que la dotación estatal no coartara la libre acción pastoral de la Iglesia. El Gobierno aceptó la posible formación de un patrimonio económico para la Iglesia, pero solo como declaración de principios, porque sabía que técnicamente era casi imposible la constitución de ese patrimonio; pero si hubiera sido posible su constitución el Estado hubiera puesto los mayores obstáculos a su creación, porque con ello la Iglesia se independizaría demasiado del Estado y podía tener en su seno un agente peligroso.

Como las altas partes contratantes sabían que era prácticamente imposible la constitución de este patrimonio, establecieron una forma de suplir ese patrimonio de manera que el clero tuviera su honesta y adecuada sustentación y el culto estuviera suficientemente bien atendido en sus gastos.

Por eso en el Concordato se establece: 'Mientras tanto, el Estado, a título de indemnización de las pasadas desamortizaciones de bienes eclesiásticos, y como contribución a la obra de la Iglesia en favor de la nación, le asignará anualmente una adecuada dotación' (art. 19, 2).

El patrimonio de la Iglesia tenía que ser el medio que asegurara a la

27 A. Arza, 'Derecho patrimonial y Concordato', en *La Iglesia en España sin Concordato*, pp. 167-170.

Iglesia una dotación adecuada del culto y clero. En el n. 2 habla de adecuada dotación para ambos fines, a saber, para el culto y para el sostenimiento del clero. Los gastos del culto comprenden no solamente el pago de los gastos de las funciones de culto, sino también la creación y conservación de los centros de culto, Iglesias, capillas, etc. Cuando se trata de la dotación del culto y clero se entiende una dotación digna, sin que quiera decir que sea una asignación de altos funcionarios.

Esta asignación nunca ha sido excesivamente generosa. Que sepamos solamente el año 1957 se equiparó la dotación de los párrocos a la de los maestros de entrada y la de los demás en la misma proporción. Pero esta disposición nunca se llevó a la práctica en su totalidad. No debe olvidarse que los maestros en sus percepciones económicas nunca han sido funcionarios que gozaran de grandes sueldos, antes al contrario los sueldos de los maestros, hasta casi nuestros días, han sido siempre deficientes²⁸.

Es interesante recordar también que los destinatarios de esta dotación vienen señalados en el mismo Concordato, como puede verse en el art. 19, 2. El mismo Concordato señala las piezas eclesiásticas a las que les asigna las cantidades correspondientes, sin que esto dependa de la autoridad eclesiástica. Esta no percibía la dotación del culto y clero globalmente, sino que el texto del Concordato determinaba los destinatarios y su asignación aunque no determinara en concreto la cantidad, que se determinaba en la asignación que se hacía cada año.

En el mismo Concordato se indica que si las condiciones económicas padecieran una notable alteración, dichas dotaciones serían adecuadas a las circunstancias de forma que siempre quedara asegurado el sostenimiento del culto y la congrua dotación del clero (art. 19, 2).

Como veremos en los nuevos Convenios ha cambiado totalmente la designación de los destinatarios. Así como en el Concordato se designaban los destinatarios, en los nuevos Convenios el Estado se compromete a entregar a la Conferencia episcopal una cantidad única y global, que Ella tiene que distribuir de la manera que a Ella parezca más justa y equitativa.

Esta dotación, según el Concordato, era anual 'le asignará anualmente una adecuada dotación'. En el Concordato no se dice que esta asignación se hará por medio del presupuesto o en éste. Pero así se ha venido haciendo antes del Concordato y cuando estuvo vigente esta asignación y así se ha seguido haciendo en los años posteriores al Concordato; señalando una asignación en la partida de las obligaciones eclesiásticas en el Ministerio de Justicia.

Este dato es importante, porque uno de los cambios introducidos por el nuevo sistema, cuando se ponga en vigor modificará este sistema, porque la aportación que haga el Estado no será por vía de presupuesto, sino por vía del impuesto sobre la renta, patrimonio u otro personal y que el contribuyente declare que quiere que su porcentaje vaya destinado a la Iglesia, como explicaremos más abajo.

28 BOE (30 de julio de 1957).

V. TITULOS DE APORTACION

El Concordato señala expresamente los títulos que justifican la aportación de parte del Estado. Dice así el Concordato: 'Mientras tanto, el Estado, a título de indemnización por las pasadas desamortizaciones de los bienes eclesiásticos y como contribución a la obra de la Iglesia en favor de la nación, le asignará...' (art. 19, 2).

Dos son los títulos que señala el Concordato: indemnización por las desamortizaciones pasadas y contribución a la obra de la Iglesia en favor de la nación. El Concordato asumía la indemnización por las desamortizaciones como un título válido para justificar la aportación. Cuando se hizo el Concordato, todos los canonistas asumían como válido este título, aunque algunos, sobre todo políticos consideraban que la indemnización ya no tenía o no podía tener lugar por haber pasado tanto tiempo después de la desamortización. Les parecía que había prescrito ya esa situación. Sin embargo, tanto el Gobierno de España como la Santa Sede consideraban que aún era exigible esa indemnización y así lo admitió la Iglesia y lo asumió el Estado.

No vamos a detenernos en todos los problemas que este título puede aportar, porque en los nuevos Acuerdos desaparece este título. Sin embargo, allí indicaremos algo más sobre la legitimidad o ilegitimidad de este título aún ahora.

El segundo título que se aduce es el de la contribución a la obra de la Iglesia en favor de la Nación. Este es el posible título que se puede aducir para justificar la aportación del Estado actualmente en los Acuerdos. Por ello, como allí desarrollaremos este punto más ampliamente, lo dejamos solamente indicado. Lo que sí es digno de atención la formulación de este título: 'Como contribución a la Iglesia en favor de la nación'. El estado consideraba la aportación como una contribución a la obra de la Iglesia en favor de la nación, es decir, consideraba que prestaba una ayuda a la Iglesia en su obra en favor de la nación.

Esta acción de la Iglesia en favor de la Nación hay que catalogarla entre aquellas acciones por las que la Iglesia no recibe una paga. Porque la Iglesia actúa de dos maneras en favor de la nación, una mediante obras por las que recibe un salario o pago, y otras por las que la Iglesia produce una serie de bienes al Estado y que éste debería de prestar a los ciudadanos y que la Iglesia se lo presta gratuitamente, sea por medio de la formación de sus miembros sea por una acción caritativa, cultural, educativa gratuita etc.

Si la Iglesia mediante esta acción propia de ella aporta una serie de bienes a la nación, ésta lógicamente debe retribuirle, en primer lugar, por su propio interés, para que la Iglesia siga realizando esa acción y, en segundo lugar, compensando a la Iglesia por ese trabajo por el que se derivan a la nación una serie de bienes.

Es cierto que aun cuando el Estado no se lo compensara la Iglesia seguiría haciendo este trabajo, porque es su misión; pero eso no quita que la

nación que recibe esos beneficios no se los compense de la única forma en que puede hacerlo, económicamente.

No se aduce como título, a pesar de declararse el Estado confesional, el que los ministros de la Iglesia hacen posible a los ciudadanos la práctica de su religión que es también la del Estado. Esto daría a los ministros de la religión cierto aspecto de funcionarios del Estado y en el Concordato se ha querido evitar, sin duda, este sentido peyorativo para los ministros de la religión y el sentido de intromisión del Estado en la acción de la Iglesia.

Aparte de esta dotación del culto y clero el Estado se compromete a otra serie de obligaciones económicas que no vamos a detallar aquí, porque no son parte del presupuesto del culto y clero, aunque son obligaciones contraídas en el Concordato. Pero estas subvenciones no son en forma de cantidades determinadas, sino subvenciones cuyo importe debía determinar el Gobierno cuando se las iba a conceder a las instituciones interesadas.

Hay una subvención relacionada con la asistencia al clero anciano y enfermo.

El Estado se compromete a prestar colaboración a la Iglesia para la asistencia al clero anciano o enfermo. Esta dotación no entraba en la dotación del culto y clero. Actualmente esta aportación está resuelta en la seguridad social del clero.

El Concordato asignaba también una dotación a los Obispos residenciales que por salud o edad se retiraban del cargo. Actualmente tanto las subvenciones como estas asignaciones especiales han quedado suprimidas. Lo que no quiere decir que el Estado no pueda dar subvenciones a Instituciones religiosas; pero esas subvenciones las dará por otros motivos y en ningún caso por obligaciones contraídas en el Concordato o en los Convenios.

SEGUNDA PARTE

I. LA DOTACION ESTATAL A LA IGLESIA

La financiación de la Iglesia se puede verificar de distintas maneras. Pero parece que se podía hacer una clasificación en la que pueden caer todos los sistemas por los que la Iglesia puede obtener los medios necesarios en el campo económico.

1. *La autofinanciación.* La Iglesia se bastaría así misma en el campo económico. Esta autofinanciación se puede verificar de dos maneras:

a) Por un patrimonio propiedad de la Iglesia del que la Iglesia tiene la administración y disposición. Es el mejor sistema para evitar los inconvenientes que puede tener cualquier sistema en que la Iglesia dependa de otros organismos, Estado, Provincia etc. y, al mismo tiempo, para poder disponer de los medios necesarios en su economía, sin tener que estar constantemente solicitando ayudas a otros.

b) Por las aportaciones de los fieles en forma de limosnas, donativos u otras formas, como iguales, impuesto religioso, establecido por la Iglesia y pagado directamente por los fieles a la misma.

En ambos casos la Iglesia tiene absoluta independencia económica. Y en la segunda forma, aun cuando tenga una seguridad relativa, sin embargo, puede tener la seguridad suficiente si hace los estudios apropiados y sus aplicaciones como es debido. En el caso del patrimonio puede haber una dificultad grave desde el punto de vista de la pobreza de la Iglesia, porque si tiene un patrimonio tan grande difícilmente puede dar testimonio de pobreza en el mundo.

2. *El otro sistema de financiación sería la aportación del Estado.*

Esta aportación puede realizarla el Estado de cuatro maneras fundamentales:

a) Por la entrega a la Iglesia de una cantidad o partida del presupuesto, sin tener en cuenta de quiénes haya venido ese dinero que entra a formar parte de esa cantidad. Puede tener el inconveniente de que pueda llegar a esa partida alguna cantidad de quienes no quisieran que su dinero fuera a la Iglesia. Es cierto que el dinero recogido por el Estado, una vez cobrado, es propiedad de él y puede disponer de él como mejor le pareciere. Pero puede también quedar en el fondo cierto tufillo de que la libertad religiosa no se respeta con absoluta escrupulosidad.

b) Por una cantidad recogida en impuestos establecidos para fines religiosos por el Estado, cobrado por el mismo y entregado a la institución religiosa correspondiente por el mismo.

c) Por impuestos personales ordinarios establecidos por el Estado, y en el que los contribuyentes declaren su voluntad de que su parte correspondiente que el Estado quiera entregar a alguna institución o confesión religiosa vaya a la Iglesia u otra institución a la que el Estado destine alguna cantidad. En este caso el Estado tiene que establecer en su régimen fiscal que los contribuyentes hagan esa declaración de voluntad.

d) Por la entrega de un patrimonio a la Iglesia. Ya hemos visto que este sistema es teóricamente el mejor, pero, como sucede muchas veces, lo mejor es irrealizable en la práctica.

De estos sistemas de dotación del Estado todos son posibles. Pero tendríamos que eliminar el primero, por los inconvenientes antes indicados. Asimismo el segundo sería inadmisibles dentro del derecho Constitucional español, porque los contribuyentes tendrían que manifestar de alguna manera su religión, contra la prescripción del art. 16, 2 y ya hemos visto que el cuarto Asimismo el segundo sería inadmisibles dentro del derecho Constitucional es-es también impracticable. No queda, pues, más que el sistema del impuesto personal ordinario que mediante previa declaración de la voluntad de los tendríamos que eliminar el primero, por los inconvenientes antes indicados.

tribuyentes establecida en la normativa fiscal el Estado, éste destine a la institución a la que los contribuyentes así lo hayan manifestado.

Antes de terminar estas posibilidades de dotación del Estado a la Iglesia hay que hacer una observación muy importante, y es que el Estado puede establecer esta aportación unilateralmente por una disposición interna, por los motivos que ahora no tratamos de exponer, o por un acuerdo con la institución religiosa correspondiente con la que haya establecido un convenio o acuerdo. En el primer caso, la dotación y su conservación dependen solamente de la voluntad unilateral del Estado. En el segundo caso el Estado deberá respetar el Acuerdo y sus condiciones según las normas de ese acuerdo y su naturaleza. Si es un Acuerdo internacional o equiparado, deberá respetar sus normas; si es un acuerdo o contrato privado las condiciones que en el mismo contrato se hayan establecido y la naturaleza del mismo contrato.

Cuando hablamos de la dotación del culto y clero, tratamos no de los pagos que el Estado haga a la Iglesia en compensación de trabajos remunerados que ésta haga por sus miembros en servicio del Estado, sino de una dotación que el Estado da en compensación de bienes que la Iglesia confiera al Estado por la realización de su misión y que supone un beneficio para el Estado, pero que la Iglesia no lo presta por una remuneración acordada, sino que deja eso a la voluntad del Estado.

Este servicio no tiene que ser necesariamente fruto de una actividad puramente religiosa, sino puede ser cualquier actividad que la Iglesia ejerza dentro de su misión en favor de la promoción del hombre total.

Estos bienes que la Iglesia aporta a los hombres en su acción, generalmente redundan en el bien común del Estado y éste compensa a la Iglesia otorgándole unos medios económicos con los que Ella pueda proseguir su trabajo y promover a los hombres. Pero no vamos a seguir explicando esto, porque los desarrollaremos más cuando hablemos de los títulos de esta dotación.

Como hemos indicado esta dotación puede acordarla el Estado unilateralmente, porque cree que debe compensar de alguna manera a la Iglesia y también, porque puede tener interés en que siga en activo el trabajo de la Iglesia, o puede hacer un acuerdo con Ella, como sucede generalmente entre los Estados y la Iglesia.

Y finalmente otra advertencia importante, para que un Estado conceda esta ayuda a la Iglesia o a otra institución religiosa, no es necesario que el Estado sea confesional. Basta que el Estado, tenga el carácter que tenga en su aspecto religioso, quiera compensar a la Iglesia o a otra institución el bien que recibe de ella. Si una multinacional por su actividad produce una serie de beneficios a la Sociedad, todos comprendemos que la sociedad le compense esos bienes y también comprendemos que cuando una Sociedad multinacional o nacional va a producir una serie de bienes el Estado haga acuerdos concediéndole bonificaciones. Pues de parecida manera sucede también que el Estado ha considerado que debe conceder a la Iglesia esos beneficios que se consolidan en la constitución de una dotación que se denomina la dotación del culto y clero.

II. EL NUEVO SISTEMA VIENE ACORDADO EN UNOS CONVENIOS

No pocas veces, cuando se habla de estas dotaciones se habla de privilegios que el Estado concede a la Iglesia y, como en nuestros tiempos la gente es muy alérgica a todo cuanto suene a privilegio, en función de un principio de igualdad, produce en la gente una reacción negativa. En una situación de pluralismo en que nos encontramos en España no sería muy oportuno que la Iglesia tuviera privilegios y menos en el campo económico, porque el pueblo es muy sensible a estas concesiones y desigualdades y, la Iglesia que no pocas veces ha sacrificado sus propios derechos en aras a su credibilidad, no estaría dispuesta a aceptar estos privilegios, si los considerara como tales.

Estas dotaciones no son concesiones arbitrarias del Estado, ni siquiera unilaterales, sino son concesiones hechas a la Iglesia en un Convenio solemne, mediante un acuerdo entre ambas partes²⁹. Pero estos Acuerdos, aunque los realice el Gobierno tienen que ser ratificados por el Congreso. Y el Congreso ratificó los Convenios por 273 votos a favor, 21 en contra y 5 abstenciones³⁰ y en el Senado fueron ratificados por 188 votos, es decir, por unanimidad³¹.

No vamos a hacer una larga exposición de esta aprobación, porque nos ocuparía un espacio del que no disponemos, pero sería interesante recoger algunas afirmaciones de los diputados, porque no hacen más que repetir lo que ahora se airea por los medios de comunicación social como si fuera una novedad. El Ministro de relaciones Exteriores defendió los Acuerdos afirmando que son un paso congruente con el Espíritu de la Constitución que viene expresado en el principio de cooperación entre la Iglesia y el Estado (Const. art. 16). Señaló las dos novedades especiales: una, que la dotación es una entrega global a la Conferencia episcopal y otra, que es un sistema distinto, es decir, de un porcentaje del impuesto sobre la renta, patrimonio u otro personal, previa declaración de los contribuyentes de su voluntad de que la parte que les corresponda vaya a la dotación de la Iglesia. En el Senado refutó la objeción que alguien había insinuado de que esta fórmula podría ser contraria a la libertad de conciencia y concretamente a la libertad por la que a nadie se le puede exigir la manifestación de su ideología o religión (Const. art. 14, 2).

Los partidos, por medio de sus portavoces, hicieron sus observaciones, entre las que se puede señalar la de los socialistas que se felicitan de la voluntad de autofinanciación manifestada por la Iglesia en el Acuerdo, con lo que desaparecería el porcentaje del impuesto personal de los que voluntariamente quieren que el Estado destine a la Iglesia³². Pero, a pesar de las observaciones que hicieron, votaron a favor del Convenio en su totalidad.

Los únicos que se opusieron a la ratificación fueron los comunistas por boca de su portavoz Solé Tura, que se oponía a que el sistema actual de una partida del presupuesto fuera sustituido por el denominado 'impuesto religioso'.

29 C. Corral, op. cit., pp. 281-290.

30 Cortes, *Diario de Sesiones de los Diputados* (1975) p. 29.

31 Cortes, *Diario de Sesiones del Senado* (1975) n. 25.

32 C. Corral, op. cit., pp. 284-286.

Aduce para su oposición dos razones fundamentales: la primera, porque la declaración de la voluntad de que aportación de uno vaya a una institución concreta, en este caso la Iglesia, cuestiona el principio de la libertad religiosa y, sobre todo, la libertad constitucional, de que nadie puede ser obligado a declarar su ideología, religión o creencia. Y, como segunda razón, alude al sistema alemán, que no es exactamente igual que el sistema por el que aboga el Acuerdo, pero en último término es un sistema coercitivo y cualquier sistema coercitivo está en desacuerdo con el verdadero sentido de la libertad religiosa. Y, como esto no lo admite, mantiene la propuesta de no ratificación de los Acuerdos. Pero, como hemos visto más arriba, el Acuerdo fue ratificado con la mayoría allí indicada³³.

La dotación que recibe la Iglesia del Estado no es, pues, una concesión unilateral privilegiada del Estado, sino una dotación acordada por ambas partes, Iglesia y Estado. Este se ha obligado en un Acuerdo solemne a esta dotación (Const. art. 94, 1). No han faltado quienes hayan escrito que este Convenio, en razón de este impuesto está rozando la inconstitucionalidad y ya hemos oído decir a Solé Tura que es contrario a la libertad constitucional. Pero creemos que no han matizado bien sus afirmaciones. No gustaría saber en qué consiste el que una norma o un acuerdo esté rozando la inconstitucionalidad. La inconstitucionalidad es algo que consiste en algo indivisible. Es inconstitucional o no. Y si esta rozando la inconstitucionalidad, quiere decir que es constitucional, porque no es inconstitucional. Si el Convenio está rozando la inconstitucionalidad quiere decir simplemente que es constitucional. Lo que sucede con estas afirmaciones es que se desorienta la opinión pública que no tiene por qué saber que lo constitucional o inconstitucional consiste en algo indivisible y lo que roza la inconstitucionalidad no es inconstitucional. Pero la gente no perita fácilmente piensa que si está rozando la inconstitucionalidad es ya inconstitucional.

Tampoco es admisible la afirmación de Solé Tura de que esta manifestación de la voluntad de los contribuyentes cuestiona la libertad religiosa y, sobre todo, la libertad constitucional. De ninguna manera se cuestiona la libertad religiosa, porque no es una cuestión religiosa la que está en cuestión, porque la declaración no versa sobre algo religioso en sí, sino sobre la voluntad de que su porcentaje vaya a una institución religiosa. Pero eso no cuestiona nada sobre la religión de la persona. Y tampoco hay nada contra la libertad constitucional, por que el que declara que su porcentaje vaya a una institución concreta no declara su propia religión ni su ideología o creencia, sino su voluntad actual de que el porcentaje del impuesto que el Estado destina a fines culturales, sociales o religioso se destine a la Iglesia o a otra institución determinada. Hay aquí, de parte del Estado, una deferencia a la voluntad privada en orden al destino inmediato del porcentaje del impuesto, aun cuando el impuesto está establecido por el Estado y su finalidad a determinados fines también lo señala el mismo Estado. Pero la concretización del

33 C. Corral, *op. cit.*, p. 286.

destino a una obra social, cultural o religiosa lo deja a la libre elección del contribuyente, para que éste no puede sentirse nunca como forzado en el destino de los bienes que él aporta al Estado o si se quiere en el sentido positivo, que la persona se siente considerada por el Estado capaz de señalar la aplicación concreta del destino del porcentaje de su impuesto. El Estado y la Iglesia pueden colaborar entre ambos para la promoción del hombre. Ambas instituciones trabajan en pro del hombre total. Pues bien, esta colaboración no está en función de la naturaleza religiosa de la Iglesia, sino en razón del fin por el que trabajan ambas instituciones, Iglesia y Estado.

No vamos a detenernos más en este punto, porque cuando hablemos de los títulos de esta aportación del Estado bajaremos a más detalles de las motivaciones y justificaciones de esta forma de colaboración del Estado con la Iglesia.

El acuerdo sobre asuntos económicos es un acuerdo de colaboración entre la Iglesia y el Estado. Esta colaboración es posible por razón del fin que ambos pretenden conseguir. Si el Estado considera que puede colaborar y lo ha considerado así cuando ha hecho un Convenio o Acuerdo de colaboración y éste Acuerdo ha sido ratificado por el Parlamento y el Senado, no se puede hablar de un privilegio que el Estado otorga a la Iglesia, porque la concesión está dentro de todos los cauces legales, dentro de los cuales debe actuar el Estado en la consecución y realización del bien común. Es cierto que en la colaboración económica no solo intervienen las altas partes contratantes, sino también los miembros de la sociedad. Y, por eso, el Estado cuando hace un Acuerdo debe tener en cuenta este aspecto.

Por eso el Estado debe tener en cuenta todas las repercusiones sociales que un acuerdo puede producir. De ahí que la Constitución exija que los Acuerdos sean ratificados por el Parlamento (Const. art. 94). Pero una vez ratificados por los representantes del pueblo no podemos alegar que las decisiones de esos Acuerdos son inconstitucionales.

Es comprensible que personas que no piensen en sintonía con la Iglesia u otras confesiones religiosas no estén de acuerdo con ciertas soluciones dadas por el Estado, pero eso no puede inducirnos a concluir que ciertas concesiones a la Iglesia o a otras instituciones son privilegios, cuando no son más que ciertas compensaciones de la labor realizada en bien de la sociedad y su concesión está contrastada por todos los trámites legales que han de seguir dichas concesiones.

III. IMPORTANCIA DE LA REVISION ECONOMICA

Los nuevos Acuerdos en materia económica son una revisión del sistema económico anterior del Concordato. El sistema anterior contenía dos cosas en relación con las relaciones entre la Iglesia y el Estado en materia económica: una dotación y un sistema para hacer efectiva esta dotación. En una revisión de la dotación se pueden revisar ambos extremos, la dotación misma y el sis-

tema y además se pueden modificar los fundamentos o motivos de la dotación, porque son los que dan la razón de ser del cambio.

La Iglesia ha reconocido abiertamente la mutua independencia en los propios campos de la Iglesia y el Estado y superado todo sistema de dependencia sea directa o indirecta de cada uno en su propio campo. Y de ahí las relaciones mutuas no se han de fundar en la dependencia de uno y otro, sino en la mutua colaboración de ambas en la promoción de la persona humana.

La doctrina de la Iglesia ha afirmado paladinamente el derecho a la libertad religiosa de todas las personas, derecho que debe estar reconocido y protegido en el ordenamiento jurídico de todos los Estados³⁴.

El estado español ha promulgado una ley orgánica de libertad religiosa, de acuerdo con la Constitución y en conformidad con las directrices de la Iglesia, que se fundan en los derechos humanos de la persona³⁵.

Cuando se verificó el Acuerdo de 1976 todavía no se había promulgado la nueva Constitución española. En esta Constitución se modifica sustancialmente la naturaleza del Estado español que pasa a ser un Estado social y democrático de derecho (Const. art. 1) y su forma política es la Monarquía parlamentaria (Const. art. 1, 3). Pero además admite que no tiene religión propia, o lo que es lo mismo se declara Estado aconfesional: 'Ninguna religión tendrá carácter estatal' (Const. art. 15, 3) en clara oposición a las declaraciones de estado confesional del régimen anterior, tanto en las leyes fundamentales, como en el mismo Concordato: 'La religión católica, Apostólica, Romana, sigue siendo la única de la Nación española y gozará de los derechos y prerrogativas que le corresponden en conformidad con la Ley divina y el derecho canónico'³⁶.

Todos estos cambios y otros muchos que se pudieran aducir obligaban a las partes contratantes a modificar sus relaciones mutuas de manera especial en sus relaciones económicas; por un lado, porque la Iglesia, al no tener el Estado una religión, no podía considerarse como la gestora y realizadora ante el Estado y los miembros de la sociedad de la dirección y la acción religiosa oficial. Es cierto que la Iglesia sigue trabajando igualmente en su misión, pero de cara al Estado no es la que realiza y lleva a la práctica la religión que profesa también el Estado. Por otro lado, al declararse aconfesional el Estado, no considera de su parte una obligación especial atender el sentido religioso de la mayoría del Estado mediante el trabajo de la Iglesia, aunque eso no suponga que el Estado no cumpla su función de gestor del bien común y en aras de éste ofrecer a los católicos los medios necesarios para que puedan cumplir sus deberes religiosos, pero en igualdad con todos los demás ciudadanos, sin ninguna discriminación.

Si el Estado no profesa una religión, por razón de la misma religión no tiene una obligación especial de prestarle una ayuda a esa institución religiosa

34 Con. Vat. II, *Dignitatis Humanae*; *Gaudim et Spes*, n. 73.

35 BOE (24 de julio de 1980).

36 Concordato de 1953, art. 1; Fuero de los españoles, art. 6; Ley de sucesión, art. 11; Principios del Movimiento, II.

que antes recibía dicha ayuda, porque el Estado tenía una religión que esa institución representa y realiza. Pero si esa institución religiosa le presta al Estado otros servicios, es lógico que el Estado le compense de alguna manera. Y, generalmente, la única compensación que pueda prestarle el Estado será una ayuda económica, para que esa institución siga haciendo ese bien a la sociedad.

La revisión de un acuerdo, como hemos indicado puede comprender la revisión de la ayuda misma, es decir, si va a seguir dando el Estado la ayuda, o también el sistema de ayuda, porque tal vez el sistema puede suponer en sí mismo algún inconveniente que se puede evitar.

El Acuerdo en una especie de breve exposición de motivos o razones en que se fundamenta la realización de este Convenio indica que la revisión del sistema de aportación económica del Estado a la Iglesia resulta de la mayor importancia, al sustituir por nuevos Acuerdos el Concordato de 1953, pero no indica en qué consiste esa renovación ni en qué consiste su importancia.

Efectivamente, el Convenio comprende una revisión del sistema de aportación, tanto en los títulos de aportación, como veremos después, como en la forma de aportación en toda su complejidad. El sistema de aportación cambia no solamente por que pasado un período podrá hacerse mediante un sistema de destinar a la Iglesia un porcentaje de impuesto sobre la renta u otro personal y no mediante una partida del presupuesto, sino también, en el sentido de que la entrega de ese fondo no se hace a cada uno de los destinatarios a los que vaya a ir terminalmente, sino globalmente a la Conferencia, desentendiéndose el Gobierno de toda ulterior gestión de ese fondo tanto en su aplicación como en su distribución: 'En tanto no se aplique el nuevo sistema, el Estado consignará en los presupuestos generales una adecuada dotación a la Iglesia Católica con carácter global y único, que será actualizada anualmente' (art. II, 4). Esta dotación además de global será también única, es decir, comprenderá además de la dotación estricta del culto y clero como venía en el Concordato, todas las subvenciones que el Estado daba a la Iglesia o sus instituciones, Seminarios, Universidades eclesiásticas, casas religiosas de misioneros etcétera.

Esto no quiere decir que el Estado no pueda conceder subvenciones a la Iglesia o a alguna de sus instituciones, pero no en virtud de obligaciones contraídas en el Concordato, sino por otras razones coyunturales por las que el Estado considere oportuno concederlas.

Hay también una diferencia en el mismo contenido de la dotación. En el Concordato, el Estado se comprometía a un sostenimiento de todos los ministros de la Iglesia y los gastos del culto y concedía también otras subvenciones (art. 19, 2, 3, 4) mientras que en los nuevos Acuerdos el Estado solo se compromete a colaborar con la Iglesia en su adecuado sostenimiento económico, con respeto absoluto al principio de libertad religiosa (art. II, 1). Es cierto que en el 4 consignará 'una adecuada dotación a la Iglesia Católica', pero esta adecuada dotación hay que interpretarla a la luz del 1 en el que se habla de

una colaboración del Estado en el adecuado sostenimiento económico de la Iglesia.

Pero creemos que la revisión más importante es la revisión del sistema de aportación. En la Introducción del Acuerdo se afirma que 'la revisión del sistema de aportación económica del Estado español a la Iglesia Católica resulta de especial importancia al tratar de sustituir por nuevos Acuerdos el Concordato de 1953'. De texto del Acuerdo parece deducirse que la importancia está en la revisión del sistema de dotación y no en la dotación misma, aunque, como hemos visto, también tiene su importancia la revisión de la misma dotación.

En los Concordatos se hacen acuerdos económicos entre la Iglesia y el Estado y, generalmente, acuerdos de gran importancia, para resolver los problemas que en materia económica puede haber entre el Estado y la Iglesia. A primera vista podría parecer que lo que tiene importancia es la misma dotación y no tanto el sistema de dotación. Pero puede haber situaciones en las que tiene más importancia el sistema que la dotación misma, y es en el caso en el que la Iglesia y el Estado están totalmente de acuerdo en la dotación, pero pueden tener dificultades en el sistema, tanto desde el punto de vista eclesiástico, como estatal.

Efectivamente, en España, cuando el Estado ha dejado de ser confesional y la aportación estatal es la de un Estado en el que reina un pluralismo ideológico y religioso, el sistema de dotación por una partida del presupuesto puede tener ciertos visos de que a aquellos que no quieren que su dinero vaya a la Iglesia se les coacciona para entregar cierta cantidad, aunque sea pequeña a ésta. Y tanto la Iglesia que ha proclamado el derecho de libertad religiosa, como el Estado que ha sancionado este derecho en su ordenamiento les interesa que esta dotación esté inmune de toda posible coacción en materia religiosa.

Las altas partes contratantes no han indicado ninguno de los motivos de la importancia de esta revisión del sistema de dotación. Pero podemos indicar, además de lo que hemos señalado más arriba, que el hecho de la mutua autonomía del Estado y la Iglesia implica para el Estado una absoluta independencia, no solo en la no intervención en los asuntos de la Iglesia, sino también en todo lo referente a su economía.

Por su parte la Iglesia debería buscar un sistema de dotación en el que el Estado quedara al margen de la economía de la Iglesia, lo que no es fácil de entender si el Estado aporta una cantidad de su presupuesto a la Iglesia. Porque la Iglesia, si ha de participar en una aportación del Estado, por razones que indicaremos después, ha de buscar un sistema que garntice de la mejor manera posible su independencia con respecto al Estado, lo que no es fácil si la Iglesia en la dotación del culto y clero depende del presupuesto del Estado.

En cuanto fuera posible, si se había de mantener la dotación del culto y clero había que hacerlo de forma que no condicionara la libertad de la Iglesia. Y para ello ambas partes contratantes idearon el sistema del impuesto personal, que los contribuyentes atribuyen a la formación del fondo que se vaya a en-

tregar a la Iglesia. En la forma de entrega del Estado de una partida del presupuesto, además de condicionar en cierto modo, al menos teóricamente la libertad religiosa, podía haber una mayor dependencia del Estado, porque éste al elaborar el presupuesto podía maniobrar las cantidades a entregar a la Iglesia y aun suprimirlas. Tratándose del impuesto sobre la renta u otro personal en el que el contribuyente declare que su aportación vaya a la Iglesia, el Estado lo puede suprimir como tal impuesto o como manifestación de querer entregar a la Iglesia, pero es siempre más difícil que actúe contra la voluntad de los contribuyentes o suprima esa manifestación de su voluntad de entregar su parte a la Iglesia.

Tampoco se debe olvidar que al no admitir el Estado el título de indemnización de las desamortizaciones y admitir solamente el título del bien que la Iglesia aporta a la Nación, era necesario buscar un sistema en el que realmente estuviera más acorde con ese título de colaboración de la Iglesia con el Estado en la realización del bien común.

No solamente era importante la revisión del sistema, sino que, a nuestro juicio, era necesaria la revisión del sistema, cuando la situación tanto sociológica como religiosa de la nación había cambiado y cuando el Estado no admitía como justificante de esta dotación el título de indemnización de las desamortizaciones y, finalmente, la Iglesia quería obtener una mayor independencia, a pesar de recibir esa dotación. Era también importante, de parte de la Iglesia, que los fieles tomaran parte de alguna manera en el sostenimiento de la Iglesia. Esta concienciación de los fieles pudo ser de parte de la Iglesia un motivo muy importante, porque, desgraciadamente, esta conciencia de la propia obligación de sostener a la Iglesia se ha perdido en España, después de la República.

Es más, creemos que esta revisión era requerida necesariamente por los principios que regulan las relaciones de la Iglesia y el Estado. Estas relaciones han de fundarse en una colaboración entre ambas instituciones en pro del hombre. Esta colaboración exige a la Iglesia una aportación al bien del hombre que repercuta en servicio del Estado y éste, de su parte, aporta una ayuda a la Iglesia en compensación de ese servicio. Pero esta colaboración no ha de condicionar la autonomía de las dos instituciones y ha de hacerse con el mayor respeto a la libertad religiosa tanto en el sentido de que a nadie se le coaccione a dar algo a la Iglesia, contra su voluntad, pero también respetando la voluntad de quienes quieren que su aportación en pago de los servicios prestados a la sociedad vaya a la Iglesia o a otra institución de carácter religioso.

Esta aportación del Estado, como hemos indicado es única y global. Parece que así como el servicio de la Iglesia al Estado es un servicio global y no cuantificable en cantidades separables, de la misma manera el Estado da globalmente una cantidad que compense de alguna manera esa prestación de la Iglesia. Así el Estado no entra a tomar parte en la administración de esos bienes que ya pertenecen a la Iglesia, sino que tanto su distribución como su control quedan en manos de la Iglesia.

No sabemos si realmente este sistema nuevo será un sistema que consiga

todos los efectos que las altas partes contratantes han querido conseguir, porque el sistema aún no se ha implantado. Pero creemos que, al menos teóricamente, es más coherente con la situación religiosa y social actual. Y esperamos que si el sistema se aplica con rigor, éste pueda hacer llegar a la Iglesia al sistema ideal de la autofinanciación, aunque para ello se necesiten muchos años.

IV. COLABORACION DEL ESTADO CON LA IGLESIA

En perfecta consonancia con el principio enunciado en la Constitución: 'Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias de la sociedad y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y demás confesiones' (Const. art. 16, 3), el Estado español se compromete a colaborar con la Iglesia: 'El Estado se compromete a colaborar con la Iglesia católica en la consecución del adecuado sostenimiento económico, con respeto absoluto al principio de la libertad religiosa' (AE art. 2)³⁷.

Al hablar de colaboración y cooperación el Estado acepta el dejar en plena libertad a la Iglesia, pero, a la vez, indica que quiere hacer algo en común con la Iglesia. Y este hacer en común consiste en la aportación económica. La colaboración o cooperación consiste en una aportación o ayuda física o moral que se hace a otra persona o institución en una acción, actividad o campo determinado. La colaboración que el Estado se compromete a prestar a la Iglesia consiste en la aportación económica para su adecuado sostenimiento.

Del precepto Constitucional: 'los poderes públicos... mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica' no se sigue que vaya a mantener una cooperación económica, sino simplemente que tendrá relaciones de cooperación en cualquier campo, sea económico o cualquier otro en que ambos pueden cooperar.

Por eso, en el Acuerdo, al determinar la forma de cooperación, este principio se ha convertido en una forma concreta de cooperación, es decir, la económica. La Iglesia trabaja en su misión, pero mediante ese trabajo aporta un servicio al Estado. Pero para seguir trabajando necesita unos medios económicos. La Iglesia puede conseguir esos bienes con aportaciones de los fieles, con éstas y aportación del Estado, con aportaciones de otras instituciones etc. En el Acuerdo el Estado se compromete a colaborar en el adecuado sostenimiento económico de la Iglesia, sin comprometerse al sostenimiento total; pero el Estado se compromete a una colaboración real y efectiva.

La Iglesia y el Estado deberán ponerse de acuerdo para la forma de cooperación de ese sostenimiento adecuado, lo que requiere que ambos determinen en qué consiste ese sostenimiento. Esto se hará mediante la presentación de la Memoria que todos los años deberá presentar la Iglesia al Estado, en la

37 A. Arza, 'Principios y sentido del Acuerdo sobre Asuntos Económicos', en *Los Acuerdos entre la Iglesia y España*, p. 593 ss.

que determine todos los gastos previsibles, lo mismo que la liquidación de la aportación anterior del Estado. El mismo Acuerdo indica la forma y la cuantificación de esta colaboración económica de parte del Estado: 'La dotación global en los Presupuestos Generales del Estado se fijará cada año, tanto durante el plazo exclusivo de tal ayuda, como durante el período previsto en el art. 2, apartado 2 de este Acuerdo, mediante la aplicación de los criterios de cuantificación que inspiren los correspondientes Presupuestos Generales del Estado, congruentes con los fines a que destine la Iglesia los recursos recibidos del Estado en consideración a la memoria a la que se refiere el párrafo siguiente' (Protoc. final, 1).

La Iglesia en su memoria determinará a qué fines va a destinar los recursos recibidos del Estado. Y éste teniendo en cuenta las cantidades que él destina a fines correspondientes de la Iglesia, señalará una determinada cantidad para colaborar con la Iglesia con esa cantidad.

El Acuerdo dice: 'La aplicación de los fondos proyectada y realizada por la Iglesia, dentro del conjunto de sus necesidades, de las cantidades a incluir en el presupuesto o recibidas del Estado el año anterior, se describirá en la Memoria, que a efectos de la aportación mencionada se presentará anualmente' (Prot. final, 1, 2).

A la vista de esta memoria, el Estado decidirá su aportación, porque esta memoria le da a conocer las necesidades de la Iglesia. Señalará un porcentaje del presupuesto para su aportación económica a la Iglesia de los bienes que en el presupuesto están más de acuerdo con la naturaleza de los fines a los que la Iglesia ha de destinar esos bienes.

Cuando se llegue a la aplicación del nuevo sistema, se aplicará a la Iglesia del impuesto destinado al sostenimiento de la Iglesia un porcentaje o cantidad similar a la que se daba en el presupuesto. En este sistema hay dos períodos uno de transición, en el que la aportación total se hará a la Iglesia parte del impuesto y lo que falte en éste, para la cantidad total, se tomará del presupuesto; y otro, el sistema definitivo, en el que la cantidad global se tomará solamente del impuesto.

La aportación del Estado no tiene una finalidad determinada, sino un destino general, para el sostenimiento económico de la Iglesia. El Estado no destina ninguna cantidad a fines determinados, por lo que la Iglesia tiene plena libertad en la disposición de esos bienes para sus propios fines. La Conferencia Episcopal que es el sujeto que recibe la dotación señalará los fines a los que se hayan de destinar todos los bienes de la aportación. La Iglesia tiene que dar cuenta en su memoria de la aplicación de los bienes recibidos y en la misma memoria las necesidades del próximo ejercicio económico, para que el Estado pueda valorar la aportación que haya de hacer a la Iglesia.

Esta colaboración ha de hacerse dentro de un respeto absoluto al principio del derecho de la libertad religiosa. Es decir, sin coaccionar a nadie a colaborar con una determinada religión, y sin impedir a nadie su derecho a aportar libremente su porcentaje a la institución religiosa que él quiera, en este caso, a la Iglesia.

Esta colaboración no supone ninguna discriminación con las demás confesiones religiosas. Porque si ellas quieren establecer unos acuerdos con el Estado en orden a obtener estas dotaciones, los pueden hacer, fundándose en el art. 16, 3 de la Constitución. Estos acuerdos valorarán la aportación que esas confesiones hacen al Estado en orden a la realización del bien común y en esa medida el Estado les podrá asignar una dotación que les compense sus servicios al Estado.

Algunos han indicado que la Iglesia no debía haber obtenido esta colaboración para ella sola, sino también para todas las demás confesiones. Pero esto sería una violación flagrante de la libertad religiosa, porque sería inmiscuirse en las relaciones que estas instituciones vayan a tener con el Estado. Esto sería una intromisión en su vida interna. Y el derecho de la libertad religiosa no solo exige un respeto a las personas físicas a las que no se les puede obligar a algo en lo religioso, sino también a las instituciones, a las que no se les puede imponer una determinada conducta interna o en sus relaciones con el Estado u otras instituciones.

La Iglesia, al haber obtenido del estado esta colaboración, ha abierto a otras confesiones religiosas el camino para poder obtener una posible cooperación con el Estado mediante unos acuerdos apropiados a sus fines y al número de miembros que a ellas pertenezcan. Pero la normativa de la colaboración y su contenido no puede ser el mismo, porque eso depende de que cada confesión lo asuma como suyo y también del número de los miembros de las confesiones, sobre todo, si la diferencia es grande; porque el servicio que presten al Estado no puede ser el mismo.

Hay que tener en cuenta que esta colaboración ha de ser tal que no suponga dependencia de la Iglesia del Estado, ni sumisión de éste a aquella. Los dos han de colaborar, pero manteniéndose cada uno en su ser y naturaleza y en el cumplimiento de sus fines. De ahí la importancia del sistema de aportación económica, que a poder ser tiene que ser un sistema que no condicione a ninguno de ellos en su propio ser y en la realización de sus fines.

TERCERA PARTE

I. EL NUEVO SISTEMA DE APORTACION

El Acuerdo sobre asuntos económicos introduce un nuevo sistema de aportación del Estado a la Iglesia en el campo económico. El Acuerdo establece el nuevo sistema económico como posible y no obligatorio. Pero de hecho el Estado en los Presupuestos del año 1988 introduce el nuevo sistema en su período de transición, cuya duración debe ser de tres años.

El nuevo sistema consiste en la aportación a la Iglesia de parte del Estado de una cantidad que se ha de constituir de una cuota del impuesto sobre la renta, patrimonio u otro impuesto de carácter personal y que los

contribuyentes hayan declarado que su porcentaje se entregue a la Iglesia. Es lo que se ha denominado equívocamente *impuesto religioso*, pues nada tiene que ver con el impuesto religioso estrictamente tal. Es un impuesto del Estado, del que éste detrae una cantidad, según la voluntad de los contribuyentes y lo destina a la Iglesia. Algunos lo han denominado sistema de aportación tributaria, que puede significar mejor su naturaleza, pero que tampoco expresa totalmente su contenido y naturaleza.

Dice el Acuerdo: 'Transcurridos tres ejercicios completos desde la firma de este Acuerdo, el Estado podrá asignar a la Iglesia Católica un porcentaje del rendimiento de la imposición sobre la renta o patrimonio u otro de carácter personal, por el procedimiento técnicamente más adecuado' (art. I, 2).

Durante esos tres años completos, el Estado entregará a la Iglesia una partida, tomada del fondo de los Presupuestos del Estado, como se hacía hasta la firma de estos Acuerdos, bajo el régimen del Concordato. Cambia la forma de entrega, en el sentido de que no iba a ser una entrega por piezas, sino una entrega única y global, pero el fondo del que se tomaba la cantidad era el mismo, es decir, el Presupuesto.

Después de esos tres años el Estado *podrá* entregar a la Iglesia una cantidad equivalente y actualizada de esa cantidad que se entregaba como una partida del Presupuesto, pero tomada no del presupuesto, sino del rendimiento del impuesto sobre la renta, patrimonio u otro de carácter personal; pero no de todos los españoles, sino de aquellos que manifiesten, al hacer la declaración de la renta, que quieren que su porcentaje vaya a la Iglesia. Para ello el Estado establecerá en la declaración de la renta una casilla donde los contribuyentes declaren a qué quieren destinar esa cuota o porcentaje que el Estado quiere dedicar al sostenimiento económico de la Iglesia, a los otros fines que establece el apartado uno de este artículo o simplemente no declaren nada.

Estos fines que señala la Ley de Presupuesto son fines religiosos y a otros fines de carácter cultural, asistencial o educativo.

Por lo tanto, los sujetos pasivos del impuesto en cuestión podrán indicar en la declaración su voluntad que el porcentaje correspondiente a su cuota íntegra se destine: a) al sostenimiento económico de la Iglesia; b) a otros fines culturales, asistenciales o de carácter educativo.

Este sistema no se impone íntegramente desde una fecha determinada. En primer lugar el Estado puede implantar este sistema o no implantarlo o puede hacerlo cuando quiera, pasados los tres primeros años de los Acuerdos.

Podía haberlo establecido para los presupuestos del año 1982, pero no lo hizo, por los motivos que justificaban este retraso. Pero tampoco cuando quiera introducir el nuevo sistema se va a implantar totalmente desde el principio. En el primer momento solo se implantará un período de transición durante tres años. Al anunciar que va a introducir para el año 1988 el nuevo sistema lo que va a introducir es el sistema en período de transición, no en forma definitiva. Esta forma definitiva la impondrá cuando pasen los tres ejercicios que autoriza el Acuerdo como período de transición.

En este período de transición no se aplica el sistema en su integridad. En este período la asignación total que el Estado entregue a la Iglesia se compondrá de dos cantidades distintas, una, la que se obtenga de la aportación de aquellos que han manifestado que su porcentaje vaya destinado al sostenimiento de la Iglesia y otra, de una partida del Presupuesto hasta llegar a la cantidad global que el Estado haya entregado el año anterior a la Iglesia, actualizada según el índice establecido para esta actualización.

Cuando termine este período de transición, la cantidad a entregar a la Iglesia tiene que estar constituida solamente de lo que los contribuyentes declaren que quieren que vaya al sostenimiento de la Iglesia.

Más abajo explicaremos más detalladamente el sistema, cuando hayamos explicado todo cuanto se refiera al impuesto religioso.

II. EL IMPUESTO RELIGIOSO

El nuevo sistema se basa en un impuesto al que el Estado le asigna una finalidad religiosa o asistencial y que estará destinado a un fin u a otro según la declaración de los contribuyentes. Esto nos obliga a referirnos brevemente al impuesto religioso y las diversas clases que puede haber del mismo.

1. *El impuesto religioso en su sentido* obvio es el impuesto que el Estado impone a unas personas por profesar una religión, por ej. el catolicismo, budismo etc. Exactamente lo mismo que si impusiera un impuesto por soltería u otra cualidad personal. Si mal no recuerdo en la segunda república española había un impuesto de soltería.

El sujeto activo del impuesto es el Estado que establece un impuesto por el mero hecho de profesar una religión. Será discutible que sea prudente o no establecer este impuesto, porque puede entrar en juego el derecho de la libertad religiosa, pero puede hacerlo de hecho. Tendríamos un impuesto estatal religioso. Los fines que el Estado pretenda obtener mediante este impuesto no modifican su carácter. Históricamente en algunos países se imponía este impuesto como una carga por profesar una religión. Hoy eso no se podría hacer sin violar el derecho de libertad religiosa y el derecho a la no discriminación por motivos religiosos proclamado como un derecho fundamental de la persona.

El sujeto pasivo del impuesto sería cualquier miembro de la sociedad que profesa una religión a la que el Estado imponga este impuesto. Las dificultades en el orden práctico surgirán al querer determinar quiénes son los que profesan la religión. La profesión de la religión no se puede confundir con la práctica de la misma, aun en teoría, pero mucho menos en el caso de un impuesto, porque sería imposible conocer las personas que estaban obligadas al pago del impuesto. Debería estar determinado qué grado de práctica fuera suficiente para ser sujeto pasivo del impuesto. Y determinado ese grado sería moralmente imposible la comprobación de esa práctica.

Por eso, en obligaciones civiles que provengan de la profesión de una religión, profesar la religión equivale a pertenecer a una institución religiosa, a la que uno se incorpora de una forma determinada por ej. el bautismo en el catolicismo u otra forma establecida en una confesión. Profesa la religión todo aquel que por ese rito o acto se haya incorporado a esa confesión, mientras no se haya separado formalmente de ella. Aun cuando uno no practique lo que la religión impone, mientras esté incorporado a ella, se entenderá que profesa la religión hasta que demuestre que ha dejado de pertenecer a ella.

La prueba de la pertenencia a una religión o de profesar la religión será la confesión del interesado y la documentación apropiada, en la que conste la incorporación de la persona a la confesión o institución religiosa, en su caso la Iglesia por el bautismo. La pérdida de la profesión o pertenencia a la Iglesia se hará por la confesión del interesado, en la que manifiesta que no profesa esa religión o profesa otra distinta, porque ha abandonado la que profesaba explícita o implícitamente. Creemos que no se puede pedir una prueba documental, a no ser en los casos de paso a otra religión en la que se requiere un rito especial para su incorporación.

Esto exigiría que los contribuyentes declararan su confesión religiosa. Para que no estuvieran sujetos al impuesto deberían confesar que no profesan ninguna religión. Así como la confesión de profesar una religión sería la prueba suficiente para que estuvieran obligados a pagar el impuesto, así también la propia confesión bastaría para no estar obligados a su pago. El Estado se excedería en sus atribuciones si exigiera una prueba documental o testifical del abandono de la religión, porque el abandono de la religión no se hace como la incorporación a una confesión por un rito determinado o formal ni se hace constar ante testigos.

Esta clase de impuesto, como hemos indicado, constituiría una violación de los derechos a una igualdad de trato de todos los miembros de la sociedad. Y constituiría también una violación de la libertad de no confesión de la propia religión, si así se hace constar en el ordenamiento jurídico, como se hace en la Constitución española (Const. art. 16, 2). Sería también una violación de la libertad religiosa.

2. *Impuesto religioso eclesiástico*, es el impuesto establecido por la Iglesia u otra confesión religiosa a sus miembros por ser miembros de la Iglesia o de la confesión religiosa. Cuando se habla del impuesto religioso-eclesiástico se entiende que la Iglesia se encarga de constituir el impuesto, recaudarlo y administrarlo según sus propias normas, sin intervención alguna del Estado.

La Iglesia católica tiene derecho a establecer esta clase de impuestos. El can. 1260: 'La Iglesia tiene el derecho nativo de exigir de los fieles los bienes que necesita para sus fines propios'. Y los fieles están obligados a aportar a la Iglesia esos bienes: 'Los fieles tienen el deber de ayudar a la Iglesia en sus necesidades, de modo que disponga de lo necesario para el culto divino las obras apostólicas y de caridad y el conveniente sustento de sus ministros'.

(can. 222). Y en el mismo sentido afirma el can. 1262: 'Presten ayuda a la Iglesia los fieles mediante las subvenciones que se les pidan y según las normas establecidas por la Conferencia Episcopal'. No habla de impuestos con este término, pero es sabido que estas exigencias de los bienes se hacen mediante unos impuestos.

Tal vez estos cánones no han querido hablar de impuestos, por no dar un sentido de imposición. Pero en las expresiones se ve claro de que se trata de una obligación cuando habla de que la Iglesia tiene derecho a exigir, los fieles tienen el deber de ayudar a la Iglesia o presten ayuda a la Iglesia mediante subvenciones.

El can. 1263 refiriéndose a las personas jurídicas habla expresamente de tributos: 'Para subvenir a las necesidades de la Diócesis, el Obispo diocesano tiene derecho a imponer un tributo moderado a las personas jurídicas públicas sujetas a su jurisdicción, que sea proporcionado a sus ingresos'.

En este impuesto el sujeto activo es la Iglesia (o en su caso una confesión religiosa que tenga atribuciones para imponer este impuesto) con las debidas licencias administrativas que el Estado hubiera impuesto, si se trata de un impuesto de carácter público y el Estado exigiera estas licencias para esa imposición y no hubiera renunciado a ellas en un Acuerdo con la Santa Sede, como sucede en España. En efecto, en el Acuerdo sobre Asuntos económicos se establece: 'La Iglesia Católica puede libremente recabar de sus fieles, prestaciones, organizar colectas y recibir limosnas y oblaciones' (art. 1).

La Iglesia tiene derecho nativo a exigir de sus fieles los bienes que necesita para sus propios bienes (can. 1260). Esto implica que no necesita autorización del Estado para exigir el cumplimiento de esta obligación a sus fieles. Pero en cuanto al modo de su exigencia, es decir, mediante un impuesto público, puede haber diversas opiniones sobre si la Iglesia está o no obligada a obtener esas licencias administrativas. Parece que si la Iglesia pone esos impuestos debería obtener esas licencias administrativas, cuando el Estado no le haya autorizado su institución en un acuerdo o de otra forma.

Los sujetos pasivos son todos los miembros de la Iglesia, tanto personas físicas como jurídicas, cuando la Iglesia juzgue oportuno imponer esos tributos a sus miembros, para la consecución de sus fines.

No se debe olvidar, sin embargo, que algunos miembros de la Iglesia pueden hacerse apartado de ella, después de haber recibido el bautismo. Aunque el bautismo imprime carácter y el miembro incorporado por él a la Iglesia, siempre está radicalmente incorporado a Ella, pero el bautizado puede voluntariamente romper su vinculación con la Iglesia, separándose de Ella, sea por herejía, sea por apostasía, sea, en fin, por el cisma (can. 751) y perder su comunión con la Iglesia (cf. can. 205). Estos que han roto su comunión con la Iglesia no se considerarían sujetos pasivos de este impuesto religioso.

En cuanto a la prueba de la incorporación a la Iglesia basta la prueba de su bautismo. En cuanto a los que no mantengan la unión con la Iglesia bastará para probarla su afirmación o confesión, porque una separación no se hace de una manera documental o solemne. Además, al sentirse ellos sepa-

rados de la Iglesia, no pagarán los impuestos y la Iglesia difícilmente podrá exigirles su aportación.

La gestión de este impuesto la hace también en todos los aspectos la Iglesia tanto en la recaudación como en la distribución, sin intervención alguna del Estado. Esto dificulta grandemente la recaudación del impuesto, porque la Iglesia carece de organismos recaudatorios eficaces y de medios coercitivos para exigir a quienes no quieren pagarlo.

Es cierto que este impuesto tiene que tener en los fieles una aceptación voluntaria, porque de lo contrario sería un impuesto absolutamente incongruente, puesto que sería un impuesto ineficaz, no solamente de hecho, porque los fieles no lo pagarán, sino hasta en la misma imposición, porque no sería posible la institución de medios que le hicieran eficaz.

Por otro lado éste debería ser el auténtico impuesto de la Iglesia, porque en Ella los fieles deberían tener conciencia de que deben sufragar los gastos de la institución religiosa que les posibilita el ejercicio de su religión. Pero entre nosotros esta conciencia de la obligación del pago de los gastos religiosos no existe. Y, como hemos indicado ya más arriba, en parte por desidia de la misma Iglesia. Los gastos religiosos se los sufragaba, al menos en parte, el Estado y no se preocupó de formar la conciencia de los fieles acerca de esta obligación. Cuando el espíritu religioso es vivo, esta obligación se asume con facilidad. Pero cuando el espíritu religioso es débil o está pasando por una crisis es difícil hacer despertar el sentido de esta obligación.

Un estudio serio de la forma de autofinanciación y del modo de imponer a los fieles la forma de aportación implica para la Iglesia una urgente obligación. Quizás habrá que buscar soluciones que no se equiparen al impuesto; pero de alguna manera habrá que buscar una solución que se acerque a una manera parecida de que los fieles asuman esta obligación. No creo que se pueda llegar a la autofinanciación con las limosnas voluntarias de los fieles. Si a los fieles se les educa y, al mismo tiempo, se les indica la obligación que tienen, responderán. Pero sin una imposición o contribución impuesta y en cierto modo obligatoria, pero al mismo tiempo voluntaria, no se podrá solucionar este problema que en este momento es grave para la Iglesia. Parece, además, urgente que se solucione definitivamente este problema, para que la Iglesia no esté constantemente solicitando una aportación económica, porque hace la impresión de que la participación de los fieles ha de reducirse a esta aportación.

3. *Impuesto religioso, eclesiástico-estatal.* Hay un impuesto establecido por la Iglesia e impuesto a los que profesan el catolicismo, pero después que esta Iglesia ha sido reconocida como corporación de derecho público por el Estado y éste asume la gestión del impuesto en cuanto a su recaudación y su entrega a la Iglesia. Es el impuesto religioso anterior, pero con una doble característica añadida, reconocimiento de la Iglesia como corporación de derecho público por el Estado y la asunción por éste de la recaudación del impuesto y su entrega a la Iglesia. Los dos elementos que dificultaban para su eficacia

al impuesto estrictamente religioso impuesto por la Iglesia, se solucionan por la intervención del Estado en su imposición y en su gestión. Si se solucionan las dos dificultades este impuesto puede ser coherente, porque es impuesto religioso y puede ser eficaz, porque su gestión está en manos del Estado.

Dice K. Walt: 'En base al art. 137, § 6º de la Constitución de la República de Weimar de 1919 —párrafo sexto, que se recoge sin cambio alguno en el art. 140 de la actual Constitución de la República Federal alemana (Ley fundamental de Bonn de 1949) se concede a las confesiones religiosas (sociedades religiosas) reconocidas por el Estado como corporaciones de derecho público la autorización para cobrar impuesto... sobre la base de las listas de impuestos estatales'³⁸. No es cuestión de explicar qué se entiende en derecho el reconocimiento de una sociedad religiosa como corporación de derecho público, por que nos llevaría demasiado lejos. Basta indicar que corporación de derecho público es una forma jurídica de la llamada administración pública indirecta y suele aplicarse a entidades administrativas que dependen del Estado en mayor o menor medida.

Esta denominación aplicada a las confesiones religiosas para algunos autores alemanes es un enigmático título honorífico. Pero el hecho es que, como dice Walf, este título tiene repercusiones importantes y concretas: 'establecer con carácter vinculante los impuestos eclesiásticos mediante un acto del Estado soberano'³⁹. Si la Iglesia no hubiera sido declarada corporación de derecho público no podría poner impuestos, porque el Estado se reserva ese derecho; pero una vez declarada corporación de derecho público puede establecer impuestos y éstos tienen carácter vinculante para los sujetos pasivos a los que corresponde como si fueran impuestos establecidos por el mismo Estado. Este sistema que se aplica en Alemania da pie a algunos autores a afirmar que son impuestos que el Estado impone a los que profesan una determinada religión, al mismo tiempo que gestiona el impuesto y lo entrega, después de recaudado, a la Confesión correspondiente. Pero el impuesto no está establecido por el Estado, sino por la Iglesia u otra confesión declarada como corporación de derecho público y por esta razón los impuestos son vinculantes como los mismos del Estado, no porque directamente él los haya impuesto, sino porque indirectamente a las sociedades religiosas al reconocerles como corporaciones de derecho público les da poder para imponer tributos o contribuciones vinculantes. En este caso la gestión de recaudación y entrega a las confesiones las realiza también el Estado.

Esto hace que el impuesto, aunque establecido por la Iglesia, al ser vinculante ante el Estado y gestionarlo él tiene el carácter de eficacia del que carecía el impuesto religioso eclesiástico.

El sujeto activo de este impuesto es la sociedad religiosa, la Iglesia, reconocida como corporación de derecho público por el Estado, lo que le da

38 K. Walf, 'Los impuestos eclesiásticos como medio de subsistencia', en *Concilium* n. 1337 (1978) p. 489.

39 K. Walf, art. cit., p. 489.

facultades para constituir impuestos con carácter vinculante a aquéllos sujetos pasivos a los que alcanza su capacidad como corporación de derecho público.

El sujeto pasivo son todos los miembros que pertenecen a la sociedad religiosa de la que se trate, en el caso de la Iglesia, es decir, todos los que pertenecen a Ella. La persona se incorpora a la Iglesia por el bautismo y se constituye persona en Ella con los deberes y derechos que son propios de los cristianos (cf. can. 96). La prueba de la pertenencia o no a la Iglesia se puede hacer por la prueba del bautismo. Pero como puede haber personas que se hayan separado de la Iglesia, como hemos expuesto más arriba, para un impuesto de la Iglesia, aun cuando lo gestione el Estado tendrá que consistir en la propia confesión de cada uno. Así como para la prueba de la separación de uno de la Iglesia, de forma que haya dejado de ser sujeto de imposición habrá de hacerse por la propia confesión del interesado.

Los contribuyentes tendrán que hacer declaración de su propia religión al pagar su impuesto. Si en la Constitución hubiera una norma que prohibiera exigir esta confesión este impuesto no se podría establecer, porque sería anti-constitucional (cf. Const. art. 16, 2). La confesión en la declaración de la renta es necesaria para que el Estado conozca a qué sociedad o confesión religiosa pertenece el contribuyente y para que pueda entregar a la confesión correspondiente lo que haya recogido para una determinada confesión o sociedad religiosa.

La intervención del Estado en este impuesto es doble, primero reconoce a la Iglesia como corporación de derecho público, con lo que le autoriza a imponer determinados tributos o impuestos, y segundo, una vez que la Iglesia impone o establece los impuestos, el Estado gestiona el impuesto en su doble aspecto de recaudación y distribución a la confesión religiosa a la que corresponde.

La Iglesia cuenta con todos los elementos del Estado en orden a hacer eficaz la gestión del impuesto. Solamente queda el impuesto un poco al margen de una eficacia plena en la confesión del sujeto pasivo, que al declararse ateo o sin religión puede conseguir evadir cualquier impuesto de carácter religioso.

La Iglesia es hasta cierto punto independiente del Estado en la imposición de este impuesto; pero depende de él en la declaración de corporación de derecho público y en la gestión del impuesto cosas ambas que condicionan bastante la voluntariedad del impuesto y su carácter eminentemente personal y religioso. Al depender del Estado la gestión el impuesto en su gestión, recaudación, es absolutamente coercitivo, lo que hace que hasta cierto punto algunos autores hayan cuestionado que esta clase de impuesto respete totalmente la libertad religiosa.

Tiene, pues, dos dificultades serias este impuesto, primero que exige la confesión de los interesados de la religión que profesan y segundo que no parece que se respete debidamente la libertad religiosa, porque se puede cobrar el impuesto coercitivamente por la acción del Estado. Desde luego, como veremos, este impuesto no se podría establecer en España tanto porque la Constitución impide que se obligue a nadie a manifestar su religión o ideología

(Const. art. 16, 2) como porque la cooperación del Estado con la Iglesia para su adecuado sostenimiento económico ha de hacerse con respeto absoluto del principio de libertad religiosa (cf. AE art. II, 1).

La tarifa del impuesto tiene que señalarla la Iglesia. En Alemania donde existe este impuesto viene señalada entre el 8 al 10% del impuesto estatal sobre la renta. No es un porcentaje del impuesto sobre la renta, sino que la tarifa del impuesto religioso se establece entre 8 al 10% de ese impuesto. Es un impuesto distinto del impuesto sobre la renta y propio de la confesión o sociedad religiosa, pero ésta tiene como pauta para señalar su tarifa entre el 8 al 10% del impuesto sobre la renta que establece el Estado.

En cualquier país en que se estableciera este impuesto la tarifa habría que calcular en función de estas dos variantes, la cantidad que hay que recoger y el número de contribuyentes que declararían pertenecer a una determinada religión. Si el cálculo hecho en Alemania, en función de estas dos variantes, es de 8 al 10% del impuesto sobre la renta, en otros países habría que establecer una tarifa distinta en función de las dos variantes indicadas.

4. *Hay otro impuesto que han denominado 'religioso' en España, pero que no tiene de carácter religioso más que una cantidad de ese impuesto se destina a fines religiosos según la declaración de los mismos contribuyentes. Consiste en un porcentaje del impuesto sobre la renta, patrimonio u otro de carácter personal establecido por el Estado y que el contribuyente, después de una disposición del Estado que deja a los contribuyentes a su libre declaración que se destine a la Iglesia la cantidad que a él le corresponda, declara que quiera que se destine a la Iglesia.*

Es un impuesto estatal, de carácter personal del que el Estado destina un porcentaje a la Iglesia. Pero destina a la Iglesia solamente aquel porcentaje que los contribuyentes declaren que quieren que sea destinado a la Iglesia.

El sujeto activo del Impuesto es el Estado, que establece un impuesto sobre la renta y determina el porcentaje del mismo. Como tal impuesto no tiene ningún carácter de impuesto religioso. El Estado determina que del fondo de lo recaudado de impuesto sobre la renta, patrimonio u otro de carácter personal destina un porcentaje a la Iglesia. Pero para que destine esta cantidad los contribuyentes deben declarar que quieren que su porcentaje vaya destinado a la Iglesia.

El Estado podía destinar a la Iglesia, como hace ahora, una cantidad asumida del presupuesto; pero para darle un carácter más personal determina destinar a la Iglesia solo una parte del impuesto personal sobre la renta o patrimonio; y para darle un carácter de voluntariedad, al menos, en su destino a la Iglesia, determina que los que quieran que su porcentaje vaya a la Iglesia declaren que lo quieren así.

No es un impuesto absolutamente voluntario, porque el impuesto sobre la renta es obligatorio, pero es voluntario en cuanto al destino de ese porcentaje, que voluntariamente señalan los interesados que vaya a la Iglesia.

Por eso el sujeto pasivo del impuesto no son los católicos o no católicos,

sino aquéllos sujetos obligados al impuesto sobre la renta y que declaran que quieren que su porcentaje vaya a la Iglesia. Se requieren, por lo tanto, dos condiciones para ser sujeto pasivo, una ser sujeto del impuesto sobre la renta o patrimonio u otro personal y segunda, manifestar que quieren que su porcentaje que el Estado vaya a destinar a fines religiosos o culturales lo destine a la Iglesia.

Se ha hablado de discriminación por motivos religiosos. Pero en realidad no existe ninguna discriminación de parte del Estado. Este establece un impuesto sobre la renta, patrimonio u otro de carácter personal y determina que del fondo recogido de ese impuesto una determinada cantidad vaya a la Iglesia. Pero la elección de esa cantidad no la hace del fondo total del impuesto sobre la renta, patrimonio u otro personal, sino solamente del fondo que constituye la suma de quienes al hacer la declaración hayan manifestado que quieren que su porcentaje vaya a la Iglesia.

Todos pagarán el impuesto sobre la renta según la tarifa que les corresponda. Nadie pagará más impuesto por el porcentaje que se vaya a aplicar a la Iglesia. La cantidad a entregar a la Iglesia se constituirá por la aportación de aquellos que declaren que su impuesto vaya destinado en la proporción establecida por el Estado a la Iglesia. El Estado ha determinado que su aportación a la Iglesia se haga del fondo del impuesto sobre la renta, patrimonio u otro de carácter personal: 'a partir de 1988 se destinará un porcentaje del rendimiento del impuesto sobre la renta de las personas físicas a fines religiosos y a otros de carácter cultural, asistencial o educativo'. Los contribuyentes que declaren que su porcentaje vaya a la Iglesia pagarán lo mismo que los demás; pero según su declaración ese porcentaje irá a la Iglesia y el porcentaje correspondiente de los demás irá a fines de carácter cultural, asistencial o educativo. Para ello o deberán declarar que así lo desean o simplemente no harán declaración alguna; pero el Estado reserva ese porcentaje para esos bienes a los que lo aplicará.

Este impuesto implica, por lo tanto, una previa declaración de los contribuyentes, si quieren que su porcentaje vaya destinado a la Iglesia. Para algunos esta manifestación estaría en oposición con el precepto constitucional que 'Nadie podrá ser obligado a declarar su ideología, religión o creencias' (Const. art. 16, 2).

Pero la Constitución prohíbe obligar a alguien a manifestar su religión; pero en este impuesto no hay una manifestación de la religión, sino solo de la voluntad de que su porcentaje del impuesto vaya destinado a la Iglesia. Aun cuando esto pueda indicar una presunción de que quienes declaran esta voluntad son católicos, no supone una manifestación de la religión, sino simplemente de la voluntad de dar su porcentaje a la Iglesia. Los que no quieran dar su porcentaje a la Iglesia ni siquiera deben hacer una declaración, porque el Estado supone que no quieren dar su porcentaje a la Iglesia y lo destinará a los otros fines establecidos en la Ley de los Presupuestos del Estado.

La tarifa que haya de pagar cada contribuyente la ha de determinar en este caso el Estado, porque el impuesto lo establece él. Cuando se trata de un

impuesto de esta naturaleza será difícil hacer el cálculo de la tarifa, que habrá de calcularse teniendo en cuenta dos variantes: 1) el número de los contribuyentes que vayan a hacer esta declaración a favor de la Iglesia; 2) la contribución o impuesto que pagan los que hacen una declaración favorable a la Iglesia, porque si son muchos los que declaran a favor de la Iglesia, pero pagan una cantidad pequeña de impuesto, la tarifa tendrá que ser muy alta; por el contrario, aunque sean pocos los que declaran a favor de la Iglesia si pagan un impuesto muy grande, bastará que sean pocos para cubrir la cantidad a dar a la Iglesia.

Es muy difícil calcular de antemano esta tarifa. Por eso, en el caso de España hay un período de transición, com explicaremos después, en el que se podrá ir modificando la tarifa para acertar a obtener una cantidad apropiada a entregar a la Iglesia.

En cuanto a la determinación de los sujetos pasivos no hay dificultad, porque son todos aquellos que tienen que pagar el impuesto sobre la renta. No hace falta tampoco que se haya de saber o no si pertenece o no a una confesión religiosa, porque ésta no tiene eficacia alguna en la determinación de la obligación del pago del impuesto ni de la determinación de la tarifa. Para un posible cálculo puede interesar saber cuántos pertenecen a una determinada confesión, por ej. a la Iglesia, pero en sí no hace falta esta determinación, porque el impuesto ni está establecido en función de la religión, ni ésta influye en la obligación del pago del impuesto.

III. SISTEMA DE APORTACION DE LOS ACUERDOS

El sistema establecido en los Acuerdos es el del impuesto sobre la renta en el que los contribuyentes declaren que su voluntad es que su porcentaje vaya a la Iglesia. Es decir, un impuesto estatal, que no es impuesto religioso, sino en cuanto al fin al que va destinado, cuando así lo declaren los interesados. El impuesto que hemos explicado en el último lugar.

Este sistema no es propiamente un sistema de impuesto religioso, sino un impuesto estatal del que el Estado detrae una cantidad para dársela a la Iglesia previa declaración de los contrayentes.

Como hemos indicado en la explicación de la naturaleza de este impuesto, éste es un impuesto estatal concreto, a saber, sobre la renta. Porque aun cuando el Acuerdo habla de un impuesto sobre la renta, patrimonio u otro de carácter estatal, el proyecto de ley de Presupuestos del año 1988 habla del impuesto sobre la renta solamente.

Al ser el impuesto un impuesto estatal, el Estado ha de hacer todo: la imposición, la determinación de la tarifa o porcentaje que cada uno haya de entregar a la Iglesia y, finalmente, la gestión de recaudación y entrega a la Iglesia del fondo recogido por este sistema. La Iglesia no tiene que hacer nada

de su parte. Los contribuyentes o sujetos pasivos del impuesto tienen que hacer una declaración de su voluntad, si quieren que su porcentaje vaya a la Iglesia.

En este proceso de imposición la tarea más difícil del Estado es la determinación de la cuota, que para este año 1988 ha quedado señalada en el 0,529 del impuesto sobre la cuota total que el contribuyente haya de pagar previa declaración de su voluntad de que vaya a la Iglesia.

Para este cálculo, como hemos indicado más arriba, cuando el sistema se vaya a implantar por vez primera, ha de tener en cuenta:

1) La cantidad a entregar a la Iglesia, que es ya conocida, porque ha de ser una cantidad equivalente a la del año anterior, actualizada según las normas de actualización de aportaciones a Instituciones.

2) Un cálculo aproximado del número de contribuyentes que vayan a declarar su voluntad de que su porcentaje vaya destinado a la Iglesia, y a la clase de contribuyentes que sean, que pagan mucha contribución o poca en el impuesto sobre la renta, porque si pagan poco el número ha de ser grande, pero si pagan mucho, el número tiene que ser menor. Creemos que la cuota señalada en la Ley de Presupuestos es una cuota calculada sin excesivos tecnicismos, casi intuitivamente, con la posibilidad de introducir modificaciones en los próximos Presupuestos, según los resultados de las declaraciones de este año.

3) La determinación de la cuota. Como hemos indicado, esta es la variable más difícil de calcular cuando por vez primera se va a implantar el sistema. Puede suceder que si la cuota es muy alta y los que declaran que quieren dar a la Iglesia son muchos y grandes contribuyentes la cantidad global pueda sobrepasar el porcentaje señalado para la Iglesia; o, por el contrario, si los contribuyentes que declaran a favor de la Iglesia son pocos, o, aun cuando sean muchos su aportación es corta, la cantidad a dar a la Iglesia no quedaría cubierta.

Es comprensible que en la primera aplicación se haga la determinación de la cuota casi intuitivamente, sin excesiva precisión, en espera de que en años posteriores se haga con una precisión mayor.

Ello implicaría que el sistema definitivo no se aplique de una sola vez, sino que se vaya aplicando sucesivamente, de manera que los cálculos sean lo más exactos posibles. Más aun, la aplicación del nuevo sistema no es obligatorio para el Estado, sino que puede introducirlo o no introducirlo o introducirlo no al cabo de los períodos señalados, sino dejando espacios más largos para su aplicación, como lo ha hecho.

IV. APLICACION DEL NUEVO SISTEMA

El nuevo sistema se podría haber aplicado desde la entrada en vigor de los nuevos Acuerdos, pero no se hizo así, porque la aplicación inmediata hubiera traído graves problemas en su aplicación. Por eso, en el Acuerdo

económico, además de dejar a la libre voluntad del Estado la aplicación del nuevo sistema, se establecen tres períodos para la aplicación completa del nuevo sistema.

El primer período no es propiamente parte del nuevo sistema, sino un período previo en el que se ha de seguir haciendo la aportación del Estado a la Iglesia antes del inicio de la aplicación del nuevo sistema y que ha de durar mientras el Estado no implante el nuevo. Una vez que el Estado implante el nuevo sistema hay primero un período de tres años de transición y, al finalizar estos tres años, se establece el período definitivo.

Con todo se puede decir también que el primer período, aunque no se aplique el sistema tributario es también un sistema nuevo, porque, si bien en cuanto a la aportación del fondo del presupuesto es igual que el sistema anterior, en cuanto a la forma de aplicación, como cantidad única y global es distinto del sistema anterior, aunque no se diferencia en cuanto a que la cantidad a entregar a la Iglesia se toma directamente del fondo del presupuesto. Por eso vamos a dividir el nuevo sistema en tres períodos.

1. Período primero. Aportación global y única del Estado a la Iglesia del presupuesto del Estado

Según el art. II, 4 del Acuerdo: 'En tanto no se aplique el nuevo sistema, el Estado consignará en sus Presupuestos Generales la adecuada dotación a la Iglesia católica con carácter global y único, que será actualizada anualmente' (art. II, 4). El nuevo sistema se podrá aplicar después de tres ejercicios completos desde la firma de este Acuerdo. Entre tanto, es decir, mientras no se aplique el nuevo sistema el Estado consignará una dotación adecuada a la Iglesia en sus Presupuestos. La formulación es perfectamente exacta en cuanto al tiempo de su aplicación. No dice que esta forma de dotación de la Iglesia durará tres años, sino que esta forma se aplicará mientras no se aplique el nuevo sistema. Puede durar tres o más años, como de hecho ha durado.

Hasta que el Estado determine la aplicación del nuevo sistema se aplicará el sistema vigente a la entrada en vigor del Acuerdo. Este sistema era distinto del sistema empleado en el Concordato. El actualmente vigente era el empleado el año 1978 en el que el Estado, a solicitud de la Conferencia Episcopal, entregaba a ésta una cantidad global y única, una vez de entregar a cada Diócesis según el número de piezas eclesiásticas y demás subvenciones consignadas en el Concordato. La distribución la hace la Conferencia Episcopal según los módulos de distribución aprobados por Ella.

En el Protocolo final del Acuerdo se establece la forma de constitución de la cantidad global en los Presupuestos Generales. Es muy importante esta constitución, porque ha de servir de base para la cantidad global que en años sucesivos vaya a entregar a la Iglesia, actualizada según aplicando las normas de actualización de dotaciones a las instituciones.

El Acuerdo dice: 'La dotación global en los Presupuestos generales del Estado se fijará cada año, tanto durante el plazo exclusivo de tal ayuda, como

el período de aplicación simultánea del sistema previsto en el Art. II, apartado 2, de este Acuerdo, mediante la aplicación de la cuantificación que inspiren los correspondientes Presupuestos Generales del Estado, congruentes con los fines a que destine la Iglesia los recursos recibidos del Estado en consideración a la Memoria a la que se refiere el párrafo siguiente'.

La Iglesia en la Memoria de la que habla a continuación el Protocolo presentará al Estado la aplicación de los fondos, proyectada por la Iglesia y realizada dentro del conjunto de sus necesidades, de las cantidades a incluir en el Presupuesto o recibidas del Estado el año anterior. Esta Memoria se presenta anualmente.

Una vez presentada esta Memoria por la Iglesia, el Estado cuantificará la cantidad a entregar a la Iglesia de acuerdo con los criterios de cuantificación que inspiren los Presupuestos del Estado en congruencia con los fines de la Iglesia.

Ya hemos indicado que aun esta forma de dotación ha pasado a ser una dotación global y única y que contiene tanto la dotación del culto y clero del Concordato, como las diversas subvenciones que venían en él.

La dotación se actualizará anualmente, como hemos indicado, según los módulos de actualización establecidos en los Presupuestos y de acuerdo con la Memoria presentada por la Iglesia. De este sistema de actualización en el Acuerdo se habla tanto cuando se haga uso del sistema de entregar a la Iglesia una partida del presupuesto como cuando se emplee el sistema del impuesto y presupuesto. Creemos que también se ha de hacer esta actualización cuando se emplee el sistema tributario solamente, pero el Acuerdo no dice expresamente nada de ello.

Este sistema debía durar, como mínimo tres años o tres ejercicios económicos completos. Pero, como el nuevo sistema era potestativo, ha durado muchos años más. Podía haber entrado en vigor en el ejercicio de 1982 y no ha entrado hasta el año 1988, en cuyos Presupuestos empezará el sistema de impuesto y Presupuesto que ha de durar tres años.

2. Período segundo. Aportación tributaria con complemento presupuestario

Este es el período denominado de transición. En efecto, desde que se inicie el sistema de aportación tributaria hasta que se imponga definitivamente el sistema exclusivo del impuesto ha de haber un período de tres años: 'Transcurridos tres ejercicios completos desde la firma de este Acuerdo, el Estado podrá asignar a la Iglesia católica un porcentaje de la imposición sobre la renta o patrimonio u otro de carácter personal, por el procedimiento técnicamente más adecuado' (art. II, 2).

Para que el Estado pueda entregar una parte del impuesto será necesario que cada contribuyente manifieste expresamente en la declaración respectiva su voluntad acerca del destino de la parte afectada: 'Para ello será preciso que cada contribuyente manifieste expresamente en la declaración respectiva, su voluntad acerca del destino de la parte afectada' (art. II, 2). El Estado en-

tregará a la Iglesia lo que recaude en este impuesto en el que los contribuyentes declaren que su porcentaje vaya a la Iglesia. Pero, como en una primera aplicación del nuevo sistema sería imposible acertar con la cantidad que debe entregar a la Iglesia, el Estado completará la cantidad recaudada del impuesto con una partida del presupuesto, de manera que de las dos cantidades, la recaudada del impuesto y de la partida del presupuesto, entregue el Estado a la Iglesia la cantidad que le corresponda.

Como hemos explicado arriba este período de transición se establece para que efectivamente el sistema del impuesto sea eficaz y adecuado. En efecto, calcular sin datos objetivos cuántos van a declarar que su voluntad es de que su porcentaje se aplique a la Iglesia y qué impuestos pagan es imposible. Y sin eso no se puede establecer una cuota adecuada. Pero, si durante tres años la suma total se forma del impuesto y de una partida del presupuesto, se puede calcular cuántos van a declarar en el próximo año económico poco más o menos a favor de la Iglesia y en el tercer año se puede llegar ya a un cálculo casi exacto de cuántos y de qué clase de contribuyentes son los que declaran. Y con estos datos se puede establecer una cuota que casi exactamente dé la cantidad que se quiere obtener.

Hecho el cálculo de la cuota en segundo año, como es de suponer que la cantidad recaudada del impuesto sea superior a la del año anterior, la partida del presupuesto a entregar a la Iglesia irá disminuyendo, porque de ambos sumandos hay que formar una determinada cantidad. Si uno de los sumandos aumenta el otro ha de disminuir para constituir la misma suma.

Por eso el Acuerdo dice: 'Durante el proceso de sustitución, que se llevará a cabo en el plazo de tres años la dotación presupuestaria se minorará en cuantía igual a la asignación tributaria recibida por la Iglesia Católica' (artículo II, 4).

La forma de determinación de la cantidad a entregar a la Iglesia se ha de hacer como hemos explicado en el período primero.

Este período no podía empezar hasta pasados tres ejercicios completos desde la firma del Acuerdo. Una vez pasados esos tres períodos el Estado podía aplicar el sistema de transición o segundo período cuando quisiera. De hecho, como ya hemos indicado, ha tardado 8 años en aplicarlo. Pero lo que el Acuerdo determina taxativamente es que este período de transición se ha de verificar en tres años: 'Durante el proceso de sustitución que se llevará a cabo en el plazo de tres años...' (art. II, 4).

Como este proceso de sustitución se empieza en el ejercicio de 1988, ha de terminar en el ejercicio de 1990 y en el ejercicio de 1991 ha de empezar el período definitivo en el que se aplicará el sistema tributario como única fuente de dotación de la Iglesia.

En el proyecto de Ley de Presupuestos del año 1988 se establece ya el sistema de sustitución: 'Asignación tributaria a fines religiosos y otros'.

Uno. En ejecución de lo previsto en el art. II del Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Asuntos Económicos, de 3 de enero de 1979, a partir de 1988 se destinará un porcentaje del rendimiento del impuesto

sobre la Renta de las personas físicas a fines religiosos y a otros de carácter cultural, asistencial o educativo.

Dos. Dicho porcentaje se fijará en la Ley de Presupuestos cada año sobre la cuota íntegra del impuesto resultante de las declaraciones presentadas por los sujetos pasivos.

A estos efectos, se entenderá por cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas físicas, la resultante de aplicar sobre la base imponible del tributo, conforma al artículo 13 de la Ley 44/1978 de 8 de septiembre, la tarifa establecida en el art. 28 de la misma Ley.

Tres. El porcentaje aplicable en las declaraciones correspondientes al período impositivo de 1987, será el 0,5239 por ciento.

Cuatro. Los sujetos pasivos podrán indicar en la declaración su voluntad de que el porcentaje correspondiente a la cuota íntegra se destine:

- a) al sostenimiento económico de la Iglesia; o
- b) a los otros fines que establece el apartado uno de este artículo.

En caso de que no manifiesten expresamente su voluntad en uno u otro sentido, se entenderá que optan por los fines de la letra b). Este proyecto ha sido aprobado sin modificación en estos puntos (B.O.E. 24-12-87).

Está bien asumida en la Ley la normativa del Acuerdo. El Estado determina que va a destinar a fines religiosos y otros de carácter cultural, asistencial o educativo un porcentaje del impuesto sobre la renta de las personas físicas. La aplicación a unos fines u otros se hará según la declaración de los contribuyentes que en su declaración sobre la Renta podrán manifestar su voluntad por la que quieren que su porcentaje se destine a un fin concreto de los indicados por la Ley. Y si no hicere ninguna declaración se aplicará su porcentaje a los fines culturales o asistenciales o educativos.

El porcentaje se fijará cada año en la Ley de Presupuestos sobre la cuota íntegra del impuesto resultante de las declaraciones anuales presentadas por los sujetos pasivos.

La cuota fijada para este año es el de 0.5239.

La Iglesia no recibirá en este período de sustitución recursos interiores a la dotación presupuestaria de 1987, actualizada anualmente (ibid. 5).

Los recursos que reciba constarán de dos sumandos: uno de la aportación tributaria según la cuota señalada y otro, de una partida del presupuesto hasta que la suma total sea equivalente a la del presupuesto del año 1987, actualizada cada año. Pero esta partida se minorará en la proporción de la cuantía de la asignación tributaria, porque de las dos partidas, la tributaria y la del presupuesto se debe conseguir una determinada cantidad. Por lo tanto, cuanto aumente la asignación tributaria disminuirá la partida presupuestaria, para llegar con los dos a la cantidad fija determinada que el Estado debe liquidar a la Iglesia (ibid. 5).

A partir de 1991 y en tanto operan las previsiones del apartado 5 del

art. II del Acuerdo con la Santa Sede, el sistema de dotación presupuestaria a la Iglesia Católica quedará definitivamente sustituido por el de asignación tributaria (cf. *ibid.* cinco).

En este sistema de transición como en el sistema definitivo es importante la declaración de cada contribuyente. De esta declaración depende el porcentaje que el Estado vaya a señalar, para obtener la cantidad suficiente para entregar a la Iglesia. En el período segundo o de sustitución, si por ese porcentaje no se consigue la cantidad o dotación requerida, se suplirá por una partida del presupuesto, pero cuando se llegue al sistema definitivo solo dependerá la dotación de la cuota íntegra del Impuesto sobre la renta resultante de las declaraciones de los sujetos pasivos.

De ahí la importancia de las declaraciones. Ello exigirá que la Iglesia procure informar debidamente a sus fieles de este sistema y, al mismo tiempo, de la obligación de cooperar al sostenimiento económico de la Iglesia que puede hacerse de esta manera, mientras la Iglesia no opte por un sistema propio de autofinanciación.

3. Período tercero. Sistema de aportación tributaria

Al terminar el período de transición o sustitución, o sea el ejercicio de 1991, el Estado asignará a la Iglesia solamente lo que se recaude por medio del impuesto que hemos explicado más arriba, y no recibirá ninguna partida del Presupuesto (cf. *Proyec. Ley Presupuesto 1988*, cinco).

Para ello el Estado habrá hecho ya sus cálculos de contribuyentes que declaren a favor de la Iglesia y determinará según el número y clase de contribuyentes el porcentaje por el que se consigue obtener la cantidad apropiada que haya de liquidar a la Iglesia.

Esto no empece que algún año la aportación de los contribuyentes supere la cantidad prevista por el Estado, o, a la inversa, no llegue a esa cantidad. Creemos que en el Acuerdo no está prevista la solución del caso. Pero cuando tuviere lugar una situación de este estilo el Estado en la Ley de Presupuestos dará una solución adecuada.

Este sistema podría dar a entender que los que pagan el impuesto para la Iglesia deben pagar más impuestos que los demás contribuyentes, lo que supondría una discriminación manifiesta por motivos religiosos. Pero no es así, como lo hemos explicado más arriba y aparece claramente en el Proyecto de Ley de Presupuestos para el año 1988. El Estado destinará un porcentaje del rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las personas físicas a fines religiosos, culturales, asistenciales o educativos. Para hacer efectivo el destino de estos bienes los contribuyentes tienen que declarar a cuál de estos destinos quieren aplicar su porcentaje, a fines religiosos, culturales, asistenciales o educativos. Y el Estado destinará esos porcentajes a esos fines. Y, si alguien no hiciera su declaración, los destinará a los fines asistenciales, culturales o educativos. Todos pagarán el mismo impuesto, pero el destino del porcentaje se-

ñalado por el Estado para esos fines depende de la previa declaración de los contribuyentes.

El Proyecto de Ley de Presupuestos que, en general, asume bien el contenido del Acuerdo, en un punto, tanto para el período de transición como el definitivo, reduce las fuentes del porcentaje. Porque en el Acuerdo se habla del impuesto sobre la renta, patrimonio u otro de carácter personal, mientras en el Proyecto solo se habla del impuesto sobre la Renta. Como el porcentaje y su fuente ha de señalarlo el Estado, en adelante, mientras en otras Leyes no cambie las fuentes de ese porcentaje solo habrá de atenerse al impuesto sobre la Renta.

Hemos visto algún autor que dudaba de si se entendía entre las personas obligadas a esta declaración también las personas jurídicas. Y salía de la duda indicando que en el nuevo Concordato italiano solo se habla de personas físicas. Ya no hay duda alguna en España sobre la cuestión, porque en el Proyecto de Ley de Presupuestos se habla solamente de personas físicas. Por lo tanto la obligación alcanza solamente a estas personas. Las personas jurídicas no tienen obligación de hacer una declaración de su voluntad a favor de la Iglesia u otros fines, porque el Estado solo va a destinar a los fines religiosos, culturales, asistenciales o educativos los rendimientos del Impuesto sobre la renta de las personas físicas. La solución parece correcta, porque si también se comprendieran en ese porcentaje las aportaciones de las personas jurídicas, no se evitaría del todo lo que en ese Acuerdo se ha querido evitar, que haya personas que contra su voluntad aporten algo a la Iglesia. En las personas jurídicas, aun cuando los bienes jurídicamente pertenecen a la persona jurídica, sin embargo, en realidad esos bienes provienen de determinadas personas que los han invertido en esa persona jurídica. Y pudiera suceder que alguna de esas personas no quisiera que su porcentaje fuera a fines religiosos y, concretamente, a la Iglesia.

A partir del ejercicio económico de 1991 este sistema de aportación tributaria será único y definitivo. Solamente desaparecerá o cuando el Estado y la Iglesia modifiquen sus Acuerdos o cuando la Iglesia, por su parte, logre una autofinanciación y con ello no reciba aportación alguna del Estado. La Iglesia ha declarado solemnemente esta voluntad de autofinanciación en el mismo Acuerdo: 'La Iglesia Católica declara su propósito de lograr por sí misma los recursos suficientes para sus necesidades' (art. II, 5).

Indicaremos, sin embargo, cuando hablemos de los títulos que justifican la aportación, que si uno de esos títulos es la acción de la Iglesia en bien de la Nación, aun cuando la Iglesia se autofinancie, si sigue aportando ese beneficio a la sociedad, ésta debe compensarle de alguna manera, porque el Estado recibe un beneficio de la Iglesia. Pero si eso sucediera, como dice el Acuerdo, ambas partes se pondría de acuerdo para sustituir un sistema de colaboración económica en otros campos (cf. art. II, 5).

Un sistema similar a éste han acordado en Italia el Gobierno y la Santa Sede. A partir del año financiero de 1990, una cuota del 8 por mil del impuesto sobre la renta de las personas físicas, liquidada por las oficinas de

recaudación basada en las declaraciones anuales, quedará destinada, en parte, a fines de interés social o de carácter humanitario, bajo la gestión del Estado, y, en parte, a fines religiosos, bajo la gestión directa de la Iglesia católica⁴⁰.

Los destinos de los que se habla en el párrafo precedente se establecen por la elección expresa de los contribuyentes, en base a la declaración anual de la renta. En caso de no declaración expresa de parte de los contribuyentes el destino será establecido en proporción a las declaraciones expresas (cf. art. 47). El destino de las declaraciones no expresas, no se aplica como en el Acuerdo español que se destinan a fines no religiosos, sino en proporción de las declaraciones expresas. Es decir, y según la proporción de éstas, lo que equivale que la normativa desea que todos hagan su declaración, porque de lo contrario se va a aplicar su porcentaje no según su voluntad, sino la voluntad de los que han hecho declaración expresa. La solución de los Acuerdos de la Santa Sede y del Gobierno español es más respetuosa con los contribuyentes, porque da la opción a no declarar su voluntad, pero al mismo tiempo indica que su porcentaje se dedicará a determinados fines. Lo que induce a los contribuyentes a hacer una declaración si no quieren que se aplique a esos fines y hacer que se cumpla su deseo. Mientras que en el Acuerdo italiano la aplicación se hace en función de las declaraciones de los demás y en proporción al número de las mismas.

V. TITULOS DE APORTACION

El Acuerdo sobre Asuntos Económicos habla de dar un nuevo sentido a los títulos de aportación económica 'Dado el espíritu que informa las relaciones entre la Iglesia y el Estado, en España resulta necesario dar un nuevo sentido tanto a los títulos de aportación económica como al sistema según el cual dicha aportación se lleve a cabo' (Introducción). Pero no dice nada de esos títulos cuáles son ni del nuevo sentido que haya que darles. Solamente alude al espíritu que informa las relaciones de la Iglesia y el Estado en España. Parece que lo que han querido decir que estas relaciones se fundan en bases distintas en que se crearon y funcionaron las obligaciones económicas durante el tiempo del Concordato.

En efecto, el Estado que firmó el Concordato era confesional (Concor. art. 1) el Estado que ha hecho los Acuerdos se declara aconfesional (Const. art. 16). El primero reconocía a la Iglesia como sociedad perfecta, con todas las consecuencias que esto implicaba; el de los Acuerdos reconoce a la Iglesia solamente como una Institución religiosa a la que reconoce una personalidad, pero sin que la considere como sociedad perfecta.

Por otro lado, la misma Iglesia no se considera ya como sociedad perfecta, sino como Pueblo de Dios. La Iglesia a la luz del Vaticano es una Comunidad

40 'Instrucción del Card. Casaroli en aplicación del Concordato italiano', AAS. 77 (1985) p. 576.

de creyentes que participan en la misma fe, en los mismos sacramentos y están incorporados a una estructura externa presidida y regida por el Papa.

Las relaciones mutuas se basaban en la teoría de la potestad indirecta de la Iglesia, en la que por razón de su fin espiritual la Iglesia era superior al Estado y éste estaba supeditado a aquella en todo aquello que tuviera algún aspecto religioso. Ahora sin embargo, el fundamento de las relaciones entre la Iglesia y el Estado es la mutua cooperación en el servicio de la vocación personal y social del hombre: 'La comunidad política y la Iglesia son independientes y autónomas cada una en su propio terreno. Ambas, sin embargo, están al servicio de la vocación personal y social del hombre. Este servicio lo realizarán con tanta mayor eficacia, para bien de todos, cuanto mejor cultiven entre sí una sana cooperación habida cuenta de las circunstancias del lugar y tiempo' ⁴¹.

Estas nuevas relaciones exigían un nuevo planteamiento de las relaciones de hecho en sus diversos aspectos y también en el campo económico. Los títulos de la aportación del Estado no podían ser los mismos.

En primer lugar al no ser el Estado confesional, la ayuda económica que podía estar basada en el servicio religioso de la Iglesia a la religión del Estado carecía de sentido. Al ser el Estado confesional éste tiene que ofrecer a los ciudadanos un servicio propio de religión. Y como se declaraba católico el Estado y este servicio lo prestaba la Iglesia, el Estado debía sostener económicamente ese servicio. Los ciudadanos tenían derecho y obligación de practicar la religión del Estado y éste debía prestarles los medios para la práctica de esa religión, porque era un derecho de ellos. Este servicio lo prestaba la Iglesia y el Estado debía tratar a la Iglesia en el campo económico como a otras instituciones que prestaban un servicio al ciudadano.

Pero, si una confesión religiosa no tiene carácter estatal, el Estado no está obligado a ayudar económicamente a una institución religiosa por motivos estrictamente religiosos. Es cierto que el Estado debe dar los medios suficientes a sus ciudadanos para que puedan cumplir con sus deberes religiosos, porque éste es un derecho de todo ciudadano. Pero en ese caso los ciudadanos que necesitan una institución para el cumplimiento religioso deberán sufragar los gastos de ésta institución, porque el Estado por ese motivo religioso no tiene una obligación de sufragar los gastos, sino de hacer posible que los ciudadanos puedan, si quieren, cumplir con sus deberes. Los Obispos españoles lo decían muy bien: 'No es exclusiva de España la asignación a la Iglesia católica u otras confesiones de una determinada partida del presupuesto estatal, destinada a facilitar su labor. Ni siquiera se reduce a Estados que como el nuestro sean confesionales' ⁴².

El estado puede destinar una partida para facilitar la labor de la Iglesia u otra confesión, pero no está obligado por su carácter religioso, sino por otros motivos en los que se pueda fundar esa ayuda del Estado. Y no es necesario

41 Conferencia Episcopal española, *Sobre la Iglesia y la Comunidad política*, n. 42.

42 Conferencia Episcopal española, op. cit., n. 60.

que sea confesional, sino aun cuando sea aconfesional, puede ofrecer esa ayuda, pero no por razón estrictamente religiosa.

En las relaciones anteriores, además de esta confesionalidad, el Estado basaba su aportación en dos títulos especiales: una, indemnización por pasadas desamortizaciones y segunda, como contribución a la obra de la Iglesia en favor de la nación (cf. Concor. 19, 2).

Actualmente muchos autores consideran que las pasadas desamortizaciones no se pueden alegar como título que justifique una aportación. El Profesor Albiñana dice: 'Cualquiera que sea el juicio que merezca la desamortización sin la correspondiente indemnización, es decir, confiscatoria, parece evidente que los bienes ocupados por el Estado español en el siglo XIX sin compensación, no pueden constituir 'ad infinitum' el respaldo financiero de las dotaciones eclesiásticas que vienen figurando en los Presupuestos del Estado desde hace un siglo —con excepción del período de la II República española y no en toda su extensión—. No hay imposición de capital que genere una renta sin plazo determinado o vitalicio en la magnitud que se viene aludiendo'⁴³. Mostaza es de la misma opinión y aduce como argumento que 'el Estado no puede prolongar indefinidamente obligaciones jurídicas contraídas en el pasado con dicho carácter indemnizatorio'⁴⁴.

Es cierto que una imposición de un capital no produce una renta sin plazo y es también cierto que el Estado no puede prolongar indefinidamente obligaciones contraídas en el pasado. Pero creemos que aquí no se trata de un capital impuesto por la Iglesia, sino un capital arrebatado a la Iglesia y, por lo tanto, hay que considerar y probar que ese capital robado ha sido devuelto, para que cese la obligación; y en cuanto a la prolongación indefinida de las obligaciones depende de la naturaleza de las mismas. Si el Estado ha robado unos bienes siempre tendrá la obligación de devolverlos mientras no termine su devolución o el dueño no lo condone. Por eso, creemos que habría que calcular si realmente el Estado ha devuelto los bienes que desamortizó con sus intereses, o si la Iglesia ha condonado ya esa deuda.

De todas maneras parece que esto último tiene ciertos visos de probabilidad, porque en los Acuerdos no se hace alusión a este título, lo que indicaría que la Iglesia considera ya extinguida esa deuda que el Estado tuviera con Ella por este título.

En el Acuerdo económico no se dice nada de los títulos concretos de aportación, aunque en la introducción se hacía referencia a dar un nuevo sentido a los títulos de aportación económica. Al hablar de títulos de aportación parece que entiende que hay más de uno; pero como la doctrina no admite ya el título de indemnización, creemos que hay un título solamente válido,

43 C. Albiñana García-Quintana, 'Régimen jurídico-económico de la Iglesia en España', en *Constitución y Relaciones*, p. 105.

44 A. Mostaza, 'Dotación estatal a la Iglesia', en *Iglesia y Estado en España*, p. 168; A. Arza, 'Impuesto religioso', en *Vida nueva* (23 de noviembre de 1978) pliego, pp. 28-29. Corral es de la opinión de Mostaza, pero con alguna matización en orden a buscar otro fundamento de dotación.

que es el del servicio o contribución a la obra de la Iglesia en favor de la nación. La misión de la Iglesia es difundir el Evangelio en el mundo. Pero la doctrina evangélica no solo comprende las relaciones del hombre con Dios, sino que comprende también todo aquello que vaya ordenado a la plena realización del hombre en sus relaciones con Dios, con los demás hombres, tanto en su dimensión personal como social. Esta formación humana que la Iglesia da a los hombres no es una formación puramente abstracta y teórica, sino llega hasta la conducta de los hombres en su vida práctica, haciendo de ellos unas personas honradas, buenos ciudadanos, que impregnan la sociedad de la doctrina evangélica de amor y hacen de la convivencia humana una convivencia entre hombres en orden y armonía que es un bien social de gran valor para el Estado. La misión principal de los seglares cristianos es impregnar de espíritu evangélico las realidades temporales⁴⁵.

Tanto los individuos como la Iglesia entera, como institución, trabajan no solo aisladamente, sino también colectivamente y crean obras e instituciones por las que realizan una serie de funciones que suplen realizaciones que debería hacer el Estado y no las hace. Como realizador del bien común debería hacer muchas cosas que debería llevar a cabo, pero que no las hace. La Iglesia suple de alguna manera ese deber del Estado. No realiza esas funciones por encargo del Estado, sino en cumplimiento de su misión; pero, al mismo tiempo, lleva a efecto cosas que el Estado debería hacer como su propio fin. No vamos a enumerar las series de obras y actividades que la Iglesia ha realizado y realiza en nuestros días en el campo cultural, asistencial, en atención a toda clase de marginados etc. Todo esto repercute en bien de la sociedad, pero la valoración de estas acciones de la Iglesia no es cuantificable materialmente por la naturaleza de las mismas acciones y, en muchos ambientes, porque creen que, como son acciones que la Iglesia debe realizar, no debe compensarlas el Estado. Es cierto que la Iglesia no hace todo esto por una remuneración, pero, como el Estado se beneficia de ellas, debe darle esa contraprestación, primero, como compensación del servicio que le ha prestado y después para que la Iglesia pueda seguir haciendo el mismo trabajo en bien de la sociedad. Esto lo traducía muy bien el Concordato de 1953: 'como contribución a la obra de la Iglesia en favor de la Nación' (art. 19, 2).

Recogieron muy bien esta idea del servicio prestado por la Iglesia al Estado los obispos españoles: 'mayor importancia, si cabe, se concibe hoy al dato de que la Iglesia Católica, inspirada en el Ministerio de la Encarnación en el amor evangélico a los hombres, ha empeñado siempre y sigue empeñando grandes esfuerzos en la creación y mantenimiento de centros docentes, hospitales, asilos de ancianos, viviendas, centros juveniles y toda clase de servicios de asistencia y promoción. A lo largo de la historia la Iglesia ha ido muchas veces por delante del Estado en la atención a incontables necesidades de los hombres; y todavía hoy, en el ambiente nacional y mundial, la Iglesia cons-

45 Con. Vat. II, *Apostolicam Actuositatem*, n. 2.

tituye un factor incalculable de bienestar social, conocido y estimado sin disolución por sus generosos servicios a la humanidad.

'Nada puede reclamar la Iglesia por estos servicios. Siempre serán menores de lo que exige de sus miembros nuestra condición de discípulos de Cristo, que se hizo uno de nosotros y murió por nosotros. La Iglesia se presenta en el Concilio como maestra de la humanidad y servidora de los pobres. Y cualquier ayuda que reciba de persona e instituciones va destinada al servicio de Dios y a la salvación de los hombres. Aunque es natural que para desarrollar plenamente su misión necesita de medios materiales, una Iglesia rica carece de sentido.

'A esta luz deben mirarse todos los sistemas vigentes en el mundo de ayuda estatal a la labor de la Iglesia, a los que nadie califica de privilegios. Y en estos principios se inspiran las prestaciones que Ella viene recibiendo del Estado español' ⁴⁶.

La ayuda del Estado a la contribución de la Iglesia en bien de la Nación, en último término es una ayuda que presta a los ciudadanos, porque la Iglesia recibe esa ayuda para trabajar por los hombres. Y, por ello, aunque directamente, el Estado dé la ayuda a la Iglesia, indirectamente da su ayuda a sus propios ciudadanos.

Ya hemos indicado antes que el Estado tiene que dar a sus ciudadanos la posibilidad de realizar su derecho a desarrollar el carácter religioso de la persona, porque es un derecho. Y, si bien este derecho de los ciudadanos no prueba que tenga que dar una ayuda económica especial a la Iglesia, prueba suficientemente que debe ayudar a los ciudadanos al ejercicio de ese derecho. Y la ayuda que da a la Iglesia o a otras confesiones religiosas no es más que esa ayuda a los ciudadanos: 'Cualquier Estado que reconozca el hecho religioso, como integrante del bien común —y en España sería totalmente ciego si no lo reconociese— tiene que colaborar económicamente con la Iglesia o o Iglesias que fomentan esos valores' ⁴⁷. Y de hecho, el Estado reconoce el valor social de las religiones, y, en especial, de la Iglesia Católica, que constituye un elemento esencial en la historia, en la cultura española y que es factor de convivencia y de paz, como decía Marcelino Oreja, en el debate sobre la aprobación de los Acuerdos ⁴⁸.

Esta ayuda económica del Estado ha de ser la parte de colaboración del Estado en bien de los ciudadanos y, en último término, de la Nación, cuya consecución es el fin propio del Estado. La Iglesia, por su parte, no en función de esa ayuda, sino en función de su propia misión, seguirá aportando esa colaboración con el Estado en pro de todos los ciudadanos y terminalmente de la Nación entera. El porcentaje de esta ayuda se ha de determinar como hemos

46 Conferencia Episcopal española, op. cit., n. 60.

47 A. Mostaza, op. cit., p. 172.

48 M. Oreja, 'Discurso en el Congreso de los Diputados' (13-9-1979): 'El Estado reconoce el valor social de las religiones, y en particular de la Iglesia católica, que constituye un elemento esencial en la historia de la cultura española y que es factor de paz y convivencia' (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*), n. 29, p. 1975.

indicado arriba, mediante la Memoria que la Iglesia presente al Estado, en la que señale la liquidación de la ayuda del año anterior y las necesidades para el período económico siguiente.

Cabría afirmar aquello de que 'nadie odia su propia carne'; pues bien, si el Estado, por no prestar esta ayuda a la obra de la Iglesia, ésta dejara de prestarla, se dañaría a sí mismo, porque los que sufrirían las consecuencias de esa falta del servicio de la Iglesia serían sus propios ciudadanos y, en último término, la Nación.

VI. VENTAJAS DEL ACUERDO

1. Con este sistema la Iglesia adquiere cierta independencia, aunque limitada del Estado; porque la aportación depende también de los contribuyentes y una vez manifestada la voluntad de éstos, el Estado no puede dejar de cumplirla. Es también cierto, sin embargo, que tanto la constitución de este impuesto y este sistema depende del Estado, lo mismo que su gestión, por lo que no se puede decir que sea la Iglesia independiente en la recepción de esta dotación, aunque sí es algo más independiente que en el sistema de aportación presupuestaria.

2. El impuesto tiene cierto carácter de voluntariedad, dentro de la obligatoriedad del impuesto como impuesto estatal. Como impuesto estatal es obligatorio, pero el que lo tiene que pagar, *voluntariamente* puede determinar que su porcentaje vaya destinado a la Iglesia. Puede ser un buen medio de educación de los fieles para promover su voluntariedad en la ayuda económica a la Iglesia.

3. Aunque no se puede evitar que haya personas que por sus convicciones personales no quieran aceptar ninguna aportación del Estado a la Iglesia, se puede llegar a hacer comprender a la gente de buena voluntad que esta aportación del Estado, en último término, no es más que una ayuda indirecta a los ciudadanos y que no supone ninguna extorsión a nadie en orden a pagar cierta cantidad a la Iglesia. Nadie, si no quiere, se verá obligado a dar nada a la Iglesia.

4. Se salva hasta la apariencia de violación de libertad religiosa que podía haber en el sistema de ayuda presupuestaria. Porque, como hemos indicado, nadie que no quiera dará absolutamente nada a la Iglesia. Bastará para ello que declare que su porcentaje se destine a otros fines, culturales, asistenciales o educativos o simplemente no declare nada.

5. Aun cuando algunos han puesto reparos a este sistema desde la Constitución, no parece que los argumentos que aducen tengan mayor fuerza, como ya hemos indicado algo más arriba y lo expondremos entre los inconvenientes que se señalan al sistema. Por eso parece que es una ventaja del sistema que sea plenamente acorde con la Constitución.

6. Parece también que se puede señalar como una ventaja que el Estado haya asumido en una cantidad única y global toda su aportación acordada con la Iglesia, sin estar pendiente de la forma de distribución de lo recaudado y no estando pendiente de subvenciones prometidas en el Acuerdo. Y dentro de esta forma del sistema el hecho de entregarlo globalmente a la Conferencia episcopal es una concesión de mayor independencia a la Iglesia y, al mismo tiempo, evita toda la problemática de apreciación de las diversas situaciones en la Iglesia para su distribución.

VII. ALGUNAS OBJECIONES

1. La objeción fundamental que suelen plantear es no contra este sistema en concreto, sino contra la aportación económica del Estado a la Iglesia. Ya hemos indicado los motivos en que puede fundarse esta aportación, que no supone ningún privilegio, sino una compensación de la acción benéfico-social de la Iglesia en la sociedad. Por eso, no vamos a repetir lo ya dicho más arriba.

2. En este sistema se consigue que nadie aporte algo a la Iglesia contra su voluntad, pero tampoco se consigue una independencia absoluta de la Iglesia en relación con el Estado, porque el sistema está impuesto por el Estado y el impuesto del que se nutre la dotación es un impuesto estatal. Es cierto que el destino a una finalidad religiosa, en concreto a la Iglesia, lo señala el contribuyente, pero eso no priva al impuesto de su naturaleza estatal y de su establecimiento por el Estado. Hay algo más de personalidad y algo más de voluntariedad que en el sistema de aportación presupuestaria, pero no hay una independencia total del Estado.

Ya hemos indicado que una independencia absoluta del Estado solo se consigue por el sistema del impuesto religioso-eclesiástico establecido y gestionado por la Iglesia o por el sistema del patrimonio eclesiástico o por las aportaciones de los fieles sin ningún sistema especial. Pero, como ya hemos indicado, todos estos sistemas son inadecuados para sufragar, al menos de momento, los gastos de la Iglesia. Pero, además, aun cuando se condicione en cierto grado la independencia, la Iglesia puede recibir del Estado aquello que le deben en compensación de sus servicios.

Sería interesante que la Iglesia tuviese satisfechas sus necesidades por las aportaciones de los fieles, pero, al mismo tiempo, pudiera recibir estas aportaciones del Estado para ampliar así su acción humanitaria y social.

3. Tal vez se podía objetar que en este sistema, aun cuando directamente no aportan nada a la Iglesia, sin embargo, por razón de este impuesto los ciudadanos están obligados a pagar un porcentaje mayor de impuestos. Si el Estado no tuviera que pagar nada a la Iglesia, ese porcentaje o ese tanto por ciento no tendrían que pagarlo los que quieren que su porcentaje vaya a la Iglesia; pero tampoco pagarían lo equivalente los demás contribuyentes que

lo hacen a fines sociales. Así sería, efectivamente, si el Estado estuviera decidido a suprimir ese impuesto de carácter social. Pero no consta que esté dispuesto a hacerlo.

4. Siguiendo esta misma orientación algunos han señalado que los que indican su voluntad de que su porcentaje se destine a la Iglesia contribuyen en menor grado al sostenimiento de los fines sociales del Estado. Pero esto no es verdad. Porque el fenómeno religioso es también un fenómeno social y contribuir a su desarrollo o a su mantenimiento equivale a contribuir a la promoción de los fines sociales del Estado.

Pero, además, la aportación a la Iglesia hace posible que la acción social de la Iglesia siga existiendo y produciendo sus efectos. Luego, al menos, indirectamente, siguen colaborando a los fines sociales del Estado en el mismo grado que los que directamente aportan su porcentaje a esos fines mediante su declaración de voluntad.

5. Ya hemos aludido más arriba a la opinión de algunos que consideran que este sistema es anticonstitucional, porque obliga a hacer una declaración de la propia religión contra el art. 16, 2 de la Constitución. Ya hemos indicado que, en primer lugar, nadie está obligado a hacer la declaración. Así lo indica claramente el Acuerdo y lo recoge el Proyecto de Ley de Presupuestos: 'Para ello, será preciso que cada contribuyente manifieste expresamente en la declaración respectiva, su voluntad acerca del destino de la parte afectada. En ausencia de declaración, la cantidad correspondiente se destinará a otros fines' (AE II, 2). Y el Proyecto de Ley de Presupuestos del año 1988 indica lo mismo: 'Cuatro. Los sujetos pasivos podrán indicar en la declaración su voluntad de que el porcentaje correspondiente a su cuota íntegra se destine:

- a) al sostenimiento económico de la Iglesia; o
- b) a los otros fines que establece el apartado uno de este artículo.

En caso de que no manifiesten expresamente su voluntad en uno u otro sentido, se entenderá que optan por los fines de la letra b)'. Está, pues, bien claro que pueden no hacer una declaración expresa.

Pero, aun cuando hagan la declaración a favor de la Iglesia, no se les exige la manifestación de su religión, sino solamente su voluntad de destino de su porcentaje, que no implica la declaración de su religión, sino simplemente de su voluntad de destino de su porcentaje. Un católico podrá no declarar nada y su porcentaje se destinará a los fines no religiosos, o un no católico podrá destinar a la Iglesia, porque cree que va a aplicar bien lo que él aporta para ese fin. Otra forma de declaración es la del sistema alemán, donde hay que declarar la religión misma, porque el impuesto está establecido por la Iglesia u otra confesión religiosa y el impuesto se cobra por la religión misma, y la prueba de esa religión se ha de hacer por la propia confesión de los contribuyentes.

6. Hay, también, una dificultad de carácter técnico y es que no está determinado ni en los Acuerdos ni en el Proyecto de Ley la forma en que

pueden pagar los que deseen hacerlo cuando no están obligados a pagar el impuesto o están exentos del mismo. Lógicamente el Estado no puede señalar esta forma, porque para él los que tienen que indicar el destino del porcentaje son los que tienen que pagar el impuesto; si no tienen que pagar el impuesto, porque no están obligados o porque están exentos no tienen que hacer ninguna declaración del destino de su porcentaje, porque no están obligados a hacer la declaración del impuesto.

La única solución consistirá en que la Iglesia eduque a todas estas personas para que voluntariamente den directamente a la Iglesia lo que quieran dar.

En situación parecida se encontrarán los que defraudando al fisco no pagan los impuestos o los pagan en cantidad menor, con la diferencia de que éstos están obligados al pago del impuesto. Entre éstas puede haber personas que, aun no queriendo pagar los impuestos al Estado, quisieran dar su parte correspondiente a la Iglesia. No lo podrán hacer por el sistema de la aportación tributaria. La única forma de dar a la Iglesia lo que le corresponda es la entrega directa y voluntaria a la Iglesia. Ciertamente no serán muchos los que defraudando al fisco estén dispuestos a pagar a la Iglesia. Pero, si los hubiera, no podrán hacerlo por el sistema de la aportación tributaria. Esto no quiere decir que legitimamos el hecho de no pagar los impuestos justos, sino solo constatamos el hecho que puede suceder y la posible solución.

VIII. CONCLUSION

Pudiera parecer a algunos que de esta forma el Estado entrega a la Iglesia una cantidad enorme. Exactamente en el ejercicio económico de 1988 la Iglesia recibirá como dotación estatal 13.842.985.000.

Esta cantidad se formará de dos sumandos, uno el de quienes hayan declarado que el porcentaje que les corresponde en el impuesto sobre la renta sea destinado a la Iglesia y el otro, la cantidad que falte hasta llegar a la suma total, que el Estado la cubrirá con una partida del presupuesto. Y así lo seguirá haciendo hasta el ejercicio del año 1991, en el que todo cuanto haya de entregar el Estado esté constituido solamente de lo recaudado del impuesto.

Con esta cantidad, más las aportaciones de la misma Iglesia, los sacerdotes españoles tendrán un sueldo base de 45.000 pts. al mes y 82.000 los Obispos. Y quedarán una serie de cantidades para otras necesidades de la Iglesia y del culto según el esquema siguiente:

ANTONIO ARZA
Universidad de Deusto

FONDO COMUN INTERDIOCESANO AÑO 1988

CONSTITUCION

I. Dotación estatal		13.842.985.000
II. Dotación estatal para reparación de templos y residencias sacerdotales		44.000.000
III. Aportación de las diócesis.....		1.139.032.114
		<hr/>
<i>Total</i>		15.026.017.114
		<hr/>

DISTRIBUCION

A) Conferencia Episcopal Española			2.730.344.996
A.1. Gastos de personal: Retribuciones a señores obispos	107.683.200		
A.2. Seguridad Social del clero diocesano	2.055.516.396		
A.3. Varios	332.747.600		
— Fondo Intermonacal de Religiosas de Clausura	16.291.300		
— Conferencia de Religiosas y Religiosos (CONFERS)	84.596.200		
— Conferencia Episcopal Española	87.630.600		
— Períodos carenciales de sacerdotes a jubilar	20.000.000		
— Universidad Pontificia de Salamanca	74.172.400		
— Plus de diócesis insulares:			
— Apartado A	12.271.400		
— Apartado B	2.341.300		
— Instituciones en el extranjero	6.544.400		
— Mutualidad del clero español	1.000.000		
— Santa Sede	10.400.000		
— Ayuda a Conferencias Episcopales y Tercer Mundo	7.500.000		
— Presupuestos extraordinarios	7.500.000		
A.4. Universidades eclesiásticas		234.397.800	
		<hr/>	
B) Diócesis			12.295.672.118
B.1. Gastos de personal	10.606.028.511		
B.2. Gastos patrimoniales (conservación de templos y casas parroquiales).....	258.725.532		
B.3. Actividades pastorales	1.257.505.275		
B.4. Seminarios mayores y menores	173.412.800		
		<hr/>	
<i>Total</i>			15.026.017.114
			<hr/>