REDC 57 (2000) 71-127

DESAMORTIZACIÓN Y FINANCIACIÓN DEL CULTO Y EL CLERO LA CONSTITUCIÓN DE 1837

I. ANTECEDENTES

Antes de entrar en el examen del fenómeno desamortizador, conviene recordar, aunque sea brevemente, la situación económica de España.

El sector productivo dominante y casi único era el sector primario. Dentro de éste la riqueza no estaba adecuadamente distribuida, existían muchas tierras baldías, y las que se estaban explotando eran escasamente productivas. A esta realidad económica hay que sumar el hecho objetivo del importante aumento de la población [1] que incidía de manera muy negativa, acentuando los problemas señalados.

Dentro de la situación económica del país otro dato, no menos importante que los anteriores, era la grave situación financiera del erario público. Su nota característica era el endeudamiento del Estado reflejado en la gran deuda pública que había emitido, y en su momento, la guerra carlista, que no por azar, coincidirá con el mayor exponente del fenómeno desamortizador.

Esta deuda pública incidirá de forma tan pronunciada en la desamortización que no se puede comenzar con el estudio de ésta sin efectuar un pequeño análisis histórico de aquélla.

No puede fijarse con exactitud el momento en que se hicieron los primeros empréstitos españoles. Se sabe que Alfonso XI pidió fondos para continuar el sitio de Algeciras y que igual conducta siguieron Juan I y otros

1 Como ejemplo, señala G. Anés: «La población de España, a comienzos del siglo XVIII, no debía ser superior a los ocho millones de habitantes. Y al finalizar la centuria, la cifra alcanzaría los doce millones», *Tradición rural y cambio en la España del siglo XVIII*, en la obra colectiva *La economía española al final del Antiguo Régimen*, vol. I. *Agricultura*, Alianza Universidad Textos, Madrid 1982, p. XXV. Véase también, entre otros, J. Vicens Vives, *Historia económica de España*, Ed. Vicens-Vives, Barcelona 1977, pp. 560 y ss.

Universidad Pontificia de Salamanca

reyes sucesores. Los Reyes Católicos emitieron los «juros de la heredad» o censos reconocidos en favor de los particulares sobre las rentas de la Corona en reconocimiento de las cantidades que les prestaban.

Durante la estancia de la Casa de Austria al frente de la monarquía española se hicieron nuevos préstamos con casas extranjeras, si bien los reyes de esta dinastía apelaban con frecuencia a subsidios y pedidos extraordinarios.

La casa Borbón fue la que más abusó del crédito público: Felipe V contrató gruesos empréstitos para atender a la guerra de sucesión, dejando al morir una deuda de 1.098 millones de reales, que pasó a la historia con el nombre de Créditos de Felipe V, y una adjudicación forzosa de los tercios diezmos de Aragón y Valencia en favor del marqués de Santiago, para solvencia de sus créditos.

Fernando VI logró extinguir 78 millones, mejorando así nuestro erario. Carlos III creó los vales reales y vitalicio. Los primeros devengaban el 4 %, los segundos consistían en una renta del 8 % de por vida y por todo él que por ella entregase caudales al Tesoro. Dichos vales se dividieron en convalidados o con interés del 4 % y no consolidados, y así fueron reconocidos por las Cortes de Cádiz. Además de los vales señalados, se emitieron obligaciones para atender a ciertas obras públicas, y títulos especiales para ferrocarriles.

En 1813 se dividió la deuda en dos grandes grupos: con interés y sin él. La primera era voluntaria, devengando el interés convenido, o forzosa, a la que se señalaba el interés fijo del 3 %. En tiempos de Garay, durante las Cortes de 1820, se proyectaron varios arreglos que fracasaron, de suerte que dicha deuda aumentaba día a día, llegándose a la cifra de 14.000 millones. En 1824 se creó el «Gran Libro» para inscribir los títulos, y una Caja de Amortización, pero los progresos de la deuda no se atajaban, y si bien el malestar se dejaba sentir dentro del país, nuestro crédito se conservaba muy alto en el extranjero. Pero cuando en 1834 los títulos del empréstito Aguado alcanzaban un tipo elevadísimo de cotización en las bolsas exteriores, se le ocurrió al conde de Toreno contratar un empréstito descabellado a un 50 % por bajo de la par, que acabó con nuestro prestigio. En fin, todo lo anterior condujo al estado lamentable en que se encontró nuestra Hacienda [2].

La relación entre Deuda Pública y desamortización fue obvia [3], no sólo a la vista de los antecedentes citados, sino que aún más a la luz de las dis-

2 Véase A. Brañas, *Curso de Hacienda Pública, General y española*, Ed. 3.ª, Santiago de Compostela 1896, pp. 137 a 139.

3 Para verificar la situación financiera del Estado, resulta interesante traer a colación el Real Decreto de 28 de febrero de 1836, mandando se proceda a la consolidación de la deuda pública, que aún no lo está. Se recogen tres tipos: «Vales no consolidados», «Deuda corriente con interés a papel»,

Universidad Pontificia de Salamanca

tintas normas jurídicas que veremos, sobre todo tras la aprobación del Estatuto Real de 1834, y de la Constitución de 1837.

Para el Estado era importante que la sociedad española y europea conocieran que la deuda pública española se satisfacía a sus tenedores. Por ello encontramos disposiciones legales que fundamentan esta afirmación. Así el Decreto de 8 de septiembre de 1813 dispuso el que se mandara quemar públicamente los vales reales que se habían pagado [4].

La desamortización en términos de política económica supuso la puesta a disposición en favor del Estado de ingresos extraordinarios [5] que vinieron a sanear su maltrecha economía.

La propia historia se ha ocupado de mostrarnos que el motivo económico no fue el único, pero, quizá, sí el principal que provocó la desamortización.

El presupuesto necesario para la desamortización fue la creación de grandes fortunas, destacando de forma especial las que se agruparon en torno a la Iglesia —aunque no las únicas—. Estas fortunas han sido denominadas «manos muertas». Y se entiende por éstas, ingentes cantidades de tierras puestas en manos que no podían trabajarlas o sacarlas el rendimiento que necesitaba el país. La semilla de la amortización eclesiástica se encuentra en los siglos anteriores en los cuales los fieles legaban sus bienes a iglesias y monasterios. Los reyes, por su parte, otorgaban exenciones tributarias en tributos ordinarios y otros privilegios especiales. Este trato fiscal especial se debía a concesiones efectuadas por los monarcas en virtud de cartas de amortización obtenidas por los obispos y abades de monasterios. Ya en el siglo XIV, momento donde aumentaron notablemente las donaciones a la Iglesia, se comenzaba a tomar conciencia del problema que podría suponer, de forma que las Cortes de León y Castilla elevaron frecuentes súplicas a los monarcas para corregir esta situación aunque no fueron atendidas.

«Deuda sin interés». Continúa el articulado afirmando que la consolidación de esta deuda se verificará en el espacio de seis años sucesivos, a comenzar desde 1836 y por sextas partes, *afirmando que en ningún caso el Estado podrá prorrogar el plazo. Decretos de S. M. la Reina Doña Isabel II dados en su real nombre por su Augusta Madre la Reina Gobernadora, y Reales Órdenes, Resoluciones y Reglamentos Generales expedidos por las Secretarías del Despacho universal desde 1.º de enero hasta fin de diciembre de 1836*, pp. 95-98.

4 *Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias, desde el 24 de febrero de 1813, hasta el 14 de septiembre de 1813*. En la Real Imprenta de Madrid, 1814, pp. 233-234.

5 Dentro de los manuales de Hacienda Pública del momento —véanse notas 148, 149 y 150—, y más concretamente en los capítulos donde se desglosan los ingresos extraordinarios se puede observar la siguiente distinción de ingresos extraordinarios: 1.º Tesoros; 2.º Desamortización; 3.º Venta de bienes nacionales; 4.º Empréstitos; 5.º Contribuciones extraordinarias. A efectos del presente interesa de manera especial el concepto que se tenía de la desamortización entendiéndose como una fuente importante de ingresos extraordinarios para el Estado.

Universidad Pontificia de Salamanca

Las manos muertas ocasionaron un grave perjuicio para las arcas del Estado y sus súbditos. Para el Estado, porque apenas se le dejaba materia imponible sobre la cual exigir sus contribuciones. Y para los súbditos, porque se retiraba de la circulación gran parte de la riqueza territorial evitando su adquisición por los trabajadores de tierras. Se limitaba así, de forma indirecta, la clase social de libres propietarios y, como consecuencia directa, por una parte, aumentaba el número de los integrantes de las clases sociales más bajas, como la de los colonos, y, por otra, se adineraba más a los terratenientes, impidiéndose, en la práctica, la creación de una clase media española.

El mal existía: «La Amortización», pero lo que era simplemente una cuestión jurídica se convirtió en una cuestión político-religiosa en todas las naciones. En toda la Europa católica comenzará una espiral de enfrentamientos entre las ideologías ilustradas y la Iglesia católica. España no será ajena a este fenómeno, sólo que en España se hará bastante más tarde, y sus efectos no serán todos los deseados.

Sobre la desamortización de los bienes de la Iglesia, ha señalado Sanz Cid que no hay que olvidar que el clero había empezado a perder gran parte de sus prerrogativas y exenciones desde la época de los Borbones. Pero a pesar de todo eso, atesoraban enormes riquezas, quizá la cuarta parte del suelo cultivable y una gran influencia sobre la masa general del pueblo [6].

Los bienes eclesiásticos con la desamortización, pasaron a manos del Estado. Este fenómeno, no es únicamente español, puesto que, en derecho comparado es fácil encontrar paralelismos. Como ejemplo hay que señalar a Francia.

Pero ante todo, como juristas, y con antelación al estudio del fenómeno desamortizador, no podemos olvidar que la adquisición de estos bienes por las denominadas manos muertas, se sustentaba bajo un justo título jurídico: la donación.

II. Desamortización: Objetivos

La desamortización, como se ha señalado, desde el punto de vista económico tuvo gran importancia, pero es sólo una faz de su realidad. Ante todo, fue instrumento de cambio en España, cambio social, económico y político, y se usó en este sentido por los distintos gobiernos de la forma que se señalará desde finales del siglo XVIII.

6 *Constitución de Bayona*, Madrid 1922, p. 22.

Universidad Pontificia de Salamanca

Este instrumento de cambio perseguía numerosos fines, entre ellos puede citarse: desde la solución para paliar la deuda pública que se había elevado a cotas muy importantes; o para soportar los gastos militares; o bien potenciar conforme a las ideas ilustradas la creación de pequeños propietarios que fueran capaces de crear la capa burguesa que tanto necesitaba España para su desarrollo económico, de forma que éstos fueran también el apoyo para el gobierno liberal; o incluso el cambio del sistema fiscal español; o las relaciones Iglesia y el Estado; o la modernización y cambio de la agricultura y el comercio. Estos fines hay que entenderlos no sólo como meros acontecimientos con trascendencia económica, política, religiosa o cultural, sino dentro de un «marco» más amplio.

Un marco [7] donde se fue modificando la propia sociedad española durante un período temporal concreto. Estos cambios no se centraron sólo en la propiedad de la tierra, sino que se trató de transformaciones mucho más profundas que constituyeron el paso al Nuevo Régimen.

Las características objetivas propias que tuvo este marco a lo largo del siglo XIX [8] se pueden resumir en las siguientes:

a) Aproximación por parte del Estado y por decisión unilateral suya de bienes inmuebles pertenecientes a «manos muertas».

b) Venta de los mismos.

c) Asignación del importe obtenido con las ventas a la amortización de los títulos de la deuda pública.

Y todo ello sin olvidar el elemento ideológico propio de la desamortización, según el cual, era ineludible esta incautación de las tierras propias del clero de cara al cambio social, y para el paso de una sociedad estamental hacía una sociedad de clases [9].

Técnicamente la Desamortización pretendió un triple objetivo: social, económico y político. Socialmente, se privó a los antiguos estamentos —clero, nobleza y municipios— de su fuerza propia, de forma que se preparaba el paso de la vieja sociedad «estamental» a la nueva sociedad «clasis-

7 Escribe F. Tomás y Valiente: «... lo primero que hay que señalar es su complejidad por los aspectos de la realidad en los cuales converge lo socio-económico, lo jurídico, lo político, lo concerniente a la relación Iglesia-Estado, etc.». *El marco político de la desamortización en España*, Ariel, 3.ª ed., Barcelona 1977, p. 6. En el mismo sentido se pronuncia J. Fontana y Lázaro, *La revolución liberal* —Política y Hacienda Pública—, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 136-146, y también, entre otros, A. García Gárate, *Desamortización y Concordato*, en prensa, y que he podido consultar por gentileza de su autor.

8 F. Tomás y Valiente, *El marco...*, cit., p. 44.

9 F. Tomás y Valiente, «Recientes investigaciones sobre la desamortización: intento de síntesis», *Moneda y Crédito*, n. 131, 1974, p. 146.

Universidad Pontificia de Salamanca

ta» y se dotaba de tierra, mediante la oportuna intervención estatal, a la masa de campesinos que carecían de ella. Económicamente supuso la posibilidad de cultivar unas tierras que sus antiguos propietarios tenían prácticamente abandonadas. Y políticamente, el Estado con visión futurista podría llevar a cabo sus ideas revolucionarias creando una nueva clase de propietarios interesados en mantener el régimen, porque su suerte iría unida la de su fortuna personal [10].

Para conseguir este cambio social, se incidió sobre dos polos, la desamortización y la desvinculación de los patrimonios señoriales. En el presente trabajo nos centraremos en la desamortización, dejando a un lado la desvinculación, no por su menor importancia, sino en favor de los intereses de esta investigación.

Los bienes que se desamortizaron pertenecientes a la Iglesia católica fueron bienes muebles e inmuebles. Estos últimos debemos catalogarlos en urbanos y rústicos. Dentro de los rústicos, encontramos fincas de muy distinta cabida y dentro de los urbanos, una variedad más significativa, que comprende edificios, solares, e incluso bienes muebles, como son archivos, libros, cuadros, etc. Esta distinción se observa claramente, como se expondrá, en los Reales Decretos que regularon este fenómeno.

Los recursos económicos obtenidos mediante la desamortización se aplicaron a las maltrechas arcas del Estado. Estos fondos se emplearon no únicamente pero si de forma principal en dos direcciones, en el pago de los gastos de la guerra contra los carlistas, y en la satisfacción de la deuda, que escapaba a las posibilidades del Estado desde finales del siglo XVIII. Este último, ni tan siquiera podía hacer frente a los intereses que devengaba. Por eso, no es de extrañar que la deuda fuera una de las prioridades de Mendizábal a su llegada al Gobierno [11].

La desamortización, en un principio, comenzó de acuerdo con la propia Iglesia. Carlos IV solicitó permiso a Roma para las primeras incautaciones de bienes propios de la Iglesia en España, obteniendo el beneplácito de ésta. Sin embargo, esa forma de actuar dio un importante giro con la entrada del siglo XIX, de forma que las decisiones para llevar a cabo la desamortización se tomaron de forma unilateral y en consonancia con los criterios políticos

10 Véase A. Ubieto - J. Reglá - J. M. Jover - C. Seco, *Introducción a la Historia de España*, Barcelona 1970, pp. 554-555. En el mismo sentido, entre otros, A. Torres del Moral, *Constitucionalismo histórico español*, Átomo ediciones, Madrid 1986, pp. 64 y 65; A. Colomer Viadel, *Los liberales y el origen de la Monarquía Parlamentaria en España*, Tirant lo Blanch, 2.ª ed., Valencia 1993, p. 16.

11 A mayor abundamiento, véase G. Rueda, *La desamortización de Mendizábal y Espartero en España*, con la colaboración de P. García Colmenares y J. R. Díez Espinosa, Ed. Cátedra, Madrid 1986, pp. 15-18.

Universidad Pontificia de Salamanca

del ejecutivo, sin pretenderse ni buscarse beneplácito alguno, de suerte que la desamortización se convirtió en obra unilateral del poder político.

Esta forma de actuar unilateral planteaba «dudas ideológicas» que debían ser resueltas. Estas dudas se podían resumir en una sola pregunta: ¿Es lícito ocupar o poseer bienes pertenecientes al clero?

Las respuestas se obtienen en la fuente de las ideologías propias de los grupos políticos dominantes en aquel momento: liberales y progresistas. Se trata de resolver un conflicto moral planteado desde la propia Iglesia desamortizada, no con parámetros morales, sino con los parámetros ideológicos propios del Estado. Sin olvidar que la Iglesia poseía dichos bienes en virtud de un título jurídico legítimo, que tuvo que ser desposeido de su legitimidad para llevar a cabo la desamortización.

En este sentido, se planteaban tres preguntas: ¿Le es lícito al clero poseer bienes?, ¿le está permitido a la sociedad usar de ellos, desamortizándolos? Y en caso de ser afirmativa la respuesta a la última pregunta, ¿sería aconsejable proceder a la desamortización en las circunstancias concretas de los años 1834 a 1836? A estas cuestiones se ofrecían diversas respuestas, desde el liberalismo progresista, y desde el liberalismo moderado, quien pese a respetar lo efectuado por los anteriores frenará el proceso desamortizador. Los primeros entendían que, por esencia, los religiosos debían vivir sin posesiones. Se trataba de un argumento evangélico. También hablaban del origen viciado de la propiedad eclesiástica, que había crecido a costa de los ciudadanos que sufrían sus consecuencias. Por tanto, respondían que la nación estaba perfectamente habilitada para intervenir unos bienes que propiamente no son particulares, sino de unos cuerpos extraños. Dichos bienes resultaban extraños al nuevo orden social. Los moderados entendían que se había desviado el Evangelio, pero que, atendiendo a razones humanas, sus posesiones eran legales. Se trataba de bienes respaldados por el derecho de propiedad privada. Continuaban los moderados señalando que el clero es una parte de la sociedad y que no está ajena a sus sufrimientos y alegrías, y acuden a un requisito formal para permitir la desamortización, que no es otro que la existencia de una ley. Los moderados no apoyaban la oportunidad de realizarla en este período temporal de los años 1835 y 1836, pero no hay que olvidar que grandes masas de tierras fueron adquiridas por sectores moderados [12].

La contestación sobre el motivo y la oportunidad de la desamortización la resolvieron sus autores, los progresistas, incluso dentro de las propias normas jurídicas que regulaban el fenómeno desamortizador. Todo ello sin

12 G. Rueda, *La desamortización de...* , cit., pp. 19-20.

Universidad Pontificia de Salamanca

olvidar que la justificación a la desamortización no es novedosa en este momento, puesto que se contenía dentro de las normas jurídicas desde el año 1809, tal y como se señalará más adelante.

La respuesta jurídica progresista española mencionada se encuentra, y no por azar, contenida en la norma jurídica más importante aprobada para llevar a cabo la desamortización, y más concretamente en el preámbulo del Real Decreto de 19 de febrero de 1836 [13], donde se señalaba literalmente que se aprueba éste «atendiendo a la necesidad y conveniencia de disminuir la Deuda pública consolidada, y de entregar al interés individual la masa de bienes raíces que han venido a ser propiedad de la Nación, a fin de que la agricultura y el comercio saquen de ellos ventajas, que no podrían conseguirse por entero en su natural estado, o que se demorarían con notable detrimento de la riqueza nacional otro tanto tiempo como se tardara en proceder su venta».

Independientemente de su resolución a través de normas jurídicas, no hay que olvidar que se dejaron oír otras respuestas sobre el motivo y la oportunidad de la desamortización, y que fueron efectuadas por otros muchos sectores sociales pertenecientes a distintas ideológicas, y por medios tan dispares como sermones, tertulias, publicaciones y periódicos de muy distinto signo. Y que, en todo caso, dieron una respuesta u otra en función de sus convicciones e intereses.

III. Ideología desamortizadora: Planteamientos políticos

Dentro de los economistas y políticos españoles de la época, es fácil verificar como convivían dos tendencias enfrentadas [14]. Ambas eran coincidentes en el fin perseguido, ya que pretendían romper con el Antiguo Régimen y fomentar la entrada de España en el Nuevo Régimen. Lo que las diferenciaba era la solución que proponían para ello.

De un lado, estaban los partidarios del aprovechamiento colectivo del suelo basado en el establecimiento de cotos familiares y trabajo colectivo, frente a los que defendían una solución individualista con Jovellanos [15] como cabeza visible.

13 *Colección de los Reales Decretos... —1836—*, cit., pp. 77-82.

14 En este sentido, véase T. Martín, *La desamortización, Textos Político-Jurídicos, estudio, notas y comentarios de texto*, Ed. Narcea, Madrid 1973, pp. 21 y ss.

15 Sobre la incidencia de la figura de Jovellanos en el panorama político español después del primer tercio del siglo XIX, y más concretamente a partir del Estatuto Real de 1834, véase L. Sánchez Agesta, *Historia del Constitucionalismo Español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1978, pp. 251 y ss.

Universidad Pontificia de Salamanca

La primera de las teorías económicas se puede considerar como precursora de la moderna sociología agraria y estaba inspirada en la necesidad de una distribución más justa del suelo, de su propiedad, basada en la paulatina igualación de las fortunas, de forma que todos tuvieran tierra que poder trabajar [16]. No sólo suponía una nueva forma de repartir las fuentes de riqueza, sino que se trataba de una ideología política de gran trascendencia que se repetirá con gran fuerza durante este siglo y más aún a comienzos del XX [17]. La figura más representativa de esta corriente político económica en el Antiguo Régimen es el diputado Sr. Olavide, y durante la primera mitad del siglo XIX hay que destacar al diputado Sr. Flores Estrada, que estaba influido por las primeras corrientes que propugnaban la socialización de la tierra [18].

La otra corriente es la encabezada por el ilustrado Jovellanos, quien recoge las teorías de Quesnay, A. Smith y Ricardo, cuyos parámetros señalaban soluciones individualistas: la propiedad individual de la tierra. A la postre serían estas teorías las que influirían en las primeras Cortes españolas de 1812 [19].

IV. Distintas etapas desamortizadoras

Aunque el fenómeno desamortizador se inicia antes del siglo XVII, cuando cobra la importancia señalada fue a partir de 1798 con el Decreto de 19 de septiembre promulgado por Carlos IV. La desamortización como «marco» cristalizará en el siglo XIX, con el Estatuto de Bayona de 1808, después con la Constitución de Cádiz de 1812 y el Trienio Liberal, situándose su punto álgido a caballo entre los textos jurídicos del Estatuto Real y la Constitución de 1837 y cerrándose a mediados de siglo con la desamortización de Madoz.

Para nuestro estudio limitado en el tiempo, podemos distinguir varias etapas:

16 C. Viñas Mey, *La reforma agraria en España en el siglo XIX*, Santiago 1993, pp. 8 y 9.

17 Véase F. Tomás y Valiente, «Planteamientos políticos de la legislación desamortizadora», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n. 473, Madrid 1969, pp. 9 y 11.

18 J. L. López Aranguren, *Moral y Sociedad*, Madrid 1965, p. 68.

19 Véase T. Martín, quien en esta línea señala el Decreto de las Cortes de Cádiz de 8 de junio de 1813, que establecía varias medidas para el fomento de la agricultura y la ganadería. Gráficamente cita el art. 1 de dicha disposición: «que todas las dehesas, heredades y demás tierras de cualquier clase pertenecientes a dominio particular, ya fueran libre o ya vinculadas, se declaran cerradas y acotadas perpetuamente, y sus dueños o poseedores podrán cercarlas sin perjuicio de las cañadas, abrevaderos, caminos, travesías y servidumbres, y las disfrutarán libre y exclusivamente». *La desamortización...*, cit., p. 24.

Universidad Pontificia de Salamanca

Primera etapa: antes de la Constitución de Cádiz

La primera de ellas finaliza con la Constitución de Cádiz. Se trata de una época muy amplia que nace en los Concilios de Toledo y se extiende hasta 1812, momento en que se aprobó la Constitución de Cádiz. Esta larga etapa, a su vez, se puede subdividir en varias, con contenidos muy distintos:

A) *Desde los Concilios de Toledo hasta la Novísima Recopilación*

Los Concilios de Toledo fueron los primeros que limitaron las adquisiciones de la Iglesia. Este criterio se siguió en los demás Concilios y después en el Fuero Juzgo. En los siglos XV y XVI los reyes, y especialmente Carlos V y Felipe II, obtuvieron bienes y rentas eclesiásticas, junto a algunas gracias, como el sostenimiento de 60 galeras en el Mediterráneo y la del excusado concedida por el Sumo Pontífice Pío V. Se empeñaron los fondos de Cruzada, el cardenal Borja dio a Felipe IV 50.000 escudos de sus beneficios, la Orden de San Benito entregó 12.000 doblas de oro y en alguna ocasión se llegó a vender la plata de las Iglesias [20].

Todos estos datos demuestran que en este largo período histórico la Iglesia estuvo siempre dispuesta a entrar en transacciones con el Estado, o quizá el Estado con la Iglesia, al menos hasta el siglo XIX.

En puridad, este período no se puede considerar como un momento donde se pusiera en marcha la desamortización. Pero se ha reflejado porque sí fue aquí cuando se dispusieron las primeras medidas que limitaban las adquisiciones de bienes por parte de la Iglesia y, por ello, constituye un claro antecedente remoto de la desamortización, donde el Estado percibió cantidades económicas pertenecientes a la Iglesia.

B) *Novísima recopilación de las leyes de España (Carlos IV), 1798*

La desamortización, como marco, encuentra su antesala dentro del reinado de Carlos IV. Y más concretamente con el Real Decreto de 19 de septiembre de 1798 [21] inserto en Cédula Real del Consejo el 25 del mismo mes. A esta medida hay que sumar la Real Cédula de 25 de septiembre de 1798 [22], estableciendo la incorporación a la Hacienda Real de las temporalidades per-

20 Véase A. Brañas, *Curso de Hacienda Pública*..., cit., p. 93.

21 *La Novísima Recopilación de las Leyes de España*, Libro I°, Ley 22, Tít. 5, libro I°. Edición facsímil, elaborada por la Imprenta Nacional del «BOE», Madrid 1975.

22 *Ibidem*, Ley 24, tít. 5, Libro I.°

Universidad Pontificia de Salamanca

tenecientes a los jesuitas [23]. Esta última medida supuso la primera incautación violenta en la desamortización.

En este primer momento, el objetivo principal de la desamortización se fijó en la ocupación de bienes civiles, situándose en un segundo plano los eclesiásticos, aunque también eran apetecidos por el Estado. Se dispuso la venta de los bienes raíces pertenecientes a hospitales, hospicios, casas de misericordia, de reclusión, y de expósitos, cofradías, memorias, obras pías y patronatos legos.

En lo relativo a la desamortización eclesiástica, dicha ley señalaba que «se invite a los M. RR. Arzobispos, RR. Obispos, y demás prelados eclesiásticos seculares y regulares a que, bajo igual libertad que en los Patronatos de Sangre y Obras pías laicales, promuevan espontáneamente, por un efecto de su celo por el bien del Estado la enajenación de bienes correspondientes a Capellanías colativas u otras fundaciones eclesiásticas, depositando su producto en la caja de amortización».

En este primer momento la desamortización nace de acuerdo con Roma, de forma que es el propio papa Pío VII el que autorizó la venta de bienes eclesiásticos mediante un Breve Pontificio de fecha de 14 de junio de 1805, tras previa petición del monarca español. Y aún así, como se ha señalado, las propias disposiciones de esta Real Cédula tan sólo invitaban a las jerarquías eclesiásticas a que promovieran la venta de bienes eclesiásticos a favor de las arcas del maltrecho Estado. Esto es producto y ejemplo claro de la confesionalidad propia de la época y de la armonía entre Iglesia y Estado, que sufrirá numerosas vicisitudes a lo largo del siglo XIX.

En este momento no se pensaba en los efectos que la desamortización traería consigo tal y como se ha expuesto. Se utilizaba únicamente como medio para desvincular algunas propiedades sobre todo civiles y algunas eclesiásticas, a favor de la Hacienda Pública y para mitigar la ingente deuda del Estado.

Esta Real Cédula sentaría un precedente que sería desarrollado por los gobiernos posteriores, aunque en términos muy diferentes.

C) *Estatuto de Bayona. Los decretos de Chamartín*

De la mano del liberalismo francés y dentro del marco jurídico del Estatuto de Bayona de 1808 aparecen algunas de las claves del liberalismo espa-

23 Las disposiciones contrarias a los jesuitas se repetirán a lo largo del siglo XIX.

Universidad Pontificia de Salamanca

ñol del siglo XIX [24]. Entre las que se encuentran, la reforma de la Iglesia y la nacionalización unilateral de los bienes eclesiásticos, e incluso las prioridades en sus destinos.

Pero hay que destacar que estas medidas no pueden ser consideradas propias del liberalismo español, sino que su autor es el liberalismo francés. Su estudio se debe enfocar no tanto desde el punto de vista de su origen, sino desde el hecho objetivo del lugar de aplicación de tales normas.

Napoleón, al llegar a España, deseó ganarse las simpatías de la Iglesia y de la nobleza española [25], tal y como puede apreciarse en una carta dirigida al pueblo de Madrid por el propio Napoleón, en la cual, se contestaba a otra anterior firmada por el Ayuntamiento, el clero, nobleza y Diputación [26]. En la carta firmada por Napoleón se decía literalmente: «He conservado las Órdenes religiosas cercenando el número de los frailes. No hay hombre sensato que no conozca que era demasiado crecido su número. Los que han sido llamados por vocación permanecerán en sus conventos. Por lo que respecta a los demás cuya vocación era poco sólida, y determinada por consideraciones mundanas, ya les he asegurado su existencia en el estado eclesiástico secular. De lo sobrante de los bienes de los conventos he proveído ya para acudir a las necesidades de los curas, de esta clase que es la más interesante y la más útil del clero. He abolido ese tribunal contra el cual estaban reclamando el siglo y la Europa. Los sacerdotes deben guiar las conciencias; pero no deben ejercer jurisdicción alguna exterior y corporal sobre los ciudadanos».

24 Valga como ejemplo el informe sobre el estado del Reino de Nápoles publicado en la «Gaceta de Madrid» de 20 de febrero de 1809, donde, sin entrar a valorar su certeza, sí se puede afirmar que recoge con fines publicitarios las ideas liberales del gobierno invasor. Éstas parecen ser las que quería instaurar en España, mediante la descripción de los logros realizados en Nápoles: «*La feudalidad ha sido abolida, El Poder Judicial queda fuera del Poder Real, las leyes municipales sustituyen los caprichos de terratenientes, ... Los bienes territoriales de manos muertas han cesado de ser patrimonio de la pereza y se han convertido en minas inagotables de verdaderas riquezas y prosperidad en manos de gran número de padres de familia, que uniéndose a su patria por el vínculo que hace más apreciable la vida, que es tener hijos, se felicitan de unas disposiciones, que les franquean los medios de proporcionarse una existencia feliz y honrosa. La congrua fija de los curas párrocos ha sido doblada, con la cual se han librado de toda angustia acerca de su existencia, ... Entre los religiosos que aún permanecen en sus claustros, unos se ocupan de conservar los depósitos de conocimientos humanos, otros del cuidado y consuelo de enfermos, otros del culto y servicio en los santuarios que los pueblos veneran. Pero los hay también que retirados de sus cargos viven donde nacieron, mediante una asignación puntualmente pagada, y que el soberano ha mirado siempre como la deuda más sagrada*», pp. 294 a 296.

25 En este sentido, afirma R. de Vélez que «el que conoce a fondo el carácter del pueblo español, ... conocerá que para él ha tenido más influjo el sermón o consejo de un fraile o clérigo que todas las amenazas del Gobierno, sus proclamas u órdenes», *Preservativo contra la irreligión*, Madrid 1813.

26 «Gaceta de Madrid» de 16 de diciembre de 1808, pp. 1612 a 1616.

Universidad Pontificia de Salamanca

En esta carta se observan alusiones a la línea desamortizadora seguida por el gobierno de José Bonaparte. Esta epístola hace referencia al primer Decreto desamortizador de fecha de 4 de diciembre de 1808 [27]. Las medidas que contenía básicamente consistían en la disminución del número de conventos existentes en España a una tercera parte, reuniendo a los religiosos de una misma orden en una sola casa, la reducción del número de religiosos existentes en España a una tercera parte, no admitiéndose novicios hasta que se lograra dicha reducción. Se daban facilidades para la secularización de religiosos, llegando a establecerse incluso pensiones vitalicias para los que abandonaron las Órdenes religiosas con la cuantía de 3.000 reales (esta pensión superaba incluso a las percepciones económicas de los que continuaban con su ministerio), y ¡como no!, la venta de los conventos suprimidos. Se señalaba dentro de la norma hasta el destino de las cantidades que se recaudarían por estas ventas, donde se disponía que una parte de estos ingresos se cedería al clero para que estableciera la congrua de los curas párrocos en 2.500 reales [28], y para sufragar a los religiosos secularizados. La otra parte, bastante cuantiosa, se emplearía en su mitad para extinguir deuda pública, y la otra mitad para sufragar gastos de guerra.

Este anterior decreto será completado por otros, que en todo caso respetarán lo anterior y aumentarán las medidas en contra de los intereses de la Iglesia católica. De entre ellos, alguno de los más importantes fue el Decreto de 18 de agosto de 1809 [29].

Esta norma establecía que todas las órdenes regulares, monacales y clericales existentes en los dominios de España quedaban suprimidas, preceptuando que los individuos de estas órdenes deberían volverse a los pueblos de su naturaleza, recogiéndose incluso el supuesto específico de la imposibilidad de regresar. En este caso, era el propio ministerio de asuntos eclesiásticos el que señalaba el lugar de residencia. Para éstos se dotaba la pensión vitalicia descrita [30].

Sin embargo, es necesario señalar que estas medidas se aceleraron o mutaron por el hecho objetivo de la Guerra de la Independencia, de suerte

27 «Gaceta extraordinaria de Madrid» de 11 de diciembre de 1808, p. 1563.

28 Se puede constatar como las normas reguladoras de la financiación de la Iglesia a partir del texto constitucional de 1837 señaladas en el presente recogen la cuantía de 3.300 reales casi treinta años después. Lo que supone un aumento en las retribuciones del clero de menor jerarquía de 800 reales en casi treinta años.

29 «Gaceta de Madrid» de 20 de agosto de 1809, pp. 1043 y 1044.

30 Las pensiones vitalicias se regularon con más detenimiento en el Decreto de 20 de julio del mismo año. Curiosamente, este decreto de fecha anterior aparece publicado el mismo día que el decreto anteriormente citado (20 de agosto). A pesar de tener fecha anterior se publica después. «Gaceta de Madrid» de 20 de agosto de 1809, p. 1044.

Universidad Pontificia de Salamanca

que se ocuparon diversos edificios eclesiásticos para ser usados como acuartelamientos, hospitales, etc., y además se produjeron los primeros saqueos e incluso quemas de conventos [31].

De cualquier forma, para verificar consecuentemente estas normas jurídicas, y sobre todo su eficacia, no hay que olvidar la corta vigencia del régimen afrancesado junto con la existencia de una guerra dentro de las fronteras españolas, así como el rechazo social del pueblo español a toda disposición jurídica emanada del Gobierno invasor. Esta oposición no impidió que su concreta política desamortizadora fuera continuada por el liberalismo español, de suerte que la abolición del Tribunal de la Inquisición con la consiguiente venta de sus propiedades, la reducción del número de conventos y de los ministros de la Iglesia, la potenciación de la secularización, la abolición de las órdenes regulares, monacales, mendicantes y clericales, la incautación de tierras y heredades, serán medidas que imputemos más tarde a los gobiernos liberales españoles, pero que en todo caso, se intentaron llevar a cabo por el gobierno afrancesado.

Segunda etapa: Cortes de Cádiz

La segunda etapa comienza con el nacimiento del constitucionalismo español. La línea desamortizadora trazada por estas Cortes se vio truncada por el regreso del monarca Fernando VII, con el paréntesis del trienio liberal dentro de su reinado y concluyendo con el definitivo impulso a la desamortización por los gobiernos progresistas.

A) *Constitución de Cádiz de 1812*

Desde las propias Cortes se pretendía la reforma de la Iglesia [32] y para ello se continuaron las medidas llevadas a cabo por el anterior gobierno afrancesado. Las soluciones acordadas por las Cortes de Cádiz no contentaron a nadie, parecieron cortas a los progresistas y desmesuradas para los sectores más conservadores.

31 M. Revuelta González, «La Iglesia Española ante la crisis del Antiguo Régimen —1808-1833—», en la *Historia de la Iglesia en España*, dirigida por R. Villoslada, BAC, Madrid 1979, p. 17.

32 En la importancia de estos decretos para conocer la dialéctica entre la confesionalidad cerrada del texto y las medidas que suponen cortapisas importantes en el desarrollo e influencia de la Iglesia, coincide entre otros, N. Montesinos Sánchez en la *Revista Española de Derecho Canónico*, n. 136, vol. 51 1994, p. 123. Y en igual sentido, véase mi trabajo *Dialéctica entre confesionalidad y laicidad en la Constitución de 1812*, en prensa.

Universidad Pontificia de Salamanca

Antes de comenzar con el estudio del fenómeno desamortizador en las Cortes de Cádiz no hay que olvidar el importantísimo papel que tuvo la Iglesia en la guerra de la independencia luchando contra los franceses. Esta lucha se constató no sólo desde el punto de vista de la intervención armada, sobradamente conocida, sino también con la puesta a disposición del Estado de caudales privativos del clero. En este sentido y a modo de ejemplo, se aprobó el Decreto de 1 de diciembre de 1810 sobre la supresión de prebendas y algunas otras piezas eclesiásticas para atender con sus rentas las urgencias del Estado [33].

Conviene señalar que las normas jurídicas que se citan a continuación fueron en contra de los intereses de la Iglesia, y se aprobaron incluso con la existencia del artículo 12 de la Constitución de Cádiz, que como es conocido, es el más representativo de la confesionalidad estatal que se puede encontrar en toda la historia de nuestro constitucionalismo.

Las medidas que se acordaron a la luz de este texto poseyeron efectos negativos para la Iglesia, puesto que limitaron la constitución de nuevos conventos y el restablecimiento de los anteriores al cumplimiento de requisitos, que teniendo en cuenta el contexto social [34], pueden considerarse trabas muy importantes para la Iglesia [35].

Estas medidas fueron, entre otras, el Decreto de 18 de febrero de 1813 de Providencias interinas sobre el restablecimiento de algunas casas religiosas permitido por el Gobierno [36]. Su exposición de motivos se refería a un expediente general sobre la reforma de las órdenes religiosas. Este dato no señala más que el deseo fehaciente del legislador por renovar la estancada Iglesia católica. Así literalmente, su exposición de motivos señala: «Las Cortes Generales y extraordinarias, con presencia de las órdenes expedidas por la Regencia del reino en 25 de diciembre, 4, 14, 26 y 29 de enero últimos para el restablecimiento de varias comunidades religiosas: penetradas del celo piadoso y del mismo espíritu que impulsó a S. A. a tomar resoluciones, para que su determinación sea tan útil como conviene a los Regulares y a toda la Nación, y sin perjuicio de las medidas generales que se sirvan adoptar cuando llegue el caso de resolverse el expediente general sobre reforma

33 *Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde su instalación en el 24 de septiembre de 1810 hasta igual fecha de 1811.* Imprenta Nacional, 1813, pp. 31 y 32.

34 La guerra de independencia, los inmuebles propiedad del clero dañados, las bajas de eclesiásticos, etc.

35 En este sentido, M. Revuelta González, *Historia*..., cit., p. 67.

36 *Colección de los... —desde 24 de mayo de 1812 a 24 de febrero de 1813—*, cit., pp. 211 y 212.

Universidad Pontificia de Salamanca

de éstos». A continuación el texto dispositivo recogía algunas medidas de gran importancia, como eran:

— El restablecimiento de algunas Órdenes religiosas, si bien se les impusieron condiciones en algunos casos nada fáciles de salvar, como la prohibición de pedir limosna para reedificar sus edificios o sus iglesias

— Tampoco se permitió el restablecimiento ni la subsistencia de los conventos que no tuvieran doce individuos profesos, con la excepción que fuera el único que existiera en el pueblo, y en todo caso, debiendo completar un número superior con prelados de la misma Orden.

— En los pueblos donde existían muchos conventos de un instituto, se restablecería uno sólo.

— Y una disposición técnica, pero de gran importancia con respecto a las medidas anteriores, como fue la retroactividad de estas disposiciones.

Como se ha señalado, no hay que olvidar que a grandes rasgos, estas medidas ya habían sido promulgadas con el Estatuto de Bayona de 1808. Así, tras la expulsión de los franceses, se coincidió en este punto concreto con la política del invasor, aprobándose de nuevo las mismas medidas contrarias a los intereses de la Iglesia. Y todo ello con el fin de la reforma de la Iglesia.

En desarrollo del Real Decreto señalado, se aprobó el Decreto de 26 de agosto de 1813 sobre el restablecimiento de algunos conventos y dotación de sus individuos [37]. De un lado, incidió nuevamente en la mencionada reforma de la Iglesia, y de otro, desarrolló el anterior Decreto señalando la entrega a los Prelados Regulares de algunas casas de sus respectivos institutos, y de medios económicos para su decente subsistencia.

Otra medida desamortizadora operada por las Cortes de Cádiz fue la supresión de la Inquisición, que ya había perdido la totalidad de la importancia que tuvo en siglos anteriores. En cumplimiento de lo anterior se promulgó el Decreto de 22 de febrero de 1813, por el que se declaran nacionales los bienes que fueron de la Inquisición [38]. En este decreto se contenían las disposiciones necesarias para extinguir la Inquisición, y se disponía expresamente que los bienes que poseía se venderían en pública subasta para disminuir la deuda pública, y además, se regulaba el destino que seguiría para los individuos que componían dicho tribunal.

37 *Colección de los... —desde el 24 de febrero de 1813 a 4 de mayo de 1814—*, cit., pp. 185-186.

38 *Colección de los... —desde el 24 de septiembre de 1812 a 24 de febrero de 1813—*, cit., pp. 220 a 224.

Universidad Pontificia de Salamanca

Como resumen, se puede traer a colación lo escrito por Revuelta: «Visto el conjunto de legislación eclesiástica elaborada a lo largo de estos tres años, se observa que en ella se da una síntesis de tendencias opuestas. Sobre la base de religión tradicional venerada en toda su pureza y con el pretexto de protegerla, los innovadores han logrado implantar la táctica regalista de prevalencia estatal sobre la Iglesia. El resultado final fue una reforma a medio camino, que pareció corta a los innovadores y abusiva a los tradicionales» [39].

B) *Vuelta de Fernando VII*

El regreso de Fernando VII supuso un freno para todas las medidas desamortizadoras. Como ejemplo de su mentalidad tradicionalista y despótica, conviene señalar que una de las primeras medidas acordadas tras su regreso a España fue restablecer el Consejo Real, tal y como estaba configurado en 1808. Para este fin se promulgó la Real Cédula de 27 de mayo de 1814 [40].

La política de Fernando VII sobre la desamortización, se puede resumir en una palabra: «paralización».

No es posible evaluar hasta qué extremo frenó la desamortización sin traer a colación la Real Cédula de 31 de agosto de 1814 [41] sobre compradores de bienes nacionales y nulidad de su adquisición. Esta Cédula no sólo contiene la sanción de nulidad de las ventas realizadas, sino que va más allá, al condenar a los compradores de bienes nacionales además de a la pérdida de las cosas adquiridas y al precio que por ellas pagaron, sino que incluso se recoge la obligación de satisfacer daños y perjuicios y el abono de los gastos, junto con el importe de las mejoras y frutos devengados mientras duró la ocupación a los antiguos propietarios.

En virtud de esa sanción de nulidad se aprobaron normas para devolver los bienes a sus antiguos propietarios. Un ejemplo de éstas es la Circular del Ministerio de Gracia y Justicia del mes de mayo de 1814, ordenando se entreguen a las religiosas sus conventos, propiedades y pertenencias [42].

39 M. Revuelta González, *Historia...*, cit., p. 41.

40 *Colección de las Reales Cédulas, Decretos y Órdenes de su Majestad el Señor Don Fernando VII, desde el 4 de mayo de 1814,* Valencia 1814, p. 20. En orden cronológico, esta disposición se corresponde con la número 13.

41 *Colección de las... —desde el 4 de mayo de 1814—*, cit., pp. 140 a 146. En orden cronológico dicha disposición corresponde al número 90.

42 *Colección de las... —desde el 4 de mayo de 1814—*, cit., p. 21. Esta disposición en orden cronológico se corresponde con el número 14.

Universidad Pontificia de Salamanca

Esta disposición no consiguió paralizar la compra de bienes nacionales, aunque sí creó recelos en los compradores del trienio liberal.

C) *Trienio liberal*

Durante estos cuatro años, se volvieron a poner en vigor las normas desamortizadoras, pero en realidad su aplicación fue escasa, y en algunos casos ni tan siquiera llegaron a aplicarse por el período tan corto que estuvieron en el poder. De cualquier forma, merece la pena destacar alguna norma para verificar su talante ideológico, sirviendo éstas como pruebas fehacientes de su deseo de impulsar la desamortización.

Este gobierno será el que fijará las bases de las subastas de bienes nacionales mediante el Decreto de 3 de septiembre de 1820, por el que se aprueba el reglamento para la venta de las fincas consignadas al crédito público [43].

En él se disponía que la Junta Nacional del Crédito Público promovería estas ventas mediante la colaboración con los Comisionados de Provincia que las darían la oportuna publicidad, describiendo dichas fincas mediante el reflejo de su situación, cabida, linderos y cargas, y sus anteriores propietarios. Se regulaba también quiénes eran los encargados de llevar a cabo las subastas, y para esto se señalaba a los jueces de primera instancia. El valor de la compra se podía satisfacer en dinero o bien mediante la entrega de deuda nacional.

Todos estos trámites serán seguidos y perfeccionados por los gobiernos posteriores pero, en todo caso, éste será el esquema a seguir.

Esta política de ventas necesitaba de normas jurídicas que atrajeran al Estado bienes que poder enajenar. En esta línea se aprobó el Decreto de 1 de octubre de 1820 sobre supresión de monacales y reforma de regulares [44]. Se trató de una medida muy restrictiva que recayó sobre numerosas Órdenes religiosas. Los bienes de esas órdenes suprimidas [45] se dotaron para la amortización del crédito público.

43 *Colección de los decretos y Órdenes Generales de la Primera Legislatura de las Cortes ordinarias de 1820 y 1821, desde el 6 de julio hasta el 9 de noviembre de 1820*, Imprenta Nacional, Madrid 1821, pp. 86 a 91.

44 *Ibidem*, pp. 155 a 159.

45 A los regulares en el caso de quedar sus casas suprimidas, se les permitía conservar sus bienes muebles —sólo los de uso particular— quedando sus demás bienes muebles a favor del Estado y aplicándose para la supresión del crédito público.

Universidad Pontificia de Salamanca

Como se ha señalado, este paréntesis de poco sirvió, puesto que su efímera duración vino seguida de la vuelta del despótico Fernando VII.

Tercera etapa: Mendizábal

En esta etapa, tras la muerte de Fernando VII, se aceleran las medidas desamortizadoras, resaltando la figura de Juan Álvarez de Mendizábal.

A) *Estatuto Real de 1834*

En el Gabinete del conde Toreno destacan, de entre todos, dos Decretos.

El primero es el Real Decreto de 25 de julio de 1835, suprimiendo los monasterios y conventos que no tuvieran doce religiosos profesos [46]. Comienza la exposición preliminar al articulado con la siguiente declaración: «*El aumento inconsiderado y progresivo de monasterios y conventos, el excesivo número de individuos de los unos y de la cortedad del de los otros, la relajación que era consiguiente de la disciplina regular, y los males que de aquí se seguirán a la Religión y al Estado, ... De aquí procede que existan hoy en España más de 900 conventos, que por el corto número de sus individuos no pueden mantener la disciplina religiosa ni ser útiles a la Iglesia. Teniendo presente que conforme a varias constituciones apostólicas de diferentes sumos Pontífices, se requiere en todo convento a lo menos el número de doce religiosos profesos, ...*».

Dentro de su articulado se recogían, entre otras, las siguientes medidas: los monasterios y conventos de religiosos que no tuvieran doce miembros profesos, de los cuales dos terceras partes fueran de coro, quedaban suprimidos, y en lo sucesivo lo mismo se verificaría respecto de aquellos cuyo número viniera a reducirse con el tiempo a menos de lo establecido [47]. Los monasterios y conventos que se hallaban cerrados al tiempo de aprobarse esta norma se entendieron suprimidos. Quedaba exceptuada la aplicación de estas reglas a las casas de clérigos regulares, las escuelas pías y colegios. Además los bienes, rentas y efectos de cualquier clase que eran propiedad de los monasterios y conventos suprimidos se aplicaron a la extinción de la

46 *Colección de... —1835—*, cit., pp. 335-337.

47 No sólo se conformó el legislador con suprimir los conventos y monasterios que tuviesen un número de profesos menor de doce, sino que difiere en el tiempo los efectos de la norma declarando que para el futuro en los conventos y monasterios que después de la fecha del decreto tuvieran más de doce, pero que con el tiempo rebajaran su número quedarían suprimidos.

Universidad Pontificia de Salamanca

deuda pública o al pago de sus réditos. De dicha disposición se exceptuaron expresamente los archivos, bibliotecas, pinturas y demás enseres que pudieran ser útiles a los institutos de ciencias y artes, así como los monasterios y conventos, sus iglesias, ornamentos y vasos sagrados, de los que el legislador se reservó disponer, una vez oídos los ordinarios eclesiásticos y prelados generales de las Órdenes.

El segundo es el Real Decreto de 12 de octubre 1835, suprimiendo los monasterios de Órdenes monacales y los demás de regulares en los casos y del modo que se expresa [48]. Tras efectuar referencia al Real Decreto anterior, muestra como todavía era indispensable y muy urgente una reforma más extensa, no sin antes considerar cuán desproporcionado era a los medios actuales de la nación el número de casas monásticas que quedaba, y cuán inútiles o innecesarias resultaban la mayor parte de ellas para la asistencia espiritual de los fieles. Todo ello se ponía en relación con la deuda del Estado, señalando literalmente que «cuán grande el perjuicio que al reino se le sigue de la amortización de las fincas que poseen, y cuánta la conveniencia pública de poner éstas en circulación para aumentar los recursos del Estado, y abrir nuevas fuentes de riqueza».

Después de su exposición de motivos, recogía disposiciones en consonancia con las ideas restrictivas a través de un articulado casuístico.

Aunque en las normas anteriores ya se apuntaba la política a seguir, la legislación desamortizadora más importante vino de la mano del Gabinete de Mendizábal [49]. Destaca el Decreto de 19 de febrero de 1836 como la disposición más significativa para con los intereses de la Iglesia católica, si bien su obra desamortizadora durante los años 1836 y 1837 (hasta el mes de junio que se aprueba el texto constitucional de 1837) se desarrolló en numerosas Leyes, Reales Decretos y Órdenes.

Comenzó la obra desamortizadora del nuevo Gabinete mediante el Real Decreto de 25 de enero de 1836, disponiendo lo que ha de hacerse con los edificios que fueron monasterios y conventos [50]. Con esta norma

48 *Colección de... —1835—*, cit., pp. 457-460.

49 El personaje más famoso en este período desamortizador es Mendizábal. Éste continuó la obra del anterior ministro Toreno bajo el convencimiento teórico de que con la venta de los bienes eclesiásticos podía hacer frente a la cuantiosa deuda pública. Pero a su vez pretendía otros resultados no menos apetecibles: la debilitación económica de los carlistas, financiados con bienes eclesiales dada su afinidad con el clero; la creación de nuevos propietarios afines al régimen liberal; debilitar la gran potencia económica del clero, ya que con esos pequeños propietarios se promocionaría la riqueza del país, al abandonar las llamadas «manos muertas», y pasar a poder de lo que podríamos denominar «manos necesitadas de trabajo».

50 *Colección de... —1836—*, cit., pp. 30-31.

Universidad Pontificia de Salamanca

se reflejó el deseo de encontrar destino para los edificios que fueron conventos o monasterios y que habían quedado suprimidos de sus antiguos fines. En este decreto se ordenó la creación de una Junta compuesta por el gobernador civil de la Provincia, el corregidor y tres individuos en representación de los acreedores del Estado. Esta Junta propondría para su aprobación el destino que juzgaran más oportuno para cada uno de los expresados edificios según su capacidad y situación. Los distintos destinos que se señalaron para estos edificios, entre otros, fueron: cárceles, nuevas calles y ensanche de las actuales, plazas y mercados de nueva planta, así como enajenación a particulares en su caso. Tal fue la competencia de dichas Juntas, que incluso se pronunciaban sobre la necesidad o no de efectuarse obras en dichos edificios.

En desarrollo de esta última norma se aprobó una Real Orden (sólo un día después del citado) sobre destino de los edificios que fueron monasterios y conventos [51].

No hay que olvidar que en líneas generales, estos edificios urbanos eran menos apetecidos por los particulares, ya que tenían un precio elevado y por contra su rentabilidad resultaba escasa.

La creación de Juntas para velar por los bienes nacionales fue moneda de uso común y sus funciones no se limitaban sólo a los edificios, sino que se extendieron a todo tipo de bienes, llegándose incluso a crear una Junta por Provincia. Como ejemplo de la anterior manifestación cabe citar el Real Decreto de 15 de febrero de 1836, creando una comisión en cada Provincia para que tenga a su cuidado las fincas de la nación destinadas a amortizar la deuda pública [52].

Como se ha señalado, el Decreto más importante aprobado por el gobierno de Mendizábal fue el Real Decreto de 19 de febrero de 1836, declarando en venta todos los bienes que hayan pertenecido a las suprimidas corporaciones religiosas con la excepción que se dice [53].

Destacaban entre sus disposiciones las siguientes:

Quedaban declarados en venta todos los bienes raíces de cualquier clase que hubiesen pertenecido a las Comunidades y Corporaciones religiosas extinguidas y los demás que hubieran sido adjudicados a la nación por cualquier título o motivo, y también todos los que en adelante lo fueran desde el acto de su adjudicación.

51 Ibidem, p. 32.
52 *Colección de... —1836—*, cit., pp. 70-72.
53 *Colección de... —1836—*, cit., pp. 77-82.

Universidad Pontificia de Salamanca

Se exceptuaban los edificios que el Gobierno destinase para el servicio público o para conservar obras de arte, o para honrar la memoria de hazañas nacionales. El mismo Gobierno publicaría una lista de los edificios excluidos de la venta pública.

Se formó un Reglamento sobre el modo de proceder a la venta de estos bienes.

La compra de los llamados bienes nacionales podía ser instada por cualquiera, incluso por los extranjeros. El trámite consistía en una solicitud escrita dirigida al intendente para que dispusiese la tasación de la finca o fincas que se pretendiesen adquirir, siempre que éstas todavía no hubiesen sido tasadas ni comprendidas, por tanto, a subasta. La tasación se ejecutaba por los peritos que estuviesen nombrados, pero el interesado podía designar otro perito a fin de que concurriera y tomara parte en la operación. Si de la tasación resultaba desacuerdo entre las partes era dirimida por un nuevo perito, que designaba el intendente [54].

Dentro del articulado de esta norma se recogían todos los pasos para la enajenación: la publicación del valor en periódicos, el derecho de adquisición preferente de la persona que solicitó la tasación a igual precio que el de remate en subasta, las formas de realizar el pago (dinero o deuda pública), el momento de la adjudicación, incluso facilidades de pago, y publicación mensual de las ventas realizadas.

Tras el estudio de la norma hay que destacar la minuciosidad de la normativa desamortizadora reforzada, por una parte, con la Instrucción de 1 de marzo de 1836 para llevar a efecto la enajenación decretada de bienes nacionales en el Real Decreto de fecha de 19 de febrero [55], que desarrollaba todavía más a fondo lo anteriormente señalado. Así como, por otra parte, cabe significar expresamente que al decreto señalado de 19 de febrero, le siguieron otros decretos para su desarrollo o pronta ejecución [56].

54 Resulta curioso comprobar que más de ciento sesenta años después, es decir, al día de hoy, el procedimiento fiscal español actualmente previsto para el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales —supuesto de comprobación de valores por la Agencia Tributaria— presenta grandes similitudes con lo señalado, para el caso específico de no existir acuerdo en cuanto a la valoración de bienes inmuebles. Dicho procedimiento aparece señalado en la propia Ley General Tributaria, art. 52 1, c) y 52, 2: *«El sujeto pasivo podrá, en todo caso, promover la tasación pericial contradictoria», y también en el Texto Refundido Impuesto de Transmisiones Patrimoniales art. 120.*

55 *Colección de... —1836—*, cit., pp. 99-111.

56 Véase, entre otros, el Real Decreto de 2 de septiembre de 1836, acordando S. M. varias medidas para la más pronta enjenación de fincas nacionales, y para la rápida ejecución del Real Decreto de 19 de febrero de 1836. *Colección de... —1836—*, cit., pp. 369-371.

Universidad Pontificia de Salamanca

A fin de suprimir mayor número de conventos, se añadieron otros motivos para forzar el cierre de más institutos de vida consagrada, mediante el Real Decreto de 8 de marzo de 1836 suprimiendo los monasterios, conventos y demás congregaciones religiosas con las excepciones que se señalaban [57] y al que seguía un Reglamento para su desarrollo. En el Decreto se disponía que «quedan suprimidos todos los Monasterios, Conventos, Colegios, Congregaciones y demás casas de Comunidad o de Instituto religioso de varones, incluidas las de Clérigos regulares, y las de las Cuatro Órdenes militares y San Juan de Jerusalén, existentes en la Península, Islas Adyacentes y posesiones de España en África». Esta medida no tenía otro fin que aportar al Estado más bienes para incrementar la caja de amortización.

Del cierre de casas de vida consagrada no escaparon los conventos de religiosas, si bien el trato fue distinto, de forma que el número de religiosas debería ser mayor para no cerrarse sus conventos. En este sentido, el límite establecido fue de 20 religiosas, aunque se recogieron algunas excepciones a esta regla mediante la Real Orden de 18 de abril de 1836 [58].

Se ha señalado también que otro fin de la obra desamortizadora era crear una serie de nuevos propietarios afines al Nuevo Régimen liberal. De alguna manera, la intención política que se pretendía cumplir con esta medida era el deseo de poner la tierra en manos de los jornaleros, al menos en teoría, ya que en la práctica fracasó en gran medida. Por eso se promulgaron las Reales Órdenes de 8 y 9 de junio de 1836 sobre preferencia en las subastas de bienes nacionales y señalando los peritos que han de concurrir a la tasación de fincas nacionales [59], respectivamente.

Eran las Juntas las que se encargaban de las ventas públicas, guiando su esfuerzo la obtención de buenos resultados financieros. Por ello, el ejecutivo intentó optimizar el funcionamiento de estas Juntas, promulgando el Real Decreto de 13 de septiembre de 1836, arreglando las Juntas que han de entender en la enajenación de los edificios de los conventos y sus muebles y efectos [60]. De la misma forma se actuó sobre la caja de amortización, y en este sentido se aprobó el Real Decreto de 14 de septiembre de 1836 [61].

Esta optimización llegó incluso a combinar algunas funciones de ambas instituciones. En este sentido se aprobó la Real Orden de 25 de noviembre de 1836 comunicada a la Dirección General sobre el mejor modo de pro-

57 *Colección de... —1836—*, cit., pp. 120-140.
58 *Colección de...* , cit., p. 185.
59 *Colección de... —1836—*, cit., pp. 246 y 247, respectivamente.
60 *Colección de... —1836—*, cit., pp. 391-392.
61 *Colección de... —1836—*, cit., pp. 394-396.

Universidad Pontificia de Salamanca

ceder a la tasación y venta de fincas nacionales [62]. Dentro de ésta se reconocía que en la enajenación de bienes nacionales existieron problemas por el modo en que se subastan las fincas excepto en Madrid, Cádiz y Barcelona, donde los resultados fueron superiores a las esperanzas. Sin embargo, en casi todos los demás puntos geográficos los remates fueron por el valor de tasación con algún insignificante aumento. También se reconocía que la Dirección General observaba poca exactitud en las valoraciones.

Un ejemplo de la finalidad no sólo económica de la desamortización, pero sí principal, lo encontramos en la guerra contra los carlistas. Como es conocido, la mayoría del clero tomó partido a favor del bando de D. Carlos, así nos encontramos algunas normas en contra de los eclesiásticos que abandonaron sus destinos de forma sospechosa, encaminadas a conducir sus bienes hacia la Caja de Amortización. En este sentido se promulgaron varios Decretos, entre otros, el Real Decreto de 24 de septiembre de 1836, mandando ocupar las temporalidades de los eclesiásticos que sin licencia se hallaran en el extranjero [63]. En el mismo se detallaba el razonamiento que había llevado al legislador a tomar esta determinación, donde de forma sumaria, se venía a decir que el cumplimiento de sus sagradas obligaciones les imponía la residencia personal y que iba conjuntamente con el disfrute de sus prebendas y beneficios, y que la ausencia del Reino había causado perjuicio no sólo al servicio eclesiástico, sino también a la causa pública.

La consecuencia que se derivó fue la ocupación y aplicación a las urgencias del Estado de las temporalidades de todos los eclesiásticos españoles que se hallaban fuera del Reino.

Pero este Real Decreto pretendió ser ejemplar y extenderse en el tiempo, señalando que se ocuparían con igual aplicación las temporalidades de los que en lo sucesivo se ausentaren del Reino sin especial permiso del Gobierno.

El Estado no sólo tomó para sí bienes propios de la Iglesia, sino que, como en años anteriores, y pese al apogeo de fenómeno desamortizador, continuó exigiendo a ésta el subsidio que ya venía entregando al Estado. La propia Real Orden de 20 de octubre de 1836 fijaba el subsidio del clero en 20 millones [64].

Teniendo en cuenta que algunos ministros de la Iglesia habían entregado bienes eclesiásticos a los carlistas para su causa, o que podían ser hurtados por éstos de los lugares de culto, se aprobó la Real Orden de 29

62 *Colección de... —1836—*, cit., pp. 538-539.
63 *Colección de... —1836—*, cit., pp. 423-424.
64 *Colección de... —1836—*, cit., pp. 485-486.

Universidad Pontificia de Salamanca

de noviembre de 1836 para poner en seguridad los caudales y alhajas de las Iglesias [65].

Mediante la anterior disposición se dispuso el recaudo de los objetos de valor, si bien, se señalaba que solamente se trataba de una «medida de simple depósito». Los objetos a depositarse eran todos los caudales, oro y plata labrados, alhajas y objetos preciosos de cualquiera especie, sin ninguna excepción, que existían en las catedrales, colegiatas, parroquias, santuarios, ermitas, hermandades, cofradías, obras pías y demás establecimientos eclesiásticos en cada provincia. Trasladándose estos bienes a sus respectivas capitales o fortalezas cercanas. Regulaba incluso la forma de ser custodiados.

Esta medida aseguraba del pillaje o de los carlistas los objetos preciosos eclesiásticos, pero quizá también comprendía otros fines inconfesables por parte del Estado. Ya que a la vista del contexto parece poco creíble que se tratara solamente de una norma de mero depósito.

Las medidas desamortizadoras incluían también el acercamiento de la cultura [66] al pueblo llano a través de distintas disposiciones como la Real Orden de 14 de diciembre de 1836 [67]. En ella se expresaba que eran muchas las riquezas artísticas que existían en los conventos y que convenía darles un destino más oportuno, bien para enriquecer el Museo Nacional, o bien para formar museos provinciales donde estuvieran reunidas a la vista de todos para que sirvieran de modelos y contribuyeran a difundir el buen gusto y la afición a las bellas artes.

Esta preocupación por conservar la cultura se manifestó en otras disposiciones legales como la Real Orden de 27 de mayo de 1837 sobre conservación y destino de objetos científicos y artísticos procedentes de los conventos suprimidos [68]. Se establecía la formación de comisiones para que conocieran de las obras de arte, libros y demás objetos existentes en los conventos suprimidos. Entre sus disposiciones se recogía que las obras serían depositadas en edificios para que sirvieran a la vez de biblioteca y de museo; dichos edificios eran reconvertidos o creados para este fin, determinando la propia comisión científica las obras que serían conservadas por su interés y cuales las desechadas y vendidas en pública subasta. Pero en todo caso, se dispuso que se debían usar los propios conventos suprimidos como bibliotecas o museos.

65 *Colección de... —1836—*, cit., pp. 546-550.

66 Entendiendo por cultura toda la riqueza artística que se encontraba dentro de los conventos suprimidos: libros, cuadros, esculturas, archivos, etc.

67 «Para que a los cuadros de los conventos suprimidos se les de un destino conveniente». *Colección de... —1836—*, cit., pp. 579-580.

68 *Colección de... —hasta junio de 1837—*, cit., pp. 260-262.

Universidad Pontificia de Salamanca

Dentro de la desamortización, no podía quedar fuera la intención de reformar la Iglesia conectada directamente con el saneamiento económico de las arcas del Estado. Por eso la Real Orden de 10 de enero de 1837, mandando suspender por ahora toda provisión de piezas eclesiásticas [69], señalaba su exposición de motivos: «A fin de facilitar el cumplimiento de lo que se disponga en el arreglo general del clero, de cuyo plan se ocuparán próximamente las Cortes, procurando al mismo tiempo al Estado recursos para atender a sus muchas y perentorias urgencias, y deseando S. M. regularizar la conducta de su Gobierno sobre la provisión de beneficios y prebendas eclesiásticas...».

Esta idea se desarrollaba en su articulado, conteniendo entre otras, las siguientes disposiciones: suspensión hasta nueva orden de la provisión de todas las piezas eclesiásticas, cualquiera que fuera su clase y oficio, ya pertenecieran al Patronato efectivo de la Corona, al eclesiástico o particular, con aplicación de sus rentas al Estado; paralización de las oposiciones y concursos tanto futuros como de los ya convocados.

Analizando en su conjunto la política del Gabinete de Mendizábal, García Gárate [70] advierte la progresión geométrica en las medidas contrarias a los intereses de la Iglesia adoptadas por el mismo, iniciándose con medidas más o menos intrascendentes hasta culminar en algunas muy graves y de gran repercusión. A la postre, resultó más radical que sus predecesores.

Dentro del marco desamortizador, nos encontramos en un momento histórico marcado por el enfrentamiento entre el poder político y la Iglesia católica, donde ninguna parte desea abandonar sus posiciones perfectamente diferenciadas. Por un lado, la Iglesia que no deseaba ser parte del Nuevo Régimen, no quería saber nada ni de ilustración ni de revoluciones, ya que todo ello no podía sino dañar su status, y por otro lado, un Estado que pretendía olvidar el Antiguo Régimen a marchas forzadas, y modificar una Iglesia que le era hostil, pero a la vez necesitaba contar con su apoyo para favorecer el cambio.

La legislación del Estado en este período se puede calificar como anticlerical si nos atenemos a sus resultados prácticos. Esta espiral normativa hizo que el Estado muchas veces entrara a regular materias que debieron ser reguladas sólo por la propia Iglesia, como las que afectaban al orden interno.

Las medidas normativas señaladas supusieron sólo el comienzo de una serie de disposiciones contrarias a los intereses de la Iglesia católica, que fueron continuadas e incluso incrementadas a partir del texto constitucional de 1837, pero para el clero regular.

69 *Colección de... —hasta junio 1837—*, cit., pp. 5.

70 A. García Gárate, *Desamortización y Concordato de 1851*, cit.

Universidad Pontificia de Salamanca

B) *Constitución de 1837*

Como hemos señalado, nos encontramos con una Iglesia inmersa en pleno proceso desamortizador, aunque todavía con privilegios insostenibles y con gran fuerza social. Resulta evidente que no había sabido adaptarse a la Revolución Francesa ni a la influencia de la Ilustración [71], y, de otra parte, mantenía un número desmesurado de eclesiásticos e incluso, una organización territorial distinta a la del propio Estado.

Durante la vigencia del Estatuto Real se desamortizaron gran parte de bienes de la Iglesia, pero quedaban aún bienes pertenecientes al clero secular. Con la entrada en vigor del texto del 37, y mediante las normas jurídicas aprobadas en este período se procedió a su desamortización [72]. Esta línea política originó un gran número de disposiciones jurídicas.

Uno de los puntos álgidos de este período lo constituyó el Decreto de las Cortes de 29 de julio de 1837, extinguiendo en la Península, islas adyacentes y posesiones de España en África, todos los monasterios, conventos, congregaciones y demás casas de religiosos de ambos sexos [73]. En su articulado se extinguían en los lugares descritos todos los monasterios, conventos, colegios, congregaciones y demás casas de religiosos de ambos sexos. Si bien se preveían algunas excepciones.

En esta norma se puede observar claramente la relación señalada entre desamortización y reforma de la Iglesia. En este sentido, se hacía referencia a las Juntas creadas por R. D. de 8 de marzo de 1836, y se reiteraba la obligación de ir reduciendo el número de conventos de religiosas, pero en todo caso, ajustándose a las siguientes directrices:

— No se conservaría abierto ningún convento o monasterio que tuviera menos de 12 religiosas profesas, ni se volverían a abrir los que estuvieran ya cerrados, aunque antes de cerrarse tuvieran aquel número.

Es en este momento cuando se iguala el número de religiosas en un convento con él exigido para los religiosos, sin olvidar que en el año 1936 el mínimo era de 20 religiosas.

71. J. M.ª Laboa, *Iglesia y Religión en las Constituciones Españolas,* Ediciones Encuentro, Madrid 1981, p. 26.

72 Más extensamente, entre otros, véase: F. Tomás y Valiente, *El marco...*, cit.; G. Rueda, *La desamortización de Mendizábal y Espartero en España,* Cátedra 1986, pp. 11-27; T. Martín, *La desamortización, textos político-jurídicos,* bitácora 1973, pp. 19-43.

73 *Colección de... —desde junio de 1837 hasta fin de diciembre de 1837—*, pp. 92-99. Este decreto presentaba una peculiaridad en relación con la enseñanza, pues autorizaba la existencia de algunas casas de escolapios, mientras que por otra parte se dotaba por otros medios a la enseñanza, pasando a considerarse a estas casas no como conventos, sino como establecimientos de instrucción pública dependientes del Gobierno, o de los Ayuntamientos, e incluso de las Diputaciones Provinciales.

Universidad Pontificia de Salamanca

— No subsistiría en la misma población más de un convento de la misma orden.

— Si por circunstancias excepcionales debía ser incumplido lo anterior, era necesario comunicarlo al Gobierno.

En este decreto, es fácil verificar, una vez más, el afán recaudador del Estado, ya que todos los bienes raíces, rentas, derechos y acciones de todas las casas de comunidad de ambos sexos se aplicaron a la caja de amortización para la extinción de la deuda pública. También se aprecia el apuntado fenómeno secularizador en los bienes pertenecientes al clero en general, acogiendo el Gobierno los bienes inmuebles consistentes en conventos suprimidos para destinarlos a establecimientos de utilidad pública. En cuanto a los bienes muebles, los archivos, cuadros, libros y demás objetos pertenecientes a ciencias y artes, se aplicaron a las bibliotecas provinciales, museos, academias y demás establecimientos de instrucción pública. Esta disposición continuaba la política trazada años antes.

El Gobierno quería finalizar cuanto antes con la enajenación de los bienes desamortizados a la Iglesia, guiado principalmente por su deseo recaudador, pero no sólo el único. Por ello se dictó la Circular de la Dirección General de Rentas y Arbitrios de amortización dirigida a activar la subasta de fincas nacionales de 5 de marzo de 1839 [74].

Continuó la desamortización de los bienes pertenecientes a esta clase del clero con la ley de 2 de septiembre de 1841 relativa a la venta de las fincas del clero secular [75], donde se declaraba que todas las propiedades, bienes, derechos y acciones que de cualquier modo pertenecieran a las fábricas de las iglesias y a las cofradías eran bienes nacionales y se declaraban en venta, aunque se recogían algunas excepciones.

En la enajenación de los edificios que habían pertenecido a la Iglesia se produjeron algunos problemas. Por una parte, el escaso interés de los particulares [76] sobre estos inmuebles, no sólo por el elevado valor econó-

74 *Colección de... —1839—*, cit., pp. 151-152.

75 *Colección de... —1841—*, cit., pp. 614-629. Esta ley es producto de la aprobación en Cortes del Decreto de la Regencia provisional del Reino de 21 de enero de 1841 fijando las bases de un proyecto de la ley que debía presentarse a las Cortes, acerca de la venta de los bienes del clero secular *Colección de... —1841—*, cit., pp. 77-79.

76 Literalmente: «Y en efecto, poca meditación se necesita para comprender desde luego que estas fincas son por su naturaleza de difícil enajenación, porque a los usos a que puede destinarlas un particular son escasos en número, porque su valor es ordinariamente desproporcionado a su producto en renta, y porque rara de ellas es la que para preparación y conservación no exija considerables gastos de dinero». Dentro del mismo Decreto también: «pero una anomalía inconcebible ha sucedido que estas fincas se han intentado siempre enajenar a condiciones más gravosas que todas las demás fincas nacionales». Decreto de 26 de julio de 1842 sobre concesión de edificios de conventos suprimidos. *Colección de... —1842—*, cit., pp. 78-81.

Universidad Pontificia de Salamanca

mico que tenían, las especiales obligaciones de conservación, y en la mayoría de los casos los grandes gastos en que había que incurrir para su reparación, y además porque no podían producir riqueza, a diferencia del resto de las fincas que también podían adquirir los particulares en subastas y que eran susceptibles de gran aprovechamiento económico. Por otra, éstos estuvieron sujetos a unas disposiciones legales diferentes a las que se señalaban los restantes.

La mayoría de estos edificios fueron vaciados de las riquezas que contenían y siguiendo con la política señalada de conversión de éstos en establecimientos de utilidad pública, se crearon bibliotecas, centros educativos, hospitales, hospicios, cuarteles de milicia nacional, cárceles, parroquias, casas consistoriales y establecimientos análogos.

Aún con todo lo anterior, es cierto que una minoría de ellos sí fueron vendidos, aunque en condiciones más gravosas de mantenimiento que los otros bienes nacionales. Estos edificios en algunos casos fueron enajenados bajo condición de darles uso u ocupación pública. En este caso, la adquisición fue onerosa pero en una relación de 1,5 a 3 % sobre el valor de tasación. Estas grandes facilidades de compra estaban razonadas por el fin público de tales edificios. En virtud de ese uso, se procedió en algunos casos a su cesión gratuita para los fines descritos (obras de interés social) [77]. Aunque estas cesiones fueron efectuadas de forma temporal, el Estado no renunciaba a perder la titularidad de dichos bienes, de suerte que establecía una cláusula de reversión para el supuesto caso que no tomaran el uso debido. No sólo se establecían las cautelas señaladas, sino que se intentaba regular el uso fraudulento de estos inmuebles, de suerte que los edificios que tuvieron otro uso diferente del solicitado abonarían un alquiler al intendente, sin perjuicio de ser algunos desocupados.

Se aplicó la misma solución para aquellos edificios que tuvieron una aplicación parcial a dichos fines. También se reguló el supuesto de subarriendo, pero en este caso se señalaba a la Hacienda Pública como organismo encargado de recaudar la renta.

Para supuestos de comportamientos dolosos que hubiesen producido menoscabo o incluso destrucción de ese tipo de edificios, se abrieron los expedientes oportunos a fin de exigir responsabilidades a quien correspondiera.

Todo lo anterior, no es sino reflejo y continuación de la anterior línea política del legislador del 34.

77 Sobre éstos, se pronunció la Orden de 17 de marzo de 1845, *Colección de... —hasta junio 1845—*, cit., pp. 112-113.

Universidad Pontificia de Salamanca

Que no terminaban de subastarse los bienes nacionales [78] es una afirmación fundamentada en distintos argumentos, pero desde luego uno de ellos, no aportado hasta ahora y que aparece en la legislación de la época, fue la conducta de algunos de los administradores de éstos bienes en relación con su enajenación: «para que la enajenación de los bienes marche con la rapidez que exige el estado económico y político de la nación, lo es una, la que se haga entender a los administradores de los bienes que sus funciones no se concretan a sólo administrar, sino que es de su obligación como agentes del ramo el activar sin descanso los expedientes de incorporación y venta de dichos bienes, removiendo por si los obstáculos que a aquello se opusieren, y dando cuenta a la intendencia y a esta superioridad en caso necesario de los entorpecimientos que esté en su mano remediar, pues sólo así podrán evadirse de la responsabilidad que tienen» [79].

Con la entrada de los moderados en el poder cambió la política hacia la Iglesia y se puso freno a la venta de los bienes pertenecientes a la misma. Uno de los primeros ejemplos es el Decreto de 8 de agosto de 1844 por el que se suspendió la venta de los bienes que faltaban por vender cuya titularidad correspondía al clero secular y a las comunidades de religiosas [80].

Dentro de esta nueva política moderada se devolvieron al clero, los bienes todavía no enajenados, y así se aprobó la Orden de 3 de abril de 1845, sancionando la ley para que se devuelvan al clero secular los bienes no enajenados de su pertenencia [81]. En esta misma línea se suspende la venta de los edificios-conventos de las comunidades religiosas suprimidas, mediante el Decreto de 11 de abril de 1845, aprobándose tres días después el destino que había de darse a los mismos [82]. Antes de con-

78 Pero los edificios desamortizados seguían teniendo grandes dificultades para ser enajenados, y así se instó a todos los intendentes provinciales para que inmediatamente tasaran todas las fincas rústicas y urbanas, las anunciaran para subasta en los Boletines Oficiales, describiéndolas extensamente y haciendo mención a sus cargas. Orden de 7 de octubre de 1842 dando Reglas para la pronta enajenación de los bienes nacionales, *Colección de... —1842—*, cit., pp. 380-381.

79 Orden de 9 de enero de 1843 para que se activen sin descanso los expedientes de incorporación y venta de los bienes nacionales. *Colección de... —hasta junio 1843—*, cit., p. 7.

80 *Colección de... —hasta diciembre 1844—*,, cit., pp. 86-89.

81 *Colección de... —hasta junio 1845—*, cit., pp. 137-138.

82 *Colección de... —hasta junio 1845—*, cit., pp. 141-142.

Siguiendo con la política señalada se aprobó el Decreto de 13 de abril de 1845, dictando disposiciones relativas al destino que se ha de dar a los edificios-conventos no enajenados. En dicha norma se recogía una relación nominal que clasificaba dichos inmuebles para después darles alguna aplicación definitiva. Se pensaba en su utilidad publica, los destinos fueron: oficinas para el Estado, cuarteles, presidios, cárceles, casas de corrección o beneficencia, hospitales, escuelas, fábricas y otros establecimientos públicos, o establecimientos de convivencia más o menos general, bien para ser conservados como monumentos históricos o artísticos o quedar sus iglesias consagradas al culto divino. *Colección de... —hasta junio 1845—*, cit., pp. 142-144.

Universidad Pontificia de Salamanca

signarse sus nuevos usos, se oyó a los jefes políticos, autoridades militares, eclesiásticas, ayuntamientos, etc.

En resumen, la desamortización no cubrió el objetivo que con mayor fuerza buscaba, de forma que las preocupaciones financieras del Estado no quedaron resueltas, por lo que no representó «la tabla de náufrago» que necesitaba el sistema financiero, tal y como esperaban los ministros de Hacienda progresistas. Los fondos se perdieron a lo largo de complicados trámites burocráticos cuando el dinero se transformaba en títulos de deuda, o bien, en el precio de tasación de las fincas, floreciendo una vez más, con gran fuerza, toda la picaresca española.

Otro de los objetivos de la desamortización, como era dotar de tierra a los jornaleros, tampoco fue satisfecho, sino que se inició un nuevo neolatifundismo burgués que llegará hasta nuestros días.

La clase social que salió más beneficiada y que más alentó la desamortización fue la burguesía que concurriendo a las subastas consiguió hacerse con grandes masas de tierra. No hay que olvidar que fueron católicos los grandes compradores de bienes nacionales.

Tampoco se logró modificar la estructura de la Iglesia a través de la tan ansiada reforma del clero, consiguiéndose tan sólo despojarla de propiedades que pasaron a otras manos.

Pero no todo fue negativo, puesto que la desamortización trajo a la España del siglo XIX cambios, que aún a pesar de no conseguir los objetivos teóricos previstos por sus autores, deben calificarse como positivos y necesarios en la modernización en una España que necesitaba pasar del Antiguo Régimen al Nuevo Régimen. En esta línea hay que recordar que se consiguió impulsar la creación de edificaciones de interés social, como bibliotecas, hospitales, colegios o museos aprovechando los edificios desamortizados, tal y como se ha señalado.

De cualquier forma, entendemos que el estudio pormenorizado de las normas desamortizadoras aporta una visión de conjunto indispensable para conocer perfectamente en que consistió la desamortización en España, tal y como ha quedado reflejado. En todo caso, se ha expuesto que se trató de una línea uniforme que comenzó a trazarse desde comienzos del siglo XIX, donde manteniendo las primeras normas desamortizadoras se fueron ampliando sus pretensiones, de forma que con el paso de los años se diseñó una progresión geométrica en los efectos de las anteriores normas que culminará con la solución del Concordato de 1851.

Universidad Pontificia de Salamanca

V. ¿Fue la solución el artículo 11 de la Constitución de 1837?

No hay que olvidar el poder social que todavía ostentaba la Iglesia, aun a pesar de haber perdido gran parte de sus bienes por intervención del Estado. Por este motivo, no es ninguna paradoja que, pese al despojo de sus bienes por intervención estatal, fuese el propio Gobierno de signo progresista quien deseó y buscó el apoyo de la Iglesia para fortalecer el incipiente sistema constitucional. Sin embargo, la Iglesia dio la espalda a las teorías ilustradas y liberales que, en todo caso, empeorarían su *status*, y se manifestó beligerante contra el Estado que entendía había arrebatado su fortuna.

En esta línea de enfrentamiento, se recogió por primera vez en nuestro derecho la obligación del Estado español de financiar al culto y al clero.

Además esta norma reguladora de la señalada extensa financiación se recogió dentro del propio texto constitucional de 1837. Y más aún, se encuadró dentro del Título I, «De los españoles», donde se señala un catálogo de derechos irrenunciables para todos los españoles. En su artículo 11 literalmente prescribía:

> «La nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la religión católica que profesan los españoles».

Esta obligación constitucional de financiar al culto y al clero nace tras haber despojado el Estado a la Iglesia de la mayor parte de sus bienes, de suerte que la desamortización no se puede separar de la financiación de la Iglesia porque esta última trae causa de la anterior.

La incidencia de este hecho junto con otros factores, vendrá a modificar el sistema fiscal español. Frente a una Iglesia que posee un sistema de financiación consolidado históricamente, el Estado presenta un sistema incipiente de financiación, que había tomado para sí muchos aspectos de aquél. En este sentido, hay que recordar la participación que el Estado tenía en el Diezmo, o la Real Orden de 20 de octubre de 1836[83] que se promulgó cerca del epicentro del proceso desamortizador, por la que se continuaban exigiendo cantidades económicas a la Iglesia.

Los bienes eclesiásticos estaban compuestos de grandes fortunas, formadas a lo largo del Antiguo Régimen, a través de herencias, bulas, y de un sistema fiscal muy superior al del propio Estado. Dentro de no sólo

83 Esta Orden declaraba que el subsidio que debía abonar el clero para el año era de 20 millones con la rebaja que se expresaba. *Colección de... —1836—*, cit., pp. 485-486.

Universidad Pontificia de Salamanca

un marco jurídico propio —libros I° y II° de la Novísima Recopilación—, sino también dentro de un marco social muy definido. Baste como ejemplo señalar que era costumbre usual que en el testamento se legara una parte del patrimonio del causante a favor de la Iglesia. Tampoco puede obviarse la influencia de la confesionalidad en la legislación española.

En este sentido ha señalado Tomás y Valiente [84] que la desamortización ya no aparece como una operación conectada primordialmente con la extinción de la deuda, sino más bien con la reforma tributaria y con el problema de la dotación para el mantenimiento de los gastos del culto y el clero.

Si bien la desamortización se conecta con la reforma del sistema tributario, no es menos cierto que en el establecimiento de la obligación constitucional de financiar el culto y el clero se pueden encontrar otros matices. Así, Llamazares [85] ha señalado que podría considerarse al culto como una especie de servicio público por decirlo en términos actuales, asumiendo el Estado su sostenimiento. A este respecto la ley de 21 de julio de 1838 establecía la formación de aranceles entre Gobierno e Iglesia Católica, para establecer el precio de los servicios eclesiásticos.

Otro argumento sobre el mantenimiento del culto y sus ministros, también ha sido expuesto por Sánchez Agesta, quien sostiene que «junto a una clara animosidad se trasluce aquí el pensamiento regalista: la sujeción de la Iglesia al poder político. La animosidad está también reflejada en otros preceptos como el que prohíbe el acceso de los eclesiásticos al Congreso de los Diputados» [86].

Esta disposición constitucional significó una gran novedad para nuestro sistema jurídico y vendrá a modificar de forma muy importante el sistema tributario español establecido.

Esta incipiente financiación debe contemplarse, como ya se ha señalado, dentro del marco específico de la desamortización, puesto que siempre fue conceptuada como una contribución de obligado cumplimiento.

Para obtener fondos de cara al nuevo sistema de financiación, tal y como se expondrá más adelante, se llegó por parte del Estado a establecer el «impuesto religioso» [87] proporcional a las riquezas de cada uno y en el

84 *El marco político...*, cit., p. 85.

85 *Derecho Eclesiástico del Estado, derecho de la libertad de conciencia*, Servicio de Publicaciones, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 2.ª ed., Madrid 1991, p. 172.

86 *Historia del Constitucionalismo Español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1978, pp. 274-276.

87 En esta misma línea, pero sólo para las personas físicas, ha señalado González Armendia: «Esta contribución asemejaría una suerte de impuesto religioso establecido por el Estado, afectando a las necesidades del culto y clero católico, que tendría como sujetos pasivos a los católicos contribu-

Universidad Pontificia de Salamanca

que todos los residentes se consideraban fieles católicos para el pago del impuesto. Los sujetos pasivos obligados eran tanto personas como industrias, comercios, y otros. Es decir, lo que con grandes reservas se podría calificar hoy como personas físicas y jurídicas. De suerte que incluso fábricas e industrias eran consideradas católicas, conforme con el art. 11 de la Constitución y otras normas que se citarán.

Antes de proceder al desarrollo de la financiación del culto y el clero, hay que constatar *dos aspectos substanciales.*

El primero es *la no operatividad del nuevo sistema;* llevar a cabo la financiación de la Iglesia católica en el siglo XIX, y concretamente durante la vigencia del texto del 37, no resultó tarea fácil, fundamentalmente por tres tipos de razones.

La primera es que se trató de una financiación complicada, canalizada a través de distintas administraciones, a la que hay que sumar una descompensada legislación en su desarrollo en sólo pocos años (1837-1845), donde entraron en juego demasiados factores que rompieron la concordia necesaria para el normal cumplimiento de la norma constitucional.

La segunda, razones propias al desarrollo de las distintas leyes reguladoras de la financiación. Entre otras, la dificultad en la formación de datos estadísticos, conforme con las exigencias legales (en todas las normas jurídicas aprobadas para la recopilación de datos estadísticos se alude a su falta y su no terminación, de suerte que ni con el nacimiento de la nueva constitución estuvieron finalizados). La tercera, la falta de colaboración para el cumplimiento de la ley que dispensaron los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales [88], a la mayoría de ellos se les podría calificar jurídicamente como morosos. Nunca llegaron a entregar las cantidades totales, se pagaban en el mejor de los casos tarde, y prácticamente en la mayoría de las ocasiones se contentaban los municipios con la entrega de cantidades a cuenta.

yentes por los demás tributos civiles conforme a las listas contributivas públicas. Al menos teóricamente, todos los contribuyentes serán estimados como fieles católicos, conforme a la formulación constitucional de confesionalidad del art. 11». *Sistemas históricos de dotación del Estado Español a la Iglesia Católica —siglos XIX-XX—*, Publicaciones Universidad Pontificia de Salamanca, 1990, p. 41.

88 Pruebas de la falta de colaboración de Ayuntamientos y Diputaciones provinciales y de la preocupación del Gobierno por solucionarlo son: la Orden de 20 de enero de 1844, removiendo los obstáculos que han entorpecido la cobranza de la contribución del culto y el clero. Ésta pretende conseguir un comportamiento positivo de Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos, conforme con las disposiciones legales; la Orden de 5 de marzo de 1844, mandando que se proceda sin levantar la mano la repartimiento y cobranza del cupo de la contribución general del culto y clero correspondiente al presente año. Resulta muy gráfica la expresión «sin levantar la mano», donde se puede verificar una vez más la inutilidad del sistema. *Colección de... —hasta junio 1844—*, cit., pp. 105-106 y 384-385, respectivamente.

Universidad Pontificia de Salamanca

El segundo aspecto es *la gran dificultad en determinar la cantidad económica necesaria para el sustento del culto y el clero.* En este último sentido destacan los grandes altibajos en las asignaciones presupuestarías, verificados en los distintos cálculos de cantidades comprendidas dentro de las memorias presentadas en las Cortes como suficientes para el sostenimiento del culto y el clero. Durante la vigencia de la Constitución estas cantidades fueron muy variables [89]:

En una memoria presentada en Cortes el 30 de mayo de 1837 se reguló la cantidad de 153.000.000 rs como suficiente para atender a las necesidades del culto y el clero.

Más tarde, en otra de 21 de febrero de 1838 se hizo cubrir el presupuesto a la suma de 380.000.000 rs. Después, la ley provisional de 21 de julio del mismo año se limitó a fijar bajo equitativas bases las asignaciones del personal, y estableció ciertas reglas generales para determinar los gastos del culto, quedando encargada su aplicación a los intendentes de las provincias y a las Juntas Diocesanas con la inmediata inspección de la Superior de la Corte. Sin embargo, no se conocía el producto que podrían dar los acervos decimales, y las rentas de los bienes del clero con las que se contaba todavía para cubrir las asignaciones y gastos, y tampoco se podían precisar las necesidades presupuestarías de estas mismas obligaciones al tiempo de formularse la ley, dando ocasión todo este sistema a infinidad de dudas y reclamaciones, en algunos casos más o menos fundadas.

Tomando como punto de partida la ley de 21 de julio, el Ministerio de Hacienda ideó, en 1839, para la subrogación del diezmo y primicia, un reparto de 212.696.833 rs, que sometió el 12 de septiembre a la aprobación nacional.

El 13 de junio de 1841, conforme al criterio de la Junta Superior de Dotación, se fijó un presupuesto que quedó reducido a 180.886.617 rs, y que en su aprobación final en Cortes se redujo aún más, estableciéndose en la cantidad de 75.466.412 rs [90].

89 Esta relación se encuentra literalmente señalada en la Real Orden de 12 de junio de 1844, mandando que los M. RR. arzobispos y gobernadores eclesiásticos de las diócesis formen y remitan a la Junta superior de Dotación de culto y clero las relaciones de los haberes personales correspondientes a los individuos que componen el clero catedral, colegial, abacial y prioral de sus respectivas diócesis. *Colección de Leyes, Decretos y Declaraciones de las Cortes, y de los Reales Decretos, Órdenes, Resoluciones y Reglamentos Generales, expedidos por las secretarías del despacho, desde 1.º de enero hasta fin de junio de 1844,* pp. 750-752.

90 Ver anexo n. 1, donde se refleja el reparto individualizado a cada una de las provincias del Reino.

Universidad Pontificia de Salamanca

Ya en 1842 [91] el Ejecutivo publica la circular de 20 de abril, mediante la cual reducía las asignaciones. Como ejemplo prescribía que a ningún párroco se le abonase más cantidad de la de 3.300 rs. Tal resolución trajo consigo la preocupación de la opinión pública que se dejó sentir especialmente en la prensa de todas las tendencias, llegando a forzar al gobierno a promover una nueva orden para suspender los efectos de la señalada.

Aún con todos los lastres aportados como realidad objetiva, el Gobierno no cesó en su empeño de llevar a cabo la ley, elaborando numerosísimas disposiciones legales, requiriendo incluso responsabilidades a muy diferentes tipos de funcionarios. Este empeño era desde luego claramente apreciable a través de la numerosísima legislación emanada de los ministerios de Hacienda y sobre todo, de Gracia y Justicia para que nada faltara en el sustento del culto y para el sostenimiento de los ministros de la Iglesia.

VI. Desarrollo legislativo del nuevo sistema de financiación constitucional

A) *La desaparición del antiguo sistema de financiación. El fin del diezmo*

El diezmo era por excelencia el mayor exponente de la financiación de la Iglesia, aunque, como es conocido, no el único. Sin embargo, tras el estudio del diezmo, es más fácil constatar la evolución de la financiación de la Iglesia dentro del nuevo sistema constitucional.

Esta obligación legal de satisfacer el llamado «diezmo» a la Iglesia católica encuentra una larga tradición histórica en nuestro derecho positivo. Su cobro fue autorizado por el rey D. Alfonso en Burgos, en 1355; por D. Juan en Córdoba, en 1372; por los Reyes Católicos en Medina del Campo, en 1480; en Granada, en 1501, y por D. Carlos y Dña. Juana en Madrid, en el año 1534, y en Valladolid, en el año 1537.

Así, en la *Novísima Recopilación de las Leyes de España,* en su Libro I°, Título VI, se encuentra la Ley II «General Obligación de pagar diezmos cumplidamente; modo y diligencias con que se debe hacer». En dicha ley se recoge lo que podríamos denominar «espíritu de eternidad de la norma», ya que es la propia norma señala su vigencia temporal *sine die*. Además para obligar a su cumplimiento, se amenaza no sólo con coacciones civi-

91 Ver anexo n. 2, donde se refleja el reparto individualizado a cada una de las provincias del Reino.

Universidad Pontificia de Salamanca

les y penales, sino que llega incluso a mencionar el castigo divino para quien no la cumpla [92].

La anterior disposición tendrá una amplia vigencia en el tiempo, ya que no hay que olvidar que se aplicó desde el siglo XIV hasta casi mediados del siglo XIX (casi quinientos años de vigencia). Por otra parte, y para constatar el cambio de Antiguo Régimen a Nuevo, debe ser observada en contraposición a las normas desamortizadoras que se han aportado anteriormente.

No puede pasarse por alto que el propio Estado se servía de la Iglesia y del diezmo desde antes del siglo XIV, pero de forma temporal, por trienios y a través de autorizaciones desde Roma, en forma de Bulas [93] o Breves [94] dictadas por los Sumos Pontífices. Aunque, desde los Reyes Católicos, será la propia Roma a través del Breve del Sumo Pontífice Alejandro VI, expedido en Roma el 13 de febrero de 1494, la que instaure perpetuamente en el tiempo el recibo de la tercera parte del diezmo a favor de los Reyes [95]. Pero será en el año 1565 cuando el propio Estado aprobará una disposición exigiendo unilateralmente su prestación. Esta afirmación se apoya en la Pragmática dada en Madrid por Felipe II en el 30 de marzo de 1565 [96] bajo el título «Derecho de S. M. a las tercias o dos novenos de todos los diezmos,

92 «... Por ende mandamos y establecemos para siempre jamás, que todos los hombres de nuestro reino den sus diezmos derecha y cumplidamente a Nuestro Señor Dios de pan, y vino, y ganados, y de todas las otras cosas que se deben dar derechamente, según lo manda la Santa Madre Iglesia: y esto mandamos también por Nos, como por los Ricos-hombres como por los Caballeros, como por los otros pueblos, que todos demos cada uno el diezmo derechamente de los bienes que según Dios nos da...». *La Novísima Recopilación de las Leyes de España,* Libro I°. La fuente es una edición facsímil, elaborada por la Imprenta Nacional del «BOE», impresa en Madrid en el año 1975, pp. 54 y 55.

93 Por Bula de Bonifacio VIII, de 16 de octubre de 1.302, se concedió a Fernando IV, rey de Castilla y León, la gracia de que por un trienio, que debía contarse desde la Pascua de Navidad de aquel año, pudiese percibir la tercera parte de los frutos, réditos, rentas y obvenciones de los bienes eclesiásticos, que antes se había acostumbrado destinar para las fábricas de las Iglesias en ciertos lugares y partes de ambos reinos, y del mismo modo que antes se había autorizado a su bisabuelo el rey D. Fernando por cierto tiempo, y lo habían percibido los demás reyes sucesores. *Novísima Recopilación de las Leyes de España,* Libro I°, p. 54, y en nota a pie de página.

94 Como ejemplos de estos breves, hay que citar de forma escueta: el Breve de Clemente V, de 2 de noviembre de 1313, dirigido a los arzobispos de Toledo, Sevilla y Santiago, con motivo de haberle suplicado el mismo Fernando VII que se dignase a proveerle de algunos socorros para reparar los castillos y tierras del reino. Su Santidad se lo concedió por otro trienio. *Novísima Recopilación de las Leyes de España,* Libro I°, p. 54, y en nota a pie de página.

95 Breve de Alejandro VI, expedido en Roma a 13 de febrero de 1494, como consecuencia y previa petición de los Reyes Católicos, los que le habían manifestado que los Pontífices antecesores habían concedido a los reyes predecesores ciertas partes del diezmo, llamadas tercias. Su Santidad aprobó dicha petición y la amplió de forma que se recibiera esa tercia perpetuamente y durante los tiempos futuros, de suerte que comenzarían a recibirlas los Reyes Católicos y posteriormente sus sucesores. *Novísima Recopilación de las Leyes de España,* Libro I°, p. 55, y en nota a pie de página.

96 Se puede encontrar dicha norma en la *Novísima Recopilación de las Leyes de España,* en el Libro I°, Título VII, bajo el título de los dos novenos, o tercias Reales de los Diezmos, pp. 64 a 66.

Universidad Pontificia de Salamanca

como correspondientes a su Real Patrimonio». Dependiendo de los distintos momentos históricos el Estado varió su participación en el diezmo [97].

Para terminar con esta breve exposición del diezmo en el tiempo, es necesario concluir con los debates parlamentarios donde se discutía sobre su supresión. Merece la pena destacar como síntesis la intervención de Alejandro Mon, donde señalaba que la Hacienda española no había sido nunca capaz de organizar un auténtico sistema tributario, «de suerte que nunca hemos sabido, nunca hemos podido, nunca hemos tenido contribución ninguna que no haya sido fundada sobre rentas del clero. Ésta es la cuestión que se debe tener presente» [98].

La resistencia al pago del diezmo, no es un fenómeno que aparezca a fines del siglo XVIII o comienzos del XIX, existen múltiples ejemplos de oposiciones al diezmo, como es en el caso del País Vasco [99], pero lo que es realmente cierto es que con la llegada del siglo XIX el diezmo comenzará a tambalearse en función de varios criterios objetivos: la noticia de la supresión del diezmo en la Francia revolucionaria, las discusiones en las Cortes gaditanas sobre su posible abolición, las discusiones y Decretos del trienio liberal. Todos estos hechos anteriores favorecieron la resistencia pasiva hacía la cobranza de los diezmos y que la pasividad acabara tornándose en negativa rotunda, dentro de los sectores favorables al cambio [100].

El Derecho, al abolir el diezmo, no hace otra cosa que reconocer la realidad social. El propio Mendizábal, en la sesión de las Cortes de 21 de febrero de 1837 [101], señaló literalmente: «Si, pues, esta contribución ha cesado o va cesando de hecho, no puede haber una ocasión más oportuna para suprimirla en derecho». Esta afirmación es engañosa, ya que el diezmo no se suprime, sino que cambia su titular, para proceder a cobrarlo el propio Estado.

Tras lo expuesto, es fácil verificar cómo el punto de inflexión, que muestra el cambio con el sistema anterior, lo constituye la reforma del diezmo [102], principal fuente de financiación de la Iglesia hasta entonces. De

97 A modo de ejemplo, conviene señalar el Decreto de 16 de junio de 1812, donde se contienen las reglas para verificar la aplicación de parte de los diezmos a las urgencias del Estado. No hay que olvidar que se promulga en plena guerra de la independencia. *Colección de los... —desde el 24 de mayo de 1812 a 24 de febrero de 1813—*, cit., pp. 26 a 28.

98 *Diario de Sesiones de las Cortes*, año 1840, p. 2339.

99 Así lo afirma E. Fernández de Pinedo, *Crecimiento económico y transformaciones sociales del País Vasco, —1100-1850—*. Ed. Siglo XXI, Madrid 1974, pp. 194 y 272.

100 G. Anés, *La Tradición rural...*, cit., p. XXXIV. Sobre la supresión de los diezmos, véase E. Canales, *Los diezmos en su etapa final*, dentro de la obra colectiva *La economía española...*, o. c., vol. I, Parte II, pp. 103-187.

101 *Diario de Sesiones de las Cortes*, p. 1687.

102 Sobre la reforma del Diezmo, véase J. M. Cuenca Toribio, *La Iglesia Española ante la revolución liberal*, Ed. Rialp, Madrid 1971, pp. 61-68.

Universidad Pontificia de Salamanca

forma que, la contribución del diezmo pasará ahora a ser controlada por el Estado mediante el Decreto de las Cortes de 16 de julio de 1837 en el que se manda que se cobren en el presente año decimal todos los derechos que componían la contribución conocida hasta ahora con el nombre de diezmos y primicias [103]. En el articulado se recoge expresamente que *«todos los derechos que componían la contribución conocida hasta ahora con el nombre de diezmos y primicias, ... se declara que todos los productos de esta contribución, cualesquiera que sea su clase y aplicación, pertenecen exclusivamente al Estado»*.

Tras la retirada del diezmo y otras fuentes de financiación, el Estado deja en manos del clero otros productos mediante la Orden de 19 de abril de 1838 por la que se declara que los productos de los bienes pertenecientes a memorias, obras pías, patronatos, etc., deben corresponder a las juntas diocesanas [104]. Esta disposición deroga la legislación anterior que atribuía estos rendimientos al Estado, pero en todo caso, se trata de rendimientos de menor entidad que los que disfrutaba por los diezmos.

Más adelante el Gobierno se contradirá en estas medidas procediendo de nuevo a instaurar un diezmo algo particular. En cuanto a los diezmos, se fue autorizando su cobro en sucesivas disposiciones de 1837, 1838 y 1840 [105]. No hay que olvidar que el antiguo sistema de diezmos producía también de forma directa o indirecta importantes ingresos a la Hacienda Real [106].

En todo el período del Gobierno liberal-progresista se muestra viva la polémica entre abolicionistas y defensores del diezmo eclesiástico [107].

Pero en todo caso, hay que recordar que no sólo se retira la financiación a través del diezmo a la Iglesia católica, sino que también se han desamortizado sus bienes, de forma que las rentas que pudiera recibir en virtud de esos concepto ya no existen, de suerte que no tiene posibilidad alguna de supervivencia sino es a través de una financiación estatal. Esta financiación será la implantada con el texto constitucional de 1837.

Más interesante que el estudio del diezmo [108] resulta el análisis del desarrollo efectivo del mandato constitucional de financiación del culto y el clero que se lleva a cabo por las leyes que a continuación examinamos:

103 *Colección de... —hasta diciembre 1837—*, cit., pp. 37-40.

104 *Colección de... —1838—*, cit., pp. 169-170.

105 En este sentido, véase F. Tomás y Valiente, *El marco político...*, cit., p. 85.

106 R. Santillán, *Memorias —1815-1856—*, Pamplona 1860, I, p. 160.

107 González Armendia, *Sistemas históricos de dotación...*, cit., p. 52.

108 Para el estudio del diezmo, entre otros, véase J. Martín Niño, «La abolición del Diezmo y el sistema tributario de 1845», en *Estudios de Hacienda de Ensenada a Mon.*, Instituto de Estudios fiscales, Madrid 1984, pp. 373 a 385.

Universidad Pontificia de Salamanca

B) *Ley de 21 de julio de 1838, mandando llevar a efecto el proyecto de la ley provisional para la dotación del culto y clero*

Esta ley parte, en líneas generales, de los principios ya señalados en el Real Decreto de 16 de diciembre de 1837 [109]. Éstos eran:

— promover la supervivencia de la Iglesia y sus ministros, pero desde la moderación;

— reducir el número de sus ministros, de forma que esté en relación con las necesidades del pueblo;

— reforma gradual y no traumática.

Para conseguir estos fines se creó en este Real Decreto otra nueva Junta encargada de llevar a un cuerpo legal estos principios [110].

La Junta puso en manos del Gobierno sus resultados, que fueron presentados a las Cortes y tras las pequeñas modificaciones introducidas por éstas, se constituyó la primera ley provisional para la dotación del culto y el clero. La nueva financiación diseñada por la Constitución comenzó su vigencia de forma provisional mediante la Ley de 21 de julio de 1838, mandando llevar a efecto el proyecto de la ley provisional para la dotación del culto y clero [111].

109 *Colección de... —hasta fin de diciembre de 1837—*, cit., pp. 409-410. Hay que traer a colación, como precedentes de esta norma, la creación de las Juntas para el arreglo del clero, y sobre todo la Comisión de Negocios Eclesiásticos. *Diario de Sesiones de las Cortes*, t. I, Sesión de 5 de enero de 1837, p. 894; otras referencias en la misma fuente, pp. 33 127, 594, etc. De la creación de dicha Junta y Comisión nacerá un proyecto de reforma del clero presentado por el secretario de dicha Comisión, el Sr. Joven Salas, aunque existió siempre controversia dentro de esta Comisión. Como prueba, hay que constatar que la intervención registrada inmediatamente después de su presentación es la del Sr. Esquivel, miembro también de la Comisión, en la que señala que «las Cortes habrán podido observar que dicho proyecto no está firmado ni por el Sr. Santaella, ni por él, dada su disconformidad con el proyecto»; así de los nueve miembros que componían dicha Comisión, firmaron sólo siete dicho proyecto. *Diario de Sesiones de las Cortes* de fecha de 21 de mayo de 1837, pp. 3547-3548. El señalado Proyecto de Ley para la reforma del clero aparece recogido inmediatamente después mediante apéndice al anterior número 203, cit., pp. 3549-3556.

110 Resulta muy significativo, por lo que representa que en una ley votada en Cortes se establezca como exposición de motivos la objeción de conciencia del monarca con respecto a su contenido normativo. Así, literalmente, el preámbulo de este Real Decreto señala: «*Movida por razones a que mi convicción no ha podido resistir, he creído conveniente al bien público no dar mi sanción a la ley votada por las últimas Cortes para el arreglo del clero*». Pero apreciando como es debido los motivos que las Cortes tuvieron para procurar ese arreglo, muy conforme con el voto casi general de que se asegure la dotación del culto y de sus ministros sin dejarlos expuestos al abandono por accidentes que puedan prevenirse, moderándolo sin embargo de modo que no ofrezca ni el espectáculo de una opulencia tan repugnante al espíritu de la Iglesia como al triste estado de la riqueza pública, ni señal humillante de la indigencia que desautoriza y degrada; deseosa además de que el número de ministros se ponga en la conveniente relación con las necesidades de los fieles, que se determinen sus cualidades y circunstancias relativas habida conservación al bien de la Iglesia y el Estado...».

111 *Colección de... —1838—*, cit., pp. 321-323.

Universidad Pontificia de Salamanca

En sus disposiciones, se trataba de regular de forma minuciosa las cantidades que recibirían cada una de las distintas dignidades eclesiásticas, estableciendo expresamente una autorización a favor del gobierno para que incrementase dichas cantidades en razón a los mayores gastos según las diferentes localidades. A modo de ejemplo conviene señalar que para los curas párrocos la dotación presupuestaria era de entre 3.300 y 4.000 reales.

Se contenían incluso cláusulas encaminadas a asegurar la percepción de las cantidades reseñadas para cada dignidad. Se señalaba expresamente: «No se aplicará ni extraerá de una Diócesis a otra el importe del diezmo adeudado en ella mientras no esté cubierto el mínimo de las dotaciones y hayan percibido su parte los demás interesados en el Diezmo, ...».

A nuestro juicio, resultaba más importante la última disposición que contenía dicha ley, mediante la cual, se dispuso que «el Gobierno, de acuerdo con los ordinarios, formará a la mayor brevedad posible los aranceles de derechos parroquiales»; estableciendo así la colaboración entre Gobierno e Iglesia católica, en la determinación del precio de los servicios eclesiásticos [112].

C) *Ley relativa a la dotación del culto y el clero de 16 de julio de 1840*

La siguiente disposición en el tiempo, fue la Ley relativa a la dotación del culto y el clero de 16 de julio de 1840 [113], que trató de asegurar el sostenimiento económico a través de varias alternativas. Se estableció tanto la atribución directa de una cantidad de dinero por parte del Estado, como otras vías de financiación indirectas que sólo consistían en optimizar los pocos recursos que todavía quedaban en manos de la Iglesia y los que pudieran ser generados por ésta en el cumplimiento de su ministerio.

Las mencionadas vías indirectas, a que hacía referencia esta ley, aparecieron reguladas de forma más exhaustiva [114] en la Instrucción de 25 de julio

112 En cuanto a la formación de los «aranceles eclesiásticos», hay que recalcar que se componían por el clero y se aprobaban por el Ministerio de Gracia y Justicia, quien tenía funciones fiscalizadoras y decisorias.

113 *Colección de... —1840—*, cit., pp. 243-245.

114 Sobre la intención de la ley, y su posterior desarrollo a través de la señalada Instrucción, sirva citar los distintos capítulos de ésta, como ejemplo de sus pretensiones: Capítulo I, De las Juntas Diocesanas. Capítulo II, De los Contadores. Capítulo III, De la Administración de los Bienes y Rentas de las Iglesias, Clero, Corporaciones y Establecimientos Eclesiásticos. Capítulo IV, De la ejecución del artículo 3.º de la Ley —Art. 3. La administración recaudación y distribución de todos los productos que han de aplicarse a las obligaciones de cada Diócesis, estará a cargo de una Junta compuesta por representantes de las diferentes clases de perceptores en el acervo común y de un empleado del Gobierno en calidad de interventor—. Capítulo V, De las dotaciones del culto. Capítulo VI, del 4 %. Capítulo VII, De los ajustes alzados. Capítulo VIII, De los arrendamientos. Capítulo IX, De la distribución de la masa

Universidad Pontificia de Salamanca

de 1840 para la observancia de la ley de 16 de julio de 1840, sobre dotación del culto, clero y establecimientos piadosos y de la beneficencia [115].

Éstos eran, por una parte, la continuidad sólo en la posesión y goce de sus bienes y fincas sin poder enajenar éstas últimas, ni tan siquiera empeñarlas sin autorización del Gobierno. Por otra parte, se les permitía continuar con los derechos de estola u obvenciones establecidos; las primicias conforme a las costumbres, debiendo ser destinado este importe al sostenimiento del culto. También seguían recibiendo un 4 % de los frutos de la tierra y los productos de los ganados que estaban sujetos a la antigua prestación decimal, pero se especificaba que su reparto se haría proporcionalmente, conforme con la Ley de 21 de julio de 1838 y la Real Orden aclaratoria de 2 de octubre del mismo año.

Se regulaba igualmente que las memorias, obras pías, aniversarios y misas que debían cumplirse por las comunidades religiosas suprimidas, y estuvieran impuestas sobre fincas que aquellas poseían, se realizarán en la Iglesia parroquial en cuya feligresía se hallen las fincas o bienes afectos a las mismas, y sus poseedores satisfacerían a dichas iglesias lo que debieran entregar a las comunidades que estaban obligadas a cumplirlas.

También se consignaban de modo pasajero, los productos del ramo de la Cruzada al pago exclusivo de las pensiones alimenticias de las religiosas. Es fácil comprobar a través de numerosas normas, como se daba preferencia en el cobro de sus asignaciones a las religiosas en detrimento de los miembros masculinos del clero [116].

En desarrollo de las anteriores disposiciones establecidas en la ley, se aprobaron otras disposiciones de jerarquía menor, como por ejemplo la Real Orden de 6 de febrero de 1840 [117], relativa a la cobranza del diezmo y exención declarada a favor de los bienes del clero secular y de las fábricas de las iglesias de los impuestos ordinarios y extraordinarios.

Más que el texto dispositivo, interesa la disputa que recoge la exposición de motivos de la Orden, donde señalaba por una parte a la provincia

común. Instrucción para la Observancia de la ley de 16 de julio de 1840 sobre dotación del culto, clero y establecimientos piadosos y de beneficencia. *Colección de... —1840—*, cit., pp. 252-267.

115 *Colección de... —1840—*, cit., pp. 252-267.

116 En este sentido, y a modo de ejemplo, véase la Real Orden y Circular de 2 de febrero de 1840, de la Dirección General de Rentas y Arbitrios de Amortización, acerca del pago de las pensiones de las comunidades de religiosas. La exposición de motivos de la propia Orden recoge que: «Queriendo S. M. la Reina Gobernadora aliviar la situación en que se encuentran las comunidades de religiosas por el considerable atraso con el que perciben sus asignaciones dispensándolas el auxilio compatible con otras necesidades públicas de perentoria urgencia...». *Colección de...*, cit., pp. 71-73.

117 *Colección de... —1840—*, cit., pp. 75-78.

Universidad Pontificia de Salamanca

de Zaragoza y más concretamente a su Diputación Provincial, y por otra a la Junta Diocesana de Tarazona; en virtud de la autorización que por la Real Orden de 17 de octubre de 1838, se concedió para celebrar conciertos particulares con los Ayuntamientos, ajustando en una partida alzada el pago del impuesto decimal. Se continuaba afirmando que el cumplimiento de esta orden, fue claro en los pueblos pequeños, pero no así en los de considerable vecindario, que se obstinaron en incumplirla. Además se señalaba expresamente que el clero y sus ministros se encontraban en la más espantosa miseria, con el riesgo evidente de cierre de muchos templos. Finalmente aclaraba que el conflicto señalado de la ciudad de Zaragoza no era el único mal que sufría el clero, sino que, el Ayuntamiento por disposición de la Diputación Provincial de Zaragoza, había obligado a que las fincas del propio clero y a que las fábricas de las iglesias contribuyeran a los impuestos ordinarios y extraordinarios indistintamente.

El Gobierno, encabezado por su ministro moderado, el Sr. Arrazola, quiso acercarse lentamente a la Santa Sede para ganarse la confianza del episcopado y del clero con esta ley [118], que fue publicada el 16 de julio de 1840, pero no fue así.

D) *Ley de 31 de agosto de 1841 relativa a la dotación del Culto y el Clero*

La medida más importante durante 1841, que se debe señalar como la tercera ley en el tiempo en la regulación de la dotación, fue la Ley de 31 de agosto de 1841 [119] relativa a la dotación del Culto y el Clero, que fue acompañada de dos anexos; en el primero se dispone una distribución económica para cada provincia, y en el segundo se contiene la Instrucción para llevar a efecto dicha ley.

Dicha Instrucción regulaba los pequeños detalles que desprecia la ley, sirviendo, en todo caso, como ejemplo del espíritu normativo de la nueva ley. En este sentido, y a modo de ejemplo, valga mencionar sus diversos capítulos: Capítulo I: Repartimiento de la contribución de culto y clero; Capítulo II: De la recaudación; Capítulo III: Contabilidad y Recaudación.

Se trató de la ley más importante promulgada para regular la financiación del culto y el clero, y aún así estuvo vigente algo menos de cuatro años.

118 Cárcel Ortí, *El liberalismo en el poder 1833-68*, en la obra colectiva *La Historia de la Iglesia en España*, bajo la dirección de R. García Villoslada, BAC, t. V: *La España Contemporánea*, Madrid 1979, p. 145.

119 *Colección de... —1841—*, cit., pp. 584-597.

Universidad Pontificia de Salamanca

Entrando en el análisis del nuevo texto, era una ley que, tras derogar la anterior de 1840, se puede calificar como exhaustiva, ya que regulaba con gran detenimiento las cantidades económicas para el sostenimiento del clero y del culto [120].

En primer lugar, la ley señalaba los gastos para el mantenimiento de las parroquias, y de sus anejos, señalando para este sustento los derechos de estola y pie de altar [121], prescribiendo expresamente que la cantidad que faltara por abonarse se haría efectiva por los vecinos del pueblo que tuvieran allí su residencia, por reparto proporcional conforme con sus haberes.

En segundo lugar, se determinaban los gastos propios de las catedrales, colegiatas y abadías, además de los necesarios para su reparación, conservación y administración, así como los de los individuos que las integraban, afirmando que se cubrirían con los derechos de estola y pie de altar, junto con la contribución general de culto y clero que establecía la ley.

En tercer lugar estaban las asignaciones personales de los ministros de la Iglesia, que se constituirían por los derechos de estola y pie de altar que a cada dignidad correspondiera. Los eclesiásticos que tuvieran algún otro tipo de renta dejarían de disfrutarla, pasando todos a disfrutar una renta fija, tal y como se estableció en la ley de 21 de julio de 1838.

En cuarto lugar se aumentaba la dotación parroquial con las memorias, obras pías, aniversarios y misas que debieran cumplirse por las comunidades religiosas suprimidas [122].

Por último, se obligaba a confeccionar una estadística con el número de eclesiásticos existentes en la península y en las islas adyacentes, señalando el cargo de cada uno y la dotación fija que a cada uno correspondía (art. 17). Este deseo de usar la estadística, se puede decir sin cautelas que sólo quedó en deseo. Aunque bien es cierto fue generador de numerosas disposiciones normativas de rango menor que lo desarrollaban; en este sentido sirva como ejemplo la Orden de la Regente del Reino, de 19 de noviembre de 1841, sobre formación de estados o inventarios de los bienes del

120 En esta ley se contienen dos apéndices, señalados con los números 1 y 2. En el primero se desglosan las cantidades económicas que corresponden a cada provincia de España, y en el segundo se contiene una instrucción desarrollando ampliamente la ley: el repartimiento de la contribución, la recaudación y la contabilidad, y la distribución.

121 El Gobierno, a través de su Ministerio de Gracia y Justicia, decide regular prácticamente todo lo concerniente con el clero. Así se aprueba la Orden del Regente del Reino de 29 de septiembre de 1841, mandando formar nuevos aranceles de derechos de estola y pie de altar. En dicha Orden se recoge la obligación del clero de «formar una nueva lista de precios», acompañando la anterior, para que sea aprobada por el Ministerio de Gracia y Justicia. *Colección de...*, cit., pp. 674-675.

122 Esta disposición no es novedosa, ya se recogía en la ley anteriormente señalada.

Universidad Pontificia de Salamanca

clero secular, a fin de recabar toda la información posible acerca de los bienes correspondientes al clero secular [123].

Era tan importante la preocupación de las Cortes por conseguir el buen fin de esta ley, que se llegó a autorizar al ejecutivo para que dictara cuantas normas estimara oportunas y resolviera las dudas que se suscitaran para obtener la perfecta ejecución de la ley (art. 14).

En este período el presupuesto de la contribución general del culto y del clero quedó constituido por la cantidad de 105.406.412 rs, que se redujo en 33.525.605 rs., importe que resultaba a cargo de los respectivos pueblos. A fin de cubrir este presupuesto se autorizó al Gobierno para que exigiera esas cantidades, pero con la expresa condición de que la cuota que fuera exigida al comercio y a la industria estuviera en proporción de uno a cuatro con la riqueza territorial y pecuaria. El reparto de cada pueblo en cada provincia se ejecutó por las Diputaciones Provinciales [124], señalando éstas los pueblos donde según la costumbre fuera posible admitir como dinero en pago granos y legumbres, pero sin que en ningún caso excediera de la mitad del importe.

Esta ley resultó a la postre una de las más importantes durante la vigencia de la Constitución de 1837, no sólo por su regulación minuciosa, que continuó en vigor incluso con las posteriores leyes de financiación, sino también porque se elaboró abundante legislación para su desarrollo. Como ejemplos están: la Orden del Regente del Reino, de 30 de septiembre de 1841, relativa a las dotaciones del clero secular [125]. En dicha norma se intentaron fijar los ingresos del clero secular. Para ello, se partió de los contenidos en la ley de 1838 como ingresos mínimos. Se contenían una serie de operaciones matemáticas, donde a través de las cuales se llegaba a determinar el sueldo de las distintas dignidades del clero secular. Dichas operaciones matemáticas consistían en calcular cuáles habían sido sus rentas en frutos y en dinero durante los años 1829 a 1833, entendiendo por tales los recibidos por la entrega de cereales, vino, aceite, hilos, etc., rentas económicas [126]. Calculada así dicha cantidad, era necesario actualizar el resultado a cantidades del año 1841, y después dividirlo entre cinco, para, según señalaba la ley, «sacar el año común».

123 *Colección de... —1841—*, cit., pp. 797-807.

124 Ya ha quedado acreditado lo que ocurrió a este respecto con Ayuntamientos y Diputaciones provinciales —ver nota 6—.

125 *Colección de... —1841—*, cit., pp. 676-678.

126 Merecen destacarse estas operaciones matemáticas, que comprendían no sólo las retribuciones dinerarias, sino las retribuciones en especie. Siendo de gran importancia las reglas para la valoración de las rentas en especie, sin olvidar que esto se produce en el siglo XIX.

Universidad Pontificia de Salamanca

Otro ejemplo muy interesante lo constituyó la Orden del Regente del Reino, de 3 de octubre de 1841, sobre formación de presupuesto de gastos del culto [127], mediante la cual se desarrolló la autorización que ostentaba el ejecutivo y dio traslado a la Iglesia para que examinara el presupuesto para el año siguiente y en su caso presentara las notas u observaciones que tenga convenientes. Pero siempre en atención del culto y de los fondos públicos.

Siguiendo con la gran dificultad práctica en el cobro de las contribuciones que la ley señalaba, es otra clara muestra la Resolución de 15 de septiembre de 1842, mandando se excite el celo de los intendentes para que se active el cobro de la contribución de culto y clero [128]. Esta orden exponía el problema de la lentitud y flojedad con la que se procedía en el presente asunto, y amenazaba con severos y ejemplares castigos a todos los que por apatía o falta de celo no prestaran de forma diligente el servicio al que estaban obligados en derecho.

Para que la Iglesia fuera recibiendo las contribuciones señaladas por la ley de financiación, se promulgaron por el Ministerio de Gracia y Justicia [129] diversas normas jurídicas ordenando dichos pagos a las Diputaciones Provinciales, que, como se ha señalado, eran los órganos encargados de satisfacer dichas asignaciones.

La novedad más importante de esta ley estuvo constituida por lo que hoy llamamos «impuesto religioso». Aunque aparecía señalado de forma algo confusa en la ley («... lo que faltare para cubrir estos gastos, según las prácticas religiosas observadas en cada pueblo, se completará por un reparto entre todos los vecinos que tengan residencia en el mismo pueblo en proporción a sus haberes») [130], se puede verificar aún con más nitidez en las disposiciones legales aprobadas para su desarrollo. Como fueron, entre otras: la Resolución de 1 de marzo de 1843 [131] sobre el modo de exigir a los empleados la contribución general del culto y del clero. Se aprecia cómo recaía la obligación clara y específica en los empleados de contribuir proporcionalmente por la parte de sus sueldos que percibían, deducidos los descuentos y no por la totalidad de los mismos. Se trataba de una retención directa de sus sueldos para contribuir al sustento del culto y del clero. Igualmente la Orden de 22 de abril

127 *Colección de... —1841—*, cit., pp. 689-690.

128 *Colección de... —1842—*, cit., pp. 308-309.

129 Resolución de 22 de septiembre de 1842, mandando que se efectúe el pago del segundo tercio para cubrir las atenciones del culto y del clero. Disposiciones como esta se produjeron cuatro por año. *Colección de... —1842—*, cit., pp. 340-341.

130 Art. 1 de dicha ley.

131 *Colección de... —hasta junio 1843—*, cit., pp. 88-90.

Universidad Pontificia de Salamanca

de 1843, para que los empleados de la empresa del arriendo de la sal no paguen más contribución que la del culto y clero [132].

Pero sin duda el ejemplo más claro de «impuesto religioso» lo encontramos en la Orden de 11 de octubre de 1842, sobre el modo de exigirse a los empleados la contribución general del culto y el clero, que establece la ley de 14 de agosto del año último [133]. Orden aprobada por el Ministerio de Hacienda, donde expresamente se contenía que los empleados contribuirían proporcionalmente por la parte de sus sueldos que percibiesen, deducidos los descuentos y no por la totalidad de los mismos sueldos. La obligación de recaudar recaía en las Diputaciones Provinciales; sin embargo, los Ayuntamientos tenían la obligación de facilitar a los intendentes de provincias el censo de los porcentajes aplicables a los sueldos de los empleados.

Constatada la ineficacia de la ley sobre financiación del culto y del clero, el Gobierno, siendo consciente de este problema, dictó la Real Resolución de 20 de julio de 1842, nombrando una comisión que propusiera las mejoras convenientes sobre subsistencia del clero y gastos del culto [134]. Las conclusiones de dicha comisión se elaboraron dentro del Ministerio de Hacienda, para después someterlas al Parlamento en la siguiente legislatura.

La preocupación del Gobierno por conseguir financiar el culto y el clero es fácil constatarla a través de las distintas disposiciones emanadas de los distintos Ministerios. En este sentido se debe destacar, entre otras, la siguiente disposición: la Resolución de 23 de septiembre de 1842, mandando se atiendan con preferencia de los primeros fondos las obligaciones del culto divino [135].

Pero ante estas normas, producto del empeño del ejecutivo, no se puede olvidar la realidad objetiva de aquel momento histórico, donde disposiciones como la citada quedaban en meras estipulaciones de voluntad, sin cumplimiento real [136].

El Ministerio que mayor número de normas elaboró fue el Ministerio de Gracia y Justicia, algunas de ellas eran de importancia menor y se pueden denominar como de simple administración o de mero trámite [137].

132 *Colección de... —hasta junio 1843—*, cit., pp. 181-182.

133 *Colección de... —desde 1 de julio hasta fin de diciembre—*, cit., pp. 387-388.

134 *Colección de... —1842—*, cit., p. 70.

135 *Colección de... —1842—*, cit., p. 346.

136 Vid la Resolución de 14 de octubre de 1842 (promulgada por el mismo Ministerio, en algo menos de un mes que la anterior), dada para que a las consignaciones de culto y clero se les dé la preferencia que les corresponda, y sean satisfechas con toda puntualidad. *Colección de... —1842—*, cit., pp. 394-395.

137 Entre otras, la Circular de 2 de marzo de 1841 a los diocesanos, previniendo que se adopten medios para anticipar las cantidades necesarias para que se celebren las festividades de Semana Santa con el decoro y solemnidad acostumbrados. *Colección de... —1842—*, cit., pp. 85-87. Esta

Universidad Pontificia de Salamanca

E) *Ley de 23 de mayo de 1845 de dotación del culto y mantenimiento del clero*

Casi finalizando la vigencia del texto constitucional se modificaron las disposiciones reguladoras de la financiación del culto y el clero, en conformidad con las nuevas ideas del ejecutivo. Así, se aprobó Ley de 23 de mayo de 1845, de dotación del culto y mantenimiento del clero [138].

Se trató de una ley que poseía, como característica principal, la intención de asegurar de forma voluntariosa a la Iglesia católica el recibo de sus asignaciones, pero dejando a salvo gran número de disposiciones todavía vigentes de la antigua ley de 1838, y la de 1841. Continuaban, entre otras, la distribución de la renta en función de la dignidad eclesiástica, conforme al modelo anterior de 1838, o el impuesto religioso de 1841.

De cara al análisis de la propia ley, es necesario comenzar señalando la prestación económica, que disponía para el sostenimiento del culto y el clero en el año 1845, consistió en la cantidad de 159.000.000 de rs.

Dicha ley designaba las fuentes necesarias para la obtención de esa cantidad económica, señalando a este fin, en primer lugar, los productos que pertenecieron al clero y que no habían sido vendidos, o bien aquellos que, en metálico, recibiría el propio Estado como consecuencia de las enajenaciones de los bienes del clero secular durante el año 1845, así como los productos de la Santa Cruzada [139].

Tras la suma anterior, el presupuesto se cubrirá mediante una partida propia incluida dentro de los Presupuestos Generales del Estado [140].

Esta ley contenía novedades muy importantes con respecto a sus predecesoras, que se dirigían a lograr el funcionamiento del sistema, intentan-

Orden será reiterada por el Ministerio de Gracia y Justicia todos los años durante la vigencia del texto constitucional.

138 *Colección de... —hasta junio 1845—*, cit., pp. 184-185.

139 Estos capítulos se consideran a efectos de la ley como ingresos propios, pero de cualquier forma, no constituyen disposiciones legislativas novedosas, ya se habían aportado en las leyes analizadas.

140 Es en este año 1845 donde se señala por primera vez con el nombre de Ley del Presupuesto de los gastos y de los ingresos del Estado. Recogiendo por partidas más o menos explícitas las relaciones de ingresos y gastos del Estado, detallando los diversos capítulos. Como ejemplo señalar algunos capítulos de gastos, dentro de la partida señalada con el nombre de INSTRUCCIÓN PÚBLICA:

Consejo de Instrucción pública	45.400 rs.
Junta de centralización	181.100 rs.
Universidades	4.020.556 rs.
Instrucción primaria	662.555 rs.
Colegio normal de ciegos, etc.	26.000 rs.

Universidad Pontificia de Salamanca

do anticiparse a las insolvencias, y siempre tendentes a asegurar a la Iglesia el recibo de sus asignaciones; dichas novedades eran:

En primer lugar, el aseguramiento de la cantidad restante, una vez retraídos los ingresos especificados como propios por la ley, mediante una póliza bancaria [141].

En segundo lugar, se indicaban las contribuciones públicas como garantía suplementaria y mancomunada, para cubrir en su caso, las partes restantes, y nombrando al clero (de forma genérica) verificador de la recaudación, administración y distribución de los productos de las contribuciones públicas. Esta función «fiscalizadora» no quedó especificada en la ley, sino que se remitió a una posterior regulación.

Resulta muy significativo y necesario para entender el espíritu de esta ley destacar las medidas que se tomaron para asegurar el cobro de las asignaciones, donde no sólo el propio Estado se obligó mediante una ley promulgada por Cortes a firmar un crédito con el Banco de San Fernando como garantía, sino que llegó incluso a extremos hoy increíbles, como habilitar al clero para que en su caso pueda incluso verificar la recaudación, administración y distribución de los ingresos que recibe el Estado.

Las cautelas para asegurar el cobro no sólo fueron las constadas en la ley, sino que incluso a través de normas jurídicas de rango inferior se elaboraron otras, como la Orden de 23 de mayo de 1845 disponiendo la creación de una junta de cinco individuos para que entienda en todo lo relativo a la ejecución de la Ley de dotación del culto y el clero [142]. Dicha comisión se formó por tres eclesiásticos y dos seglares [143].

A fin de verificar la importancia de la dotación económica aprobada por las Cortes para la Iglesia, se debe señalar la relación de gastos del Estado consignada en el presupuesto. Además de verificar el monto total de la partida presupuestaria para el mantenimiento del culto y el clero, se puede comparar con las restantes partidas, de forma que se aprecia fácilmente su

141 En este sentido se aprobó la Orden de 31 de mayo, aprobando el convenio celebrado con el Banco de San Fernando para abrir un crédito de 100 millones con destino al culto y al clero. *Colección de... —hasta junio 1845—*, cit., pp. 277-279.

142 *Colección de... —hasta junio 1845—*, cit., p. 260.

143 Si bien se menciona que el número de miembros de dicha junta será de cinco, en realidad son sólo cuatro los miembros son designados mediante una orden de la misma fecha, en la que señala a D. Antonio Posada Rubín de Celis, arzobispo electo de Toledo, como presidente, y como vocales a D. Luis López Ballesteros, marqués de Miraflores; D. José Alcántara Navarro, comisario general de la Cruzada, y D. Joaquín de la Cortina, vicario eclesiástico de Madrid. *Colección de... —hasta junio 1845—*, cit., pp. 261.

Universidad Pontificia de Salamanca

importancia. Aparece recogida en la ley 23 de mayo de 1845 [144], sancionando la Ley del Presupuesto de los gastos y de los ingresos del Estado:

Capítulo 1.º Dotación de la Casa Real	43.500.000 rs.
Capítulo 2.º Gastos de los cuerpos colegisladores	1.142.300 rs.
Capítulo 3.º Sueldos y gastos. del Ministerio de Estado	44.642.300 rs.
Capítulo 4.º Idem del de Gracia y Justicia	10.213.220 rs.
Capítulo 5.º Idem del de Gobernación de la Península	122.610.491 rs.
Capítulo 6.º Idem del de Guerra, y guardia civil	322.334.007 rs.
Capítulo 7.º Idem del de Marina, Comercio, Gobernación de Ultramar	88.422.681 rs.
Capítulo 8.º Idem del de Hacienda	352.755.178 rs.
Capítulo 9.º Idem del de caja de amortización	99.115.629 rs.
Capítulo 10.º Obligaciones del clero secular y de las monjas [145]	125.495.447 rs.

Resulta igualmente interesante la comparación de dichas partidas entre sí, ya que el presupuesto del capítulo 10.º, Obligaciones del clero secular y de las monjas, sólo es superado por los gastos de los capítulos 6.º y 8.º, Gastos del Ministerio de Guerra y Hacienda.

En desarrollo de esta ley se dictarán varias normas jurídicas, entre otras la Orden de 26 de mayo de 1845 [146], acordando varias disposiciones relativas a la dotación del clero y clasificación de los destinos parroquiales. El contenido de esta Orden se puede resumir en dos extremos. En primer lugar, la clasificación de las parroquias, conforme se establecía en la Ley de 21 de julio. Es decir, de entrada, de primer ascenso, de segundo ascenso y de término. En segundo lugar, se establecían diferentes dotaciones para los distintos eclesiásticos adscritos a las señaladas parroquias, señalando expresamente, que comenzaría a regir desde el primer día del mes de enero del año actual.

Hay que señalar que esta ley fue la última norma durante la vigencia del texto del 37, pero que el nuevo texto constitucional continuará con este modelo de financiación. El nuevo texto moderado tendrá otros efectos sobre este sistema, señalando el Concordato de 1851 como marco de solución a

144 *Colección de... —hasta junio 1845—*, cit., pp. 186-256.

145 Este presupuesto es sólo la cantidad que desembolsará el Estado, ya que el resto de la asignación se conceptúa como ingresos propios del clero. Así, dentro de la cantidad total 159.000.000 rs,. se puede observar cómo los ingresos propios suponen en torno a un 21 % y la asignación estatal supone el 79 % restante.

146 *Colección de... —hasta junio 1845—*, cit., pp. 263-266.

Universidad Pontificia de Salamanca

gran parte de las desavenencias ocurridas con ocasión de la implantación de este nuevo sistema, y como reflejo a su vez de la desamortización.

VII. Conclusiones

Se trató de un sistema de financiación estatal que no llegó en ningún momento a funcionar correctamente, no pudo sustentar las necesidades de la Iglesia y todo ello por muy distintos motivos:

— La novedad del sistema.

— Numerosas administraciones encargadas de su ejecución, con la consiguiente falta de comunicación entre ellas.

— Gran dificultad para la confección de datos estadísticos.

— Poca voluntad de colaboración de las partes obligadas por la ley, desde los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, pasando por los intendentes, hasta llegar a la propia Iglesia, que no deseaba colaborar ante la sospecha de que pudiera salir perjudicada, como lo había sido mediante la desamortización.

— Complejidad legislativa tanto desde el punto de vista de la norma aplicable, donde las leyes posteriores no derogaban a sus antecesoras, o si lo hacían no mencionaban expresamente qué parte derogaban, como por el elevado número de leyes y disposiciones de menor rango aprobadas en tan corto espacio de tiempo.

— La propia Iglesia nunca se pronunció a favor del nuevo sistema.

Se entrelazaron demasiados argumentos e intereses —todos con sentido negativo— para que esta nueva forma de financiación hubiera podido ser operativa, contrariándose los intereses del Estado y los actos de los ministerios de Gracia y Justicia y de Hacienda.

Si tuviéramos que pronunciarnos sobre la oportunidad de la existencia de un modelo de financiación de estas características, en este momento histórico, sería fácil otorgarle el calificativo de necesario, porque la Iglesia precisaba ser mantenida, ya que sus principales recursos económicos habían pasado a manos del Estado debido a la estudiada desamortización.

Tras todo lo expuesto en el presente estudio, una de las conclusiones que se extrae es la paradoja resultante. Nos encontramos en un momento histórico, donde toda la doctrina ha usado el calificativo de progresista para calificarlo; donde la laicidad es entendida en términos de oposición dialéctica hacia la Iglesia, pero que, sin embargo, conceptúa al fenómeno religioso, entendiendo por tal el sostenimiento del culto y el clero, como un servicio

Universidad Pontificia de Salamanca

público [147]. Ya que es ese gobierno progresista el que voluntariamente aprueba el artículo 11 dentro de la Constitución y además lo desarrolla con otras normas jurídicas, donde asume la obligación de financiar el fenómeno religioso. Bien es cierto que quizá de forma obligada debido a la precariedad patrimonial del clero tras la desamortización, pero, en todo caso, lo sostiene. Además y como consecuencia más importante, es ese Estado progresista quien, tras verificar el mal funcionamiento de su sistema, llega a imponer para lograr sus fines el impuesto religioso. Un impuesto religioso que recae no sólo en personas, sino también en industrias.

Todo lo anterior resulta todavía aún más significativo si se verifican las distintas partidas presupuestarias, en las que es fácil observar en su volumen el esfuerzo presupuestario que requerían para un Estado empobrecido y sin capacidad económica, y frente a una Iglesia con un número desmesurado de miembros.

En términos económicos, se decidió que el sostenimiento del fenómeno religioso era una de necesidades de España. Así, los autores clásicos de la Hacienda Pública de finales del siglo XIX lo incluyen dentro de los gastos estatales.

Piernas y Hurtado [148], siguiendo la clasificación krausista de los gastos del Estado, distinguía dos grandes bloques: generales y especiales. Dentro de los generales se situaban las dotaciones del Jefe del Estado, de las Cámaras, del poder ejecutivo, de la fuerza pública, del Tribunal Supremo y de la representación diplomática. Dentro de los especiales se encontraban lo que denominaba *fines del Estado*, como son el derecho (administración de justicia), la religión, la moral, la ciencia, el arte, las industrias, el comercio, la Administración de Hacienda y la deuda pública.

Garnier [149] reduce a tres los grandes grupos de gastos del Estado. Pero de este autor, más que su clasificación de los gastos, a efectos de esta investigación interesa la nomenclatura sumaria que presenta de los servicios públicos: Religión, enseñanza, caridad, vías de comunicación, etc. La religión se vuelve a señalar como servicio público.

Brañas [150] entiende los gastos ocasionados por el sostenimiento del culto y el clero como gastos propios del Ministerio de Gracia y Justicia, en atención no sólo al órgano encargado de satisfacerlos, sino también en atención a la forma de computarse en el presupuesto de gastos de la nación.

147 En este sentido, D. Llamazares, *Derecho Eclesiástico...*, cit., p. 172.
148 J. M. Piernas y Hurtado, *Tratado de Hacienda Pública*, t. I, ed. 3.ª, Madrid 1887, p. 138.
149 J. Garnier, *Elements de l'Economie Politique*, Ed. 3.ª, París 1856, p. 130.
150 A. Brañas, *Curso de Hacienda Pública...*, cit., p. 157, y 182 y ss.

Universidad Pontificia de Salamanca

Sobre su conceptuación, los identifica, sin técnica jurídica, como subvenciones a favor de la religión.

Independientemente de las construcciones teóricas, interesa destacar que todos ellos coinciden en una cosa: religión es igual a servicio público. Y además se conceptúa en este período progresista como uno de los fines del Estado.

Como se ha señalado, se llegó incluso a establecer lo que hoy se podría denominar «fondo de compensación religioso», donde era posible aumentar las asignaciones en función de los mayores gastos a satisfacerse en algunas localidades necesitadas de dicho capital.

En conclusión, el motivo o razonamiento que lleva al constituyente a tomar esta decisión de financiar al culto y al clero, hay que conectarlo expresamente con la desamortización, aunque como se ha señalado en la presente investigación, debe afirmarse que no es el único, pudiéndose acreditar también otras causas, como asunción de un servicio público que el Estado debe promover con el consiguiente significado desde el punto de vista de la confesionalidad, entendiendo a la religión como un fin para sus nacionales, donde entran en juego las circunstancias económicas, sociales y políticas señaladas en el presente.

Universidad Pontificia de Salamanca

ANEXO I

REPARTIMIENTO DE 75.406.412 RS. VERIFICADO ENTRE TODAS LAS PROVINCIAS DEL REINO [151] CON ARREGLO AL ARTÍCULO 10 DE LA LEY 12 DEL CORRIENTE

PROVINCIAS	CUPOS		TOTAL
	SOBRE LA RIQUEZA TERRITORIAL Y PECUARIA	SOBRE LA INDUSTRIAL Y COMERCIAL	DE AMBOS CUPOS
Álava	388.832	97.208	486.040
Albacete	473.638	118.409	592.047
Alicante	1.623.039	405.759	2.028.798
Almería	1.172.865	293.216	1.466.081
Ávila	446.487	111.621	558.108
Badajoz	1.309.962	327.490	1.637.452
Barcelona	3.944.634	986.158	4.930.792
Burgos	771.631	192.907	964.538
Cáceres	901.688	225.422	1.127.110
Cádiz	3.455.242	863.810	4.319.052
Castellón	665.707	166.427	832.134
Ciudad Real	923.141	230.785	1.153.926
Córdoba	2.072.542	518.135	2.590.677
Coruña	1.491.640	372.910	1864.550
Cuenca	961.353	240.339	1.201.692
Gerona	986.158	246.540	1.232.698
Granada	1.729.632	432.408	2.162 040
Guadalajara	627.494	156.874	784 368
Guipúzcoa	557.438	139.359	696 797
Huelva	791.072	197.768	988 840
Huesca	597.326	149.332	746 658
Jaén	1.078.003	269.501	1.347 504
León	935.543	233.886	1.169 429
Lérida	641.573	160.393	801966
Logroño	841.352	210.338	1.051 690
Lugo	698.557	174.639	873.196
Madrid	5.031.208	1.257.802	6.289.010
Málaga	2.715.120	678.780	3.393.900
Murcia	1.543.596	385.899	1929.495
Navarra	1.271.413	317.854	1.589.267

151 Dada en Madrid, a 31 de agosto de 1841.—Pedro Surrá y Rull.

Universidad Pontificia de Salamanca

ANEXO I (Cont.)

PROVINCIAS	CUPOS		TOTAL
	SOBRE LA RIQUEZA TERRITORIAL Y PECUARIA	SOBRE LA INDUSTRIAL Y COMERCIAL	DE AMBOS CUPOS
Orense	621.796	155.449	777.245
Oviedo	818.223	204.556	1.022.779
Palencia	973.756	243.439	1.217.195
Pontevedra	782.692	195.673	978.365
Salamanca	963.700	240.925	1.204.625
Santander	822.916	205.729	1.028.645
Segovia	600.679	150.169	750.848
Sevilla	3.444.515	861.129	4.305.644
Soria	302.686	75.671	378.357
Tarragona	1.309.626	327.407	1.637.033
Teruel	426.709	106.678	533.387
Toledo	1.630.748	407.687	2.038.435
Valencia	1832.538	458.135	2.290.673
Valladolid	1.030.740	257.685	1.288.425
Vizcaya	711.629	177.908	889.537
Zamora	648.947	162.237	811.184
Zaragoza	358.901	339.725	1.698.626
I. Baleares	923.811	230.953	1.154.764
I. Canarias	472.632	118.158	590.790
	60.325.130	15.081.28	75.406.412

Universidad Pontificia de Salamanca

ANEXO II

CONTRIBUCIÓN DEL CULTO Y EL CLERO [152] PARA EL AÑO 1843, Y TRES ÚLTIMOS MESES DEL CORRIENTE

Repartimiento que forma esta Contaduría General con arreglo a la Orden de S. A. el Regente del Reino fecha 7 del corriente, entre todas las provincias de la Península e Islas adyacentes, de 67.000.000 reales sobre la riqueza territorial y pecuaria, y 16.000.000 sobre la industrial y comercial, por las bases que sirvieron para la extraordinaria de 180.000.000.

PROVINCIAS	CUPOS		TOTAL
	SOBRE LA RIQUEZA TERRITORIAL Y PECUARIA	SOBRE LA INDUSTRIAL Y COMERCIAL	DE AMBOS CUPOS
Álava	430.282	104.000	534.282
Albacete	588.027	87.040	675.067
Alicante	1.735.056	472.000	2.207.056
Almería	1.359.845	288.000	1.627.845
Ávila	603.580	51.200	654.780
Badajoz	1.575.973	272.000	1847.973
Barcelona	1.052.372	228.800	1.281.172
Burgos	3.179.829	1.792.000	4.971829
Cáceres	1.021833	102.400	1.124.233
Cádiz	1.180.556	128.000	1.308.556
Castellón	3.632.926	1.043.200	4.676.126
Ciudad Real	571.650	96.000	667.650
Córdoba	791.452	144.000	935.452
Coruña	1.239.163	112.000	1.351.163
Cuenca	2.671.451	320.000	2.991.451
Gerona	1.546.000	464.000	2.010.000
Granada	1.272.071	128.000	1.400.071
Guadalajara	1.001.387	320.000	1.321.387
Guipúzcoa	1932.610	451.200	2.383.810
Huelva	815.833	92.800	908.633
Huesca	599.554	160.000	759.254
Jaén	1.036.304	112.000	1.148.304
León	795.490	76.800	872.290

152 Dada en Madrid, a 11 de noviembre de 1842.—Gonzalo de Cárdenas.

Universidad Pontificia de Salamanca

ANEXO II (Cont.)

PROVINCIAS	CUPOS		TOTAL
	SOBRE LA RIQUEZA TERRITORIAL Y PECUARIA	SOBRE LA INDUSTRIAL Y COMERCIAL	DE AMBOS CUPOS
Lérida	1.348.291	192.000	1.540.291
Logroño	1.232.622	128.000	1.360.622
Lugo	729.313	160.000	889.313
Madrid	1.036.201	160.000	1.196.201
Málaga	842.870	144.000	986.870
Murcia	4.752.748	1856.000	6.608.748
Navarra	2.628.500	960.000	3.588.500
Orense	1857.627	320.000	2.177.627
Oviedo	1.274.853	422.400	1.697.253
Palencia	736.832	136.640	873.472
Pontevedra	922.571	208.000	1.130.571
Salamanca	1.265.788	144.000	1.409.788
Santander	868.930	208.000	1.076.930
Segovia	1.250.132	144.000	1.394.132
Sevilla	517.781	464.000	981.781
Soria	769.792	96.000	865.792
Tarragona	3.647.346	1.024.000	4.671.346
Teruel	403.245	38.400	441.645
Toledo	1.214.855	496.000	1.710.855
Valencia	594.155	38.400	632.555
Valladolid	2.206.097	137.520	2.393.617
Vizcaya	1838.005	608.000	2.446.005
Zamora	1.224.280	224.000	1.448.280
Zaragoza	682.706	256.000	938.706
I. Baleares	838.802	99.200	938.002
I. Canarias	1.702.714	240.000	1942.714
	67.000.000	16.000.000	83.000.000

Ricardo García García
Universidad Autónoma de Madrid

Universidad Pontificia de Salamanca