

LA FINANCIACIÓN DE LA IGLESIA CATÓLICA EN ESPAÑA ¹

I. LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El estudio de los antecedentes históricos del problema de la financiación económica de la Iglesia en España es francamente apasionante, y sin su conocimiento es imposible comprender perfectamente la dimensión actual del problema. A comienzos del siglo XIX la deuda pública era de 3.150 millones de reales, pero la poco acertada política exterior seguida por los nefastos gobiernos de Carlos IV y la Guerra de la Independencia hacen que, en 1808, la citada deuda pública ascienda a 7.000 millones, y en 1827 sea ya de 19.000 millones de reales. Cuando en las Cortes de Cádiz se aborda el problema de qué hacer con la deuda pública acumulada, los diputados se dividirán a la hora de dar una solución al respecto: los pertenecientes a los viejos estamentos privilegiados, que apenas tenían títulos de la deuda, eran partidarios de no reconocerla, o de hacerlo sólo por su valor de cotización, que era muy inferior al nominal; eran los diputados burgueses los que defendían su reconocimiento, pues, al ser los principales tenedores, una medida en contrario perjudicaría enormemente sus intereses. Será esta segunda tesis la que finalmente se imponga, pues eran éstos, y no aquéllos, quienes verdaderamente detentaban el poder político, inequívoca señal que mostraba que algo había cambiado en la sociedad española, y en la *dependencia* económica de la monarquía. Ya no se trataba de banqueros extranjeros, genoveses o flamencos, a los que *sorprender* con periódicas suspensiones de pagos, como ocurría en el siglo XVII, en tiempos de los Austrias menores, sino que los tenedores de la deuda pública militan en la mediana y la alta burguesía, pilar último que sostiene al régimen frente al tradicionalismo carlista ².

Conviene hacer una llamada de atención importante: cuando, por Bula de 16 de abril de 1817 ³, el Papa concede a Fernando VII un subsidio o donativo de 30 millones

1 Trabajo realizado con cargo a la financiación obtenida de la Fundación «Juan Gil-Albert» en la Convocatoria de Ayudas a la Investigación 1999, y del Ministerio de Educación y Cultura, dentro del Programa Sectorial de Promoción General del Conocimiento. Proyecto de Investigación: PB98-1108-C04-02, dirigido por el Prof. Dionisio Llamazares Fernández, catedrático de Derecho eclesiástico del Estado de la Universidad Complutense de Madrid.

2 F. Tomás y Valiente, *El marco político de la desamortización en España*, Editorial Ariel, Barcelona 1971, p. 48.

3 F. Martín de Balmaseda, *Decretos del Rey Don Fernando. Año cuarto de su restitución*, t. IV, Imprenta Real, Madrid 1818, pp. 256 y ss.

de reales, por seis años, y que ante las protestas del clero hay que reducir a 25 millones en 1819, probablemente las clases gobernantes se estén dando cuenta que la relación de *utilidad* Iglesia-Estado está comenzando a dejar de ser *útil* a la Real Hacienda. La fractura de la relación de utilidad se manifiesta a través de dos decisiones políticas de trascendente calado: la abolición de los diezmos y la desamortización eclesiástica.

A consecuencia de ambas medidas, la Iglesia Católica se ve afectada por una gravísima crisis económica, que hace peligrar seriamente sus posibilidades de financiación. Paradójicamente estas medidas, lejos de ser la solución a los problemas financieros del Estado, contribuirán a agravarlos, pues la dotación de culto y clero supondrá una auténtica *hemorragia económica* para las arcas públicas, como se observa a lo largo de todo el siglo XIX en los Presupuestos de Gastos del Estado, sirviendo de ejemplo el del año 1850, en que sobre una magnitud total de 1.199.901.368 reales, el clero consumía 154.734.603 reales, más del 12 % de los gastos del Estado⁴. En ese ejercicio la partida dedicada a culto y clero, 154.734.603 reales, era notablemente superior a la del pago de intereses de la deuda pública, 100.136.957 reales, y doblaba prácticamente a todo el presupuesto de ministerios de gran importancia, como el de Marina, 68.161.964 reales, o el de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, que contaba con 61.229.409 reales, y era ocho veces superior al de Gracia y Justicia, que tenía presupuestados 18.508.851 reales.

Por otro lado, llama la atención la irregular distribución provincial del presupuesto de obligaciones eclesiásticas, que en provincias como Álava suponía 32,26 reales por habitante, mientras que en Albacete apenas superaba los cuatro reales⁵. Es decir, el Estado asume el pago de unas elevadísimas cantidades pecuniarias, sin cuestionarse la *racionalidad* de la distribución geográfica de ese gasto, lo que podríamos denominar la *planta* de ese colectivo humano que ahora pasa a financiarse con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

El lastre se va aligerando a medida que tal cifra se congela en los presupuestos sucesivos, y se devalúa la moneda, como consecuencia de la inflación. A finales de siglo la cuantía recogida en este concepto superaba ligeramente los 40 millones de pesetas, y en la Ley de 30 de diciembre de 1881⁶, se presupuestaban para el primer semestre de 1882, unos gastos de 396.288.976,50 pesetas, de los cuales las obligaciones eclesiásticas consumían 21.303.724,50 pesetas, por lo que representaban apenas el 5,37 % del total. De hecho sólo se producen dos intentos serios por atajar el problema, el primero por Montero Ríos en el tercer cuarto del siglo pasado, y el segundo durante la II República. Pero ambos no encontrarán continuidad.

El Concordato de 1953 consagrará, en su artículo XIX, la dotación de culto y clero, declarándola exenta de todo impuesto o contribución en el párrafo 3.º de su

4 Ley de 10 de febrero de 1850, aprobando los Presupuestos Generales del Estado. *Colección Legislativa de España. Primer Cuatrimestre de 1850*, t. XLIX, Imprenta Nacional, Madrid 1850, pp. 391 y 392.

5 P. Madoz, *Diccionario Geográfico - Estadístico - Histórico de España y sus posesiones de ultramar*, t. I, Madrid 1846, pp. 210 y 265.

6 Ley de 10 de febrero de 1850, aprobando los Presupuestos Generales del Estado. *Colección Legislativa de España. Primer Cuatrimestre de 1850*, t. XLIX, Madrid 1850, pp. 391 y 392.

artículo XX. La doctrina hacendística de la época puso de manifiesto la imposibilidad de encontrar explicación técnica alguna a un precepto que era incompatible con el principio de capacidad económica⁷.

Sin embargo, durante la segunda mitad del siglo xx la dotación de culto y clero supuso unos porcentajes muy reducidos respecto al total del gasto público, muy alejados de las cifras porcentuales de la segunda mitad del siglo xix. En 1940, el 1,40 % del total de los gastos presupuestados; en 1949, el 0,84 %; en 1962, el 0,74 %, y en 1968-1969, el 2,55 %⁸. El problema de la financiación de la Iglesia se formula desde unas coordenadas diferentes a raíz de la promulgación de la Constitución Española de 1978.

II. EL REPLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL VIGENTE

El final del régimen del General Franco, y el consiguiente agotamiento del modelo de utilidad confesional, obliga a redefinir un nuevo *statu quo*, que encuentra su plasmación en el artículo 16 de la Carta Magna, en que se reconoce el derecho fundamental de *libertad ideológica y religiosa*⁹, y se afirma que *ninguna confesión tendrá carácter estatal*¹⁰, siendo los ciudadanos iguales ante la Ley, sin que quepa discriminación alguna por motivos religiosos¹¹.

El paso de un modelo confesional a otro laico, a raíz de la afirmación del principio de laicidad contenida en el artículo 16.3 CE, obliga a *reelaborar* toda la legislación sobre este tema, desde el momento que por imperativo del mismo, el Estado no puede *identificar* sus fines con los de una Confesión Religiosa concreta¹².

En este contexto, el artículo II del Acuerdo de Asuntos Económicos, de 3 de enero de 1979, entre el Estado y la Santa Sede aborda el problema de la financiación de la Iglesia Católica en España, asumiendo el Estado el compromiso de colaborar con la Iglesia en la consecución de su adecuado sostenimiento económico, con respeto absoluto del principio de libertad religiosa¹³.

7 M. Sebastián, «El Concordato y la Hacienda Estatal», en *El Concordato de 1953*, Gráficas González, Madrid 1956, pp. 274 a 276.

8 C. Corral Salvador, «La dotación estatal española», en: VV. AA., *El Derecho Patrimonial Canónico en España. XIX Semana española de Derecho canónico*, Publicaciones de la Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca 1981, p. 301.

9 Artículo 16.1 CE.

10 Artículo 16.3 CE.

11 Artículo 14 CE.

12 D. Llamazares Fernández, «El principio de cooperación y la exención tributaria de las confesiones religiosas», en: *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico. Atti del Convegno svoltosi a Sorrento dal 27 al 29 aprile 1989*, Edisud, Salerno 1990, pp. 585 a 594; P. J. Viladrich, «El principio de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas en la Constitución Española de 1978», en: *Il Diritto Ecclesiastico*, III-IV (1987) 1158 y 1159.

13 Un resumen de los principales planteamientos doctrinales al respecto, puede verse en M. J. Villa Robledo, «El Acuerdo sobre Asuntos económicos de 1979 en la Doctrina Española», en: *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, t. VI, Madrid 1990, pp. 624 a 678.

El citado artículo, en su párrafo segundo añade que transcurridos tres ejercicios completos desde la firma de este Acuerdo, el Estado podrá asignar a la Iglesia Católica un porcentaje del rendimiento de la imposición sobre la renta o el patrimonio neto u otra de carácter personal por el procedimiento técnicamente más adecuado, para lo que será preciso que cada contribuyente manifieste expresamente su voluntad acerca del destino de la parte afectada, añadiendo que en ausencia de tal declaración, la cantidad correspondiente se destinará a otros fines¹⁴. Lo cual fue criticado por un sector doctrinal, que aducía que no entendía que la falta de pronunciamiento del contribuyente, presupusiera necesariamente que éste se decantara por otros fines de interés social, máxime teniendo en cuenta la falta de *cultura tributaria* en nuestro

14 El Real Decreto 825/1988, de 15 de julio (publicado en el BOE de 28 de julio de 1988 Repertorio Aranzadi de Legislación, n. 1635/1988), regula los fines de interés social de la asignación tributaria del IRPF, en su artículo 2: *A los efectos previstos en este Real Decreto se considerarán otros fines de interés social los programas de cooperación y voluntariado social desarrollados por la Cruz Roja Española y otras organizaciones no gubernamentales y Entidades sociales, siempre que tengan ámbito estatal y carezcan de fin de lucro, dirigidos a ancianos, disminuidos físicos, psíquicos o sensoriales, personas incapacitadas para el trabajo o incurso en toxicomanía o drogodependencia, marginados sociales y, en general, a actividades de solidaridad social ante situaciones de necesidad. Asimismo tendrán la consideración de fines de interés social los programas y proyectos que las mencionadas organizaciones realicen en el campo de la cooperación internacional al desarrollo en favor de las poblaciones más necesitadas de los países subdesarrollados.*

El artículo 3 añade: 1. *Para el cumplimiento de los fines anteriores se consignará en un concepto específico de los presupuestos de los Ministerios de Asuntos Sociales y de Asuntos Exteriores (Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica) las cantidades que correspondan para su financiación.* 2. *Para la distribución de los correspondientes créditos, el Gobierno, mediante Real Decreto dictado a propuesta de los Ministros de Asuntos Sociales y de Asuntos Exteriores, establecerá los requisitos que deben cumplir las organizaciones o Entidades para poder solicitar las ayudas económicas destinadas a cumplir estos fines, así como el procedimiento para la obtención de las mismas. En todo caso, el Real Decreto de regulación de requisitos y de procedimientos de ayuda se inspirará en el principio de publicidad de convocatoria, en los criterios objetivos para la concesión de las ayudas y en la justificación del cumplimiento de los fines sociales que correspondan en cada caso. Igualmente deberá acreditarse hallarse al corriente de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social, de conformidad con lo previsto en las Ordenes del Ministerio de Economía y Hacienda de 28 de abril de 1986 y de 25 de noviembre de 1987.*

Artículo 4: *El importe de los ingresos afectados a los fines de interés social, de conformidad con el artículo 1, apartados 2 y 3, de este Real Decreto, se determinará cada año una vez conocido el importe resultante de la opción ejercida por los contribuyentes respecto al ejercicio que corresponda, debiendo realizarse por el Ministerio de Economía y Hacienda, en caso de insuficiencia, las actuaciones precisas en orden a la habilitación de los créditos en cuantía igual a dichos ingresos.*

Disposición Adicional 1.ª: *Lo regulado en este Real Decreto se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 12/1981, de 13 de mayo, de Concerto Económico con el País Vasco, y en el Decreto-Ley 16/1969, de 24 de julio, por el que se regula la aportación de Navarra al sostenimiento de las cargas de la Nación y la Armonización de su Régimen Fiscal con el del Estado.* 2.ª: *De conformidad con lo establecido en la disposición adicional quinta, apartado 3, de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, el porcentaje aplicable en las declaraciones correspondientes al período impositivo de 1987 será el 0,5239 por 100. Para años sucesivos el porcentaje señalado será el que se fije en las respectivas Leyes de Presupuestos de cada ejercicio.*

También es de interés el Real Decreto 195/1989, de 17 de febrero, publicado en el BOE de 25 de febrero de 1989, que recoge los requisitos que han de reunir las asociaciones que deseen optar al reparto de las cantidades recaudadas en concepto de otros fines de interés social.

país, abogando por un sistema próximo al italiano de reparto proporcional, en función del número de declaraciones que incluyeron un pronunciamiento a favor de la Iglesia o de otros fines de interés social¹⁵.

El Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 2.º de su sentencia 188/1994, de 20 de junio¹⁶, señaló que del hecho de cubrirse o no, voluntaria y potestativamente, la casilla correspondiente a la asignación de un porcentaje de la cuota a la Iglesia Católica no se deduce necesariamente una declaración sobre la propia religión, ideología o creencias¹⁷. Esta doctrina ha venido reiterándose en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, destacando recientemente en este sentido el Fundamento Jurídico I de la sentencia de 20 de octubre de 1997¹⁸.

El porcentaje, que se fijó para el ejercicio de 1988 en el 0,5239 %, operaría sobre la cuota íntegra del IRPF. Este sistema, que se vería complementado durante tres años

15 A. Panizo y Romo de Arce, «Soluciones conceptuales al actual sistema económico de la Iglesia Católica», en: *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n. 79, Servicio de Publicaciones de la UCM, Madrid 1992, p. 225.

16 *Jurisprudencia Constitucional*. Tribunal Constitucional, Secretaría General Técnica, t. XXXII, mayo-agosto de 1994, *BOE*, Madrid 1995, p. 735 y ss.

17 Esta sentencia resolvió el recurso de amparo 1383/1992 contra la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1992 (*Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia*, n. 2105/1992), por la que se declaraba inadmisibile el recurso planteado por dos particulares que veían impedido su deseo de destinar la *asignación tributaria a fines religiosos*, a la Iglesia Evangélica Bautista de Valencia, por no superar la cuantía de 500.000 pesetas marcada por el artículo 94.1. a) de la vieja LJCA, en el sentido de estimar el recurso de amparo sobre el principio de la tutela judicial efectiva, anulando la citada sentencia del TS, y mandando retrotraer lo actuado por la Sala Tercera del citado Tribunal.

La sentencia del TS, de 26 de marzo de 1992, se había dictado en el recurso interpuesto contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, de 22 de abril de 1990 (*Repertorio de Jurisprudencia del Centro de Estudios Financieros*, n. 512/1990, Centro de Estudios Financieros, Madrid 1993, p. 732 y ss.), en cuyo Fundamento Jurídico 5.º se da una justificación a esta desigualdad de trato un tanto discutible, al afirmar que *no existe, sin embargo, igualdad fáctica entre la Iglesia Católica, que cuenta con un Convenio vigente en el Estado español, y el mayor número de fieles que la profesan, así como un extenso patrimonio histórico y cultural a su cargo, y la Iglesia Evangélica Adventista, que carece de Convenio o Acuerdo de Cooperación con el Estado español, y de la otra condición*.

El TSJ de Valencia parece dar por buena una solución que es, a nuestro juicio, manifiestamente inconstitucional por pecar de una fundamentación con claras connotaciones de confesionalidad sociológica, pues el *mayor número de fieles que profesan la fe católica*, no puede jamás justificar un trato favorable a la citada confesión, en un Estado que constitucionalmente se define como neutral o laico, en que la Iglesia y el Estado se encuentran separados, (art. 16.3 CE).

18 Que señala: *... tampoco el hecho de que se opte por dicho destino implica necesariamente que se profese la citada religión, pues no puede descartarse que se opte por dicha finalidad por otros motivos, por ejemplo, pese a no pertenecer a ninguna religión, entender que ejercen una actividad social relevante*.

Esta sentencia se dictó en el recurso contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, el 22 de abril de 1990, en cuyo Fundamento Jurídico 6.º se señaló que no cabía entender vulnerado el artículo 16.2 CE, en base a que el hecho de optarse por el destino a la Iglesia Católica *no implica necesariamente que se profese la citada religión, pues no puede descartarse que se opte por dicha finalidad por otros motivos, por ejemplo, pese a no pertenecer a ninguna religión, entender que ejercen una actividad social relevante*, en: *Repertorio de Jurisprudencia del Centro de Estudios Financieros*, Centro de Estudios Financieros, Madrid 1993, p. 732 y ss.

por la oportuna dotación presupuestaria, minorada en la cuantía obtenida mediante la asignación tributaria en el IRPF, hasta conseguir una cuantía semejante a la obtenida por la Iglesia Católica en la dotación presupuestaria de 1987, actualizada anualmente, sustituyó al modelo de *dotación puro*¹⁹, hasta entonces vigente, en virtud de la disposición adicional 5.^a de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre²⁰, de Presupuestos para 1988.

La citada disposición adicional 5.^a de la Ley 33/1987 indicaba, en su apartado 6.º, que a partir de 1991 entraría en vigor en exclusiva el nuevo modelo personalizado, aunque sólo en tanto operasen *las previsiones del apartado quinto del artículo II del Acuerdo con la Santa Sede*, es decir, en tanto en cuanto la Iglesia consiguiera su *autofinanciación*²¹. Este último punto constituye un compromiso adquirido por la Iglesia en el Acuerdo de 1979, aunque autores como Panizo lo han criticado por su ambigüedad de contenido²².

Sobre este tema se han vertido verdaderos *ríos de tinta*, pero es especialmente interesante la opinión de Herráez Rubio²³, quien ha venido defendiendo que el logro de la plena autofinanciación sólo se podrá conseguir desde la realización de una serie de medidas estructurales que afecten a la mayor mentalización de los creyentes, que redunde en un incremento de sus aportaciones y al acometimiento de una serie de reformas internas tendentes a dotar a la Iglesia de una más racional estructura:

1) Redimensionando la dimensión de las diócesis, pues es ilógico que seis o siete de ellas acaparen el 50 % de la población, es decir tanto como las 60 restantes, y que coexistan diócesis de dos, tres o cuatro millones de habitantes junto a otras de apenas 200.000.

2) Mejorando la gestión de los recursos patrimoniales, incrementando la profesionalidad y la transparencia en la gestión del patrimonio eclesiástico.

19 Como señalara Albiñana, *no hay imposición de capital que genere una renta sin plazo determinado o vitalicio en la magnitud que se viene aludiendo*. C. Albiñana García-Quintana, «El régimen económico de la Iglesia en España», en: *Constitución y Relaciones Iglesia-Estado en la Actualidad. Actas del Simposio Hispano-Alemán organizado por las Universidades Pontificias de Comillas y Salamanca, Madrid, 13-15 de marzo de 1978*, Universidad Pontificia de Salamanca, Madrid 1978, p. 105. Aunque Arza expresó tajantemente que primeramente habría que *probar que el Estado había devuelto los bienes que desamortizó, con sus intereses, o si la Iglesia ha condonado ya esa deuda*. A. Arza Arteaga, «El nuevo sistema de dotación económica del Estado a la Iglesia», en: *Revista Española de Derecho Canónico*, vol. 45, n. 124, enero-junio de 1988, p. 89.

20 BOE de 24 de diciembre de 1987.

21 Autofinanciación que debiera apoyarse sobre la base de la potenciación de los ingresos típicos eclesiásticos, tanto los de carácter rogado, como los espontáneos. Puede verse J. R. González Armendia, «La autofinanciación de la Iglesia en el Acuerdo sobre Asuntos Económicos. Bases generales», en: REDC, vol. 45, n. 125, julio-diciembre de 1988, pp. 581 y ss.

22 A. Panizo Romo de Arce, «Régimen financiero y tributario de la Iglesia Católica en el Acuerdo sobre Asuntos Económicos de 3 de enero de 1979», en: *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, agosto 1984, Ed. Reus, Madrid 1984, p. 185.

23 B. Herráez Rubio, «Financiación de la Iglesia en España», en: *Ius Canonicum*, vol. XXXII, n. 63, enero-junio de 1992, pp. 121 a 139.

La Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000²⁴, introdujo notables modificaciones en el sistema hasta entonces seguido, que se aplicarían los años 2000, 2001 y 2002.

En sus disposiciones adicionales vigésima y vigesimoprimeras, prevé la posibilidad de destinar el 0,5239 % de la cuota íntegra del IRPF, bien a favor de la Iglesia Católica, bien a otros fines sociales, a ambas cosas o a ninguna de ellas. Pero en el apartado 3.º de la disposición adicional vigésima fija un tope de 24.000 millones de pesetas para la cantidad que por este concepto pueda ingresar la Iglesia Católica en cada uno de los tres años citados, a la vez que en el apartado 1.º de la disposición adicional vigesimoprimeras garantiza para el año 2000 unos ingresos mensuales mínimos de 1.776.634.000 pesetas, que arroja un total anual de 21.319.608.000 pesetas, que se actualizarán anualmente.

La Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2001, en su disposición adicional vigesimoprimeras, actualizó esa cifra a percibir por la Iglesia hasta los 1.812.167.000 pesetas mensuales, lo que hace un total de 21.746.004.000 pesetas anuales²⁵, y la disposición adicional decimotercera de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de PGE para 2002²⁶, fija unas cuantías mensuales mínimas de 11.109.169,68 euros, elevando a definitivas las cantidades entregadas en 2001. La percepción de tal cantidad mensual por parte de la Iglesia Católica se encuentra garantizada por Ley, con independencia de lo efectivamente recaudado como consecuencia de las declaraciones en su favor en el IRPF. Ello puede llevarnos a pensar que en realidad más que ante un sistema puro de asignación tributaria, estamos ante uno de dotación presupuestaria encubierta, pues en las declaraciones de 1999 sólo se recaudaron 14.735 millones de pesetas y en las de 2000 únicamente 16.262 millones, en las CC.AA. no forales.

III. LOS PROBLEMAS PRESENTADOS POR EL ACTUAL ESTADO DE COSAS

Pasados ya varios años, el modelo de *asignación tributaria* se ha venido dilatando en el tiempo, a pesar de su configuración *temporal* en el Acuerdo sobre Asuntos Económicos. Fue precisamente ese carácter *transitorio*²⁷ lo que motivó su no concesión a las Confesiones que suscribieron los Acuerdos de 1992, pese a que especialmente los evangélicos y musulmanes estaban interesados en ella²⁸, y ello

24 BOE de 30 de diciembre de 1999.

25 BOE de 29 de diciembre de 2000.

26 BOE de 31 de diciembre 2001.

27 D. Llamazares Fernández, «Los Acuerdos y el principio de igualdad. Comparación con los Acuerdos con la Iglesia Católica y situación jurídica de las confesiones sin acuerdo», en: *Acuerdos del Estado español con las confesiones religiosas minoritarias. Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado, Barcelona 1994*, Marcial Pons, Madrid 1996, p. 202.

28 Las pretensiones de las comunidades islámicas iban dirigidas incluso a conseguir un sistema de dotación directa por parte del Estado, que encontró la frontal negativa del Gobierno, por su mani-

aunque no han faltado quienes piensan que esta *interinidad* va a prolongarse durante décadas²⁹. Souto Paz ha llegado a afirmar que *los hechos parecen descubrir otras intenciones* y que la *Iglesia española, tal vez por la desidia de los católicos españoles o por la propia incapacidad de convocatoria de la jerarquía, parece renunciar a conseguir esta meta final de la autofinanciación*³⁰. De hecho, sin esa mentalización previa de los católicos españoles será muy difícil la consecución de la plena autofinanciación de la Iglesia Católica.

El actual modelo de financiación de la Iglesia Católica por parte del Estado plantea serios inconvenientes para ambas partes:

1) Para la Iglesia Católica resulta excesivamente perjudicial esta situación de interinidad y provisionalidad permanentes, que han venido definiendo su situación financiera frente al Estado en los últimos años, lo que menoscaba su plena autonomía frente al mismo al depender en exceso de la voluntad política del Gobierno de turno. Pensemos en qué puede ocurrir cuando venza el actual período trienal que cubre los años naturales 2000, 2001 y 2002, abierto por Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000.

2) Para el Estado el hecho de financiar con cargo a los Presupuestos Generales del Estado a una única Confesión Religiosa puede presentar problemas desde la perspectiva de los principios constitucionales de igualdad de los ciudadanos y laicidad del Estado³¹:

a) El principio de igualdad: Este principio creemos que puede quedar vulnerado desde el momento en que los españoles, por el artículo 31 CE, deben contribuir en condiciones de igualdad al sostenimiento de los gastos públicos:

1. No cabe configurar el servicio religioso como un servicio público, como ha señalado la Jurisprudencia Constitucional, en el Fundamento Jurídico 4.º, letras d) y e) de la sentencia del TC 340/1993, de 16 de noviembre, en que se señala que no cabe identificar las funciones religiosas con las estatales, rechazándose, por tanto, la equiparación de la Iglesia Católica con los entes públicos, por ser contraria al artículo 16.3 de la CE³².

fiesta inconstitucionalidad. A. Fernández Coronado, *Estado y confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación. (Los pactos con las confesiones: Leyes 24, 25 y 26 de 1992)*, Civitas, Madrid 1995, pp. 56, 89 y 93.

29 M. Pérez Luque, «El Impuesto sobre la Renta y la Asignación Tributaria a la Iglesia», en: *Revista Técnica Tributaria*, 6 (1989) 121 y 125.

30 J. A. Souto Paz, Prólogo al libro de C. Presas Barrosa, *El clero católico en el Derecho español. Dotación, asignación tributaria, ¿autofinanciación?*, Universidad de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela 1998, p. 15.

31 D. Llamazares Fernández, *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la Libertad de Conciencia*, Servicio de Publicaciones de la UCM, Madrid 1991, 2.ª ed., pp. 928 y 929.

32 La sentencia del Tribunal Constitucional 340/1993, de 16 de noviembre, en su Fundamento Jurídico 4, letra D), señala: «... los términos empleados por el inciso inicial del artículo 16.3 CE no sólo expresan el carácter no confesional del Estado en atención al pluralismo de creencias existente en la sociedad española y la garantía de la libertad religiosa de todos, reconocidas en los apartados 1 y 2 de este precepto constitucional. Al determinar que ninguna confesión tendrá carácter estatal, cabe estimar que el constituyente ha querido expresar, además que las confesiones religiosas en ningún caso

2. Si el servicio religioso no se equipara a un servicio público, los contribuyentes que ponen la cruz a favor de la Iglesia Católica están contribuyendo *en menor medida* al sostenimiento de los gastos públicos que el resto de los ciudadanos.

b) El principio de laicidad: Entendemos que sólo una configuración *temporal* del modelo puede ser compatible con el modelo de Estado laico, constitucionalmente adoptado, pues de lo contrario el servicio religioso se asimilaría a un servicio público, algo absolutamente incompatible con el modelo de separación Iglesia-Estado propugnado por la Carta Magna.

Qué duda cabe que la Iglesia Católica, por medio de instituciones como Cáritas, viene desarrollando una encomiable labor asistencial, como ocurre con otros colectivos religiosos y no religiosos que desempeñan funciones asistenciales de enorme interés para la colectividad. Entendemos que la cobertura económica de este tipo de programas sociales debería quedar garantizada por parte del Estado mediante un sistema autónomo de generosa financiación pública, a cuyo concurso puedan concurrir todos los colectivos sociales con capacidad y garantías objetivas suficientes para llevarlos a cabo.

Al no parecer que el sistema *de hecho* tenga visos de *temporalidad*, cabría plantearse su posible *inconstitucionalidad*, por lesión del principio de *laicidad* del Estado, lo cual, unido a la violación del compromiso asumido por la Iglesia Católica en el apartado 5.º del artículo II del AAE, en que *declara su propósito de lograr por sí misma los recursos suficientes para la atención de sus necesidades*, puede dejar abierta la puerta a una eventual denuncia del Acuerdo por parte del Estado en el caso de un hipotético cambio de Gobierno. Es por ello por lo que la Iglesia Católica debe estar especialmente interesada en la adopción de mecanismos de autofinanciación que la hagan plenamente independiente del Estado.

Fue precisamente la combinación de todos estos factores lo que indujo a autores como Serrano Postigo³³ a no auspiciar mecanismos de financiación económica directa, cuando se estaba iniciando el debate de los acuerdos con las confesiones religiosas acatólicas, sobre la premisa de considerar a la *asignación tributaria* como una solución temporal, en tanto en cuanto la Iglesia Católica pudiera asumir su *compromiso* de autofinanciación.

Entendemos que aprovechar la *vis expansiva* del principio de igualdad, extendiendo los privilegios de la Iglesia Católica al resto de Confesiones, lejos de resolver el problema, lo ensancharía, pues pese a desaparecer la vulneración del principio de igualdad, se presentarían problemas desde la perspectiva del principio de neutralidad del Estado.

pueden trascender los fines que les son propios y ser equiparados al Estado, ocupando una igual posición jurídica»; pues, como se ha dicho en la sentencia del Tribunal Constitucional 24/1982, Fundamento Jurídico 1, el artículo 16.3 veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y funciones estatales. La sentencia 340/1993, añade en la letra E) del Fundamento Jurídico 4, «que la equiparación de la Iglesia Católica con los Entes públicos ... es contrario al inciso final del artículo 16.3 de nuestra Norma fundamental».

33 C. Serrano Postigo, «Los Acuerdos del Estado Español con las Confesiones no católicas», en: *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, t. IV, Madrid 1988, p. 101.

El principio de libertad religiosa, recogido en el artículo 16.1 de la Constitución Española, no puede ser comprendido como una libertad *frente* al Estado, sino *en el* Estado, y se ha interpretado doctrinalmente como una *inmunidad de coacción*³⁴. El derecho de libertad religiosa en nuestro vigente ordenamiento jurídico no es un *derecho prestación*, sino un *derecho libertad*, como ha señalado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional³⁵.

Este Tribunal viene a concebir la libertad religiosa como un derecho subjetivo que configura un ámbito en que las personas pueden actuar sin que quepa coacción del Estado o de otros grupos sociales³⁶, y en directa conexión con la libertad ideológica y de conciencia. Su contenido específico sería la posibilidad de adhesión o no adhesión a una confesión religiosa, el cambio de adscripción, la manifestación pública y privada de las propias convicciones, la práctica del culto, la difusión, enseñanza, asociación y prácticas litúrgicas concretas, así como ... la posibilidad de comunicación con otras organizaciones y la posibilidad de expresión para aquellas consecuencias que para la vida secular provengan de los principios de la propia religión o convicción³⁷.

Una de las mayores peculiaridades de nuestra Carta Magna, por no decir la mayor, es haber recogido un extenso catálogo de derechos fundamentales, en el que la libertad religiosa ocupa un merecido lugar. Con ello la persona, erigida en centro último a cuyo alrededor gira esa generosa tipificación de derechos, consigue el reconocimiento constitucional de uno de los instrumentos esenciales en virtud de los cuales alcanzar su pleno desarrollo.

Redactado ese catálogo de derechos por el constituyente, corresponderá al legislador ordinario *remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud* por imperativo del apartado 2.º del artículo 9 de la Constitución. Es aquí donde entra en juego el conjunto de beneficios fiscales tendentes a tutelar ese derecho, y es en este marco donde deberemos diseñar el conjunto de límites que deban afectar a estos beneficios.

La importancia del principio de igualdad se comprende en este contexto si se tiene en cuenta la evolución que ha experimentado el papel de los derechos funda-

34 J. M. Beneyto, «Comentario al art. 16 de la Constitución», en: O. Alzaga Villaamil (coord.), *Comentarios a las Leyes Políticas*, t. II, Editorial Revista de Derecho Privado, EDERSA, Madrid 1984, p. 335; E. González García, «Régimen fiscal y subvenciones a las instituciones de la Iglesia Católica», en: *Constitución y Acuerdos Iglesia-Estado. Actas del II Simposio Hispano Alemán*, Universidad Pontificia de Comillas en Madrid, Madrid 1988, p. 286; D. Llamazares Fernández - G. Suárez Pertierra, «El fenómeno religioso en la nueva Constitución Española. Bases de su tratamiento jurídico», en: *Revista de la Facultad de Derecho de la UCM*, n. 61, invierno de 1980, Madrid 1980, p. 21.

35 Sentencia del Tribunal Constitucional 47/1985, de 27 de marzo, Fundamento Jurídico 5.º, Jurisprudencia Constitucional, t. XI, Secretaría General del Tribunal Constitucional-BOE, Madrid 1986, p. 477.

36 R. Rodríguez Chacón, *El factor religioso ante el Tribunal Constitucional*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid 1992, p. 39.

37 D. Llamazares Fernández - G. Suárez Pertierra, «El fenómeno religioso en la nueva Constitución Española. Bases de su tratamiento jurídico», en: *Revista de la Facultad de Derecho de la UCM*, n. 61, invierno de 1980, Madrid 1980, p. 25.

mentales en los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno. Como señalan Suárez Pertierra y Amerigo³⁸, a una primera fase de *positivización* en que los mismos aparecen *catalogados* en los diversos ordenamientos jurídicos, sucede una segunda de *generalización*, fase ésta en la que el principio de igualdad va a mostrar toda su fuerza expansiva. Resulta cuestionable el reconocimiento de un *régimen fiscal específico* que supone notables privilegios respecto a cuatro Confesiones Religiosas, a las que el Estado *ha tenido a bien* conceder el estatuto de *notorio arraigo*, y no para el resto de confesiones, ni para los colectivos de no creyentes, a los que sin duda también alcanza la tajante afirmación del artículo 14 de la Carta Magna³⁹. Quizá se deba ello a una cierta *desconfianza*⁴⁰ hacia las confesiones minoritarias y, como consecuencia, al *vaciamiento* de contenido del registro de las entidades religiosas. Coincidimos con González del Valle⁴¹, al sostener que *para una más efectiva aplicación del principio de no discriminación religiosa entre las confesiones debería establecerse con carácter general que todas ellas gozaran de los mismos beneficios fiscales que las entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico, sin necesidad de acuerdo*, porque ello nos aporta un parámetro que es plenamente compatible con el principio de laicidad del Estado e igualdad de los ciudadanos, a la vez que un instrumento de tutela ideal del derecho fundamental de libertad religiosa. Además obtenemos un argumento añadido para defender nuestra tesis de la *suficiencia* del *derecho común* para regular esta materia, y la *poca operatividad* del sistema de *acuerdos*.

El supeditar el acceso a un régimen fiscal privilegiado, a la celebración de un previo *acuerdo* con el Estado, partiendo de una *conditio sine qua non*: la declaración de *notorio arraigo*, ha sido calificado eufemísticamente como un *problema* por Llamazares⁴², quien ha puesto de manifiesto su preocupación por aquellos supuestos en que, pese a darse todos los requisitos legales para la celebración de un acuerdo, éste no se llegue a consumar por la *falta de voluntad* del Estado.

Por añadidura, la existencia de una naturaleza *federativa* en la estructura interna de las tres confesiones que firmaron⁴³ los Acuerdos de 1992, presenta el problema adicional de cómo el acceso a los beneficios fiscales previstos en los citados acuer-

38 G. Suárez Pertierra - F. Américo Cuervo-Arango, «Capítulo II. Derechos y Libertades», en: O. Alzaga Villaamil (coord.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. II, artículos 10 a 23, EDERSA, Madrid 1997, p. 245.

39 Sobre los riesgos de esa sensación de privilegio puede verse: L. de Echeverría, «El régimen pacticio Iglesia-Estado. Valoración Pastoral en sí y en su actual aplicación a España», en: *Revista Española de Derecho Canónico*, vol. 35, n. 102, septiembre-diciembre de 1979, p. 617.

40 J. M. González del Valle, «El Estado y la financiación de las Confesiones», en: *Ius Canonicum*, vol. XXXIII, n. 265, enero-junio 1993, p. 135.

41 J. M. González del Valle, «Régimen Patrimonial y Económico», en: VV. AA., *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, EUNSA, Madrid 1993, 3.ª ed., p. 328.

42 D. Llamazares Fernández, *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la Libertad de Conciencia*, Servicio de Publicaciones de la UCM, Madrid 1991, 2.ª ed., p. 883.

43 No vamos a entrar en este trabajo en la naturaleza jurídica de los acuerdos, aunque el atribuir a las confesiones que los suscribieron, el carácter de partes contratantes, tal y como algún autor como Manticón ha pretendido, quizá sea un tanto excesivo. J. Manticón Sancho, *Los Acuerdos del Estado con las Confesiones Acatólicas*, Universidad de Jaén, Jaén 1995, pp. 21 y ss.

dos, y en la Ley de Fundaciones, puede verse supeditado a la incorporación o no de las Iglesias o Comunidades a la citada Federación, control sobre el cual debiera quedar abierta la vía judicial contencioso-administrativa.

El apartado 1.º del artículo 1 de las Leyes 24, 25 y 26/1992 supeditan el disfrute a los derechos (y los beneficios fiscales también), que se deriven de estas leyes, a las Iglesias o Comunidades que, figurando inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, formen parte, o se incorporen posteriormente, a las respectivas Federaciones de evangélicos, judíos o musulmanes.

La decisión última sobre esta integración parece dejarse a la autonomía interna de los órganos directivos de las respectivas federaciones, lo cual es un tanto criticable, en la medida que ello va a tener notables repercusiones en cuanto al acceso, o no, al amplio catálogo de beneficios fiscales y de todo tipo contenido en los citados acuerdos, y que pudiera llevar, en el futuro, a eventuales veleidades *oligopolistas* en el campo *espiritual*, por parte de los *ya* federados, que repercutirían además en una evidente discriminación *material* de los no miembros, de muy difícil fiscalización jurisdiccional, si el ámbito de discernimiento autónomo de los órganos federativos se extendiese al campo del *dogma*, que previsiblemente pudiera caer, sin solución de continuidad, en los de la *discrecionalidad*, cuando no en el mero *arbitrio*.

IV. UNA PROPUESTA *DE LEGE FERENDA*: EL INCENTIVO DE LA DEDUCCIÓN FISCAL DE LAS DONACIONES A FAVOR DE LA IGLESIA CATÓLICA

Entendemos que la solución del problema de la financiación de la Iglesia Católica no está en prolongar *sine die* el compromiso financiero directo del Estado, convirtiendo el derecho de libertad religiosa en un derecho *prestación*, que haga depender a la Iglesia Católica de los Presupuestos Generales del Estado y del color político del Gobierno de turno.

El artículo 16.3 de la Constitución señala que: *Ninguna confesión tendrá carácter estatal*. Esta fórmula proclama lo que Serrano Postigo⁴⁴ calificó como *algo insólito en nuestra tradición histórica*, ya que está inspirada sobre la base del artículo 137.1 de la Constitución de Weimar y el 140 de la Ley Fundamental de Bonn: *Es bestebt keine Staats Kirche*, es decir: *Se prohíbe cualquier Iglesia de Estado*, lo que presenta el enorme problema de tener su origen en una tradición histórica diferente a la nuestra, el modelo germano de *Iglesias de Estado*. La doctrina ha llegado a proponer soluciones más precisas técnicamente, como la de afirmar simplemente: *El Estado no es confesional*⁴⁵.

⁴⁴ C. Serrano Postigo, «Los Acuerdos del Estado Español con las Confesiones no católicas», en: *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, t. IV, Madrid 1988, p. 97.

⁴⁵ D. Llamazares Fernández, *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la Libertad de Conciencia*, Servicio de Publicaciones de la UCM, Madrid 1991, 2.ª ed., p. 265.

Este principio impide al Estado adoptar actitudes tendentes al *potenciamiento* de los valores religiosos de los ciudadanos y de los grupos en que se integran, justificándose en un hipotético apriorismo que conlleve una valoración positiva de lo religioso *en sí*, sino en el derecho fundamental de los ciudadanos a *optar libremente por una concreta opción religiosa o por ninguna*⁴⁶. Pese a ello, no han faltado autores⁴⁷ que han defendido esa *valoración positiva* del fenómeno religioso en la Constitución Española, como elemento de apoyo sobre el que ampliar el campo de la cooperación —especialmente la económica— del Estado con la Iglesia.

Siguiendo a Llamazares y Viladrich, el principio de *laicidad* del Estado impide la *identificación* de los fines religiosos con los del Estado, constituyendo un *límite* al principio de cooperación económica del Estado con las Confesiones Religiosas, sin que la mención explícita a la Iglesia Católica, del artículo 16.3 CE, pueda interpretarse como una vuelta a la confesionalidad de una manera *larvada*⁴⁸.

A nuestro entender este límite afecta al modo en que el Estado puede prestar a las Confesiones Religiosas su poder coercitivo en la recaudación de impuestos de los particulares, pese a que algunos autores⁴⁹ han reivindicado, sin más, tal tipo de colaboración. No puede admitirse que el principio de cooperación legitime *cualquier forma de cooperación del Estado con la Iglesia*, olvidando los límites que el principio de laicidad impone a este respecto, como algún autor pretendió⁵⁰, e imposibilitándose toda posible identificación de la *asistencia religiosa* con el concepto de *servicio público*, que cierto sector doctrinal ha defendido⁵¹.

46 El Estado viene a resultar incompetente ante el acto de fe. J. A. Souto Paz, «Cooperación del Estado con las Confesiones Religiosas», en: *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n. 84, Madrid 1995, p. 366; P. J. Viladrich - J. Ferrer Ortiz, «Principios informadores del Derecho Eclesiástico Español», en: VV. AA., *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, EUNSA, Madrid 1993, 3.ª ed., p. 200; A. Villar Pérez, «La financiación del derecho de libertad religiosa», en: *ADEE*, t. VIII, Madrid 1992, p. 239.

47 M. Blanco, «Cooperación Estado-Confesiones Religiosas en materia económica», en: VV. AA., *Tratado de Derecho Eclesiástico*, Instituto Martín de Azpilcueta, Facultad de Derecho Canónico de la Universidad de Navarra, EUNSA, Pamplona 1994, p. 639; F. de P. Vera Urbano - M. López Aranda, *Derecho Eclesiástico*, vol. I, Editorial Tecnos, Madrid 1990, p. 330.

48 D. Llamazares Fernández, «El principio de cooperación y la exención tributaria de las confesiones religiosas», en: *Nuovi studi di Diritto Canonico ed Ecclesiastico. Atti del Convegno svoltosi a Sorrento dal 27 al 29 aprile 1989*, Edisud, Salerno 1990, pp. 585 a 594; D. Llamazares Fernández, «Actitud de la España democrática ante la Iglesia», en: I. C. Ibán (coord.), *Iglesia Católica y regímenes autoritarios y democráticos. (Experiencia española e italiana)*, Editorial Revista de Derecho Privado, Jerez 1985, p. 191; P. J. Viladrich, «El principio de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas en la Constitución Española de 1978», en: *Il Diritto Ecclesiastico*, III-IV (1987) 1158 y 1159.

49 M. Mier Menes, «El Impuesto de Sociedades: Su aplicación a la Iglesia Católica», en: VV. AA., *El Derecho Patrimonial Canónico en España. XIX Semana Española de Derecho Canónico*, Publicaciones de la Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca 1985, pp. 368 y ss. Especialmente la p. 380.

50 E. Lejeune Valcárcel, «Problemas económicos y financieros de la Iglesia a la luz de la Constitución Española de 1978», en: *El hecho religioso en la nueva Constitución Española. Trabajos de la XVI Semana de Derecho Canónico*, Salamanca 1979, pp. 251 y 252.

51 J. Calvo, «La asistencia religiosa como servicio público: la colaboración del Estado», en: *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, t. IV, Madrid 1988, pp. 135 a 149.

Coincidimos con la tesis que sostuviera Serrano Postigo⁵², para quien el *cuánto* de la cooperación vendrá determinado por lo que exija y reclame la promoción de *las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas*. Souto⁵³ ya advirtió en su día del riesgo de cómo por medio del principio de cooperación pudieran crearse grupos seleccionados de Confesiones Religiosas, que a partir de un régimen *propio* adquiriesen una serie concreta de privilegios, cuya razón de ser se justificase en su notorio arraigo. Es más, aunque la laicidad del Estado no equivale a *indiferencia* o *pasividad*, el deber de cooperación del Estado con las Confesiones Religiosas, plasmado en el artículo 16.3 CE, *no obliga* al Estado a materializar la citada cooperación en un contenido de naturaleza necesariamente económica, aunque tampoco la prohíba⁵⁴.

Pero aún así, se hace preciso reflexionar en profundidad sobre hasta dónde es admisible la cooperación económica directa del Estado con las Confesiones Religiosas, si no queremos que sobre la *vis expansiva* del concepto de *cooperación* se vacíe de contenido el de *laicidad*. No podemos compartir las tesis de quienes sostienen que en nuestro ordenamiento jurídico *no hay impedimento para que las confesiones sean financiadas mediante consignación en los Presupuestos Generales del Estado*, sin límite ni condicionamiento alguno, so pena de vaciar de contenido el principio de laicidad del Estado⁵⁵.

El denominado *principio* de cooperación se encuentra condicionado por el necesario respeto al principio de igualdad de los ciudadanos, teniendo su fundamento en el principio de libertad de conciencia, y en el de laicidad su límite, por lo que debe ser considerado subordinado a los tres, si seguimos las tesis de Llamazares⁵⁶.

La citada cooperación deberá huir de concepciones *institucionalizadas*, como las que entienden que la cooperación debe realizarse con el grupo religioso, dejando a un segundo lado a los individuos, y conciben el acuerdo como un instrumento ideal de cooperación, que resulta obligado con la Iglesia Católica por ser la confesión religiosa de mayor importancia sociológica, mientras que, respecto a las demás confesio-

52 C. Serrano Postigo, «Los Acuerdos del Estado Español con las Confesiones no católicas», en: *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, t. IV, Madrid 1988, p. 104.

53 J. A. Souto Paz, «Gli Accordi dello Stato spagnolo con le minoranze confessionali tradizionali», en: *Il Diritto Ecclesiastico*, III (1993) 538 y 539.

54 I. Martín Sánchez, «La financiación de las confesiones religiosas en el Derecho español», en: *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, t. VI, Madrid 1990, p. 136; A. Panizo y Romo de Arce, «Soluciones conceptuales al actual sistema económico de la Iglesia Católica», en: *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n. 79, Servicio de Publicaciones de la UCM, Madrid 1992, p. 220.

55 Así Goti Ordeñana señaló que la consignación en los presupuestos del Estado ... es el método más comprometido de confesionalidad. J. Goti Ordeñana, «Del sistema de dotación al de colaboración económica con las confesiones religiosas», en: *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, t. IV 1988, p. 169.

56 D. Llamazares Fernández, *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la Libertad de Conciencia*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, p. 267; D. Llamazares Fernández, *Derecho de la libertad de conciencia. I. Libertad de conciencia y laicidad*, Civitas, Madrid 1997, p. 268.

nes, es un mero acto de *discrecionalidad política*. En la medida que persistan posiciones institucionalistas, tomará mayor actualidad la denuncia de Barbier⁵⁷, consistente en definir el modelo *positivo* español como *cuasi laico*.

El mandato constitucional de cooperar, según Viladrich⁵⁸, no puede *traducirse* como una *unión entre las instituciones estatales y religiosas, entre los fines de unas y otras, convirtiendo a los poderes públicos en «brazo secular de lo religioso» o instrumento político de las confesiones*, añadiendo que no cabe tampoco admitir *cualquier intento de estatizar las Confesiones Religiosas mediante su unión o confusión con las estructuras del Estado*, pues todo ello *sería claramente anticonstitucional porque conculcaría los principios de libertad religiosa y de laicidad del Estado, que vetan cualquier veleidad próxima a la «unión del trono y el altar»*.

La solución pasa por una labor mentalizadora de los fieles, lo cual sólo en algunas Comunidades Autónomas ha tenido lugar. Más concretamente quisiera referirme a los datos de Cataluña. Son las diócesis catalanas las que han conseguido un mayor grado de autofinanciación, pese a que el porcentaje de declaraciones a favor de la Iglesia Católica en el IRPF en 1993 fue del 28,55 %; en 1994, del 26,26 %; en 1995, del 25,84 %, y en 1996, del 22,26 %, es decir, más de 10 puntos por debajo de la media nacional. En Cataluña la financiación de la Iglesia se logra gracias al sistema de colectas y donaciones, en una relación directa entre el fiel y su comunidad religiosa, sin necesidad de acudir a la intermediación del Estado dado el mayor grado de sensibilización de los fieles acerca de sus obligaciones con su Iglesia⁵⁹.

Un interesante estudio sociológico realizado recientemente por la Fundación Santa María indica que el 61,9 % de los españoles opina que la Iglesia Católica es *muy o bastante rica*⁶⁰, algo que parece no corresponderse con lo que realmente sucede. La respuesta a esa apreciación distorsionada de la realidad podemos encontrarla en ese mismo estudio, que reflejaba que el 55,4 % de la población piensa que la Iglesia Católica *no es transparente* en sus cuentas⁶¹, algo en lo que la Iglesia debe intentar actuar directamente, con el fin de poder resolver el problema que nos ocupa.

Creemos que un modelo plenamente compatible con el marco constitucional sería el potenciar las donaciones de los fieles a favor de la Iglesia Católica, incentivando la deducción fiscal de las mismas.

El artículo IV, apartado 2, del AAE señala que las cantidades donadas a la Santa Sede, la Conferencia Episcopal, las Diócesis, las Parroquias y otras Circunscripciones territoriales, las Órdenes y Congregaciones religiosas y los Institutos de Vida Consa-

57 M. Barbier, *La Laïcité*, L'Harmattan, París 1995, p. 190 y ss.

58 P. J. Viladrich, «Principios informadores del Derecho Eclesiástico Español», en: VV. AA., *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, EUNSA, Madrid 1983, 2.ª ed., p. 249; P. J. Viladrich, «El principio de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas en la Constitución Española de 1978», en: *Il Diritto Ecclesiastico*, III-IV (1987) 1156 y 1157.

59 Fuente: Oficina Estadística de la Agencia Estatal Tributaria.

60 P. González Blasco - J. González-Anleo, *Religión y sociedad en la España de los noventa*, Fundación Santa María, Madrid 1992, pp. 140 y 141.

61 P. González Blasco - J. González-Anleo, *o. c.*, p. 154.

grada y sus Provincias y sus Casas, y que se destinen al culto, a la sustentación del clero, al sagrado apostolado y al ejercicio de la caridad, darán derecho a las mismas deducciones en el IRPF que las cantidades entregadas a entidades clasificadas o declaradas benéficas o de entidad pública⁶².

En sentido semejante, los apartados 6.º de los artículos 11 de las Leyes 24 y 25/1992, y el 5.º del artículo 11 de la Ley 26/1992, establecen una remisión a la normativa del IRPF, por medio de la cual en ésta se regulará el tratamiento tributario favorable a aplicar a los donativos a las citadas confesiones con acuerdo, con las deducciones que en su caso pudieran establecerse.

Estas disposiciones, en conexión con las de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, y la Ley 40/1998, del IRPF, en caso de extenderse a todas las confesiones religiosas inscritas⁶³, pueden consolidar un marco legal que resulte plenamente compatible con el artículo 16.3 de la Constitución, es decir, en que el Estado *coopera* a la realización de un derecho fundamental por parte de sus ciudadanos a la vez que se realiza plenamente el que *ninguna confesión tenga carácter estatal*.

Ésta es la fórmula escogida a la hora de canalizar la cooperación económica del Estado con las Confesiones Religiosas en modelos caracterizados por una marcada neutralidad del Estado frente al fenómeno religioso, como son el francés o el estadounidense, y ayudaría a conseguir dos grandes objetivos:

- 1) La plena autofinanciación de la Iglesia Católica, en la medida que la sensibilización de los fieles acerca de su deber de contribuir al sostenimiento de la Iglesia se fuera consiguiendo.
- 2) La independencia económica de la Iglesia Católica respecto al Estado, alejándola de la influencia de los cambios políticos que se experimenten en el tiempo.

La consecución de ambos objetivos parte de una misma premisa: la mentalización de los fieles acerca de su deber de sostener económicamente a la Iglesia por medio de sus donaciones, sin que ello se consiga, es previsible que el problema permanezca indefinidamente en el tiempo⁶⁴.

Alejandro Torres Gutiérrez

Área de Derecho eclesiástico del Estado
Departamento de Derecho público
Universidad Pública de Navarra

⁶² R. Lovelle Rolando, «Catálogo de beneficios fiscales aplicable a la Iglesia Católica», en: VV. AA., *El régimen tributario de la Iglesia Católica en España*, publicación de la vicepresidencia para Asuntos Económicos de la Conferencia Episcopal Española, EDICE, Madrid 1985, p. 52.

⁶³ No limitando su aplicación exclusivamente a las Confesiones Religiosas que han suscrito un Acuerdo de Cooperación con el Estado.

⁶⁴ Sobre los antecedentes históricos del problema puede consultarse el trabajo de A. Torres Gutiérrez, *Iglesia y Fisco en la Historia de España*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UCM, Madrid 2000. Para un mayor desarrollo de los problemas planteados por el actual régimen fiscal de las confesiones religiosas en España, puede verse: A. Torres Gutiérrez, *Régimen fiscal de las Confesiones Religiosas en España*, Colex, Madrid 2001.