

ESTRUCTURA IDEAL DEL PATRIMONIO ECLESIASTICO

S U M A R I O

INTRODUCCIÓN: 1. Delimitación del tema.—2. Fuentes.

TEORÍA GENERAL: 3. Trascendencia del problema.—4. Calificación del mismo.—5. La depreciación de la moneda.—6. Aumento político de gastos.—7. El progreso de la ordenación hacendística.—8. Posición de la Iglesia.

DATOS PREVIOS DE CARÁCTER ECLESIASTICO: 9. Históricos.—10. Coyuntura actual.—11. Dificultades.—12. Exigencias particulares.

TEORÍA DEL GASTO PÚBLICO: 13. Razón de su inclusión.—14. Contenido.—15. Clasificación.—16. Necesidad de sistematización.

TEORÍA DE LOS INGRESOS PÚBLICOS: 17. Observaciones previas.—18. Propiedad inmueble.—19. La Deuda del Estado.—20. Actividades industriales.—21. Monopolios.—22. Dotación en el Presupuesto del Estado.—23. Las tasas.—24. Los impuestos.—25. Oblaciones voluntarias de los fieles.—26. Utilización del empréstito.

CONCLUSIONES.

INTRODUCCION

I. DELIMITACIÓN DEL TEMA.

Conviene empezar por hacerla con la máxima nitidez y precisión que sean posibles para evitar cualquier equívoco o que se nos pida lo que ni por un momento hemos pretendido dar. Explicando el título de nuestro trabajo puntualizaremos por consiguiente:

1) Que se trata de la "*Estructura ideal*" del patrimonio eclesiástico. Es decir, que nuestro intento es, partiendo de las enseñanzas históricas, de las tendencias que actualmente se dibujan y de la doctrina de los tratadistas más competentes, llegar a confeccionar una especie de plan hacendístico adecuado a las actuales necesidades de la Iglesia.

2) Del "*Patrimonio*", palabra a la que no se ha de dar la significación que habitualmente se atribuye. No se trata precisamente de una es-

pecie de inventario de los valores, rentas y acciones que posee la Iglesia. Al decir patrimonio se pretendía más bien fijar las partidas de ingresos y gastos de un hipotético presupuesto, que podría llegar a confeccionarse con una cierta semejanza a lo que confeccionan todos los años el Estado y las demás entidades de Derecho público. Claro está que, más que fingir arbitrariamente unas cuantas partidas, tratamos de justificar la orientación y cuantía que cada una de ellas podría tener aproximadamente. (Cuantía relativa, se entiende, pues otra cosa equivaldría a caer de lleno en el campo del arbitrio.)

3) Al decir *eclesiástico* englobamos bajo una sola palabra cuatro grupos de patrimonios de rango inferior que conviene distinguir cuidadosamente, aunque todos ellos desde el punto de vista positivo del vigente Código de Derecho canónico merezcan idéntica calificación:

a) *Instituciones autónomas*, entendiéndose con esta palabra, cuya impropiedad desde el punto de vista jurídico no se nos escapa, el conjunto de entes eclesiásticos sin conexión determinada territorial ni personal con los fieles. Tal sería, en la hipótesis normal que prescinde del caso de unión con un beneficio consistorial o no, la situación de las casas religiosas y demás entidades con ellas conectadas. Y también el de las confraternidades, hermandades de terciarios, pías uniones, etc., etc. A todos estos casos puede atenderse suficientemente con las propias fuentes de ingreso sin necesidad de plantear un problema hacendístico de carácter general. Lo que no quiere decir, evidentemente, que muchas de las observaciones que aquí haremos no tengan aplicación, incluso directa e inmediata a ellos.

b) *Cargas de tipo especial por su carácter atemporal*: Denominación un tanto enrevesada, con la que queremos caracterizar hacendísticamente las atenciones de tipo piadoso a las que se responde con recursos fijos. En ellas se opera por consiguiente de una manera totalmente inversa a la que es habitual en Hacienda: en lugar de determinar primero los gastos y buscar después las posibles fuentes de ingresos, se atemperan a éstas los primeros. Tal es la situación que todos los días vemos que se produce en las pías fundaciones, cargas de misas, becas de estudio, etc., etc. Esta característica hace que no plantee tampoco un problema de especial gravedad aunque sea cierto que exista el general de sustraer su capital con las máximas garantías de efectividad que sean posibles, a la creciente devaluación de la moneda.

c) *Dotación de personal y servicios* en entidades que presentan una conexión de tipo más o menos jurisdiccional con un territorio o un deter-

minado grupo de personas. En esta categoría entran, como se ve, desde la Sede Apostólica hasta la última de las parroquias, pasando por la dotación de la diócesis y de sus órganos centrales (Seminario, Curia diocesana, Acción Católica, etc., etc.).

d) *Podría añadirse* finalmente un cuarto grupo constituido por *necesidades de carácter más general* no vinculadas a un determinado organismo o entidad. Tal sería la propagación de la fe, el cuidado de los Santos Lugares, etc., etc. Ordinariamente no puede hablarse de la existencia de un patrimonio en estos casos aunque como luego tendremos ocasión de observar puedan estar dotados, y de hecho lo estén, de fuentes de recursos que no sean inferiores ni en firmeza ni en cuantía a las de los tres grupos anteriores.

Establecida esta cuádruple distinción, no hay inconveniente en decir que el objeto de nuestro estudio lo constituyen las entidades incluídas en el tercer miembro de la misma, es decir, las diócesis, parroquias y los organismos con ellas conectados. Pero haciendo notar que la distinción no es rígida, sino eminentemente flexible en lo que atañe al contenido. Puede ocurrir que necesidades pertenecientes a un grupo pasen a otro (si una diócesis adopta un territorio de misiones, si se encarga del sostenimiento de una casa de religiosas contemplativas..., o al revés: si las atenciones del Seminario llegasen a estar provistas íntegramente con pías fundaciones que alcanzaren a todas ellas). Es más, nos atreveríamos a propugnar el estímulo activo de tales intercambios en el sentido de educar a los fieles para que con sus fundaciones autónomas atiendan, más que a veleidades más o menos superfluas, a auténticas necesidades de cualquiera de los tres grupos primero, tercero y cuarto. Es triste que cuando una diócesis está en trance de ver desaparecer una casa religiosa cargada de historia, quede un legado pío para una serie de costosas funciones anuales, o que cuando un Obispo está hondamente preocupado por la predicación en las Misas tardías otro legado venga a resolver... la organización del trigésimo novenario, al que acudirá el mismo público que a los veintinueve ya existentes. Dígase lo mismo de la dotación de los organismos centrales de apostolado, casas de ejercicios, misiones, etc. Pero el problema es más pastoral que económico, y por eso nos contentamos con aludirlo.

Un desarrollo total y adecuado del problema hubiese hecho inútiles el resto de los temas de la Semana, en particular los más fundamentales, ya que precisamente eran objeto de tres de ellos las fuentes del patrimonio eclesiástico. Mucho nos costó evitar introducirnos en el tema de los

demás. Creemos haberlo conseguido orientando nuestras observaciones, no tanto en una dirección que pudiéramos llamar jurídico-eclesiástica, cuanto en otra de matiz resueltamente hacendístico: observando lo que la doctrina y la práctica nos ofrece hoy en su actuación sobre la realidad financiera de los diversos países, aspiramos a ver qué lecciones pueden deducirse de todo esto en orden a la solución del problema de una eficaz actividad financiera por parte de la Iglesia. Sin ánimo de dogmatizar, ni mucho menos de criticar. Pocas cosas tan discutibles como las páginas que siguen. Si las escribimos es precisamente para eso: para estimular, de acuerdo con el encargo recibido de los organizadores de la Semana, la inquietud intelectual en quienes mucho mejor que nosotros sabrían no sólo plantear (como aquí hacemos), sino también solucionar los problemas.

2. FUENTES.

La bibliografía eclesiástica sobre estos temas es muy escasa. Felizmente hemos podido disponer de la obra de LAUREANO PÉREZ MIER *Sistemas de dotación de la Iglesia católica* (Salamanca, 1949), recientemente publicada con abundante información sobre las soluciones que en la práctica se vienen dando. Nada más hemos podido encontrar, si se exceptúa la obra de GAETANO ZINGALI *I rapporti finanziari fra Stato e Chiesa*, algunos manuales de Derecho eclesiástico italiano, artículos sueltos en revistas francesas y las fuentes de derecho particular que hemos podido allegar. Nuestra atención, por consiguiente, se volvió hacia los autores de Hacienda del Estado, ricos en observaciones muy dignas de ser tenidas en cuenta, particularmente los alemanes, pero cuyas afirmaciones necesitaban de un previo y fino tamizado antes de ser admitidas en este terreno.

TEORIA GENERAL

3. TRASCENDENCIA DEL PROBLEMA.

“Es evidente que la personalidad como capacidad jurídica se agota en las relaciones patrimoniales; pero no es menos cierto que el derecho de propiedad, fundado sobre la indigencia de los bienes económicos, tiene tanto la persona humana como cualquier forma de vida social, se presenta como simple conclusión necesaria del derecho a la existencia. Por eso se ha dicho también que la propiedad no constituye la persona misma, pero que ella viene a ser como su prolongación” (1).

(1) PÉREZ MIER, *Sistemas de dotación*, pág. 1.

Estas palabras de la obra de PÉREZ MIER, que hace un momento citábamos, tienen la virtud de centrar adecuadamente el problema. La personalidad que por derecho divino tiene la Iglesia quedaría privada por completo de su eficacia y sometida a un proceso que pudiéramos llamar de agarrotamiento si su Divino fundador no la hubiese provisto del derecho a adquirir y retener los bienes materiales necesarios para su desenvolvimiento. Verdad es ésta a la que no puede salirse al paso con exclamaciones de tipo poético o declamatorio, como recientemente se ha hecho. La Historia enseña que en lo político y en lo colectivo, como en lo individual, la pobreza equivale en muchos casos a la servidumbre.

4. CALIFICACIÓN DEL PROBLEMA.

Es necesario tener en cuenta, para una adecuada solución del problema, que se trata de algo en que no juegan únicamente, como con frecuencia se cree, factores ideológicos, jurídicos o políticos, sino que por debajo de ellos ha existido y existe siempre el influjo de la realidad económica. Sería arbitrario e injusto juzgar algunos episodios de la historia económica únicamente desde un punto de vista jurídico. Puede muy bien ocurrir que alguien tenga un derecho y que tal derecho no pueda, sin embargo, ser ejercido por chocar fuertemente con otro derecho de tipo superior. Queremos decir con esto, y descendemos ya por vez primera al campo de las aplicaciones concretas:

a) Que la potestad cierta e indiscutible de que goza la Iglesia de sustraer fondos al libre juego de las fuerzas económicas puede y debe atemperarse a lo que aconseje en cada caso la coyuntura económica de la nación en que se opera.

b) Que la libertad de que la misma Iglesia goza para establecer impuestos y exigir a sus fieles las prestaciones necesarias para la consecución de su fin debe asimismo ejercitarse con arreglo a las normas de la más estricta equidad o justicia distributiva, no sólo al establecerse por vez primera la imposición, sino a través de cada uno de los cambios apreciables que experimenten la coyuntura económica y la distribución de la renta del país.

Decimos esto por la dolorosa experiencia que su olvido supuso en la historia de la Iglesia. No puede, ciertamente, desconocerse la influencia que el factor político (liberalismo, enfriamiento de la fe, hostilidad hacia la Iglesia) tuvo tanto en la desamortización cuanto en la abolición de los diezmos. Pero téngase en cuenta, y ello es bien significativo, que la desamortización se realizó también con todas las entidades no eclesiásticas

(Ayuntamientos, por ejemplo), respondiendo a quejas unánimes de los economistas por la inmensa cantidad de bienes que a lo largo de los siglos habían venido a quedar trabados. Y que la abolición de los diezmos coincide a su vez con una reforma tributaria, de amplísima base, en la que los tradicionales impuestos sobre la tierra ven a nacer junto a sí otros, que empezaron pareciéndoseles y acabaron casi eclipsándoles, sobre la riqueza urbana y la actividad industrial. No fué, por consiguiente, un problema puramente político, sino también hacendístico y económico el que entonces se planteó y, aunque de modo bien erróneo, según se ha mostrado con el transcurso de los años, se intentó resolver.

Este punto de vista económico es el que importa utilizar para no tratar, como es frecuente en autores eclesiásticos aferrados únicamente al criterio jurídico, de volver a plantear el problema buscando su solución sobre bases superadas ya en todo el mundo. En nuestros días hemos visto la ruina total en que ha venido a parar el patrimonio eclesiástico constituido sobre bienes inmuebles del grupo de naciones de Europa Central que aún lo conservaban. Con ello puede hablarse ya de algo mundial, sin excepción alguna, que puede inducir a pensar que se trata de algo más profundo que un mero capricho de tipo político. Lo que, por otra parte, aparece clamorosamente confirmado en el mismo terreno de la economía familiar e individual en la que cada vez representan menos las rentas de capital, para dar lugar a un auge siempre creciente en la importancia de las rentas de trabajo. “El dinero cada vez vale menos.” “Para vivir de las rentas hace falta un capital inmenso, y aun así puede uno al cabo de unos años pasarlo mal”, se oye constantemente, confirmando lo que decimos.

Con todo y con ser esto tan claro, aun suele olvidarse, si no en general, sí al afrontar algunos problemas en concreto. Séanos permitido aducir un ejemplo que aclare cuanto venimos diciendo: el del problema de la subsistencia de las comunidades de clausura papal. Para resolverlo a fondo, ¿es suficiente el recurso a la limosna de los fieles? Teóricamente, sí. Los fieles deben sostener a quienes se inmolan e interceden continuamente por sus necesidades. Hasta aquí lo jurídico. Pero junto a eso, sin negar toda su verdad, existe también lo económico: el dinero vale cada vez menos... ¿No habrá forma de adaptar su estructura económica volviendo a hacerla gravitar sobre rentas de trabajo en vez de rentas de capital? ¿No se podrá racionalizar el gasto, buscando la subsistencia de las comunidades realmente “viables” en edificios aptos para ellas y que no fuesen de sostenimiento ruinoso? ¿No se podrían orientar sus trabajos hacia la artesanía y las industrias del hogar? Creemos que sí y que hacerlo, aunque fuese dejando en

un segundo plano lo jurídico, sería más estable y más eficaz que el pasajero recurso a la limosna, cuya insuficiencia está a la vista.

5. DEPRECIACIÓN DE LA MONEDA.

He aquí un primer hecho de carácter universal. Tan universal que no conoce excepción ni en el tiempo ni en el espacio. Todos los países del mundo y en todas las épocas de su existencia ven cómo su moneda, en ocasiones con arreglo a un ritmo lento (épocas de normalidad económica) y en otras ocasiones con ritmo acelerado (guerras, emisiones de papel moneda, trastornos económicos, etc.) se ve continuamente depreciada. Los economistas no conocen un sólo caso en que se haya dado el fenómeno inverso con ciertas características de estabilidad e importancia. Síguese de aquí con toda claridad la exigencia de un mecanismo adaptador, lo más automático que sea posible, del volumen de los ingresos al continuo incremento que por esta única razón, prescindiendo del aumento "político", experimentan los gastos. Este mecanismo será tanto más eficaz cuanto más intrínseco sea a las mismas fuentes de dotación. En un terreno puramente hipotético, totalmente alejado de la realidad como aquel en que aun nos estamos moviendo, podría decirse que el ideal lo constituirían unas fuentes de dotación tales que, sin necesidad de acto reflejo ninguno, creciesen en caudal simultáneamente a cualquier alteración que experimente el valor de la moneda, corrigiéndola de un modo automático y evitando así todo perjuicio a la Iglesia.

6. AUMENTO POLÍTICO DE GASTOS.

A agravar las consecuencias de lo que acabamos de indicar viene otro factor que actúa paralelamente: el incremento que en todas las naciones del mundo experimenta el gasto público. Al través de cambios de régimen, ideología, situación económica, etc., éste sigue creciendo por motivos de tipo político: el Estado tiende a ocuparse de un número cada vez mayor de problemas, lo que le lleva a incrementar sus gastos.

7. EL PROGRESO DE LA ORDENACIÓN HACENDÍSTICA.

Tampoco se puede plantear el problema del patrimonio eclesiástico de espaldas al mismo. A partir en especial de principios del siglo XIX, aunque anteriormente se preparase con una serie de abusos y propuestas para remediarlos, la ordenación hacendística ha conseguido unas conquistas de las que es necesario hacer mención:

a) *La distinción clara entre la hacienda del Príncipe y la del Estado.* Después de siglos de confusión, llegó a establecerse de una manera neta, que no deja lugar a dudas, aunque tampoco excluya la posibilidad de un tratamiento especial de la primera, por ejemplo en el orden fiscal (leyes acerca del Patrimonio real). La distinción no deja de tener interés, aun en el terreno de lo eclesiástico, donde no parece haber penetrado suficientemente, obscurecida en muchas ocasiones por el tradicional concepto de beneficio.

b) *La eliminación de los ingresos patrimoniales* para ceder su lugar de una parte al impuesto, como medio de atender a las obligaciones ordinarias, y de otra al empréstito, para las extraordinarias.

c) *La ordenación formal* implantada en todos los países con carácter rígido que pudiera simbolizarse en el presupuesto, o sea en la previa autorización de gastos e ingresos para una determinada época hecha por acto legislativo, público en la mayor parte de su contenido.

d) *Aplicación de estos progresos* no sólo a la Hacienda del Estado, sino también a todas las haciendas subordinadas al mismo, ya de entidades de carácter público (colonias, provincias, ayuntamientos), ya de otras de carácter mixto, como las instituciones de tipo paraestatal (los Institutos Nacionales de España, por ejemplo).

8. POSICIÓN DE LA IGLESIA.

Un primer examen de la misma nos conduce a la aplicabilidad de todo lo dicho. En efecto, las cuatro características del que FASIANI llama "grupo público" (sujeto de la actividad financiera), pueden aplicarse a la Iglesia acaso con mayor fuerza todavía que al mismo Estado: universalidad, coactividad, heterogeneidad y variabilidad de necesidades e indefectibilidad. Advierte el mismo FASIANI que alguna de ellas puede darse en grupos privados, pero que el conjunto únicamente se da en los públicos, es decir, en aquellos cuya actividad puede llamarse propiamente financiera.

Sin embargo, una aplicación apresurada de los principios de la Hacienda tal como han sido elaborados fijándose primariamente en la actividad del Estado nos conducirá a resultados erróneos. Sin perjuicio de insistir más abajo en ello, pues de esto se trata precisamente en nuestro tema, observaremos, por ejemplo, la importancia prácticamente nula que los donativos voluntarios tienen en la economía de éste, en contraposición a la importancia extraordinaria que representan en la Iglesia; la escasa aplicabilidad que en la Iglesia podrían tener los impuestos indirectos, que constituyen hoy una de las más importantes fuentes de ingresos del Estado;

o la difícil aplicación que la técnica de presupuestos podría tener en el ordenamiento eclesiástico.

DATOS PREVIOS DE CARACTER ECLESIASTICO

9. HISTÓRICOS.

Es algo que no puede olvidarse si se ha de valorar adecuadamente el contenido de muchas de las opiniones actualmente en boga: durante muchos siglos las posesiones patrimoniales de la Iglesia subvinieron, con plena independencia de la misma frente a toda injerencia extraña, a las necesidades que planteaba el desenvolvimiento de su vida. La ruptura con este sistema de dotación se hizo de un modo violento y se substituyó por otro (dotación por el Estado) que privaba de aquella preciosa independencia y que frecuentísimamente estuvo por debajo de lo que la realidad de las mismas necesidades exigía. Estas raíces históricas son las que proporcionan savia abundante a la añoranza existente en muchos ambientes eclesiásticos de aquel primitivo sistema.

10. COYUNTURA ACTUAL.

Dependiendo, sin embargo, la vuelta a aquel primitivo sistema de factores que en su inmensa mayoría escapan a la potestad directa de la Iglesia, ha tenido ésta que irse adaptando a las realidades político-económicas que se le iban ofreciendo, encontrándose en la actualidad en un momento constitucional interesantísimo: "Porque, si el canon 1.409 mantiene la noción jurídica del beneficiario tal como salió de la contienda doctrinal de las vestituras—incorporación de un elemento material o económico, la dote, a la función espiritual u oficio—, en cambio la fórmula del canon 1.410 no solamente recoge los cambios acaecidos al correr de los siglos, sino que además por su amplitud y flexibilidad se halla abierta a los progresos y transformaciones que a la rigidez de la dote aportan los conceptos modernos de dotación de servicios y de retribuciones del personal—sueldo y honorarios—, con las cualidades de graduación interna y de jerarquía que, juntamente con la multiplicación de los oficios eclesiásticos sin beneficio vienen a proporcionar mayor unidad y trabazón, o sea una mayor solidaridad a los elementos del sistema económico" (2).

(2) PÉREZ MIER, *Sistemas de dotación*, pág. 3.

Publicado el Código de Derecho canónico en el mismo año en que terminaba la primera guerra, es decir, en plena oscuridad en lo que a lo económico se refería, no quiso acometer de frente, ni hubiese sido posible hacerlo, el problema económico, sino que se limitó a unas cuantas observaciones de tipo muy general, susceptibles, por tanto, de ser acomodadas a la realidad económica de cada país por el Derecho particular del mismo, ya concordatario, ya de carácter estrictamente interno (concilios plenarios o provinciales, sínodos diocesanos...). Esto ha dado lugar, de una parte, a la actual falta de una suficiente elaboración doctrinal (los tratadistas, dejándose llevar del sistema exegético del Código, se limitan a hacer observaciones muy generales), pero de otra ha permitido la floración de un interesantísimo derecho particular, concienzudamente estudiado por la obra de PÉREZ MIER, en el que no sólo se dan soluciones a los problemas planteados, sino que se apuntan también tendencias muy significativas que podrán tener el día de mañana repercusiones definitivas en el ordenamiento general de la Iglesia.

II. DIFICULTADES.

No puede, sin embargo, dejar de valorarse la complicación cierta que al problema aporta el fino sentido de lo tradicional que la Iglesia posee. Amor a la tradición, que si es cierto que sirvió para hacer al mundo el inmenso servicio de transmitirle una cultura clásica que de otro modo hubiera desaparecido, no es menos cierto que no siempre permite adaptarse con suficiente rapidez a las cambiantes de la coyuntura económica. Conocemos personalmente un fondo eclesiástico que importaba varios millones de pesetas en 1940 y que por haber quedado al margen de toda transacción durante estos años ha venido a quedarse reducido efectivamente, ya que no de una manera nominal, a menos de la mitad de su valor. Una medida llena al parecer de prudencia, ya que ponía aquel capital al abrigo de toda contingencia en el mundo de la bolsa o de los negocios, venía a resultar contraproducente. No es menos interesante y aleccionador el caso de un particular que quiso hacer una manda piadosa invirtiendo el capital, no en los valores del Estado en que venía siendo tradicional hacerlo en la diócesis de que se trataba, sino en una combinación de valores industriales que él mismo indicó. Pasaron unos años, muy pocos, y mientras las mandas cuyo capital había seguido el tradicional cauce de inversión quedaba reducido a la mitad, el de ésta se había duplicado. Ejemplo elocuente de signo contrario al anterior, que, sin embargo, lo complementa.

Cierto que no sería difícil ofrecer otros muchos de entidades eclesiásticas que vieron perecer su patrimonio por meterse en arriesgadas aventuras financieras. Pero, en último término, vendrían todos a confluír a un mismo resultado: eliminación radical del azar, pero aceptación franca de las conclusiones de la moderna ciencia de la administración financiera.

Otra dificultad, y no pequeña, proviene de la estrechísima ligazón existente entre lo económico y lo político. Puede una solución ser financieramente impecable y no convenir de ninguna manera desde el punto de vista del gobierno de la Iglesia. Entrambas esferas se interfiere con frecuencia. Y si hay reformas que empiezan en lo económico para terminar en lo disciplinar, también hay otras que se ven frenadas por este segundo aspecto. No basta, por poner un ejemplo de actualidad candente sobre el que ya hemos hablado, con decir que la solución del problema económico de los monasterios contemplativos femeninos sería su federación. Aun admitiendo esto, haría falta saber si tal federación es conveniente. La última palabra la dice, por tanto, no el hacendista, sino el gobernante.

Finalmente, puede señalarse una dificultad no despreciable: nos referimos a la interferencia siempre posible y en algunos tiempos positivamente probable por parte de la coyuntura política que atraviese el Estado. No es suficiente que un sistema sea hacendísticamente impecable. Aun así no sería perfecto si no atendiese a la posibilidad de un cambio de posición por parte del Estado y previese los medios necesarios para poder subsistir.

Quiere esto decir que al par que se atiende al presente, mediante adecuadas fuentes de dotación, ha de atenderse también al futuro mediante una eficaz educación del sentido de cooperación económica de los fieles. Es necesario a toda costa evitar que las épocas de paz amortigüen de tal manera el sentido de responsabilidad de éstos, que no haya forma de despertarlos cuando la guerra sobreviene.

Puede ocurrir que esto haya que hacerlo a trueque de soportar unas mayores incomodidades y de renunciar a positivos beneficios presentes. Pero la desgraciada experiencia de épocas y países en que se descuidó el hacerlo enseña que no es excesivo el precio que se paga con tal de poder responder en épocas muy difíciles a responsabilidades gravísimas. Un auténtico sistema de dotación económica ha de servir, sí, para la paz, pero ha de tener suficiente flexibilidad para responder de una manera plena a las exigencias de la guerra que pueda sobrevenir.

12. EXIGENCIAS PARTICULARES.

También es necesario tenerlas en cuenta. El ordenamiento hacendístico de la Iglesia ha de tener un carácter que a primera vista puede parecer contradictorio: la carencia, al menos de un modo relevante, de odiosidad. Lo lleva consigo la naturaleza misma de la Iglesia y su manera de actuar. Aun en la hipótesis de una imposición hecha con carácter vinculatorio estricto pugnaría con sus mismas características una ejecución forzosa en masa al estilo de las que el Estado suele realizar en determinados impuestos, particularmente en coyunturas económicas excepcionales (contribuciones extraordinarias por beneficios de guerra). “Sabemos que la Iglesia, como sociedad perfecta, puede imponer tributos a los fieles—ha escrito el excelentísimo señor Obispo de Oviedo—, y tal vez fuera esto, al menos en teoría, el medio más digno, atendida la naturaleza de la Iglesia. Pero como madre bondadosa no quiere prescindir de las circunstancias en que se desenvuelve en determinado país ni del sujeto obligado a contribuir como súbdito suyo” (3).

Por otra parte, la gran masa de bienes, derechos, acciones, etc., es susceptible de una ulterior aplicación, que no suele darse en haciendas de entidades locales, por ejemplo. Nos referimos a la utilización bancaria de fondos existentes en caja pertenecientes a un sin fin de entidades menores, subordinadas, por ejemplo, a la diócesis. (Préstamo mutuo, seguro también mutuo, administración común, etc., de fondos de fábrica de las parroquias). Ya hay alguna diócesis española en que tal organización fué implantada hace unos cuantos años, y el tiempo transcurrido ha servido para confirmar más y más el acierto con que se hizo.

TEORIA DEL GASTO PUBLICO

13. RAZÓN DE SU INCLUSIÓN.

Con mucha razón hace notar C. T. EHEBERG que propiamente la teoría del gasto público no corresponde a la Hacienda, sino más bien es objeto de consideraciones de carácter político. Sin embargo, la incluye él en su tratado y la incluimos nosotros en esta ponencia, por advertirse claramente de una parte que no se puede adquirir plena visión de la Hacienda prescindiendo del gasto, y de otra, por la conveniencia de examinar este gasto desde el punto de vista económico.

(3) EXCMO. y RVDMO. SR. D. JAVIER LAUZURICA en el Prólogo a la obra de PÉREZ MIER.

En lo eclesiástico, como en lo secular, sigue siendo verdad que la fijación del gasto público es una función netamente política. Así vemos cómo en los gastos habituales de una diócesis se incluyen hoy partidas que hace un siglo eran totalmente desconocidas, quedando relegadas a un segundo plano otras que antaño tuvieron carácter primario. Así, hoy no se concibe la construcción de una parroquia nueva sin una serie de instituciones adicionales (casa cural, locales para Acción Católica... y acaso escuelas, patronatos, etc.), como en lo diocesano se plantea el problema de la construcción y dotación de casas de ejercicios, alojamientos y subvención a los organismos centrales de apostolado ("obras diocesanas", organismos del tronco de Acción Católica, etc.). En cambio, han quedado en segundo término o han desaparecido el cúmulo de colegiatas antiguamente existentes, minúsculas fundaciones asistenciales... En algunos casos se trata de una transformación íntima de una entidad que exige una expansión extraordinaria de presupuesto. Tal es el conocidísimo de los seminarios, dotados a raíz del Concilio de Trento con los frutos de unos cuantos beneficios y que hoy exigen la tensión económica de casi todas las fuerzas vivas de la diócesis. No faltan casos, también arriba aludidos, en que se plantean necesidades fuera del rígido cuadro tradicional y aun del ámbito territorial. Tal es el de la contribución a organismos nacionales (por ejemplo de Acción Católica) o de toda la Iglesia (limosnas con destino a las misiones). Y aun podría llevarse más allá esta variabilidad y diversidad de tipos en cuanto a la expansión de los gastos en una doble hipótesis, que podría considerarse: la aceptación por parte de la diócesis o de la parroquia de gastos preexistentes, pero considerados hasta ahora fuera de su ámbito (dotación, por ejemplo, de los monasterios contemplativos de mujeres existentes en el territorio); o la aceptación de obligaciones en otro territorio, tal como parece apuntarse en el terreno constituyente con el audaz gesto de la diócesis de Vitoria adoptando de forma colectiva el Vicariato Apostólico de Los Ríos en el Ecuador.

Todos estos ejemplos muestran hasta qué punto la fijación de los gastos públicos es una misión que, con palabra poco usual, pero expresiva, hemos llamado "política" en el sentido de subordinarse a criterios que no son exclusivamente económicos ni tienen una fijeza que no los haga susceptibles de ser influidos por la orientación del momento. La preocupación apostólica, de conquista, actual no es precisamente la que en el siglo XVIII tenía la Iglesia, cuya atención se centraba más bien en funciones de culto público.

14. CONTENIDO.

Síguese de aquí la conexión íntima en que el régimen de gastos públicos se encuentra con la misma organización y estructuración de la Iglesia. El sistema benefical, básico, es, en último término, reflejo de una peculiar organización económica y su crisis actual demuestra el tránsito a otra que será probablemente reflejo de aquella en que ha venido a desembocar una crisis parecida que previamente sufrió el régimen de gastos del Estado. Si se piensa en la progresiva iniciación de las diversas ramas de la administración; en la continua creación de nuevos cuerpos de carácter nacional, incluso en funciones específicamente municipales (secretarios de administración local, directores de bandas de música, etc.); en la progresiva regresión del sistema de dotación por tasas para dar lugar al de sueldos (reciente reforma de la administración de justicia en España); en la tendencia a nivelar las desigualdades que pueden existir entre las diversas categorías por razón únicamente de destino (fondos para dotación de notarías y registros incongruos); la aspiración a inmovilizar el funcionario, prescindiendo de sus ascensos de carácter económico..., se verá que todo esto no es más que la anticipación edificada en el terreno estatal de algo que muy lentamente se apunta en lo eclesiástico y que diestramente ha sabido vincular PÉREZ MIER (4) a estos indicios:

a) "Dotación de servicios y de retribuciones del personal—sueldos y honorarios—con las cualidades de graduación interna y de jerarquía", fenómeno que claramente se aprecia ya en la organización de los países anglosajones (con sueldos fijos a los párrocos) y de la que no faltan indicios en los mismos países latinos (recuérdese la "*perequazione*" de beneficios de Italia, los suplementos de congrua en favor de algunas parroquias más pobres establecidos en algunas diócesis españolas). Todo ello como consecuencia de aquella actitud de conquista a que más arriba aludíamos, que aconseja que haya por lo menos igualdad, si no preferencia, en el tratamiento económico de quienes están en puestos difíciles para que no se dé el caso de que a parroquias de muy bajo nivel religioso y de consiguiente gran necesidad moral vayan a parar los sacerdotes de menor valía. Y de una experiencia secular que demuestra hasta qué punto la estabilidad en sus puestos de los pastores de almas contribuye al bien espiritual de éstas; estabilidad que muy difícilmente puede obtenerse con estímulos puramente ascéticos, que si tienen indiscutible eficacia en un orden estrictamente individual, no la tienen, en cambio, en el orden familiar

(4) *Sistemas de dotación*, pág. 3.

o social. El continuo trasiego de titulares en las sedes episcopales de naciones con una demarcación diocesana muy irregular, en contraste con la ausencia total de tales traslados en una nación tan homogéneamente distribuída como Bélgica, es un ejemplo, en el plano mundial, de lo que en pequeño ocurre en todas las diócesis.

b) “La multiplicación de los oficios eclesiásticos sin beneficio”, fenómeno que constantemente se observa y con el que viene a concluir un menor aprecio de los tradicionales oficios benéficos. La dotación, por ejemplo, que en el último convenio obtuvieron los profesores de seminario hace necesariamente que su cargo haya adquirido una relevancia sobre otros que tradicionalmente parecían tenerla mayor, y aun hoy la tienen en muchos aspectos.

Late aquí, en realidad, algo más hondo que una mera veleidad jurídica: la crisis que atraviesa el concepto mismo de beneficio. Ni aun con las correcciones y drásticas ampliaciones de que ha sido objeto en el canon 1.410 el concepto de dote benéfico creemos que el tradicional concepto de beneficio pueda subsistir. No es que aseguremos que el cambio vaya a ser de hoy o de mañana. Pero sí que hemos de asistir, más tarde o más temprano, a un replanteamiento de la cuestión, sobre bases menos personalistas, con un desplazamiento de la atención desde el beneficiado al bien de las almas al que primeramente ha de atenderse. Los indicios se multiplican. Algunos señalaremos en el terreno de lo constituido al hablar de las tasas. Y es cada vez más general, en el de lo constituyente, la tendencia a dotar de fuentes de ingresos propios a las diócesis como tales y a otras entidades morales que actualmente carecen de ellas. Como se observa en la práctica, la tendencia a superar una etapa en la que la excesiva personalización de la mesa episcopal presentó para sus titulares una especie de prolongación del antiguo tormento de Sísifo, en beneficio, sí, de sus herederos, pero en perjuicio de la Iglesia. En último término vendrá a ser la aplicación a la Iglesia de lo que hace siglos se realizó en el Estado: la separación entre la Hacienda del príncipe y la del propio Estado.

c) “Una mayor solidaridad de los elementos del sistema económico”, también muy clara. La más superficial observación de lo que viene ocurriendo en las diócesis nos muestra el fuerte robustecimiento de sus órganos centrales, con mengua de atribuciones de institutos subordinados a ellos. Así, las casas rurales, durante siglos consideradas como un elemento más de beneficio, han sufrido en muchas partes una honda transformación de su régimen jurídico al integrarse en una obra diocesana que

cuida de todas ellas, percibiendo rentas y haciéndose cargo de reparaciones, mejoras, etc. Parecida significación tiene la exigencia de depositar íntegramente los fondos de fábrica y cuantas disponibilidades monetarias tenga la parroquia en la caja diocesana, abriéndose a nombre de la misma parroquia una cuenta que devenga intereses.

No se vea en estos indicios únicamente la manifestación de una tendencia absorbente y centralizadora, sino de algo que viene exigido por la misma vida moderna, con sus características de movilidad y dinamicidad. Mientras las poblaciones se mantenían estables, sometidas a leves alteraciones de un ritmo extremadamente lento, no había inconveniente ninguno en esperar a que tal cambio se produjese para atenderlo por la vía extraordinaria de una desmembración de beneficio. Pero cuando las poblaciones se desplazan rapidísimamente, cuando están sometidas a un proceso de crecimiento normal, previsible y acelerado, no cabe esperar a que se haya producido para remediarlo con extraordinaria dificultad, ya cuando el suburbio está descristianizado, sino anticiparse al problema echando las bases de un fácil remedio: los órganos centrales pueden hacerse cargo de la financiación de la nueva parroquia, aun en trance de no poder vivir por sí misma. Mera aplicación, al fin y al cabo, de lo que, en un plano universal, representa la actividad misional de la Iglesia.

15. CLASIFICACIÓN.

Como en el Estado, también en la Iglesia se clasifican los gastos destinados a necesidades de personal y a necesidades reales. Hemos apuntado la tendencia que en ciertas diócesis se manifiestan a flexibilizar la rigidez del sistema benefical compensando con cargo a un fondo común las diferencias que puedan existir entre los diferentes puestos. También ha quedado anotado hasta qué punto las necesidades de carácter real son susceptibles de ampliación o disminución, según el criterio que impere.

Escasa aplicación tendría la clasificación de gastos ordinarios y extraordinarios, por lo que prescindimos de ella, sin perjuicio de que más abajo (en el número 25) hagamos mención de los medios típicos de atender a los gastos extraordinarios, a saber, los empréstitos y el crédito.

16. NECESIDAD DE SISTEMATIZACIÓN.

No es posible terminar esta parte sin hacer notar que este problema gravísimo de la sistematización del gasto público eclesiástico está hoy casi sin tocar. Recórranse las fuentes del Derecho particular, y mucho más las de Derecho universal, y se verá que las indicaciones son, a más

de escasas, imprecisas y fragmentarias, dando lugar a situaciones dolorosas y que a veces rozan a la misma justicia. Si el problema hacendístico de la Iglesia ha de encontrar solución, nos parece imprescindible comenzar por una ordenación y sistematización del gasto público eclesiástico, según criterios científicos y con arreglo a los módulos de la moderna técnica financiera. No puede dejarse al azar, o a la tradición formada en circunstancias radicalmente diversas, lo que ha sido ya objeto de victoriosas conquistas de la ciencia.

Esto exigiría, a nuestro juicio:

a) Un intento serio y concienzudo de elaboración de la estadística eclesiástica. Mucho se ha avanzado por este camino en estos últimos años, pero mucho más es lo que hay que avanzar si tal estadística ha de servir para estos fines.

b) Fijación, con la máxima nitidez y claridad que sean posibles, de los principios a que ha de obedecerse en la distribución de los fondos existentes, de forma que no se dé el caso de una actuación dispar entre lo económico y lo gubernativo que venga a neutralizar la acción pastoral adscrita a este segundo aspecto. Nos referimos al efecto extraño que podría resultar de que, mientras se proclamaba la estima y gran necesidad de un puesto difícil (v. gr., de apostolado rural), se rodeasen de las máximas ventajas otros (v. gr., radicantes en las capitales).

c) Un conjunto de normas, de tipo formal, que ordenasen con cierto carácter de uniformidad la formación del presupuesto anual de gastos e ingresos—dotado de unidad orgánica—, tanto en el ámbito de la parroquia como en el de la diócesis

d) Un sistema ágil, rápido y eficaz de percepción de ingresos, ordenación de pagos y rendición de cuentas, que impida que el dinero procedente de colectas, tasas, etc., pase largos meses inactivo, pudiendo servir desde el primer momento para su fin mediante una adecuada organización. Resulta realmente extraño que existan por toda una diócesis cantidades de dinero que en la Caja Diocesana podrían estar rindiendo utilidad.

e) Pero entendiendo todo cuando precede con la cautela a la que más arriba hemos hecho alusión (número 8), ya que hay cosas en el ordenamiento hacendístico estatal que no pueden aplicarse al eclesiástico (publicidad del presupuesto, rigidez en su distribución, publicidad íntegra de las estadísticas, etc.).

17. OBSERVACIONES PREVIAS.

Aunque propiamente no entren en el concepto de ingresos, tienen, sin embargo, una trascendencia similar dos institutos jurídicos a los que previamente queremos aludir.

a) *Desgravaciones fiscales:*

Tradicionalmente vienen siendo objeto los bienes eclesiásticos de un tratamiento especial por parte del Estado, tratamiento que se acomoda a tipos muy diversos y en ocasiones opuestos, que van desde la total exención hasta la creación de impuestos especiales para disminuir el patrimonio eclesiástico. También aquí conviene notar la oportunidad de hacerse cargo de la situación económica del país. Ante el problema es necesario tomar una posición realista que evite la odiosidad de una exención total en un país de elevadísima presión tributaria o la utópica posición de renunciar a exenciones que podrían ser muy ventajosas sin alterar de modo notable la situación financiera de la nación. La Historia aconseja de consuno:

a') No pasar de ninguna de las maneras por una exención ficticia. Recórranse los escritores económicos y se verá con qué frecuencia, tanto los historiadores como los teorizantes, hablan de la exención de los bienes eclesiásticos como de algo que estaba vigente en nuestro siglo XVIII, por ejemplo, estando demostrado que tal vigencia era puramente teórica, pues una serie de concesiones hacía que los bienes eclesiásticos tributasen más que los seculares. De esta manera, sobre hacerse creer al pueblo en una exención que no existía y atraer hacia sí la odiosidad, se terminaba pagando más de lo que en una hipótesis normal se hubiera debido.

b') Tener en cuenta la coyuntura económica del país, que puede aconsejar limitaciones al ejercicio del derecho cierto de la Iglesia en esta materia.

b) *Patrimonio propiamente dicho:*

Nos referimos al conjunto de lo que pudiéramos llamar instalaciones (inmuebles, fincas, mobiliario, etc.). Respecto a él nunca se insistirá suficientemente en su carácter estrictamente funcional de forma que pueda figurar de una manera efectiva y no meramente nominal en el activo de un posible balance. Decimos esto por la dolorosa circunstancia de que muchas entidades eclesiásticas españolas se encuentran gravadas por las consecuencias económicas del sostenimiento de edificios totalmente inadecuados a sus necesidades. Comunidades religiosas, en especial de clausura, parroquias y otras entidades padecen continua estrechez para poder hacer

frente a los gastos de entretenimiento de enormes edificios, en su máxima parte inútiles, y, por tanto, perjudiciales para la consecución de sus fines.

18. PROPIEDAD INMUEBLE.

“Examinando los presupuestos de los Estados modernos—dice VITI DE MARCO—, en el decurso de una serie de años observaremos que los ingresos de bienes patrimoniales tienden a desaparecer, a diferencia de lo que ocurría en el antiguo régimen, en que los bienes patrimoniales constituían la fuente casi única de ingresos públicos. La desaparición de los ingresos patrimoniales es el resultado de un dilatado proceso histórico en el que actuaron fuerzas económicas y políticas.”

¿Es susceptible de revisión este proceso en cuanto a la Iglesia? Creemos sinceramente que no, por estas razones:

a) Se trata de un fenómeno universal, que ha alcanzado a todos los Estados sin excepción. No parece que la Iglesia pueda sustraerse a las leyes económicas que lo han impuesto. Y de hecho ya hemos notado cómo ha sido últimamente liquidado en las naciones en que hasta ahora había subsistido tal patrimonio.

b) Dada la expansión, que ya hemos notado, del gasto público eclesiástico, la atención del mismo con fuentes únicamente patrimoniales supondría la inmovilización en manos eclesiásticas de una masa de riqueza que difícilmente podría soportar la economía nacional.

Una excepción tratan de hacer algunos autores con la propiedad de montes. Se trata, en efecto, de bienes de explotación mucho más fácil que los de otro género (por ejemplo, agrícolas) y que de hecho algunos Estados vienen utilizando, y aun más las entidades locales menores (es el caso de innumerables municipios españoles enclavados en zonas forestales). Como solución total no puede admitirse por estas razones:

a') Porque al no existir actualmente supondría una ingente masa de gastos de primer establecimiento, de que muy difícilmente se podría disponer.

b') Porque zonas enteras de muchos países, por ejemplo, España, no serían susceptibles de admitir esta explotación forestal.

Sintetizando nuestro pensamiento diríamos: que resulta aconsejable la retención de esta riqueza allí donde exista y su discreto fomento, pero sin que pueda aspirarse a hacer de ella una solución total.

19. LA DEUDA DEL ESTADO.

Tiene cierta raigambre histórica, puesto que se echó mano de ella en el siglo XIX para remediar la situación creada por la desamortización (claro está que de un modo teórico nada más) y ha sido objeto de reciente examen en España. No parece aceptable como fuente única o casi exclusiva de dotación por los siguientes reparos:

a) Aceptarla supondría olvidar la ley fundamentalísima a que inicialmente aludíamos: devaluación constante de la moneda e incremento de gastos. Pongámonos mentalmente en un arreglo de esta clase que se hubiese hecho en España, por ejemplo, en 1939. Tras de haber anunciado que se había llegado a la solución cabal del problema del presupuesto eclesiástico con la entrega de centenares de millones y títulos de la deuda, nos encontraríamos ahora con que éste había quedado intacto por la baja del poder adquisitivo de la moneda y del continuo crecimiento de la misma deuda.

b) En el caso de aceptarse tal masa de papel del Estado con carácter intransferible, apenas se ve la diferencia que haya a la dotación por medio del presupuesto, siempre que éste se haga con un carácter de subvención global. Un cambio de régimen político traería aparejadas consecuencias totalmente idénticas en ambas hipótesis.

c) Si la deuda se aceptaba como transferible, se ponía el Estado en una situación muy especial: una decisión por parte de la Iglesia de enajenar una porción mayor o menor de su deuda podría causar trastornos económicos definitivos en la estructura económica del país.

20. ACTIVIDADES INDUSTRIALES.

Han sido objeto recientemente de animada controversia en Francia. CHASSAGNADE BELMIN propuso en una crónica jurídica aparecida en "France Catholique" de 3 de diciembre de 1948 la implantación de una serie de industrias que pudiesen servir para subvenir a las necesidades de los diversos entes eclesiásticos. Serían, por consiguiente, propiedad de las comunidades parciales y una especie de símbolo de la cooperación económica de éstas. Con justa razón el profesor LUIS DE NAUROIS le contestó desde las páginas del "Bouletín de Litterature Ecclesiastique", número de abril-junio de 1949, haciendo presente los muchos reparos que a esta solución pueden acogerse: introducción de la Iglesia como tal en el mundo de la oferta y la demanda, de la búsqueda de materias primas, de las relaciones entre el capital y el trabajo, de la tributación..., inconvenientes para en-

contrar gerentes adecuados, dificultades de elección de industrias que ofreciesen las necesarias características de seguridad y productividad, etc. Por nuestra parte no tenemos inconveniente en decir que la solución nos parece totalmente inaceptable.

Ni siquiera, y eso que sus inconvenientes serían mucho menores, nos parece que pueda aceptarse una solución paralela a la que el Estado ha adoptado para la constitución, cada vez más frecuente, de empresas de economía mixta: emisión de series especiales de acciones (frecuentemente diferenciadas por el color). Como manifestación de liberalidad por parte de una empresa que quisiera así hacer partícipe a la Parroquia en que está enclavada de sus beneficios, nos parecería aceptable. Como solución general, no. Y lo mismo se podría decir de la adquisición libre de valores industriales.

21. MONOPOLIOS.

Empecemos por los que pudiéramos llamar "internos", es decir, que afectan más o menos a entidades eclesiásticas. Tienen cierta tradición, pero como fuente parcial de dotación. Recuérdese sin salir de España los dos casos conocidísimos de la impresión de cartillas en Valladolid por su Iglesia mayor y el privilegio del nuevo rezado o monopolio de libros litúrgicos de El Escorial. Sin llegar propiamente al monopolio hemos visto muy recientemente implantarse una especial tributación, determinada en cada caso por la administración de bienes de la Santa Sede, sobre la edición de libros litúrgicos. Y no faltan Diócesis en que la edición de la cartilla de rezo constituye una fuente de ingresos más o menos saneada.

Claramente se ve que el monopolio puede constituir un ingreso más, pero en modo alguno al fuente principal de dotación.

Exactamente lo mismo cabría decir de los "externos". Aun en el caso de que el Estado accediese a crear un monopolio para que su producto se entregase íntegramente a la Iglesia, tal sistema de dotación tendría el inconveniente gravísimo de la odiosidad. Nota que si puede ser soportada por el sistema hacendístico estatal ha de rechazarse de plano, como ya quedó indicado más arriba, cuando se trata del eclesiástico.

22. DOTACIÓN EN EL PRESUPUESTO DEL ESTADO.

"Nacido con el concordato de Napoleón en 1801, como consecuencia del despojo de la propiedad eclesiástica efectuado por la revolución francesa, el sistema permaneció en vigor en Francia hasta la Ley de separación

de 1905 y actualmente se aplica con modalidades distintas en Bélgica, España y gran parte de Hispanoamérica" (5).

Nos encontramos frente al primer intento que pueda considerarse seriamente de un sistema de dotación total. Tiene sobre los demás la ventaja de haber sido largamente contrastado por la práctica. Y la práctica ha mostrado que no carece de ventajas. El ha sido, por ejemplo, el encargado de compensar las diferencias, en ocasiones intolerables, existentes entre diócesis y parroquias de una misma nación. El ha defendido la vida hacendística de la Iglesia en países que carecían de suficiente educación económica. Sin embargo, los resultados de un examen de conjunto parecen conducir a una resolución de tipo negativo en cuanto a su conveniencia, por las siguientes razones:

a) *Menoscabo de la independencia de la Iglesia.*—Es evidente; quien paga, manda. Y unas veces este mando se traduce de un modo clamoroso en la negativa a satisfacer las correspondientes dotaciones a quienes de una manera u otra disgustaron con su conducta al Estado ("suspensión de temporalidades"). Otras, la influencia va por el camino del discernimiento de gastos y subvenciones según la conducta para con el Estado de quien las solicita...; las manifestaciones son múltiples, y esto es lo grave: lo lleva en su misma entraña el sistema.

Cabe sin embargo una aminoración de este defecto cuando el pago se hace de una manera global, no por medio de nóminas detalladas, o con cargo a un fondo independiente y autónomo.

b) *Falta de adaptación a la realidad económica.*—Es éste el principal fallo del sistema. Con una sola excepción, meritoria, pero aislada: Bélgica. Los Estados se han venido resistiendo a elevar la cuantía de la parte eclesiástica de su presupuesto. Tal es el caso de España, en la que habiendo experimentado en un período de cuarenta años los presupuestos generales del Estado un aumento del 259 por 100 las obligaciones civiles del Ministerio de Gracia y Justicia, las obligaciones eclesiásticas se mantienen en el 111 por 100 en relación con el año 1857, fecha del Concordato.

Si se recuerda algo la ley universal y cierta de la progresiva devaluación monetaria se comprenderá que el sistema no puede satisfacer más que temporalmente.

c) *Falta de educación económica.*—Es un tercer defecto que viene a agravar los dos anteriores. La noticia que llega al ciudadano de que el Estado atiende en su presupuesto al sostenimiento de la Iglesia hace que

(5) PÉREZ MIER, *Sistemas de dotación*, pág. 7.

se sienta totalmente exonerado de toda obligación económica para con ella. Y así la diferencia con el nivel medio de coste o la sanción que el Estado impone a algunos eclesiásticos tienen difícil remedio. En España tenemos buena experiencia de ello, por ejemplo, en el problema de los seminarios, a cuyo sostenimiento nuestros católicos venían acudiendo tradicionalmente con una increíble parsimonia por hallarse el problema oculto tras la cortina de humo de la minúscula dotación presupuestaria.

Frente a todos estos inconvenientes, ciertos e indiscutibles, aunque no exclusivos, pues se presentan también en otras formas de dotación, cabe recordar la obligación cierta que el Estado católico como tal tiene de contribuir a que no falten a la Iglesia los recursos necesarios para cumplir su misión, obligación que puede y suele verse robustecida por la indemnización que en justicia debe entregar como consecuencia de anteriores expropiaciones.

Estos dos títulos, aunque abonan la no supresión de toda aportación económica por parte del Estado, dejan, sin embargo, indeterminada la forma de hacerlo. Hablando en términos hacendísticos, parece más aconsejable la subvención que la dotación, es decir, que en lugar del actual capítulo detallado de "Obligaciones eclesiásticas" de algunos presupuestos se hiciese entrega a la Iglesia "de una subvención anual global, calculada sobre la base de un tanto por ciento del presupuesto total de gastos y de un coeficiente por habitante sobre los gastos del Estado. La Iglesia llevaría esta cantidad a su presupuesto anual de ingresos como una partida más, encargándose ella misma de hacer la distribución entre las Diócesis y las Parroquias conforme a módulos legalmente establecidos y que tendrían carácter obligatorio en la confección de los respectivos presupuestos de gastos".

23. LAS TASAS.

Es en la actualidad una de las fuentes de ingresos de mayor importancia en la Iglesia. Se llaman así las exacciones especiales de las personas que requieren o provocan en casos particulares la actuación de los funcionarios a quienes está confiado el ejercicio de las funciones públicas. Se diferencian de los impuestos en que en las tasas impera el principio de la remuneración especial, del ajuste en cada caso entre el fisco y el individuo que ha de pagar la tasa, mientras que en aquéllos impera el principio de la remuneración general, esto es, de una exacción para la realización de los fines comunes.

Suelen distinguirse las tasas del fisco y de los agentes públicos. Mientras aquéllas afluyen directamente al tesoro público, éstas se atribuyen a los funcionarios que intervienen en el acto que da lugar a la percepción de la tasa a modo de remuneración de su servicio. Las de esta segunda clase son las que predominan en la Iglesia. La doctrina está, en general, contra ellas y van desapareciendo gradualmente. Oigamos la crítica que hace el alemán EHEBERG:

“Se ha dicho en favor de estas últimas tasas que el Estado no tiene que preocuparse de la estimación y cobranza de las mismas; que simplifica el régimen de caja y hace supérfluo el pago de sueldo a los funcionarios públicos. En cambio, tienen el inconveniente de que dificultan al Estado la revisión y reforma de los servicios con tales tasas conexos; dejan amplio margen a la arbitrariedad de los agentes públicos, fomentando incluso esta arbitrariedad; colocan el interés por encima del servicio del deber, y, en fin, fomentan la desigualdad de la posición pecuniaria del funcionario, con lo que, en definitiva, se perjudica el servicio público.”

Gran parte de esta crítica puede aplicarse a las tasas eclesiásticas, y así podría observarse que no es ajena a ella la tendencia actual a conceder una participación cada vez mayor en los derechos de esta clase, o bien a obras determinadas (Seminarios, Instituciones de Beneficencia y Retiro-Sacerdotal, etc.), o bien a Organismos centrales. Este es el camino, toda vez que su expresión acarrearía la total exención fiscal de algunos individuos frente a la Iglesia. Vendrían a realizar, en cierto modo, la función que en el Estado realizan los impuestos indirectos.

No puede, sin embargo, ocultarse el aspecto de odiosidad que la tasa tiene en la Iglesia, parte por tratarse de cosas espirituales, mucho más sensibles, por consiguiente, a cualquier influencia, por lejana que sea, de lo económico, ya por la ocasión con que alguna de ellas se percibe (arancel de estola negra). Con justa razón se ha tendido en algunas Diócesis—las de Sigüenza y Vitoria, si no nos equivocamos—a su disminución, sustituyéndola por un sistema de iguala que vendría a equivaler al impuesto, al menos en cuanto a alguno de sus aspectos.

Mientras llega la implantación de este sistema pueden subsistir las tasas; pero la determinación de su cuantía—dentro de cierto margen de libertad e igualdad—debería tener lugar no tanto en proporción a la mayor o menor solemnidad del acto religioso, sino en función de la capacidad económica de los fieles que solicitan o a quienes se presta el servicio establecido en el arancel. Esto tendría, además, una ventaja no despreciable en la práctica, y a la cual, sin embargo, suele atenderse poco:

la posible liberación del clero respecto a una porción de obligaciones de carácter que casi pudiéramos llamar "ornamental" (mera asistencia a bautizos, entierros, etc.), que le impiden atender a los primarios deberes de apostolado y ministerio. Poblaciones muy importantes conocemos en que la cura de almas y el desarrollo de las organizaciones apostólicas se encuentran obstaculizadas por la costumbre, fomentada a través del arancel, de asistir un subido número de sacerdotes a casi todos los entierros. lo que si pudo pasar cuando el clero abundaba, su tarea era menor y su formación fácil, puede resultar hoy intolerable.

Si quisiéramos sintetizar el juicio que nos merece el sistema de tasas, diríamos que si es aceptable como solución parcial y dentro de ciertos límites, ni como solución total ni como fuente ideal de percepción puede admitirse.

24. LOS IMPUESTOS.

Una observación previa: los que actualmente llamamos impuestos eclesiásticos no lo son en realidad, si hemos de tomar la palabra impuesto en todo el rigor de la misma, toda vez que provienen de bienes que ya anteriormente eran eclesiásticos. Al hablar, pues, de impuesto nos referimos a las detracciones que en su patrimonio puedan sufrir los fieles o las entidades de carácter no eclesiástico que éstos constituyan.

De cuanto hemos dicho hasta ahora se deduce que la historia de desenvolvimiento hacendístico de los Estados demuestra claramente una evolución favorable al impuesto, hasta el punto de haberse eliminado en la práctica las demás fuentes de ingresos. Las tendencias mismas de la legislación particular eclesiástica son también favorables a la imposición: la ha establecido Brasil, a pesar de conservar intacto su patrimonio eclesiástico; la tiene como un sistema propio y peculiar el Canadá; es también el sistema propio de los países germánicos y hacia ella evolucionan los Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Irlanda...

No carece, sin embargo, de dificultades, entre las que pueden señalarse:

a) *Dificultades de implantación.*

Resulta difícil establecerlo allá donde los fieles, por influjo de una época más o menos larga de dotación en el presupuesto, carecen de la adecuada educación económica.

b) *Dificultad en la determinación de la base y líquido imponible, sobre todo si no se cuenta con una adecuada ayuda del Estado.*

c) *Dificultad de recaudación en la misma hipótesis.*

Sin embargo, prescindiendo de que las circunstancias permitan o no implantarlo, nadie que haya conocido aunque sea medianamente la historia de la Hacienda pública podrá dudar de que es el sistema ideal. La adaptación a las contingencias económicas, el hacer frente a circunstancias graves, la sensación viva en el fiel de estar contribuyendo a la Iglesia... sólo en este sistema adquiere su cabal expresión.

A nuestro modo de ver, las bases generales de un sistema de retribución podrán ser las siguientes:

a) *Impuesto múltiple.*

a') Porque las tentativas de impuesto único han fracasado en todas partes.

b') Porque no podría prescindirse en la Iglesia de los impuestos con fin especial.

b) *Como fuente parcial.*

Porque necesariamente el sistema tributario de la Iglesia tendría que coexistir con el del Estado y tampoco se puede de ninguna de las maneras prescindir de su coexistencia con las oblaiones voluntarias de los fieles.

c) *Levemente indirecto.*

El impuesto indirecto parece menos aconsejable:

a') La orientación de la doctrina es hoy unánimemente adversa a los impuestos indirectos, que si han adquirido cierto auge lo deben más bien a razones de orden práctico.

b') El número de transacciones que podría alcanzar la Iglesia sería escaso.

c') Aun en el caso de que el Estado ofreciese la necesaria cooperación para implantar un impuesto indirecto sobre gran número de transacciones, no parecería esto conveniente por la falta de educación económica que supondría y por la mengua del vínculo personal que une al fiel con la Iglesia.

d') El impuesto indirecto sería, en una palabra, el término de la evolución que, como más arriba hemos señalado, tienen que sufrir y han iniciado ya las tasas.

d) *Preferentemente directo.*

Cuando en todo el mundo se está reconociendo el impuesto directo como el técnicamente más perfecto, sería absurdo establecer un sistema prescindiendo de él.

e) *Problemas técnicos.*

Sin ánimo de entrar a desarrollarlos en toda su extensión, apuntaremos tan sólo el de los sujetos (inclusión o no de las personas jurídicas), el de la

base impositiva (que debería ser objeto de una cuidadosa elaboración por su trascendental importancia), el de la determinación del líquido imponible, etc.

f) *Recaudación.*

En la hipótesis de una adecuada colaboración por parte del Estado se plantearía el problema de si convendría o no el sistema de recargo. En favor de él se suele invocar la baratura de la recaudación y los mayores ingresos que proporciona. En contra militan razones de mayor peso: imperfecciones del sistema tributario; propensión a la defraudación, que se fomenta al elevar el importe del impuesto; no se da cuenta el contribuyente del destino de aquella parte de lo que paga, con lo que el resultado sería parecido a la dotación por medio del presupuesto del Estado; cada reforma tributaria por parte del Estado plantearía una laboriosa tarea de replanteo. En síntesis, es problema éste que habría que resolver teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso.

25. OBLACIONES VOLUNTARIAS DE LOS FIELES.

Es el sistema admitido en el canon 1.410 para la dotación de beneficios. Se encuentra en uso en los Estados Unidos, Gran Bretaña, Irlanda, Holanda, Portugal y Francia, pero ya ha quedado indicado cómo va evolucionando hacia un sistema de imposición.

Aunque en un plano teórico resulten claras las ventajas del sistema de imposición sobre éste, las razones de difícil implatación del impuesto que dejábamos indicadas hacen que desde el punto de vista práctico sea a veces preferido.

Lo que ocurre es que en la práctica se le reviste de tales características de regularidad, fijeza y hasta determinación más o menos directa de su cuantía que viene a constituir algo intermedio entre el impuesto y la simple limosna. Recuérdense, por ejemplo, recurriendo a un caso extremo de su dificultad, las sanciones con que a veces se acompaña la no prestación de colaboración al "Denier du culte" francés.

Este sistema de dotación resulta el más adecuado para subvenir a las necesidades correspondientes al cuarto grupo de la clasificación que al delimitar nuestro estudio exponíamos.

26. UTILIZACIÓN DEL EMPRÉSTITO.

Nada más que dos palabras de esta fuente de recursos extraordinarios para llamar la atención sobre su posible utilización ante necesidades extraordinarias. Conocido es de todos "Le Chantier du Cardinal". Y en España

hemos tenido recientemente el ejemplo del empréstito de la Archidiócesis de Valencia (cuya cotización aparece con regularidad en los boletines de Bo'sa) y algún otro de entidades eclesiásticas menores.

De una manera enteramente similar podría hablarse aquí del recurso al crédito de las entidades especializadas en concederlo. Naciones hay donde de una manera habitual se viene recurriendo al crédito para la construcción de iglesias. Y en la coyuntura actual española tal recurso, aunque poco frecuente en la vida diocesana y parroquial, es, sin embargo, usual en las construcciones emprendidas por Congregaciones religiosas, en especial de enseñanza.

Notemos, sin embargo, que tanto el empréstito como el crédito bancario no resuelven nada por sí. El problema hacendístico queda intacto. La utilización de estos medios supone que está ya resuelto previamente, pues sólo contando con fuentes de recursos que tengan las suficientes características de seguridad, regularidad y abundancia se puede hacer uso de ellos. En otro caso o no se otorga el crédito o se convierte, una vez otorgado, en semillero de dificultades y disgustos.

CONCLUSIONES

1.ª La Hacienda eclesiástica no se sustrae a las leyes generales de la Hacienda de las entidades públicas. El intento de hacerlo ha solido desembocar en una situación de violencia.

2.ª No obstante, no pueden aceptarse indiscriminadamente cuantos criterios exponen los tratadistas de Hacienda, sino que se hace una previa labor de adaptación.

3.ª Convendría comenzar por acometer la ordenación y sistematización del gasto público eclesiástico. Para ello se requerirá:

- a) Una ordenada estadística eclesiástica;
- b) la determinación clara y precisa de los principios por los que debe regirse la distribución de gastos;
- c) un conjunto de normas de carácter formal que ordenasen ésta;
- d) un sistema ágil, rápido y eficaz de percepción de ingresos, ordenación de pagos y rendición de cuentas.

4.ª Tanto en lo que se refiere al patrimonio eclesiástico estable cuanto en lo que hace relación a exenciones tributarias, importa una visión realista de la coyuntura económica que haga imperar criterios de verdadera y no ficticia utilidad.

5.ª Sin dejar de reconocer el patrimonio como base de algunas entidades particulares, y como sistema de dotación general para responder de cargas especiales, no parece que en el actual sistema económico sea susceptible de constituir, en ninguna de sus formas, base suficiente para una dotación total y adecuada.

6.ª El sistema más lógico de dotación, donde sea posible implantarlo, es el impuesto múltiple, levemente indirecto, predominantemente directo, a la manera de los actuales impuestos sobre la renta neta familiar. Esta aportación económica de tipo impositivo sería, como tal, periódica, fija obligatoria y jurídicamente exigible, aunque nunca con el rigor y en el grado de la imposición estatal.

7.ª La ulterior determinación del sistema debe dejarse a la consideración de las siguientes circunstancias:

- a) Situación de las relaciones entre la Iglesia y el Estado.
- b) Antecedentes históricos.
- c) Perspectivas consecuentes.
- d) Coyuntura económica, situación hacendística estatal y presión tributaria.

En líneas generales parece que podría tenderse con fruto hacia una disminución de impuestos con fin especial, una mayor flexibilidad y coordinación entre las diversas cajas eclesiásticas y un estudio y tratamiento más científico del gasto y de los ingresos eclesiástico públicos.

LAMBERTO DE ECHEVERRIA MZ. DE
MARIGORTA, Pbro.

Catedrático de la Universidad Pontificia de Salamanca