Una visión actual de los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede. Especial referencia a la materia económica

María Blanco
Universidad de Navarra

SUMARIO: I. Introducción. II. Visión actual de los Acuerdos entre España y la Santa Sede. III. La financiación de las confesiones. A. Referencia al fundamento de la cooperación económica del Estado con las confesiones religiosas. B. Contenido fundamental del Acuerdo sobre asuntos Económicos. C. La asignación tributaria. D. El nuevo pacto sobre la asignación tributaria y la autofinanciación.

I. Introducción

El análisis de la vigencia y posible reformulación de los Acuerdos reclama fijar las coordenadas jurídicas con precisión porque, de lo contrario, fácilmente se puede incurrir en análisis sociológico o en política eclesiástica. Componentes, ambos, de indudable interés pero que no son materia de este estudio.

Esas coordenadas que actuarán como parámetros o diques de contención para un adecuado análisis jurídico son las siguientes:

1.ª La incidencia del principio de laicidad que impone la consideración del factor religioso como fenómeno puramente estatal en conexión con lo que dispone el art. 9,2 de la Constitución: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

2.ª El segundo dato que habremos de tener en cuenta, es el enfoque estrictamente técnico. Es decir, el soporte de todo este estudio es el dato positivo con las referencias, en su caso, a la jurisprudencia del TC.

Aparte de lo dicho hasta el momento, resulta también evidente que el contexto en el que se firmaron los Acuerdos con la Iglesia Católica es particularmente significativo: «Cuando se escriba en su totalidad la historia de las relaciones Iglesia-Estado en España en el decenio 1965-1975, aparecerá con meridiana claridad que a las dificultades que entraña la cercanía de un fin de siglo y de milenio, con una asombrosa aceleración de la historia en

María del Mar Martín / Mercedes Salido / José María Vázquez García-Peñuela (eds.)
Iglesia católica y relaciones internacionales
Actas del III Simposio Internacional de Derecho Concordatario. Almería 7-9 de noviembre de 2007
Ed. Comares, Granada 2008

casi todas sus vertientes, entre nosotros esas relaciones se vieron agravadas por la resistencia, abierta o encubierta, del poder político entonces vigente, a admitir que se iniciaba irreversiblemente el final de una época. Faltó indudablemente sensibilidad y valentía para iniciar una nueva andadura en el campo al que nos estamos refiriendo» [1].

Salvando las distancias, parece claro que el momento actual no es menos interesante y reclama, cuando menos, idéntica sensibilidad y valentía.

II. Visión actual de los Acuerdos entre España y la Santa Sede

Los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español nacieron realmente como un epílogo del modo de concebir las relaciones poder civil-poder religioso y fueron punto de partida para la configuración de un nuevo período [2]. Por otra parte, entiendo que los instrumentos de derecho pacticio, la normativa de génesis bilateral (concordatos, acuerdos, convenios o similares) siguen y seguirán siendo uno de los instrumentos más idóneos y específicos para la tutela del derecho de libertad religiosa. Es decir, el establecimiento de pactos a distintos niveles entre autoridades civiles y religiosas es algo connatural en un contexto jurídico en el que priman junto a la libertad religiosa y la igualdad, la laicidad del Estado y la cooperación.

Sentada esta premisa, me quiero referir a las claves nucleares que ayudaron a solventar la situación creada por las añejas y tensas relaciones Iglesia-Estado de principios de los años setenta. Las claves sobre las que se inició ese proceso fueron, a juicio de Oreja, las siguientes:

1.º El derecho de libertad religiosa [3];

[1] Oreja, M., «La negociación de los acuerdos concordatarios vigentes entre España y la Santa Sede», en *Los concordatos: pasado y futuro. Actas del Simposio Internacional de Derecho concordatario. Almería 12-14 de noviembre de 2003*, Granada 2004, pág. 89.

[2] Cfr. *Ibid*, pág. 97.

Sin embargo, como acertadamente se ha escrito, «la aprobación de los acuerdos no supuso la conclusión del proceso concordatario. El signo de los tiempos actuales en materia concordataria es que estamos ante un proceso nunca acabado: todo acuerdo genera un nuevo acuerdo, que a su vez debe ser desarrollado en otro acuerdo. El proceso no se detendrá nunca, si bien a niveles no propiamente concordatarios, pues hablamos de jerarquías locales, tanto a nivel estatal como eclesiástico» (Ibán, I., «Transición política y relaciones concordatarias en España», en *Los concordatos: pasado y futuro. Actas del Simposio Internacional de Derecho concordatario. Almería 12-14 de noviembre de 2003*, Granada, 2004, pág. 85).

[3] Como opinión discrepante a esto puede verse lo que escribe Ana Fernández Coronado: «Los acuerdos con la iglesia católica nacieron para conceder privilegios, más que para desarrollar derechos fundamentales. Ello es así porque responden a una situación especial de tránsito no sólo en el sistema de relación, sino de la propia configuración del Estado. Fueron elaborados en paralelo a la Constitución y concluidos antes, aunque promulgados posteriormente, por lo que son deliberadamente ambiguos en su contenido y fueron aprobados en el contexto del consenso constitucional. Creo que sólo desde esta perspectiva son defendibles alguno de sus contenidos en un momento histórico concreto, y siempre sobre el presupuesto del carácter transitorio de estos contenidos y de la necesidad de un desarrollo legislativo posterior, adecuado al texto constitucional» (Fernández Coronado, A., «Valoración de los acuerdos con las confesiones minoritarias», en *www: olir.it, noviembre 2005*).

2.º La aplicación de un régimen de igualdad para las instituciones de la Iglesia Católica, abandonando el sistema de privilegios entonces existente; y,

3.º La remisión a acuerdos y convenios entre las autoridades de las entonces recién estrenadas Autonomías y la Conferencia Episcopal o autoridades diocesanas. «Los cuarenta y dos Acuerdos y Convenios establecidos entre las diferentes Comunidades Autónomas y las respectivas autoridades religiosas, en los años que van de 1985 a 2000, demuestran palmariamente que, sin haber contado con precedentes que sirviesen de guía, se inició un camino acertado al dotar a estos Acuerdos de un carácter de ley-marco en el que esos otros Convenios complementarios pudiesen encontrar su sólido apoyo jurídico» [4].

Pero es que además, desde hace pocos años, el tema o la cuestión religiosa ha saltado a la primera línea del interés mediático y social [5] y en España se ha centrado, entre otras cosas, en torno a la revisión o reformulación de los acuerdos con las confesiones: en primer lugar, para actualizar algunas materias que, sin duda, pueden haber quedado obsoletas; y, sobre todo, para limar las posibles diferencias de régimen jurídico de modo que se tenga muy en cuenta el principio de igualdad y no discriminación.

En esta polémica también se ha planteado la posibilidad de derogar los acuerdos (prescindir de su existencia) y articular todo el régimen jurídico de las confesiones religiosas a través de leyes pura y simplemente unilaterales. Lo cual reconduce el problema de la libertad religiosa al derecho de asociación. No obstante, como agudamente ha escrito Navarro Valls, «este planteamiento traslada la cuestión especulativa no al ámbito de la realidad, sino al de la conveniencia» [6]. Y lo que está claro es que los convenios y acuerdos con las confesiones religiosas son no sólo instrumento conveniente, sino muy eficaz para la tutela real en un marco de libertad tan propio de una sociedad pluralista. Gráficamente lo expli-

[4] OREJA, M., «La negociación de los acuerdos concordatarios vigentes entre España y la Santa Sede», en *Los concordatos: pasado y futuro. Actas del Simposio Internacional de Derecho concordatario. Almería 12-14 de noviembre de 2003*, Granada 2004, pág. 95.

[5] Cfr. TIRAPU, D., «Fuentes pacticias en España: experiencia constitucional y estado de la cuestión», en *iustel.com, RGDCDEE*, núm. 8, junio 2005.

En efecto, T. S. Shah y M. D. Toft —tomando en consideración el catolicismo, el protestantismo, el islam y el hinduismo— entienden que en 2000 aumentó la proporción de población que se adhirió a estos sistemas religiosos respecto al siglo pasado. «A comienzos de 1900, apenas una mayoría de la población mundial —un 50% para ser precisos— eran católicos, protestantes, musulmanes o hindúes. A principios del siglo XXI, casi el 64% pertenecía a estos cuatro grupos religiosos, y la proporción podría estar próxima al 70% en 2025.

«La religión ha movilizado a millones de personas para que se opusieran a regímenes autoritarios, para que empezaran transiciones democráticas, para que apoyaran los derechos humanos y para que aliviasen los sufrimientos de los hombres. En el siglo XX, los movimientos religiosos ayudaron a poner fin al gobierno colonial y a acompañar la llegada de la democracia en Latinoamérica, Europa del Este, el África subsahariana y Asia. La Iglesia católica posterior al Concilio Vaticano II desempeñó un papel crucial oponiéndose a los regímenes autoritarios y legitimando las aspiraciones democráticas de las masas.

«Como marco para explicar y predecir el curso de la política global, el secularismo es cada vez menos sólido. Dios está ganando la batalla en la política global. Y la modernización, la democratización y la globalización solamente le han hecho más fuerte» (*Servicio* ACEPRENSA 096/06, 13-09-2006).

[6] NAVARRO-VALLS, R., «El principio de cooperación y la laicidad del Estado», en MARTÍNEZ TORRÓN, J, (ed.), *Estado y religión en la Constitución Española y en la Constitución Europea, Actas del Seminario de Profesores celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, 14 de mayo de 2004», Granada, 2006, pág. 39.

ca Fornés cuando aclara que no se trata, simplemente, de una «ayuda» del Estado a las confesiones religiosas, sino que «la colaboración como tal implica trabajar conjuntamente para cuestiones de interés común —cada uno en su ámbito, con sus propias competencias, dando esto por sentado— pero, en el mismo nivel» [7].

Lo que parece claro como objetivo último y que en el fondo es lo que entraña dificultad, es encontrar un texto que consiga el equilibrio, de modo que no se originen innecesarios problemas al Estado y, al mismo tiempo, se garantice con holgura la capacidad jurídica de las confesiones.

A partir de este momento, me quiero referir solamente a un tema que en su momento fue decisivo en la negociación y que, como se verá, es también uno de los que hoy dan lugar a mayor debate; a saber: la materia económica.

III. La financiación de las confesiones

A. Referencia al fundamento de la cooperación económica del Estado con las confesiones religiosas

Como ya he tenido ocasión de apuntar en otras ocasiones, fundamentar la cooperación económica del Estado con las confesiones religiosas implica tomar en consideración, de un lado, asuntos y materias que afectan tanto a la historia de España [8] como a la actualidad más reciente; y de otro, cuestiones en las que se aplican simultáneamente la legislación unilateral del Estado en la que se hace mención del modo de tributar las entidades eclesiásticas y los acuerdos de cooperación con las confesiones religiosas.

Tomando como punto de partida la Constitución y, concretamente, el art. 16.3 la doctrina es bastante unánime al afirmar que este precepto sólo exige un compromiso estatal de cooperar con las confesiones religiosas como consecuencia de las creencias de la sociedad española; sin embargo, no parece implicar la obligatoriedad de una cooperación o

[7] Fornés, J., Observaciones a la ponencia de Martín-Retortillo, L., «Reflexiones sobre los acuerdos de cooperación del Estado con las federaciones evangélica, judía y musulmana, en los diez años de su vigencia», en *Los acuerdos con las confesiones minoritarias. Diez años de vigencia*, Madrid 2003, pág. 280.

Y sigue diciendo el autor: «en otras palabras, como planteamiento de base hay que partir del principio de que toda Confesión religiosa tiene, en cuanto tal, una independencia originaria; independencia que no se reduce a un mero ámbito de autonomía concedido dentro del marco del ordenamiento del Estado. "Aceptar —se ha escrito a este respecto por Bernárdez— el nivel institucional de las Confesiones es aceptar las manifestaciones sociales del factor religioso tal y como se producen en la realidad"» (*Ibid.*).

[8] En esta línea ha tenido una particular incidencia la Iglesia católica porque, al haber sido durante siglos un Estado confesional católico, se refleja una impronta específica en el modo de entender el fenómeno religioso como factor social; y, desde luego, en el tratamiento de las cuestiones financieras de las entidades religiosas que, indudablemente, se hace sentir, y más si se tiene en cuenta —como dice González del Valle— que «el régimen hacendístico de la confesión católica es fruto de una larga evolución histórica; y su configuración actual es sobre todo fruto de acontecimientos históricos, no de principios jurídicos» (González del Valle, J. M.ª, «Régimen económico de las confesiones religiosas», en *Derecho Eclesiástico del Estado español*, Pamplona 1983, pág. 365).

ayuda económica [9]. Siendo esto así, y aunque la norma constitucional no haga referencia expresa a la cooperación económica, el art. 7.2 de la LOLR dispone que *en los Acuerdos o Convenios, y respetando siempre el principio de igualdad, se podrá extender a dichas Iglesias, Confesiones y Comunidades los beneficios fiscales previstos en el ordenamiento general para las entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico.*

En efecto, la doctrina científica al estudiar este tema alude con asiduidad, entre otras, a las cuestiones siguientes: 1.º) siendo el derecho de libertad religiosa un derecho humano, de titularidad personal, ¿tiene que ser financiado en su vertiente colectiva por los poderes públicos?; 2.º) ¿qué sentido tiene el reconocimiento de un derecho constitucional si el Estado no hace posible su ejercicio?; 3.º) ¿cabe hablar de la actividad promocional de las confesiones en este sentido?; dicho en otros términos: la financiación de las confesiones ¿no lesiona la laicidad o neutralidad del Estado en materia religiosa? [10].

Los títulos que justifican esta colaboración del Estado han sido objeto de tratamiento por los autores y admiten variados perfiles que, seguidamente, trataré de sintetizar.

1.º) La causa que justifica esa cooperación del Estado con las confesiones puede ser la realización de actividades de contenido social. Estoy pensando en las actividades que llevan a cabo muchas instituciones religiosas: atención a marginados, centros de rehabilitación de drogadictos, centros de la tercera edad y tantos otros. En estos casos nos encontramos, sin duda, ante servicios de interés social.

Los poderes públicos pueden, en efecto, disponer del erario público siempre que se trate de cubrir una necesidad social o prestar un servicio público [11], aunque a mi entender resulte más adecuado el calificativo *social* [12]. En este sentido, las confesiones son acreedoras de la protección estatal que se ha de concretar, evidentemente, en ayuda financiera.

[9] Cfr. LEJEUNE, E., «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, pág. 349; CORRAL, C., «La dotación estatal española», en *El Derecho Patrimonial Canónico en España*, Salamanca 1985, pág. 310.

[10] No pretendo dar acabada respuesta a todos estos interrogantes en los que se interrelacionan aspectos propios del Derecho constitucional, administrativo, financiero e, incluso, de teoría general del Derecho; pero sí considero necesario tenerlos presentes para poder dar razón acertada a las cuestiones que la materia plantea.

Por otra parte, tampoco me voy a referir al tradicional debate en torno a la cooperación económica con la Iglesia católica y las pasadas desamortizaciones porque la causa que da razón de la colaboración económica del Estado ha de ser la misma e igual para todas las confesiones religiosas.

[11] Y podemos decir que un determinado bien tiene carácter *social* o *público* cuando reúne dos requisitos: 1.º) cuando se da la posibilidad de prestación conjunta a una pluralidad o grupo de ciudadanos; y 2.º) cuando los efectos positivos del bien o servicio no se agotan en la persona que lo recibe, sino que por el contrario trascienden a otros ciudadanos distintos que no han sido destinatarios inmediatos del servicio, repartiendo así el bienestar general. Desde esta perspectiva, quizá demasiado amplia, es difícil negar que la actividad de las confesiones no merezca el calificativo de servicio público [Cfr. PÉREZ DE AYALA, J. L., «Diversos sistemas para las relaciones económicas entre la Iglesia y el Estado», en *Ya*, 26-I-73. *Vid.*, entre otros, GARCÍA HERVÁS, D., «El actual sistema de financiación directa de la Iglesia católica: consideraciones críticas y propuestas de futuro», en ROCA, M.ª J., (ed.), *La financiación de la Iglesia católica en España*, Santiago de Compostela, 1994, págs. 161 ss., espec. 185 ss].

[12] Utilizo la expresión carácter *público* o *social* en cursiva porque lo *público* suele estar ligado al concepto *estatal*, o en todo caso, *oficial*. Y, desde luego, la actividad de las confesiones no puede, en ningún caso, entenderse así. *Vid.*, por ejemplo, FORNÉS, J., «Régimen jurídico-patrimonial y financiación de la Iglesia desde la perspectiva de la libertad religiosa», en *Ius Canonicum*, 71, 1996, págs. 13-61, con las abundantes referencias bibliográficas allí contenidas.

2.º) Desde la perspectiva de la Constitución, la subvención económica del Estado a las confesiones religiosas es, por de pronto y como mínimo —con todos los matices que la cuestión exige—, consecuencia del compromiso constitucional del art. 9.2 [13]. Hasta el punto de que «podría estimarse que en tanto en cuanto las confesiones religiosas desempeñen actividades de promoción efectiva del derecho fundamental de libertad religiosa de los ciudadanos pueden ser acreedoras de aportaciones económicas estatales, como cooperación estatal a la realización de los derechos fundamentales» [14]. Este título acreditativo ya había sido defendido desde hace años, y entre otros, por Ana Fernández Coronado [15] y Dionisio Llamazares [16]. Estas subvenciones no se oponen, *per se*, al principio de libertad religiosa ni al de laicidad del Estado [17].

3.º) Finalmente, y aun cuando las confesiones lleven a cabo prestaciones de contenido social, el Estado debe cooperar con ellas no sólo por ese título —la realización de actividades que podrían ser consideradas de utilidad pública (aunque las realice una confesión religiosa)—, sino también porque realizan las actividades propias de *entidad religiosa*. Si la Constitución protege el interés religioso de los ciudadanos, significa que debe conceder cobertura jurídica —y, en su caso, económica— a las organizaciones confesionales que tienden a darles satisfacción [18]. ¿Por qué se dice: *y, en su caso, econó-*

[13] *Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.*

[14] GONZÁLEZ ARMENDIA, J. R., «Colaboración económica del Estado Español con las confesiones religiosas: contenido "mínimo" de la vertiente "indirecta"», en *ADEE*, 4, 1988, pág. 514.

[15] Escribe la autora: «El fundamento hay que encontrarlo, mejor, en la cooperación constitucionalmente mandada, una de cuyas formas privilegiadas es, precisamente, la relación económica». Cfr. FERNÁNDEZ CORONADO, A., «La colaboración económica del Estado con las confesiones», en *Revista de Administración Pública*, n. 108, 1985, págs. 394 ss.

[16] Cfr. LLAMAZARES, D., «Actitud de la España democrática ante la Iglesia», en *Iglesia católica y regímenes autoritarios y democráticos*, Madrid 1987, pág. 193.

[17] «Del mismo modo que la libertad de prensa o de creación de partidos políticos no se ve aminorada, antes bien potenciada, si el Estado subvenciona a los diarios en razón del número de ejemplares que venden o a los partidos políticos en razón del número de votos que obtienen, lo propio acontece con las confesiones religiosas, que verían muy mermada su libertad si el Estado las condenase a vivir en la indigencia. Del mismo modo que la subvención a la prensa o a los partidos políticos, si se hace con los criterios antes indicados, no presupone la existencia de una prensa o de un partido político oficiales, la subvención a las confesiones religiosas es compatible con la aconfesionalidad del Estado si se lleva a cabo con un criterio análogo» [GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M.ª, «Régimen económico de las confesiones religiosas», en *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, Pamplona 1983, 367 (ID., *Derecho Eclesiástico Español*, Madrid 1991, pág. 277]. Siguiendo este mismo planteamiento, escribe años más tarde: «El Estado coopera con las confesiones religiosas incluso económicamente. Ello no deja de ser un deber. Si el Estado coopera para que los españoles realicen actividades no religiosas —promociona la ópera, el deporte, el cine, etc., e incluso subvenciona a sindicatos y partidos políticos—, no por ello puede decirse que es confesionalmente operístico, deportivo o cinematográfico. Existe una cierta demanda social de promoción de esas actividades. Del mismo modo que no se causa agravio a quienes disgusta la ópera, por el hecho de que el Estado la subvencione, tampoco se causa agravio porque el Estado promocione actividades religiosas que a algunos ciudadanos les parecen de interés, aunque a otros no les parezcan de interés e incluso les desagraden. La constitución establece esa cooperación como proporcional a la demanda social. Y no cabe desconocer que para muchos españoles practicar la religión es más importante que el apoyo que pueda darse al cine o a la ópera o a los juegos florales» (ID., *Derecho Eclesiástico español*, Oviedo 1997, págs. 144-145).

[18] Cfr. MARTÍN DE AGAR, J.T., «Notas sobre la cooperación económica del Estado con la Iglesia Católica en España», en *Ius Canonicum*, 42, 1981, pág. 788.

mica? Porque no tendría sentido el reconocimiento de un derecho fundamental si no se instrumentan los cauces jurídicos, sociales y económicos apropiados para su ejercicio. Piénsese, por ejemplo, en el derecho a contraer matrimonio [19]; si a la vez no se establecen garantías —también económicas— de protección a la familia difícilmente se podrá garantizar ese derecho fundamental a las personas económicamente más débiles. De modo que un derecho fundamental podría llegar a convertirse en un derecho de élite por faltar el aval adecuado.

Así las cosas, y aunque la doctrina ha distinguido tradicionalmente entre cooperación directa y cooperación indirecta, es evidente que el título que justifica la cooperación del Estado con las confesiones es idéntico. En todo caso, me parece de interés, perfilar una serie de conclusiones que ordenaría del siguiente modo:

a) En primer lugar debe tenerse en cuenta que las confesiones religiosas promueven el bien común en la sociedad. Ciertamente, desde la perspectiva del cumplimiento de su finalidad religiosa; pero, no es posible olvidarlo, tal finalidad forma parte de las exigencias insertas en la naturaleza humana y, por tanto, del bien común y social.

b) Por su parte, la finalidad de la organización oficial y pública —del Estado— es también el bien general de los ciudadanos, bien general temporal que, por supuesto, no se reduce sólo al ámbito material sino también al del espíritu propio. Y además con dos notas características: la suplencia y la subsidiariedad. En definitiva, es misión esencial del Estado «subsidiar», es decir, ayudar a la promoción del bien general.

c) Si esto es así, es claro que las confesiones religiosas tienen derecho a esta ayuda —subsidio— por parte de la organización oficial y pública —del Estado—.

d) De donde se deduce que la llamada «autofinanciación» de las confesiones debe ser entendida no en la línea de que el Estado no tiene ningún deber de ayudarles, sino en la línea de:

1.º Necesidad de que el Estado cumpla su función de Estado y, por tanto, «subsidie», ayude también a las confesiones religiosas porque promueven el bien general.

2.º Independencia absoluta de la organización oficial eclesiástica respecto del Estado en el ámbito económico, es decir, en el ámbito de la administración y gestión de los bienes materiales.

Discrepo, por el contrario, de la interpretación de Martín Dégano cuando, llevando al extremo la opinión, rigurosa por otra parte, de algunos autores, dice: «si lo que pretenden defender es que las confesiones deben ser objeto de una especial promoción, en este caso fiscal, *porque* los ciudadanos creyentes son más cívicos que los no creyentes y cumplen mejor sus deberes políticos, beneficiando así en mayor medida a la sociedad, no podemos compartir su razonamiento» (MARTÍN DÉGANO, I., *El régimen tributario de las confesiones y de sus entidades en el derecho español*, Madrid 1999, pág. 377).

No recuerdo haber leído afirmaciones semejantes entre los eclesiasticistas. Por otra parte, la libertad religiosa —y, por tanto, también su ejercicio— es un bien *jurídicamente protegible*. Dicho de otra manera, los intereses religiosos de los ciudadanos son, en sí mismos, un *bien jurídicamente protegible*; no porque son jurídicamente protegidos son un bien.

[19] Pienso en el *ius connubii* porque —como el derecho de libertad religiosa— es un derecho humano de ejercicio individual pero de *intrínseca* proyección social.

B. Contenido fundamental del Acuerdo sobre asuntos Económicos

De modo sintético, podemos decir que el contenido del Acuerdo sobre Asuntos económicos de 1979 se centra en los siguientes aspectos:

— Reconocimiento del derecho de la Iglesia Católica a recabar libremente de sus fieles prestaciones, organizar colectas públicas y recibir limosnas y oblaciones (art. I);

— Compromiso del Estado a colaborar con la Iglesia Católica en la consecución de su adecuado sostenimiento económico, con respeto absoluto del principio de libertad religiosa (art. II.1).

— Establecimiento de la asignación tributaria en sustitución de la dotación presupuestaria (art. II.2).

— La Iglesia Católica declara su propósito de alcanzar la autofinanciación (art. II.5).

— Fijación de supuestos de no sujeción, exención de determinados impuestos y referencia a los beneficios fiscales aplicables a las entidades benéficas, asistenciales, docentes y similares.

— Compromiso de proceder de común acuerdo en la interpretación y aplicación de las normas del Acuerdo así como en la fijación de los conceptos tributarios vigentes en los que se concretan las exenciones y los supuestos de no sujeción enumerados en sus artículos.

Tal como están las cosas, me parece que hay temas del Acuerdo sobre Asuntos Económicos que no se cuestionan, al menos expresamente [20]. Es decir, reconocida la independencia y autonomía de las confesiones religiosas, implícitamente, se les reconoce el derecho genuino de allegar fondos para conseguir su sostenimiento económico y, en última instancia, hacer efectivo ese derecho de libertad religiosa en su vertiente colectiva e institucional que, en el fondo, es el tema del debate.

Pero el Estado a la hora de cooperar con dichas confesiones pacta cómo se ha de llevar a cabo esta cooperación económica de modo *específico* (adecuado a las características de cada confesión). Y ahí, en los modos concretos de articular la cooperación económica con la Iglesia Católica, es donde se centra, actualmente, la discusión.

C. La asignación tributaria

Atendiendo al tenor literal del art. II del Acuerdo sobre Asuntos Económicos se deduce que la asignación tributaria es un componente parcial, de forma que no excluye que la Iglesia pueda, al igual que otros entes no estatales, participar de los recursos económicos que con carácter general se arbitran por la legislación del Estado para fines específicos

[20] El reconocimiento del derecho de la Iglesia a recabar libremente de sus fieles prestaciones, organizar colectas públicas y recibir limosnas y oblaciones; el compromiso del Estado a colaborar con ella en la consecución de su adecuado sostenimiento económico, con respeto absoluto del principio de libertad religiosa.

(educativos, asistenciales y similares) [21]. Además, es preciso ponderar que, en la sociedad actual se hace cada vez más necesario que las producciones de bienes y servicios se determinen según un proceso de elección colectiva en el que los ciudadanos puedan decidir con su voto, pero distintos de los de representación política o tradicionales. En este sentido, cuando un ciudadano marca la casilla para que el 0,7% del IRPF se destine a la Iglesia Católica, lo que está haciendo es revelar su preferencia por un determinado gasto público [22]. La doctrina se planteó, en su momento, cómo debía aplicarse esta afectación del dinero público; sobre qué concepto debía girarse ese nuevo «impuesto». Las posibilidades que se barajaron fueron las siguientes:

— Si se giraba sobre la base imponible, las cantidades que deberían pagarse a la Iglesia Católica serían enormes. En este caso, nos hubiéramos encontrado frente a un gravamen eclesiástico de carácter progresivo (al aumentar la base aumentaría la cuota) que sería además, complementario del IRPF y al que se tendría que aplicar, además, el tipo complementario del IRPF.

— Si el impuesto se aplicaba sobre la cuota tributaria nos encontraríamos con un fenómeno semejante: la aplicación del impuesto eclesiástico, al que habría de sumarse la aplicación del IRPF.

— Finalmente, la mejor solución (por lo menos, en cuanto a los costes que plantea a la Administración pública) es la de permitir una rectificación anual —en todo caso mediante ley— del coeficiente de aplicación. En este caso cuando una Ley de Presupuestos establece una asignación impositiva, lo que hace es una afectación parcial de unos rendimientos impositivos concretos; por eso no se puede decir que la asignación tributaria afecte al IRPF como tributo, es decir, como ingreso público. Sobre lo que actúa jurídicamente es sobre el rendimiento que genera el IRPF. A través de ella «se asigna a fines religiosos parte de los rendimientos obtenidos merced al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas» pero «no afecta al Impuesto en sí, sino al destino de parte de los rendimientos que se derivan del mismo» [23].

La situación que las entidades eclesiásticas atravesaron fue la siguiente: se partió de un acuerdo con la Iglesia Católica sobre la base de que todos los católicos iban a colaborar en su sostenimiento (cosa que no es real); y, paralelamente, no se modificó el porcentaje de la asignación tributaria, hasta fecha bien reciente; por lo tanto, los porcentajes por vía de financiación directa cada vez fueron proporcionalmente menores. Es decir, la asignación tributaria técnicamente no acababa de estar bien instrumentada porque el porcentaje fue durante años excesivamente bajo. De ahí que, de alguna manera, el Estado hubiera tenido que suplir.

[21] Cfr. HERRÁEZ, B., «Acuerdo sobre Asuntos Económicos», en *Ecclesia*, 1919, 1979, pág. 116.

[22] Cfr. ALBIÑANA, C., «Configuración al presente y de futuro del sistema de dotación a la Iglesia», en CORRAL, C. (ed.) *La asignación tributaria para fines religiosos*, Madrid 1989, pág. 60.

[23] CAZORLA, L. M., «La asignación tributaria en favor de la Iglesia Católica en el marco de las relaciones económicas entre el Estado español y la Santa Sede», en CORRAL, C. (ed.) *La asignación tributaria para fines religiosos*, Madrid 1989, pág. 38.

Propiamente lo que se hizo desde que se implantó este sistema fue que, efectivamente, el Estado destinaba una cantidad a la Iglesia Católica pero la cantidad, en términos nominales, era la que resultaba de la diferencia entre lo establecido unilateralmente por el Estado para la Iglesia Católica, y lo que la propia Iglesia conseguía de los contribuyentes que decidían destinar el porcentaje correspondiente —durante años, el 0,5239%— a este fin.

Ciertamente, la asignación tributaria se implantó con seis años de retraso y se desarrolló de manera unilateral y algo variable [24]. A pesar de la cautela establecida en el Acuerdo de que se *proporcione a la Iglesia Católica recursos de cuantía similar* [25], el coeficiente del 0,5239% resultaba insuficiente y el complemento estatal no se veía actualizado en función de la inflación real. Ahora, como seguidamente veremos, el porcentaje se ha incrementado hasta el 0,7%.

D. El nuevo pacto sobre la asignación tributaria y la autofinanciación

Antes de que se firmara el nuevo acuerdo sobre autofinanciación, el Gobierno, tal como se deduce de los datos presentados por los medios de opinión, había ofrecido a las autoridades eclesiásticas tres opciones: la primera, consistiría en establecer un «fondo único» para todas las entidades religiosas católicas [26], la segunda, consistía en un sistema transitorio (de tres a cinco años) al término del cual se pudiera establecer un porcentaje definitivo del IRPF, eliminando el complemento presupuestario, alcanzando así la «autofinanciación técnica», y la tercera opción consistía en aplicar, un aumento en el porcentaje.

Pues bien, a lo largo de los años 2005-2006, tuvieron lugar una serie de incidencias de notable repercusión en el tema de la financiación de la Iglesia Católica y que se han plasmado en un acuerdo suscrito entre representantes del Gobierno y de la Conferencia Episcopal. El recorrido se puede sintetizar en el siguiente calendario:

— Septiembre de 2005: el Gobierno anuncia su propósito de estudiar un nuevo sistema de asignación tributaria, lo cual supuso analizar técnicamente la situación entonces vigente y las posibles fórmulas de mejora.

— Febrero de 2007: tiene lugar el primer contacto informal entre el Vicesecretario para Asuntos Económicos con la Directora de Asuntos Religiosos y la Jefe de Gabinete del Secretario de Estado de Hacienda [27].

— 27 de marzo: primera reunión de la Comisión Técnica [28].

[24] De hecho, hasta el año 2000 se presentaba al contribuyente la alternativa de elegir entre la Iglesia Católica y *otros fines de interés social*; lo cual desvirtuó el sistema en su raíz.

[25] Cfr. Art. II.3 Acuerdo sobre Asuntos Económicos.

[26] Esta posibilidad, sin embargo, siempre se ha considerado inviable por las diferencias sustanciales entre el sistema de gestión empresarial y el de las entidades de la Iglesia Católica, excesivamente numerosas y variadas en cuanto a los fines, los medios y la composición.

[27] Se informa a la Iglesia de que la negociación se realizará en dos niveles: uno de carácter técnico y otro de alto nivel.

[28] Los representantes de la Iglesia aportan un documento y se acuerda que la Conferencia Episcopal elabore una propuesta concreta de reforma del sistema de asignación.

— 24 de abril: segunda reunión de la Comisión Técnica [29].

— Finales de julio: el Gobierno informa a la Conferencia Episcopal de una contrapropuesta —después de haber analizado la situación y los cálculos correspondientes—.

— 20 de septiembre: primera reunión con el Secretario de Estado de Hacienda, la Directora General de Asuntos Religiosos y técnicos de ambos departamentos [30].

— 21 de septiembre: segunda reunión con los mismos interlocutores. La Iglesia presenta su opinión y se produce un acercamiento de posturas: «se llega a los puntos de acuerdo, que aprueba el Consejo de Ministros y que son comunicados por la Vicepresidenta el viernes 22. Durante el viernes 22 se trabaja en la redacción concreta de la disposición que debía figurar en el Proyecto de Ley de Presupuestos. Una vez conocido el texto, la Oficina de Información de la Conferencia Episcopal anuncia los puntos acordados» [31].

En definitiva, y en relación con este nuevo pacto entre parte estatal y parte confesional en materia de financiación lo que se pactó es lo siguiente [32]:

— Elevación, con carácter indefinido, del porcentaje de asignación tributaria que pasa del 0,5239 al 0,7%. Llama la atención en este sentido, que no se establezca un periodo concreto de vigencia del sistema.

— Desaparición del carácter mínimo de los pagos a cuenta. De manera que desde el 1 de enero de 2007, la Iglesia para su sostenimiento dispone de la cantidad que resulte de la asignación tributaria y así desaparece el complemento presupuestario [33].

[29] La Iglesia hace la propuesta de reforma con los cálculos estadísticos correspondientes. Los representantes del Gobierno facilitan a la Iglesia el dictamen de la Comisión europea sobre el IVA.

[30] Por parte de la Conferencia Episcopal acuden D. Juan Antonio Martínez Camino, D. Fernando Giménez y D. Félix de Luis.

[31] «El nuevo sistema de asignación tributaria en favor de la iglesia católica», en hptt://www. conferenciaepiscopal.es.

[32] Cfr. «El nuevo sistema de asignación tributaria en favor de la iglesia católica», en *hptt://www. conferenciaepiscopal.es*. El texto de la Ley de Presupuestos del Estado es el que sigue:

DISPOSICIÓN ADICIONAL DECIMOCTAVA. Revisión del sistema de asignación tributaria a la Iglesia Católica.

Uno. *Con vigencia desde 1 de enero de 2007 y con carácter indefinido, en desarrollo de lo previsto en el artículo II del Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Asuntos Económicos, de 3 de enero de 1979, el Estado destinará al sostenimiento de la Iglesia Católica el 0,7 por 100 de la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente a los contribuyentes que manifiesten expresamente su voluntad en tal sentido.*

Dos. *A estos efectos, se entenderá por cuota íntegra del impuesto la formada por la suma de cuota íntegra estatal y de la cuota íntegra autonómica o complementaria en los términos previstos en la ley reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.*

Tres. *Durante el año 2007 el Estado entregará, mensualmente, a la Iglesia Católica 12.501.051,76 euros, a cuenta de la cantidad que deba asignar a la iglesia por aplicación de lo dispuesto en el apartado Uno anterior.*

Antes del 30 de noviembre de 2008, se efectuará una liquidación provisional de la asignación correspondiente a 2007, practicándose la liquidación definitiva antes del 30 de abril de 2009. En ambas liquidaciones, una vez efectuadas, se procederá por las dos partes a regularizar, en un sentido o en otro, el saldo existente.

Cuatro. *Se elevan a definitivas las cantidades entregadas a cuenta en 2006.* Puede verse en *Legislación eclesiástica*, ed. preparada por FORNÉS, J., BLANCO, M., CASTILLO, B., PÉREZ-MADRID, F. *Nota al art. II del Acuerdo sobre Asuntos Económicos*, 9.ª ed., Pamplona, 2007, pág. 105.

[33] El sistema entró en vigor en la renta de 2007 de modo que, a efectos prácticos, afecta a la declaración de la renta de 2008.

— El importe a cuenta que se reciba durante 2007 se eleva en un 4%, con relación a 2006 y se liquidará en noviembre de 2008, en el momento en que se tengan los datos de la declaración de la renta.

— Se elevan a definitivas las cantidades recibidas en 2006.

— La Conferencia Episcopal se compromete a mejorar la memoria justificativa que entrega anualmente [34].

— Finalmente, la Iglesia renuncia a la exención por IVA en la adquisición de bienes inmuebles y a la no sujeción en la adquisición de objetos destinados al culto [35].

De lo reseñado hasta el momento, me parece que el sistema de la asignación tributaria no está en contradicción con la autofinanciación [36]. Entendida la asignación tributaria como una contribución gestionada por el Estado, serían los propios ciudadanos quienes —aparte de sus donaciones voluntarias— financiarían las confesiones, *cooperando* el Estado con sus órganos de gestión para el ingreso de dichos tributos.

A mi modo de ver, tal y como se deduce de los datos que se han expuesto hasta aquí, podría conseguirse el propósito de la autofinanciación de la Iglesia y de cada una de las confesiones religiosas, por extensión, mediante los siguientes cauces conjuntos:

— Mediante una contribución gestionada por el Estado; para lo cual se podría aprovechar la actual técnica empleada para la asignación tributaria.

— Mediante las aportaciones de los fieles siempre que gozaran de incentivos fiscales en atención al fin —entidad religiosa— al que se destinan.

— Mediante «otras formas de cooperación» tanto directa como indirecta.

Para ponderar esto, hay que tener en cuenta cuáles son, en concreto, las fuentes de financiación de la Iglesia Católica que es la que plantea en la actualidad mayor debate y que gestiona sus recursos a través de sus diócesis. Sus fuentes no son otras que las siguientes:

— las aportaciones de los fieles;

— los fondos que provienen de la Administración (aquí es donde se encuadraba la dotación presupuestaria); y

[34] La idea es que se aporte una memoria sencilla y útil en la que se refleje con claridad el destino de los fondos de la asignación tributaria.

[35] Como esto supone una modificación sustancial de una de las cláusulas del contenido del Acuerdo de 3 de enero de 1979; y, por otra parte, es una exigencia impuesta por la acomodación a la normativa comunitaria, lleva consigo una tramitación legal específica. *Vid.* Nota al art. III del Acuerdo sobre Asuntos Económicos, en *Legislación eclesiástica*, ed. preparada por FORNÉS, J., BLANCO, M., CASTILLO, B., PÉREZ-MADRID, F., 9.ª ed., Pamplona, 2007, pág. 106.

[36] Matizaría, en este aspecto concreto, la interpretación que lleva a cabo M. Rodríguez Blanco en un reciente y riguroso trabajo (del que pude disponer desde el primer momento por gentileza del autor) donde considera que «el sistema de asignación tributaria introducido por la Ley 42/2006 no es un sistema de autofinanciación de la Iglesia católica» (M. RODRÍGUEZ BLANCO, «El nuevo sistema de financiación de la Iglesia católica en España», en *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2007, pág. 3489. Sin embargo, coincido plenamente cuando plantea que «se podría estudiar la extensión de la asignación tributaria a otras confesiones religiosas, tal como ocurre en algunos países de la Unión Europea (Italia, Hungría). De esta forma, la entrega de fondos públicos para fines estrictamente religiosos dependería exclusivamente de los propios contribuyentes, respetándose plenamente la imparcialidad de los poderes públicos frente a las diversas creencias presentes en la sociedad; imparcialidad que viene exigida por el principio de laicidad» (*Ibid.*, pág. 352).

— los rendimientos derivados de la gestión de su patrimonio. Sin embargo, es preciso matizar este extremo que puede inducir a error. Esto es, las Normas Internacionales de Contabilidad entienden por patrimonio *aquel sobre el que se ejercita un dominio y es generador de recursos.* En este sentido, por una parte, hay que tener en cuenta que el montante del patrimonio histórico-artístico de la Iglesia Católica en España es muy elevado pero no es rentable, se trata, muchas veces, de patrimonio inmovilizado e inmovilizable. Y, además, hay que precisar que los recursos pertenecen muchas veces al capital permanente de fundaciones cuyos rendimientos sólo pueden aplicarse, estrictamente, a la finalidad fundacional, y, otras veces, los fondos están para afrontar inversiones determinadas (construcciones de residencias, reparación de templos y similares) [37].

Frente a este panorama tal vez la pregunta inmediata sea si es posible articular otros sistemas de autofinanciación con base en lo pactado. A mi entender, es posible si, además de la asignación tributaria, la ley admitiera que las donaciones a la Iglesia estuvieran exentas de gravamen, esto es, se establecieran sin reparos incentivos fiscales para dichas donaciones. En este caso, tendría viabilidad lo previsto en el art. II,5 del Acuerdo sobre Asuntos Económicos: *La Iglesia Católica declara su propósito de lograr por sí misma los recursos suficientes para la atención de sus necesidades. Cuando fuera conseguido este propósito, ambas partes se pondrán de acuerdo para sustituir los sistemas de colaboración financiera expresada en los párrafos anteriores de este artículo, por otros campos y formas de colaboración económica entre la Iglesia Católica y el Estado.*

El citado precepto merece un cuidadoso análisis pues, en efecto, se recoge en él una declaración «formal» de la Iglesia de conseguir la autofinanciación y además, un pacto *de negotiando*, de forma que cuando se consiga dicha finalidad, ambas partes, es decir, Santa Sede-Estado Español (y no Conferencia Episcopal-Gobierno), fijarán otras formas de cooperación. Por otra parte, está claro que no se fija un límite de tiempo para dicha autofinanciación.

[37] Cfr. http://www.conferenciaepiscopal.es.