

LA FINANCIACIÓN DIRECTA DE LAS CONFESIONES EN ESPAÑA

INNOVACIONES INTRODUCIDAS EN LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2005

M^a del Carmen Garcimartín Montero

Una de las cuestiones de mayor interés en el ámbito de las relaciones Iglesia-Estado es la cooperación económica del Estado con las confesiones religiosas. En los países cuyo ordenamiento está informado por los principios de libertad religiosa y laicidad, este tema adquiere un matiz determinado: la doctrina se pregunta si las confesiones pueden recibir algún tipo de ayuda económica por parte del Estado.

El fundamento de la cooperación económica del Estado con las confesiones religiosas sería el primer problema que deben resolver la doctrina y los poderes públicos, pero no el único. Si se concluye en la posibilidad de que el Estado colabore económicamente con estas entidades, es necesario determinar con arreglo a qué criterios y técnicas ha de llevarse a cabo.

El propósito de este trabajo es aproximarse a este tema en unas coordenadas espacio-temporales determinadas: la situación en España desde la perspectiva del Derecho vigente. Sólo en el contexto de un ordenamiento concreto es posible valorar un modelo de cooperación económica, teniendo en cuenta los elementos que han contribuido a configurarlo.

1. FUNDAMENTO DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS CONFESIONES

La Constitución española de 27 de diciembre de 1978, en el artículo 16-3, establece que *“ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española, y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones”*. Este artículo, a la vez que reafirma la autonomía e independencia de las confesiones religiosas respecto del Estado, enuncia un principio jurídico que debe presidir la actuación de los poderes públicos en relación con el factor religioso: la cooperación.

Por imperativo constitucional, los poderes públicos deben colaborar con las confesiones, aunque no aparecen precisados los ámbitos en que ha de haber una cooperación entre ambos, ni los procedimientos para hacerla efectiva. En consecuencia, si nos atenemos al texto constitucional estrictamente, cabe afirmar que el Estado *puede* coo-

perar económicamente con las confesiones, aunque el artículo 16-3 no imponga de manera expresa una cooperación de esta índole.

La concreción de los modos de cooperación se ha realizado por medio de acuerdos bilaterales entre el Estado y las confesiones religiosas. Estos instrumentos prevén la cooperación económica del Estado, aunque su contenido y alcance varía de unos a otros acuerdos.

Antes de entrar en el contenido de los acuerdos, es necesario hacer una sucinta referencia al origen histórico de la cooperación económica del Estado español con las confesiones.

Cuando comienza el siglo XIX, la Iglesia católica era autosuficiente desde el punto de vista económico. Sus fuentes de financiación eran principalmente dos: las rentas de su patrimonio y las cantidades que percibía por los denominados diezmos y las primicias, un tipo de impuestos religiosos¹. Entre 1835 y 1850 se llevaron a cabo una serie de desamortizaciones, que significaron el apoderamiento sin indemnización y la venta por el Estado de bienes inmuebles de la Iglesia católica que se consideraban improductivos, sin compensación alguna.² Asimismo, por ley de 29 de julio de 1837 se suprimieron los diezmos y primicias y las prestaciones emanadas de los mismos.³

La Iglesia se vió, por tanto, privada de los recursos necesarios para desarrollar su misión. El Estado tuvo entonces que arbitrar medidas para la sustentación del clero y para que pudiera celebrarse el culto, capítulo este último que incluía no sólo los gastos derivados de las funciones litúrgicas, sino también los necesarios para la conservación y mantenimiento de los edificios de culto.

La solución que adoptó el Estado, siguiendo el modelo introducido en Francia por Napoleón Bonaparte, fue incluir en sus presupuestos una dotación para el sostenimiento del culto y el clero, que, en sus líneas esenciales, se mantuvo hasta épocas recientes⁴. La Constitución de 1837 recogía ya una disposición en este sentido, y las restantes Constituciones del siglo XIX (de 1845, 1869 y 1876) contienen análogas previsiones, con una formulación que varía en función de la tendencia política del gobierno que ostentara el poder en el momento en que era redactada la constitución.⁵

En el siglo XX, salvando el breve paréntesis de vigencia de la Constitución de 1931 –de signo claramente laicista-⁶, los regímenes políticos que hubo hasta 1978 fue-

1 Los diezmos y las primicias eran verdaderos impuestos en cuanto tenían carácter obligatorio, pero su fuerza impositiva no derivaba del poder civil, que no se encargaba de su exacción coactiva (Cfr. M. ROCA, *Sistemas de financiación de la Iglesia Católica en España*, en M. Roca, ed., “La financiación de la Iglesia Católica en España”, Santiago de Compostela, 1994, pp. 18-19).

2 Sobre las consecuencias de las desamortizaciones eclesiásticas pueden verse, entre otros, F. MARTÍ GILABERT, *La desamortización española*, Madrid, 2003; v. CÁRCEL, *Historia de la Iglesia en España*, tomo V, Madrid, 1974, pp. 137 y ss.

3 Trata extensamente esta cuestión J. R. GONZÁLEZ ARMENDÍA, *Sistemas históricos de dotación del Estado español a la Iglesia católica (s. XIX y XX)*, Salamanca, 1990, pp. 42 y ss.

4 Cfr. J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, *El Estado y la financiación de las confesiones*, en “Ius Canonicum”, 65, 1993, p. 125. Por esta razón, afirma C. Corral, “el sistema de dotación, independientemente de sus vicisitudes y calificaciones políticas a lo largo de cada período, tiene en España, como en todos los países europeos y americanos, idéntico origen y carácter: el de ser secuela de previas desamortizaciones” (C. CORRAL, *De la dotación estatal para la Iglesia a la asignación tributaria para fines religiosos*, en C. Corral, ed., “La asignación tributaria para fines religiosos”, Madrid, 1989, p. 114).

5 Estas disposiciones constitucionales, con un breve comentario, pueden consultarse en J. M. LABOA, *Iglesia y Religión en las constituciones españolas*, Madrid, 1981.

6 Su artículo 26, que era el que más directamente afectaba a esta cuestión, recogía “la prohibición de auxilio económico a las entidades religiosas, la extinción del presupuesto del clero y la nacionalización de

ron confesionales. En particular, finalizada la guerra civil en 1939, el General Franco impuso un régimen presidido por el principio de confesionalidad -formal y material- del Estado, de manera que la legislación emanada del Estado debía ser conforme con los principios de la doctrina católica. Con mayor motivo aún, el Estado continuaba sosteniendo económicamente el culto y a los ministros católicos.⁷

Vigente este régimen, el Estado español suscribió un Concordato con la Santa Sede, en 1953. En el artículo XIX prevé una aportación estatal de fondos a la Iglesia, alegando como títulos para ello la “indemnización por las pasadas desamortizaciones de los bienes eclesiásticos y como contribución a la obra de la Iglesia católica en favor de la nación”. No se alude a otros eventuales títulos de aportación económica estatal propios de un Estado confesional; por ejemplo, que los ministros de la Iglesia hacen posible a los ciudadanos la práctica de la religión del Estado.⁸

La situación cambia radicalmente con la Constitución de 1978, que abandona la confesionalidad católica. Los motivos que justificaban hasta entonces la ayuda del Estado a la Iglesia católica ya no eran válidos, y fue necesario plantearse si los nuevos principios constitucionales permitían la colaboración económica del Estado con la Iglesia católica y con otras confesiones⁹.

La regulación de las relaciones Iglesia-Estado en la Constitución de 1978, según una amplia mayoría doctrinal, está presidida por los principios de libertad religiosa, igualdad, laicidad y cooperación.¹⁰ En particular, la laicidad no implica que el Estado haya de ignorar el fenómeno religioso, sino que ha de considerarlo un elemento del bien común, y, por tanto ha de adoptar una actitud positiva ante este factor social. Esto supone que el factor religioso debe recibir un tratamiento análogo al de otros elementos que también contribuyen al bien común, y reciben ayuda económica del Estado.

Esta idea, unida a las disposiciones del artículo 16-3, hacen perfectamente lícita la cooperación económica del Estado con las confesiones. Evidentemente, al diseñar el modelo de cooperación económica habrán de tenerse en cuenta también otros principios, como el de igualdad y neutralidad, pero examinar cada uno de estos principios y las exigencias que imponen a los poderes públicos excede el ámbito de este trabajo.

La finalidad pretendida es más limitada. Partiendo de que la Constitución española prevé la posibilidad de cooperación económica del Estado con las confesiones religiosas, se trata de analizar uno de los sistemas posibles de colaboración con las confesiones,

los bienes de determinadas asociaciones”. A pesar de todo, durante la vigencia de esta Constitución no fueron suprimidas completamente las ayudas económicas a la Iglesia. Desapareció la dotación estatal para el culto, pero se mantuvieron las dotaciones para el clero rural.

7 La dotación del culto y el clero se restableció poco después de concluir la guerra civil, mediante el Decreto de 15 de noviembre de 1939.

8 Cfr. A. ARZA, *El nuevo sistema de dotación económica del Estado a la Iglesia*, en “Revista Española de Derecho Canónico”, nº 45, 1988, p. 57.

9 No obstante, no cabe vincular estrictamente la idea de confesionalidad con la de financiación pública de las confesiones, como tampoco la no cooperación económica es correlato de la aconfesionalidad estatal (Cfr. J. T. MARTÍN DE AGAR, *Cooperación económica del Estado con la Iglesia*, en “Ius Canonicum”, 42, 1981, p. 786). Como acertadamente se ha señalado, la confesionalidad del Estado no explica por sí misma, prescindiendo de otras razones, que el Estado haya de financiar a la Iglesia; de hecho, el Estado español era confesional antes de la desamortización, y, sin embargo, no había financiación estatal de la Iglesia, antes al contrario, la Iglesia aportaba al erario público hasta un 30 por 100 de sus rentas. Cfr. A. MOSTAZA, *El sistema de dotación estatal a la Iglesia*, en J. Giménez y Martínez de Carvajal-C. Corral (dirs.), “Iglesia y Estado en España. Régimen jurídico de sus relaciones”, Madrid, 1980, p. 168.

10 Cfr. P. J. VILADRICH-J. FERRER, *Los principios informadores del Derecho Eclesiástico Español*, en J. Ferrer (coord.), “Derecho Eclesiástico del Estado Español”, Pamplona, 2004, pp. 87 y ss.

la denominada financiación directa,¹¹ a la luz de lo dispuesto en los Acuerdos suscritos por el Estado español con diversas confesiones religiosas, y de las recientes innovaciones introducidas en esta materia por normas unilaterales del Estado. Distinguiremos dos supuestos diferentes: la financiación de la Iglesia católica por un lado, y la de las restantes confesiones por otro. Las razones que imponen esta distinción no son sólo históricas y sociológicas, que también las hay, sino principalmente jurídicas: los Acuerdos suscritos por el Estado con la Iglesia católica tienen rango de tratado internacional, mientras que los Acuerdos suscritos con confesiones no católicas están aprobados por una Ley ordinaria de Cortes. Veremos los problemas que cada uno de estos supuestos ha planteado.

2. LA FINANCIACIÓN DIRECTA DE LA IGLESIA CATÓLICA

Hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1978, la Iglesia católica, como hemos dicho, era sostenida económicamente por el Estado. Cada año, las Cortes aprobaban en la Ley de Presupuestos Generales del Estado una determinada cantidad que el Estado asignaba a la Iglesia para el sostenimiento del culto y el clero. Los principios que inspiraban la nueva Constitución hacían necesario encontrar un sistema de financiación de la Iglesia católica congruente con ellos, pero el largo pasado confesional de España y las circunstancias del país impedían un cambio radical de la realidad existente¹². La Iglesia y el Estado estaban conformes en iniciar un proceso de modificación, tendente a la autofinanciación de la Iglesia, que debía llevarse a cabo de una manera gradual.

Las bases del actual sistema de cooperación económica de la Iglesia y el Estado están contenidas en artículo II del Acuerdo sobre Asuntos Económicos de 3 de enero de 1979¹³. El cambio sustancial en esta materia se advierte con claridad: frente al Concordato de 1953, en el que el Estado se comprometía, entre otras cosas, al *sostenimiento* del culto y el clero, el primer párrafo del artículo II del Acuerdo de 1979 recoge el compromiso del Estado de “*colaborar con la Iglesia católica en la consecución de su adecuado sostenimiento, con respeto absoluto del principio de libertad religiosa*”¹⁴, y el último párrafo otorga carácter transitorio al sistema de financiación entonces vigente, manifestando expresamente el propósito de la Iglesia católica de lograr por sí misma los recursos necesarios para su sostenimiento. Una vez lograda la autofinanciación de la Iglesia, se buscarán otras vías de cooperación económica.

El proceso de tránsito del sistema de financiación entonces existente al actual, según el Acuerdo, se realizaría a través de una serie de fases, previstas en los párrafos 2, 3 y 4 del artículo II. Durante la primera fase, se mantendría el sistema de dotación presu-

11 Dentro de los medios de cooperación económica del Estado con las confesiones, suelen distinguirse la aportación de recursos económicos a las confesiones, que se denomina financiación directa, por contraposición a la financiación indirecta, término que engloba los beneficios fiscales reconocidos a las confesiones.

12 En España, la Iglesia católica es, con diferencia, la confesión con un número más elevado de fieles, que supera ampliamente las tres cuartas partes de la población. Estas circunstancias, han determinado, por ejemplo que buena parte de la enseñanza privada y de las instituciones de protección social sean de carácter confesional católico; asimismo, un alto porcentaje del patrimonio histórico artístico (en torno al setenta y cinco por cien) pertenece a la Iglesia.

13 El 3 de enero de 1979 se aprobaron cuatro Acuerdos entre el Estado Español y la Santa Sede: el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos, el Acuerdo sobre Asuntos Económicos, el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, y el Acuerdo sobre asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y servicio militar de clérigos y religiosos. Todos ellos, junto con el de 28 de julio de 1976, sobre renuncia del Estado español al derecho de presentación y al privilegio de fuero, constituyen un conjunto que tiene naturaleza concordataria, y sustituyeron al Concordato de 1953.

puestaria; en la segunda, coexistiría la dotación presupuestaria con un sistema de asignación tributaria; la tercera fase sería la de asignación tributaria exclusivamente. La autofinanciación de la Iglesia, mencionada como objetivo último en el párrafo 5, suscita la duda, como veremos, de si se trata de la última fase de este proceso o más bien un objetivo tendencial y un criterio interpretativo que ha de presidir la interpretación del Acuerdo.

En la práctica, las disposiciones del Acuerdo no se han hecho efectivas del modo previsto. Transcurridos ya veinticinco años desde la firma del Acuerdo, el proceso transitorio se halla aun en una fase incierta de su aplicación, y las perspectivas de futuro no son tal vez todo lo nítidas que cabría esperar después de estas décadas. Para ofrecer una idea más clara de los problemas que ha planteado el proceso de transición previsto en el artículo II del Acuerdo de Asuntos Económicos, distinguiremos cuatro períodos en su aplicación, individualizando las dificultades que se han producido en cada uno de ellos¹⁵.

1º. El sistema de dotación presupuestaria

La primera fase del proceso de transición debía durar, al menos, tres ejercicios económicos completos desde la firma del Acuerdo. Durante esos años, se mantendría el sistema de dotación presupuestaria, es decir, el Gobierno entregaría anualmente a la Iglesia una cantidad determinada, aprobada en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, para su sostenimiento. No parecía prudente comenzar de manera inmediata el proceso de adaptación previsto en el Acuerdo, teniendo en cuenta el delicado momento político: comenzaba entonces la aplicación de la Constitución, y se consideró más adecuado esperar unos años para iniciar el tránsito del sistema.¹⁶

La única modificación introducida respecto del sistema de dotación presupuestaria ya existente es que la cantidad total asignada a la Iglesia se entregaría a la Conferencia Episcopal española para que ésta la distribuyera de forma equitativa¹⁷, y no que fuera el propio Gobierno el que distribuyera la cantidad correspondiente –como se venía haciendo– por “piezas eclesíásticas”, es decir, asignando partidas para el clero, seminarios, universidades eclesíásticas, y para el mantenimiento del culto, principalmente¹⁸.

El Acuerdo no establecía un plazo obligatorio para finalizar este período, sino que *facultaba* al Estado para pasar a la segunda fase una vez transcurridos tres ejercicios completos desde la firma del Acuerdo, esto es, a partir de 1982. En uso de esta facultad, el Estado prorrogó hasta 1987 el sistema de dotación presupuestaria. Durante estos ocho años, no se plantearon conflictos: el Estado hizo efectiva anualmente la cantidad establecida, y la Iglesia presentó, también cada año, la Memoria de la aplicación de los fondos recibidos del Estado, conforme a lo dispuesto en el Protocolo Adicional del Acuerdo.¹⁹

14 El subrayado es mío.

15 Entre otros, estudia detalladamente la aplicación del Acuerdo J. GIMÉNEZ Y MARTÍNEZ DE CARVAJAL, *Situación actual de la financiación de la Iglesia Católica*, en M. Roca (ed.), “La financiación de la Iglesia Católica en España”, cit., pp. 62 y ss.

16 Cfr. J. GOTI, *Financiación de la Iglesia*, en “Revista Española de Derecho Canónico”, 58, 2001, p. 728.

17 En realidad, esta forma de distribución se aplicaba ya en el momento de entrada en vigor de los Acuerdos. En noviembre de 1977, en pleno período de transición política, la Conferencia Episcopal había solicitado al Gobierno que se sustituyera el sistema de dotación por piezas por la asignación única a la Conferencia Episcopal. El Gobierno accedió, y desde 1978 se realizó de esta manera. Cfr. A. MOSTAZA, *El sistema de dotación estatal a la Iglesia*, cit., pp. 175 y ss.

18 Cfr. artículo XIX-2 del Concordato de 1953.

19 Dice el artículo 1-2 del Protocolo Adicional: “La aplicación de los fondos, proyectada y realizada por la Iglesia dentro del conjunto de sus necesidades, de las cantidades a incluir en el Presupuesto o recibidas del Estado en el año anterior se describirá en la Memoria, que, a efectos de la aportación mencionada, se presentará anualmente”.

2º. El comienzo del proceso de transición

La segunda fase comenzó en 1988. El Acuerdo había previsto, para este período, la coexistencia de la dotación presupuestaria con la asignación tributaria.

El sistema de asignación tributaria supone la posibilidad de destinar a la Iglesia un porcentaje del rendimiento de un impuesto de carácter personal, previa declaración expresa del contribuyente en este sentido.²⁰

La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988²¹ reguló por primera vez la asignación tributaria. En su Disposición Adicional Quinta, estableció que, a partir de 1988, se destinaría un porcentaje del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas al sostenimiento de la Iglesia católica o a fines de interés social. Precisaba que el porcentaje se fijaría cada año, y para 1988 sería el 0'5239 por cien de la cuota íntegra. Quienes no declararan expresamente su voluntad de que se aplicara este porcentaje de la cuota a la Iglesia Católica, se entendería que optaban por destinarlo a fines de interés social. Disponía, asimismo, que durante los tres años que debía durar este período, se minoraría la dotación presupuestaria en la cuantía correspondiente a lo que hubiera percibido la Iglesia en virtud de la asignación tributaria, pero lo percibido en total por la Iglesia en cada uno de estos años no podría ser inferior a la dotación presupuestaria de 1987, debidamente actualizada. Por último, contenía también normas para su aplicación práctica: con el fin de que no se produjera un desfase en los ingresos de la Iglesia, el Estado le adelantaría una cantidad a cuenta de la asignación tributaria; esta cantidad, sería regularizada cuando se tuvieran los datos definitivos del Impuesto sobre la Renta del ejercicio correspondiente.

El período transitorio de tres años se estableció con el fin de ajustar el sistema de asignación tributaria para que fuera realmente eficaz.²² No era posible calcular *a priori* la cantidad que podría recaudarse por medio de la asignación tributaria, ni el número de contribuyentes que expresarían su voluntad de destinar el porcentaje del impuesto al sostenimiento de la Iglesia católica. Por este motivo, estaba previsto que el porcentaje a detracer del impuesto se fijara anualmente, lo que permitiría, a la vista de lo recaudado en el primer ejercicio económico, adaptarlo en los dos años restantes, para poder pasar a la fase de asignación tributaria exclusiva sin que la Iglesia viera mermados sus ingresos.

A diferencia de lo que sucedió en la primera fase, la segunda no estuvo exenta de dificultades, incluso antes de la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988. La decisión de dar por concluida la primera fase fue tomada unilateralmente por el Gobierno²³, que, igualmente, fijó el porcentaje del Impuesto sobre la Renta

20 La asignación tributaria, por tanto, no es un impuesto religioso, entre otras razones, porque no se grava la pertenencia a la Iglesia: los sujetos pasivos no son los bautizados católicos. Tampoco afecta la asignación tributaria al impuesto como tributo, es decir, como ingreso público, sino a los rendimientos obtenidos a través del impuesto: es un supuesto de afectación parcial de ese rendimiento. En consecuencia, no estamos propiamente en el campo del ejercicio del poder tributario, sino del ejercicio del poder sobre el gasto público (Cfr. L. M. CAZORLA, *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 C. Corral, ed., "La asignación tributaria para fines religiosos", pp. 37-39).

21 Ley 33/1987, de 23 de diciembre. Boletín Oficial del Estado de 24-XII-1987.

22 Cfr. A. ARZA, *El nuevo sistema de dotación económica...*, cit., pp. 83 y ss.

23 Ciertamente, el Gobierno estaba facultado para decidir el tránsito a la segunda fase, pero el "cómo" y "cuándo" debería haber sido convenido con la Iglesia, de conformidad con los principios inspiradores del Acuerdo y la buena voluntad de las Altas Partes contratantes. Por ejemplo, había en el Acuerdo expresiones como el "adecuado sostenimiento de la Iglesia" que eran imprecisas –tal vez intencionadamente– y demandaban por ello una interpretación conjunta. Cfr. J. GIMÉNEZ Y MARTÍNEZ DE CARVAJAL, *Situación actual...* cit., pp. 68 y ss.

que se destinaría al sostenimiento de la Iglesia católica o a fines sociales²⁴. El Gobierno informó a la Conferencia Episcopal española sobre su Proyecto de Ley, pero sin ofrecerle la posibilidad de negociación. La Conferencia Episcopal entendió que el Gobierno estaba realizando una interpretación unilateral del Acuerdo sobre Asuntos Económicos, vulnerando lo dispuesto en el artículo VI²⁵. En diversas reuniones paritarias mantenidas antes de la aprobación de la Ley, la Conferencia Episcopal manifestó que el porcentaje fijado era claramente insuficiente para lograr el fin pretendido –obtener la cantidad necesaria para su sostenimiento mediante la asignación tributaria exclusivamente–.

La cuantía del porcentaje no era realista ni adecuada. Según manifestó en su momento el Director General de Asuntos Religiosos, el porcentaje se había calculado sobre la hipótesis de que todos los contribuyentes optarían en el Impuesto sobre la Renta por la colaboración con el sostenimiento de la Iglesia, lo cual no era en modo alguno objetivo; tampoco parecía razonable establecer un porcentaje que estaba muy lejos del que sería necesario para que, con la sólo asignación tributaria, se obtuviera una cuantía similar a la de anterior dotación presupuestaria. Sin embargo, el perjuicio no era irreparable, ya que estaba previsto que el porcentaje se fijara anualmente, y podría adaptarse en función de lo recaudado el primer año.²⁶

A pesar de las expectativas de la Conferencia Episcopal, el porcentaje no se actualizó, sino que se mantuvo inalterado durante los tres años que debía durar esta fase. En todo caso, hasta 1990 no se presentaron problemas graves, puesto que lo que no se recaudaba vía asignación tributaria, la Iglesia lo percibía mediante la dotación presupuestaria complementaria, ya que la cantidad total estaba asegurada (no podía ser inferior a la dotación presupuestaria de 1987 actualizada).

Por otra parte, la alternativa de dedicar ese porcentaje a fines de interés social resultaba conflictiva; muchos fieles de la Iglesia querrían también contribuir a dichos fines, pero sin dejar de cooperar con el sostenimiento de la Iglesia. Dicho con otras palabras, no era una alternativa válida por no ser excluyente.²⁷

3º. *El primer intento de cambio*

En 1990, el Gobierno, de nuevo unilateralmente, decidió dar por concluida la fase de coexistencia de sistemas y comenzar la etapa de asignación tributaria exclusiva,

24 El Real Decreto 825/1988 de 15 de julio (Boletín Oficial del Estado de 28-VII-1988) precisó cuáles eran esos fines: “los programas de cooperación y voluntariado sociales desarrollados por la Cruz Roja Española y otras organizaciones no gubernamentales y Entidades sociales, siempre que tengan ámbito estatal y carezcan de fines de lucro, dirigidos a ancianos, disminuidos físicos, psíquicos o sensoriales, personas incapacitadas para el trabajo o incurso en toxicomanías o drogodependencias, marginados sociales, y, en general, a actividades de solidaridad social ante situaciones de necesidad (...) o para el desarrollo a favor de las necesidades de los países subdesarrollados”. Cfr. también el Real Decreto 195/1989, de 17 de febrero (Boletín Oficial del Estado de 25-II-1989), que establece los requisitos que han de reunir las asociaciones que quieran optar al reparto de las cantidades recaudadas en concepto de “otros fines de interés social”.

25 Dice este artículo que “La Santa Sede y el Gobierno español procederán de común acuerdo en la resolución de las dudas o dificultades que pudieran surgir en la interpretación o aplicación de cualquier cláusula del presente Acuerdo, inspirándose para ello en los principios que lo informan”.

26 Vid. con más detalle J. GIMÉNEZ Y MARTÍNEZ DE CARVAJAL, *Situación actual de la financiación...* cit., pp. 68 y ss., C. CORRAL, *De la dotación estatal para la Iglesia...*, cit., pp. 124 y ss.

27 Cfr. J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, *El Estado y la financiación...*, cit., p. 131; B. HERRÁEZ, *Financiación de la Iglesia en España*, en “Ius Canonicum”, 63, 1992, pp. 127. Fue también objeto de crítica, aunque la norma que lo dispone está recogida en el Acuerdo, la previsión de que la falta de voluntad expresa del contribuyente de destinar el porcentaje del impuesto a la Iglesia católica tuviera como consecuencia que se destinara a otros fines de interés social. Cfr. A. PANIZO Y ROMO DE ARCE, *Soluciones conceptuales al actual sistema económico de la Iglesia católica*, en “Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid”, 79, 1992, p. 225. Sugiere este autor que, a semejanza del sistema italiano, debería realizarse un reparto proporcional de los porcentajes de las declaraciones que no contuvieran ninguna declaración al respecto.

sin dotación presupuestaria, pero manteniendo el mismo porcentaje, por lo que era imposible que la Iglesia alcanzara la cuantía necesaria para su sostenimiento. El Gobierno alegaba que el Acuerdo sobre Asuntos Económicos había previsto un plazo taxativo de tres años para la segunda fase, que tenía carácter transitorio; pero también es cierto que no se habían conseguido los fines previstos, entre otras razones, por la reticencia del Gobierno a elevar el porcentaje, que había resultado insuficiente para alcanzar su objetivo.

Ignorando las protestas de la Iglesia, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991²⁸ fue aprobada en los términos que el Gobierno había decidido. Se eliminaba la dotación presupuestaria y se mantenía el porcentaje de asignación tributaria de 0'5239. Precisaba la Ley que la Iglesia recibiría del Gobierno una cantidad a cuenta, como anticipo de la recaudación por la asignación tributaria, y se regularizarían las cantidades cuando se dispusiera de los datos definitivos del Impuesto sobre la Renta.

El sistema previsto era inviable, y así se demostró en la práctica. Una vez percibidas las cantidades correspondientes de la asignación tributaria, lo recaudado por la Iglesia nunca alcanzó las cantidades anticipadas por Estado. En consecuencia, no podía reintegrar los anticipos, y cada año aumentaba su endeudamiento con el Estado.

Una situación de esta índole era insostenible durante un largo período de tiempo, porque el endeudamiento progresivo de la Iglesia con el Estado suponía una merma de su libertad²⁹; pero la solución tenía que venir por vía legal. Tres años después, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994³⁰ vuelve a recoger las mismas disposiciones que hasta entonces (igual porcentaje, previsión de anticipos –aunque actualizando el importe-, obligación de regularización), pero se añade un último párrafo en el que se dice: “Se elevan a definitivas las cantidades entregadas a cuenta en los ejercicios 1991, 1992, 1993”. Esta condonación de la deuda de la Iglesia suponía, en última instancia, una prórroga del sistema mixto, puesto que constituía una dotación económica *a posteriori*.

Más aún: si tenemos en cuenta que tampoco llegó a practicarse nunca la regularización prevista en las Leyes, podríamos decir que el sistema vigente estos años resultaba ser, formalmente, un sistema de dotación presupuestaria con un mecanismo interpuesto de asignación tributaria. El Estado adelantaba unas cantidades a cuenta de la asignación tributaria; lo recaudado nunca llegaba al importe de las cantidades previamente entregadas, por lo que el Estado elevaba las cantidades entregadas a definitivas sin previa regularización. De esta manera, se sabía qué cantidad se habría recaudado por asignación tributaria, pero no se aplicaba estrictamente el sistema previsto.

Esta solución, como es evidente, debía ser coyuntural. Ni la Ley de Presupuestos era el instrumento adecuado para resolver el problema, ni solventar una situación precaria mediante una condonación de la deuda era un sistema que pudiera mantenerse indefinidamente. Era preciso arbitrar los medios necesarios para que pudiera pasarse a la fase de asignación tributaria exclusiva, en primer lugar mediante el incremento del porcentaje. Sin embargo, no se abordó esta reforma fundamental, y año tras año, en la Ley de Presupuestos Generales, el Estado volvía a recoger las mismas previsiones, elevando a definitivas las cantidades que el año anterior había entregado a cuenta a la

28 Ley 31/1990, de 27 de diciembre. Boletín Oficial del Estado de 28-XII-1990

29 La colaboración de la Iglesia con el Estado ha de realizarse sin condicionar la autonomía de ambas instituciones, y el endeudamiento representa una forma de dependencia respecto del sujeto acreedor.

30 Ley 21/1993, de 29 de diciembre. Boletín Oficial del Estado de 30-XII-1993

Iglesia. Y, obviamente, no se respetaba el límite temporal impuesto por el Acuerdo para el período transitorio de coexistencia de sistemas³¹.

4º. *El segundo intento de cambio*

La Ley de Presupuestos Generales para 2000³² introdujo una serie de modificaciones, que recoge la Disposición Adicional Vigésima bajo la rúbrica “Revisión del sistema de asignación tributaria a la Iglesia católica”, que serían aplicables en los años 2000, 2001 y 2002. Por lo demás, se mantiene la previsión de las entregas a cuenta, actualizadas, y se elevan a definitivas las cantidades entregadas el año anterior. Podemos sintetizar estas modificaciones en los siguientes puntos:

1. Se mantiene el porcentaje de la cuota, pero el contribuyente podrá elegir entre varias opciones de asignación del porcentaje: declarar expresamente que quiere que se aplique sólo a la Iglesia, o sólo a otros fines de interés social, en cuyo caso se aplicarán íntegros a estos conceptos el 0’5239 de la cuota; asignar el porcentaje a la Iglesia y a los otros fines de interés social, en cuyo caso se destinará el 0’5239 a la Iglesia, y otro tanto a otros fines de interés social; y, finalmente, si el contribuyente no manifiesta su voluntad expresamente, el porcentaje se imputará a fines generales, es decir, pasará a engrosar la recaudación general por este impuesto.
2. Se fijan unas cantidades mínimas y máximas que podrán destinarse a la Iglesia o a otros fines sociales por el sistema de asignación tributaria. El mínimo, -que será igual al total de las entregas a cuenta en el ejercicio anterior, actualizado- está garantizado por el Estado, de manera que si no se alcanza, aportará lo necesario para completarla. Se contempla, de esta manera, una dotación presupuestaria “subsidiaria”, aunque era evidente que el Estado tendría que hacerla efectiva, al menos, en tanto no se modificara el porcentaje o se establecieran otras medidas que permitieran a la Iglesia recaudar lo necesario vía asignación tributaria. En el hipotético supuesto –más bien irreal- de que la Iglesia percibiera por asignación tributaria una cuantía que superara el máximo previsto, el Estado percibiría el exceso³³.

A la vista de estas disposiciones, debemos preguntarnos cómo ha de interpretarse la reforma introducida por la Ley de Presupuestos para el año 2000.

Un dato que podría pasar desapercibido, pero que no deja de ser significativo, es que la Disposición Adicional Vigésima de la Ley de 1999 señala que las disposiciones que contiene se adoptan “en desarrollo de lo previsto en el artículo II del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre Asuntos Económicos”, mientras que la expresión utilizada hasta entonces en las Leyes de Presupuestos era que las normas se dictaban “en ejecución” de lo previsto en tal Acuerdo. Parece desprenderse de este cambio que existía una cierta voluntad de innovar, o, al menos, de explicitar cómo habrían de

31 Giménez y Martínez de Carvajal entiende que, aun siendo preceptivo el plazo, éste no es un factor esencial del Acuerdo. Lo fundamental es la sustitución del sistema antiguo por uno nuevo, y que este proceso se realice de una forma adecuada. Cfr. J. GIMÉNEZ Y MARTÍNEZ DE CARVAJAL, *Situación actual de la financiación...*cit., p. 80.

32 Ley 54/1999, de 29 de diciembre. Boletín Oficial del Estado de 30-XII-1999.

33 Cfr. M. CEBRIÁ, *El sistema de asignación tributaria: quince años de vigencia*, en “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado”, XX, 2004, pp. 241 y ss. Además de las modificaciones citadas, hay alguna más, de menor relevancia a los efectos que ahora nos interesa. Por ejemplo, en el párrafo dos de la Disposición Adicional se precisa qué ha de entenderse por cuota íntegra, tras la cesión de parte de este impuesto a las Comunidades Autónomas, y de conformidad con la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras normas tributarias.

llevarse a cabo las previsiones del Acuerdo. Evidentemente, un desarrollo del Acuerdo sólo podía hacerse, como hemos visto, de común acuerdo entre la Iglesia y el Estado. Cabe entender, por consiguiente, que se está aludiendo a la voluntad del Estado de desarrollar, en cuanto le concierne, y respetando lo convenido con la Iglesia, las previsiones del artículo II del Acuerdo.

Respecto del sistema que establece esta Ley, tenemos, por una parte, una garantía del mínimo a percibir por la Iglesia mediante asignación tributaria. Al mismo tiempo, desaparece el deber de regularización de la asignación tributaria en relación con las cantidades entregadas a cuenta. De este modo, se llega a un sistema más nítido de coexistencia de la asignación tributaria con la dotación presupuestaria: la Iglesia percibe una cantidad vía asignación tributaria; si esta cantidad no alcanza la cifra necesaria para la financiación de la Iglesia, el Estado se compromete a completar la diferencia mediante una dotación económica adicional.

Por este medio, el Estado habría venido a poner en marcha *ex novo* el período transitorio de tres años previsto en el artículo II del Acuerdo, prescindiendo de cuanto hubiera sucedido hasta entonces. Y, por consiguiente, prevé que al finalizar el año 2002 (es decir, al concluir el período de tres años), se podrá “fijar un nuevo porcentaje y suprimir el carácter de mínimo de los pagos a cuenta”; esto es, se podrá pasar a un sistema de asignación tributaria exclusiva, estableciendo un porcentaje que permita a la Iglesia obtener lo necesario para su financiación sin que el Estado haya de completar la cantidad recaudada por asignación tributaria.

Pese a la novedad que suponían estas disposiciones, subsistían disfunciones que empañaban la claridad del sistema. Por ejemplo, se mantenían las entregas a cuenta, que posteriormente se elevaban a definitivas, por lo que, en la práctica, no se apreciaban grandes diferencias con respecto a los años anteriores. No obstante, la Disposición Adicional Vigésima de la Ley de 1999 parecía poner de manifiesto la voluntad del Gobierno de llevar plenamente a efecto lo establecido en el Acuerdo, retro trayéndose al año 1990 para partir de cero en su aplicación.

Sin embargo, las dificultades para pasar en el año 2003 al sistema de asignación tributaria exclusiva podían hacer fracasar el nuevo intento. Por ello, se preveía la alternativa de que en el año 2003 el Gobierno pudiera optar por “una prórroga” del sistema previsto en la Ley de 1999, es decir, dilatar de nuevo el período transitorio. Y esto es lo que ha sucedido, con el agravante de que se vuelve a establecer la posibilidad de prórroga, por lo que otra vez nos encontramos en una dinámica de estancamiento que impide llevar a efecto las previsiones del Acuerdo. Así, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2003³⁴, en su Disposición Adicional 23, prorroga el sistema previsto en la Ley de 1999 para los años 2003, 2004 y 2005, señalando que en este último período podrá revisarse el sistema y fijar un nuevo porcentaje, suprimiendo el carácter mínimo de los pagos a cuenta, o acordar una nueva prórroga.

Previsiones de futuro

Ante esta situación, que parece haber llegado a un punto muerto, cabría preguntarse por las perspectivas de futuro. Pueden hacerse diversas consideraciones al respecto.

En primer lugar, es evidente que si se pretende alcanzar la fase de asignación tributaria exclusiva, han de introducirse modificaciones en el sistema. El número de con-

³⁴ Ley 52/2002, de 30 de diciembre (Boletín Oficial del Estado de 31-XII-2002). Tampoco introduce novedades la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005 (Boletín Oficial del Estado de 27-XII-2004), que se mantiene en la misma línea.

tribuyentes que manifiesten su voluntad de destinar el porcentaje del Impuesto sobre la Renta a la Iglesia católica no es previsible que varíe, al menos de manera significativa. Por consiguiente, sería necesario aumentar el porcentaje de la cuota aplicable a la Iglesia católica y/o a fines de interés social.

Por otra parte, cabría plantearse la posibilidad de utilizar otro mecanismo fiscal -como serían, por ejemplo, las deducciones en la cuota- si se considera más adecuado para conseguir los fines que se persiguen³⁵. El artículo II del Acuerdo deja abierta esta cuestión, puesto que prevé la asignación a la Iglesia de un porcentaje del rendimiento de un impuesto de carácter personal, pero no se pronuncia acerca del procedimiento concreto de hacerlo -que será el “técnicamente más adecuado”-, ni por el impuesto sobre el que ha de aplicarse. Sin duda, una modificación sustancial en este punto requeriría el acuerdo de la Iglesia y el Estado, no necesariamente a través de una revisión del Acuerdo, pero sí utilizando las vías previstas para resolver los temas de interés común que plantea su aplicación o interpretación.

En todo caso, no hay que olvidar, que, como demuestran las medidas adoptadas a lo largo de estos años, las decisiones sobre esta materia están condicionadas de manera importante -no podía ser de otro modo- por razones políticas, que hacen inclinar la balanza en una u otra dirección, y ralentizan un proceso ya de por sí complicado de llevar a la práctica.

Ahora bien, contemplando el proceso de tránsito en su conjunto, la pregunta que cabe formular es qué valor tiene la declaración del Acuerdo acerca de la autofinanciación de la Iglesia. La voluntad de la Iglesia de llegar a la autofinanciación está recogida con claridad en el artículo II, apartado 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”. Se ha discutido, en relación con este artículo, si la autofinanciación es una mera declaración de intenciones o si, por el contrario, ha de entenderse que es el último paso en el sistema de transición establecido en el Acuerdo.

Si atendemos al hecho de que no se fijan plazos, medios, etc., para llegar a este objetivo, parece que estaríamos ante una declaración de tendencia, dadas las dificultades de establecer un tiempo y unos medios precisos para conseguirlo. Pero para tratar esta cuestión con rigor, sería preciso averiguar si la Iglesia católica está actualmente en condiciones de acceder a la autofinanciación en España.

Si pensamos en los sistemas tradicionales de autofinanciación de la Iglesia, puede concluirse que hoy resultan inviables. Por una parte, la Iglesia no puede reunir un patrimonio -sobre todo, un patrimonio rentable- que le permita autofinanciarse³⁶; por otra parte, no puede imponer obligaciones tributarias a los ciudadanos, porque la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado³⁷. Las posi-

35 Hizo esta sugerencia en 1992 el Vicesecretario General para Asuntos Económicos de la Conferencia Episcopal Española, añadiendo que “la Iglesia está abierta a estudiar la adopción de medidas de este tipo, que vinieran a sustituir, total o parcialmente, el sistema de asignación tributaria” (B. HERRÁEZ, *Financiación de la Iglesia en España*, cit., p. 130).

36 Esta posibilidad se había planteado ya en el Concordato de 1953, que en su artículo XIX-1 decía que “La Iglesia y el Estado estudiarán, de común acuerdo, la creación de un adecuado patrimonio eclesiástico que asegure la congrua dotación del culto y el clero”. Las Altas Partes contratantes sabían que la creación de ese patrimonio era imposible, pero hicieron una declaración de principios en ese sentido porque consideraron que era el mejor sistema, aun conscientes de la imposibilidad de llevarlo a la práctica (Cfr. A. ARZA, *Dotación económica del Estado a la Iglesia*, cit., pp. 52-53)

37 Artículo 133-1 de la Constitución española. Vid. sobre las dificultades que plantea esta cuestión J. R. GONZÁLEZ ARMENDÍA, *La autofinanciación de la Iglesia...*, cit., p. 620.

blidades de autofinanciación de la Iglesia, por tanto irían más en la línea de fomentar las aportaciones de los fieles y las desgravaciones fiscales, pero no es fácil prever si de este modo podría conseguirse el fin propuesto³⁸.

No obstante, aun admitiendo que la autofinanciación de la Iglesia es la clave hermenéutica y la meta del proceso acordado entre la Iglesia y el Estado³⁹, este proceso ha de avanzar con realismo, sin improvisaciones, actuando las dos partes de común acuerdo, y admitiendo que, inevitablemente, llevará tiempo alcanzar el objetivo último.⁴⁰

3. LA FINANCIACIÓN DIRECTA DE CONFESIONES NO CATÓLICAS

La cooperación económica del Estado ha de extenderse, por imperativo constitucional, a todas las confesiones. Ahora bien, las circunstancias históricas, sociológicas y jurídicas que concurren en la Iglesia católica y en las confesiones no católicas en España son diferentes, como pone de manifiesto el artículo 16-3 la Constitución cuando afirma que los poderes públicos mantendrán relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones. Esto se traduce en unos modos y un contenido de la cooperación del Estado con las confesiones minoritarias distintos a los que hemos visto hasta ahora.

La cooperación del Estado con confesiones no católicas se ha materializado, hasta la fecha, en tres Acuerdos, suscritos con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas, y la Comisión Islámica Española.⁴¹ En los tres se regula de forma análoga la cooperación económica del Estado con estas confesiones, pero únicamente se refieren a los beneficios fiscales que les serán aplicables; no contienen ninguna previsión sobre posibles sistemas de financiación directa⁴².

Las razones de esta omisión son diversas.⁴³ En el caso de la Federación de Comunidades Israelitas, la resistencia a revelar la propia pertenencia confesional llevó a las autoridades religiosas, desde los primeros momentos de la negociación, a rechazar el sistema de asignación tributaria. En el supuesto de las Comunidades Evangélicas,

38 No han faltado autores que entienden, que la asignación tributaria podría ser un sistema de cooperación económica permanente del Estado con la Iglesia, y también con otras confesiones religiosas, en la medida en que así se acuerde. Cfr. J. L. PÉREZ DE AYALA, *La asignación tributaria a la Iglesia católica y sus implicaciones constitucionales. Una reflexión*, en "Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid", 15, p. 651-652. En análogo sentido, L. GONZALO, *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 C. Corral (ed.), "La asignación tributaria...", cit., p. 89.

39 Cfr. J. R. GONZÁLEZ ARMENDÍA, *La autofinanciación de la Iglesia...*, cit., p. 581.

40 Cfr. B. HERRÁEZ, *Financiación de la Iglesia en España*, cit., p. 131.

41 Estos tres Acuerdos fueron aprobados, respectivamente, por las Leyes 24, 25 y 26, de 10 de noviembre de 1992 (Boletín Oficial del Estado de 12-XII-1992). Para suscribir un Acuerdo con el Estado, la Ley Orgánica de Libertad Religiosa exige que la confesión esté inscrita en el Registro de Entidades Religiosas, y que por su ámbito y número de fieles haya alcanzado notorio arraigo en España. El contenido de los tres Acuerdos suscritos es muy similar, idéntico en muchos artículos, por lo que haremos referencia a ellos conjuntamente.

42 Cfr. artículo 11 de los Acuerdos respectivos.

43 Cfr. Z. COMBALÍA, *Financiación de las confesiones no católicas en el Derecho español*, en M. J. Roca (ed.), "La financiación de la Iglesia...", cit., pp. 193 y ss.

aunque en el anteproyecto del Acuerdo se preveía un sistema de asignación tributaria, finalmente se abandonó, por desacuerdo al respecto en el propio seno de la Federación. Las comunidades islámicas, por su parte, habían planteado en las negociaciones la adopción de un sistema no de asignación tributaria, sino de dotación presupuestaria, que fue también rechazado, entre otros motivos, porque el Gobierno pretendía que el régimen acordado de las confesiones no católicas fuera similar;⁴⁴ y ello concluyó con la denegación a la Comisión Islámica no sólo de la dotación presupuestaria, sino también de la asignación tributaria.

No obstante, las Federaciones negociadoras tampoco libraron una gran batalla para conseguir la asignación tributaria, posiblemente en atención a la reducida cantidad que llegarían a percibir por esta vía, que, como contrapartida, llevaría aparejada una carga importante de control estatal. A la vez, conviene recordar que, según el Acuerdo de Asuntos Económicos con la Iglesia católica, tanto la asignación tributaria como la dotación presupuestaria se consideran sistemas transitorios, previstos como parte de un proceso que, partiendo de una situación de sostenimiento de la Iglesia por el Estado, tiene como objetivo último la autofinanciación. Por el contrario, en el supuesto de confesiones no católicas, no tendría sentido prever la adaptación de un sistema de financiación inexistente; se trataba, más bien, de fijar desde el principio de manera definitiva los modos de cooperación económica del Estado.

Obviamente, las confesiones que no hayan suscrito un acuerdo de cooperación no pueden percibir ayudas directas del Estado en atención a su condición de confesiones religiosas, al no estar prevista esta posibilidad en ningún instrumento jurídico.

La financiación directa de las confesiones no católicas, por tanto, era hasta ahora inexistente. Sin embargo, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2005 ha modificado esta situación. En su Disposición Adicional Decimotercera, titulada *Provisión de fondos para proyectos de carácter cultural, educativo y de integración social de las Confesiones minoritarias*, dice lo siguiente: “Para el año 2005 y con carácter temporal en tanto no se alcance la autofinanciación completa de todas las confesiones religiosas en España, se dispone la dotación de hasta 3.000.000 de euros para la financiación de proyectos que contribuyan a una mejor integración social y cultural de las minorías religiosas en España, presentados por las confesiones no católicas con Acuerdo de cooperación con el Estado o con *notorio arraigo*. La gestión de la dotación a la que se refiere el párrafo anterior se llevará a cabo por una Fundación del sector público estatal creada para tal finalidad, en la forma establecida en el artículo 45 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones”.

Al amparo de esta Disposición, se constituyó la Fundación *Pluralismo y Convivencia* el 25 de enero de 2005, previa aprobación por el Gobierno a propuesta del Ministro de Justicia.⁴⁵ Los fines de la Fundación, de acuerdo con sus Estatutos, son “contribuir a la ejecución de programas y proyectos de carácter cultural, educativo y de integración social de las confesiones no católicas que hayan suscrito Acuerdos con el Estado u obtenido la declaración de *notorio arraigo* en España”.⁴⁶

44 Esta voluntad de los poderes públicos fué muy criticada por la doctrina, ya que más que un acuerdo negociado con cada confesión, parece que se quería adoptar un modelo de acuerdo que fuese aceptado por todas las federaciones o confesiones no católicas que suscribieran acuerdos con el Estado.

45 La Fundación, que tiene su sede en la Dirección General de Asuntos Religiosos, está gobernada por un Patronato presidido por el Ministro de Justicia. Fue inscrita en el Registro de Fundaciones por Orden ECI/935/2005, de 8 de marzo (Boletín Oficial del Estado de 13-IV-2005).

46 Cfr. art. 7-1 de los Estatutos.

Las medidas adoptadas por la Disposición citada introducen innovaciones importantes en el sistema de cooperación económica del Estado con las confesiones no católicas, y en el planteamiento de la cooperación económica en general, que exigen detenerse en su contenido.

La finalidad inmediata de esta medida, como fácilmente puede apreciarse, no es la promoción de las condiciones necesarias para que pueda hacerse efectivo el derecho de libertad religiosa colectiva, como podría parecer en una primera aproximación, y expresamente dicen los Estatutos de la Fundación⁴⁷. Se concibe como un medio de aportar recursos estatales a unas confesiones determinadas, las confesiones no católicas con notorio arraigo, lo que restringe notablemente su alcance.

Es también significativo el dato de que la dotación prevista en la Disposición Adicional citada tiene una duración determinada: hasta que se alcance la autofinanciación completa de todas las confesiones religiosas en España. Si analizamos esta previsión en su contexto real, adquiere un perfil muy concreto. La referencia a la “autofinanciación completa de todas las confesiones religiosas en España” no deja de ser un eufemismo. Las confesiones inscritas superan el millar, pero todas ellas tienen sus propias fuentes de financiación. Salvo la Iglesia católica, ninguna confesión, con Acuerdo o sin él, recibe fondos directos del Estado, ni los ha recibido en un pasado reciente, por lo que la referencia a las “confesiones”, en plural, es, cuando menos, inexacta. La única confesión que podía estar en la mente del legislador era, evidentemente, la Iglesia católica, aunque no se la cite expresamente. Desde esta perspectiva, las medidas previstas en la Disposición citada se presentan como un mecanismo de financiación directa de determinadas confesiones minoritarias mientras la Iglesia católica siga percibiendo ayudas económicas del Estado.

Para tratar de discernir el sentido último de esta Disposición, conviene tener en cuenta las declaraciones realizadas por la Vicepresidenta del Gobierno tras la reunión del Consejo de Ministros en la que se aprobó la constitución de la Fundación⁴⁸. La explicación del Gobierno sobre los motivos de la creación de esta Fundación resultaban confusos. Afirmaba la Vicepresidenta que “la libertad religiosa está garantizada en nuestra Constitución y nuestra obligación es facilitar su ejercicio. Queremos extender ese derecho, que ya disfrutaban los creyentes católicos, a otras profesiones [sic] que profesan otros españoles. Éste es el motivo de la decisión que hoy ha adoptado el Consejo de Ministros”. Al margen de la inexactitud y ambigüedad de las expresiones utilizadas, parece que se quiere aludir al principio de igualdad como fundamento último de las medidas adoptadas. No obstante, cabría replicar, ante esta idea, que, el principio que ha de inspirar el régimen jurídico del Estado en relación con las confesiones religiosas no es estrictamente el de igualdad, sino el de no discriminación; pero aún aceptando la idea de que, en idénticas condiciones han de darse las mismas oportunidades, el problema, que acertadamente se ha puesto de relieve, estriba en cómo dilucidar cuando se producen esas iguales condiciones, porque es en esa estimación donde puede introducirse una discrecionalidad que no esté plenamente conforme con la igualdad.⁴⁹

A la vista de cuanto hemos señalado, nos encontraríamos ante un supuesto de discriminación positiva por parte de los poderes públicos que no deja de ofrecer dificultades

47 Art. 1-1 de los Estatutos: el patrimonio de la Fundación “se encuentra afectado a la promoción de la libertad religiosa, en los términos que la Constitución y las leyes establecen para este derecho fundamental”.

48 Estas declaraciones, que tienen fecha de 15 de octubre de 2004, pueden consultarse en la página web del Ministerio de la Presidencia, Gabinete de Prensa (www.mpr.es).

49 Cfr. J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Separatismo y cooperación en los Acuerdos del Estado con las minorías religiosas*, Granada, 1994, p. 10.

des desde el punto de vista de la neutralidad. El Estado, en relación con las confesiones religiosas, ha de adoptar una postura neutral; es decir, puede promover el desarrollo del derecho de libertad religiosa, individual o colectiva, pero no puede promover u obstaculizar el desarrollo de una determinada confesión o confesiones. En suma, una discriminación positiva sería contraria a los principios constitucionales.

Sobre las razones que pudieron llevar a adoptar esta medida puede arrojar alguna luz un documento anterior a la Disposición que venimos citando.

En julio de 2004, la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, reiterando una petición ya realizada en marzo de 1997, elaboró un documento en el que solicitaba al Estado la suscripción de un convenio sobre asuntos económicos y establecía las bases que habrían de presidir la negociación⁵⁰. No se trataba, según señalaba el documento, de una denuncia ni de una modificación del Acuerdo de 1992, sino que se pedía la adopción de determinadas medidas económicas, alegando para ello la necesidad de una “discriminación positiva” en atención a sus circunstancias sociales.⁵¹ Estas medidas consistirían en la financiación de actividades no culturales de la Federación o de las comunidades que la integran; y, con carácter transitorio, es decir, mientras se resolviera sobre estas medidas, “se solicitará una asignación con cargo a los próximos Presupuestos Generales del Estado, dejando su cuantía al arbitrio del Gobierno”.⁵²

Las pretensiones de la Federación de Entidades Evangélicas aparecen, en alguna medida, recogidas en la Disposición Adicional Decimotercera de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2005, por lo que no parece arriesgado pensar que esta norma constituye la respuesta del Gobierno a la solicitud de esta Federación, extendida a otras confesiones religiosas por la voluntad ya mencionada de configurar un estatuto idéntico para todas las confesiones con Acuerdo.

Aún así, la Disposición adoptada por el Gobierno deja cuestiones sin resolver o que pueden resultar polémicas. Una de ellas es la de los sujetos beneficiarios de las ayudas económicas. De acuerdo con los Estatutos de la Fundación, podrán ser beneficiarios “las confesiones religiosas no católicas que hayan obtenido la correspondiente declaración de notorio arraigo, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 7/1980 de 5 de julio, de libertad religiosa”.⁵³ En su comparecencia, comentando las características de la nueva Fundación, la Vicepresidenta del Gobierno afirmó que las beneficiarias de las ayudas económicas previstas serían “las confesiones con arraigo reconocido en España, es decir, evangélica, israelita e islámica”. Sin embargo, la realidad es que no sólo han obtenido declaración de notorio arraigo las tres confesiones que cita —que son las que han suscrito Acuerdos con el Estado—, sino, por ahora, otra más: los mormones, que obtuvieron la declaración en abril de 2003. Aunque sería lícito dudar acerca de la

50 El documento puede consultarse en la página web de la Federación (www.ferede.org)

51 Cfr. base 5.4. Aunque en la base 5.1 se dice que deben ser tenidos en cuenta “los principios constitucionales de igualdad y no discriminación en materia religiosa”, en la base 5.4 se añade que “debe tenerse en cuenta también el principio de discriminación positiva y realizar un esfuerzo suplementario para que esta confesión religiosa salga definitivamente del ostracismo social y el olvido público pudiendo concurrir en condiciones de igualdad real y aportar los valores positivos que pueda tener”. Aunque sería necesario realizar algunas precisiones sobre el alcance de los principios que se mencionan, nos desviaría sustancialmente del tema que ahora nos ocupa, por lo que dejamos esta cuestión solamente apuntada.

52 Cfr. base 6. Esta *asignación* sería, en realidad una dotación presupuestaria, en el sentido en que hemos utilizado esta expresión en este trabajo, puesto que no se prevé ningún mecanismo de asignación tributaria, o similar. En las declaraciones ya citadas de la Vicepresidenta, ésta aclaró, al ser interpelada al respecto, que no estaba prevista la financiación a través del Impuesto sobre la Renta, esto es, que no hay intención por parte de los poderes públicos de implantar un sistema de asignación tributaria para estas confesiones.

53 Cfr. artículo 8-1.

intención real del Gobierno de limitar las ayudas económicas a la confesiones con Acuerdo, los Estatutos de la Fundación no admiten más que una interpretación: todas las confesiones que tengan notorio arraigo en España podrán acceder a esta modalidad de financiación.

Esta vía de acceso a los fondos de la Fundación puede ofrecer serios inconvenientes. Si consideramos que la declaración de notorio arraigo se obtiene a través de una simple declaración de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa⁵⁴, resulta que a la hora de acceder a las ayudas económicas estatales, se equiparan las confesiones que han suscrito un Acuerdo con el Estado, aprobado por una Ley estatal, a otras simplemente inscritas en el Registro de Entidades Religiosas y que han obtenido una declaración que, en última instancia, no comporta un control de su implantación real en España.

De esta manera, se puede llegar a un vaciamiento del contenido de los Acuerdos en materia económica. Evidentemente, es mucho más sencillo solicitar la declaración de notorio arraigo que negociar un Acuerdo con el Estado, por lo que es de suponer que pocas confesiones optarían por esta última vía para acceder a los fondos públicos. No puede olvidarse que los fondos de la Fundación pueden destinarse, directa o indirectamente, a todo tipo de actividades religiosas no culturales, por lo que, a través de este sistema de financiación pública, se pueden obtener el máximo de prestaciones que cabría incluir en el concepto de cooperación económica del Estado con las confesiones.

Otra pregunta que cabría plantearse es hasta qué punto es adecuado el instrumento previsto para cooperar económicamente con las confesiones. El artículo 7-2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa⁵⁵, después de establecer los requisitos necesarios para suscribir convenios o acuerdos con el Estado, señala 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 jurídico general para las Entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico”. Es decir, se ha optado por la técnica jurídica de los convenios o acuerdos para regular la financiación indirecta de las confesiones; parece, por tanto, lógico que se siguiera el mismo cauce para las modalidades de financiación directa.

Tampoco desde la perspectiva de los derechos de las confesiones resulta un instrumento plenamente adecuado. La Fundación tiene carácter público⁵⁶, lo que implica que estará sometida a criterios políticos. Al carecer las confesiones de representación institucional en los órganos de gobierno, las decisiones sobre cooperación económica pueden ser tomadas unilateralmente por los poderes públicos, que igualmente podrían suprimir las ayudas sin posibilidad de recurso por parte de las confesiones.

54 La declaración de notorio arraigo no está regulada en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, aunque los Estatutos de la Fundación se remiten a ella. En realidad, el procedimiento para obtener el notorio arraigo no está regulado en ninguna disposición legal ni administrativa. La praxis que se sigue exige únicamente la solicitud de la confesión interesada a la Comisión Asesora de Libertad Religiosa -que es un órgano de carácter meramente consultivo-; ésta decide sobre la solicitud presentada, y su pronunciamiento es suficiente para considerar que la confesión tiene notorio arraigo. En consecuencia, una declaración de tanta relevancia como la de notorio arraigo -puesto que habilita, entre otras cosas, para la firma de convenios con el Estado, y ahora para acceder a la financiación pública- se obtiene sin mediar procedimiento ni acto administrativo, con la consiguiente carga de inseguridad jurídica.

55 Ley Orgánica 7/1980, de 5 de Julio, de Libertad Religiosa, (Boletín Oficial del Estado de 24-VII-1980).

56 El gobierno de la Fundación corresponde al Patronato, integrado por un Presidente y doce patronos natos, todos ellos altos cargos de diferentes ministerios, y nueve patronos electivos, nombrados por el Patronato en atención a su prestigio, experiencia, o contribución a los fines de la Fundación, oídas las confesiones religiosas (Cfr. artículo 12).

Las razones alegadas por el Gobierno para justificar la elección de este instrumento no resultan convincentes. En la comparecencia ya citada, la Vicepresidenta señaló que una Fundación pública “se ha considerado preferible a otros instrumentos o a otras vías como, por ejemplo, una comisión mixta, o una convocatoria pública de ayudas, o un patronato, y hemos creído que era mejor una Fundación porque genera menos burocracia.” Tal vez lo de menos sea la falta de solidez del argumento principal; en una cuestión de tanta trascendencia como el desarrollo de un principio constitucional hay que tener en cuenta otras consideraciones, además del aumento de burocracia, cuestión de relevancia menor al lado de las exigencias que puede llevar consigo el respeto de principios esenciales de la Carta Magna.

En todo caso, las alternativas a la Fundación no parecen excluyentes. El rechazo de la comisión mixta es sorprendente, salvo que hubiera habido negociaciones previas, porque vendría exigido por el propio principio de cooperación. La adjudicación de ayudas económicas de la Fundación deberán ajustarse a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, esto es, los mismos que en una convocatoria pública de ayudas⁵⁷. Por otra parte, hay una extraña alusión al patronato, que, en el Derecho civil, aparece vinculado al fenómeno fundacional –de hecho, la Fundación que se constituye está gobernada por un patronato–; y, evidentemente, no cabe pensar que estuviera aludiendo al patronato de origen canónico, donde sí ha tenido una relevancia importante esta figura en la administración de patrimonios adscritos a fines religiosos, educativos, culturales, etc.

Vistos los principales problemas que plantea esta Disposición, cabe preguntarse en qué medida su contenido afecta al sistema de cooperación con las confesiones.

No es fácil calificar las aportaciones dinerarias que pueden recibir de la Fundación las confesiones no católicas, desde la perspectiva del sistema de cooperación económica con las confesiones. Los Estatutos de la Fundación se refieren a la “concesión de ayudas sin contraprestación”⁵⁸; es decir, se trataría de subvenciones con cargo a los fondos de la Fundación pero en última instancia las cantidades provienen de los presupuestos generales del Estado. Es cierto que estas subvenciones no pueden estar destinadas a actividades culturales; la razón de la exclusión hay que encontrarla en que el culto se considera la actividad religiosa por excelencia, de carácter necesario y exclusivo de las confesiones, a diferencia de otras actividades –enseñanza, asistencia social, etc.–, que pueden llevar a cabo tanto entidades confesionales como no confesionales. De esta manera, se evita que pudiera llegarse al sostenimiento económico total de una confesión por el Estado. Pero, excluyendo el culto, cualquier otra actividad religiosa tendría cabida dentro de las subvencionables. La confesión que recibe la ayuda económica podría, por tanto, realizar una redistribución interna de sus fondos, aplicando sus fuentes de financiación al sostenimiento del culto y las ayudas económicas estatales a las actividades restantes.

Por consiguiente, la naturaleza jurídica de estas ayudas en última instancia sería similar a la de una dotación presupuestaria, con independencia del mecanismo por el que se adjudiquen.

De esta manera, podría llegarse a una situación paradójica. En el caso de la Iglesia católica, la dotación presupuestaria se considera un sistema transitorio, consecuencia de un pasado heredado por el actual sistema constitucional, que no es posible solventar sino mediante un proceso que tiende a la desaparición de este sistema, y su sustitución por

57 Cfr. artículo 9 de los Estatutos de la Fundación.

58 *Ibidem*.

otros medios para la obtención de recursos. Por el contrario, con la nueva Fundación, la dotación se concibe como un modo de llevar a la práctica la cooperación económica con las confesiones –no católicas, en este caso– prevista en la Constitución.

Surgen así no pocos interrogantes. ¿Sería posible un sistema de cooperación económica con la Iglesia que consistiera en la aportación de fondos para actividades no culturales? Si se examinan los estados de gastos de la Iglesia, puede comprobarse que las cantidades destinadas al culto son un porcentaje muy pequeño respecto de las destinadas a otros fines.⁵⁹ ¿Qué ocurriría, entonces, si el sistema previsto para las confesiones no católicas se aplicara a la Iglesia católica, en proporción a su arraigo y número de fieles?

Otra cuestión de no menor interés sería como puede influir este nuevo sistema de financiación en el proceso previsto en el Acuerdo sobre Asuntos Económicos de 1979. Prescindiendo ahora de las dificultades, ya citadas, de articulación con los principios de neutralidad y no discriminación, si llega a desaparecer la dotación presupuestaria a la Iglesia católica, encontraríamos que a ésta se le asignaría un porcentaje del rendimiento de un impuesto, previa declaración de los contribuyentes, mientras que las confesiones minoritarias obtendrían los fondos mediante una simple solicitud de la propia confesión a la Fundación. Más aún. En el caso de que se llegue a la autofinanciación de la Iglesia católica, ¿se suprimirían las ayudas económicas directas previstas para las confesiones no católicas? ¿Se iniciaría entonces un proceso transitorio similar al de la Iglesia católica? ¿Recibiría la Iglesia católica una dotación mientras estas confesiones llegaran de nuevo a la autofinanciación?

Las soluciones posibles, y otros muchos interrogantes, exceden el ámbito de este trabajo, que, como inicialmente se dijo, está limitado al Derecho vigente. La aplicación de la Disposición Adicional Decimotercera de los Presupuestos Generales del Estado para 2005, y las decisiones que se adopten sobre el sistema de financiación de la Iglesia católica permitirán, sin duda, resolver muchas de las cuestiones apuntadas.

⁵⁹ Vid. por ejemplo B. HERRÁEZ, *Financiación de la Iglesia en España*, cit., pp. 125 y 132.