

# DEL SISTEMA DE DOTACION AL DE COLABORACION ECONOMICA CON LAS CONFESIONES RELIGIOSAS

JUAN GOTI ORDEÑANA  
Universidad del País Vasco

## SUMARIO

1. *Introducción.*—2. *Evolución del sistema de dotación.*—A) Formas evolutivas.—B) Arco recorrido en su evolución—*a)* Antecedentes.—*b)* El problema económico de la Iglesia en España.—*c)* Conclusiones.—3. *El sistema de cooperación.*—A) Concepto.—*a)* Diferenciación terminológica.—*b)* Diferenciación real.—B) Normativa.—*a)* Normativa constitucional.—*b)* La Ley Orgánica de Libertad Religiosa.—*c)* Derecho acordado.—C) Cooperación económica.—*a)* Principios.—*b)* Justificación.—*c)* Coherencia.—D) El sistema acordado.—*a)* Título de la aportación.—*b)* Sistema para llevarlo a cabo.—*c)* Implantación.—4. *Conclusión.*

## 1. INTRODUCCIÓN

En el momento en el que se defendía, en nuestra cátedra, un trabajo de tesis para optar al grado de doctor, sobre «Los sistemas de relación económica entre el Estado y la Iglesia», el portavoz del Gobierno hacía público la decisión del Consejo de Ministros de pasar a la segunda fase del Acuerdo Económico. Luego se ha seguido en los medios de comunicación una discusión, más que aclaración, de las circunstancias en que se ha dado y el contenido que pueda comprender. Esto hace que el tema tenga una especial actualidad y nos obligue a analizar sus implicaciones.

A pesar de este paso, aún nos encontramos, en esta materia económica, a caballo entre dos sistemas: en la práctica nos devanamos con una forma de dotación, pues, aunque con algunas variantes, conservamos los antiguos modos; mientras que teóricamente se han trazado ya los principios que

deben regir el camino para llegar al sistema de colaboración, y cuando se alcance plenamente. La divergencia entre ambos planos es normal que pueda producir una cierta incomprensión del momento que tenemos que enjuiciar. La normativa establecida en el Acuerdo Económico, por todo esto, aparece definido como coyuntural. El motivo fue la necesidad de dejar aparcado, en el momento del cambio político y de la reforma fiscal, el progreso al sistema de cooperación económica, dando un plazo, al menos de tres años, para poner en marcha la primera fase hacia la cooperación. Ante esto debemos preguntarnos:

¿Estamos ante un sistema de libertad e igualdad?

¿Cuándo vamos a alcanzar ese sistema de colaboración?

El estudio de los aspectos económicos no se puede hacer por cortes, pues sólo nos daría una fotografía de momento, pero no una visión completa. Hay que tener en cuenta, además de las mismas técnicas, el uso que se haga de ellas, los fines que se intentan y las consecuencias que se siguen. Por ello, para llegar a una comprensión del tema, hemos creído que debíamos exponer el concepto evolutivo de la sociedad, en cuanto constituye un movimiento gradualmente progresivo. Por lo que en cada época hay elementos que se conservan de tiempos precedentes, y nuevas formas que se añaden, constituyendo a los ojos del observador movimientos unitarios de progresión gradual.

Dentro de este camino, hoy día, es indiscutible que la estructura económica juega un papel capital, siendo los cambios económicos indicadores de las variaciones sociales y políticas. De aquí que el estudio de cuál ha sido la relación económica entre el Estado y la Iglesia, nos va a mostrar la problemática que tiene hoy día el Derecho Eclesiástico del Estado, pues desde que se rompió el antiguo sistema benefical de financiación de la Iglesia, ésta no ha sabido crearse uno propio, y ha empezado una situación de inestabilidad, sin que hasta el momento haya llegado a superarlo. Este factor económico que, probablemente, ha sido la causa de que la Iglesia haya ido quedando desprendida de la marcha de la sociedad actual, es uno de los temas menos estudiados. Queremos por esto analizar cómo se ha comportado el factor económico y cómo ha producido la problemática que hoy día tenemos. A través del análisis de las relaciones económicas, vamos a poder resumir todo el alcance hermenéutico y metodológico de las relaciones Estado e Iglesias en la actualidad. Para ello vamos a someter a vuestra consideración, aunque no sea más que de una forma sucinta:

- Primero, el arco evolutivo que ha recorrido el sistema económico de relaciones Estado e Iglesia en estos últimos siglos.
- Segundo, la perspectiva de futuro que abre el sistema de colaboración económica que se enuncia en el Acuerdo.

## 2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE DOTACIÓN

Las relaciones Estado-Iglesia toman un nuevo giro y comienzan a ser problemáticas, precisamente, cuando se produce el cambio de sistema económico, pasándose de una concepción antigua a la nueva marcha de la economía. Brevemente enunciado esto exigió dos cosas: por un lado, romper las grandes concentraciones de bienes, con la supresión del sistema impositivo del diezmo eclesial, y el desmontar, mediante la desamortización, toda la estructura económica de la Iglesia; y, por otro lado, la pretensión de los Estados de conocer las leyes de la economía para dirigir ésta, aplicándola técnicamente al funcionamiento de la vida social.

La Iglesia, durante toda esta época, no llegó a comprender el cambio, y no reaccionó ante las nuevas circunstancias, sino que fue entregando al Estado la función de cubrir sus necesidades de subsistencia, al menos como un mal menor, al mismo tiempo que se iba acostumbrando a ello, creando unos lazos de dependencia. El Estado, desde el punto de vista teórico, ha discutido ampliamente sobre el tema, siendo a veces causa de enfrentamientos y aun de reacciones violentas, pero se ha ido acostumbrando y aceptando una función de protector, ya por una cierta conciencia de los hechos pasados, ya como un medio de actuar en la sociedad. Ahora vamos a ver cómo se han desarrollado estas relaciones.

### A) *Formas evolutivas*

Las relaciones económicas del Estado y la Iglesia están en la raíz de todo el Derecho Eclesiástico y marcan las diversas figuras que se han dado históricamente. Podemos distinguir tres épocas:

Una antigua, en la que la Iglesia, aceptando la forma de economía feudal, adaptó perfectamente su estructura a ella, y creó el sistema benefical, que respondía a sus necesidades y le producía más de lo que en realidad necesitaba para cumplir sus fines.

Una segunda de bache. Al romperse en la época liberal los antiguos esquemas económicos, aunque la Iglesia estimó que los hechos eran coyunturales, la realidad de la desamortización y la supresión de los diezmos fue algo irreversible, y, en consecuencia, su armazón económico quedó arruinado. Esto produjo una situación de inestabilidad económica. Sin embargo, ella permaneció jurídicamente anclada en el sistema benefical, como puede verse en el C.I.C. de 1917, pero carente de base, pues ya no disponía de bienes. A esto se va a dar una solución mediante la confesionalidad, figura que se coloca en el plano de los principios y que actúa con efectividad.

Con la confesionalidad se perpetúa la economía benefical, pues la dotación del Estado viene a ser como la renta de los beneficios. Idea que

recorre un largo camino. Hitos importantes son: el intento de un cuasifuncionariado para el clero, el crear una compensación por las antiguas desamortizaciones y el estimar que la Iglesia realiza una función social en favor de la Nación. Esto ha sido causa de que la Iglesia no se haya ido acomodando a los nuevos sistemas económicos, y como consecuencia su dependencia de los presupuestos del Estado, con los constantes vaivenes subordinados a las ideologías políticas imperantes en cada momento. Además, se da la incoherencia de que en sistemas liberales, donde debían darse formas de separación, se produzcan situaciones de dependencia y utilización.

La tercera fase, inaugurado en nuestro sistema democrático, va a ser de colaboración. Hasta ahora nada más que enunciado. Pues todavía faltan muchos pasos por dar para romper todas las ligaduras que se conservan de la época anterior. Sobre todo falta algo muy importante para llegar a una colaboración en una sociedad democrática, esto es, que la Iglesia encuentre su propia estructura económica, mediante una organización financiera que responda a su naturaleza. Si esto no se logra es difícil que pueda llegarse a un sistema de colaboración económica, como apunta el Acuerdo Económico para la cuarta fase.

## B) *Arco recorrido en su evolución*

### a) *Antecedentes*

La concreción de las relaciones Estado e Iglesia se ha hecho a través de largos años de lucha y de realización de ideas, que se han ido fraguando en la realidad social. El progreso, de un momento a otro, ha sido inventando nuevas formas de financiación, que suponían la acentuación de la pérdida de capacidad económica de los entes eclesiales.

El tiempo que nos interesa de estudio es el que va desde la implantación del liberalismo hasta el momento actual. Se caracteriza porque se trata de un período problemático. Comienza con la ruptura del antiguo sistema y el desmantelamiento del patrimonio eclesial, y termina con el actual acuerdo de financiación de las confesiones, sólo comenzado a ponerse en marcha.

Una característica de este sistema ha sido la influencia exterior, que ha resultado peligrosa, porque han faltado siempre ideas originales que se acomodaran a la realidad social y se han aplicado, además, defectuosamente. Y aunque tampoco se pueden excluir influencias exteriores en el nuevo sistema de colaboración, creo que se da una mayor imaginación, por lo que puede resultar una solución definitiva. En todo el período que estudiamos, prepondera la influencia francesa, lo que nos obliga a indicar sus líneas generales. Se puede decir que se ha intentado calcar ese modelo y que siempre se ha llegado tarde y las consecuencias no han sido buenas.

Son las mismas Constituyentes francesas de 1789 quienes tienen la idea desamortizadora y el cargar, en consecuencia, al Estado el proveer de manera conveniente a los gastos del culto y al sostenimiento de sus ministros (Decreto de 2-4 de noviembre de 1789). Concretando esta idea, el artículo 2 del Decreto 14-29 de abril de 1790 confía a los Departamentos los bienes eclesiásticos, que se han declarado de la Nación, y les encarga el pago en dinero de las asignaciones o sueldos de los ministros de la Iglesia. Lo que el artículo 6 justifica con algo que va a dificultar la solución: que el culto es un servicio público y sus ministros funcionarios. Actitud que es confirmada por la Constitución Civil del Clero (12-24 de agosto de 1790) y por la Constitución de 3 de septiembre de 1790. Viniendo así a producirse una confusión entre lo religioso y lo político que ha estado influyendo todo el siglo XIX y en algunos sitios aún más tiempo.

A pesar de la laicidad del Estado en la Constitución de 1795, no se llega a desligar la unión que se había creado en la época anterior, por lo que Napoleón, sabiendo la influencia que en la sociedad jugaba el sentimiento religioso, lo trata de solucionar con el Concordato de 1801 y los Artículos Orgánicos de 1802, que constituyen una interpretación unilateral de aquél. En ellos se evita la declaración de confesionalidad formal para no contradecir la laicidad de la Constitución, pero se reconoce una confesionalidad de corte sociológico, diciendo que es la de la mayoría de los franceses, al mismo tiempo que atribuye a los ministros de culto un carácter de cuasifuncionariado retribuido con cargo a los presupuestos del Estado.

Ya desde ese momento el Gobierno indica la vía a seguir para aligerar la obligación del Estado, dirigiendo a los usuarios la carga del servicio, mediante la creación de entes intermedios las «Fábricas de las Iglesias», que son a quienes les corresponderá subvenir al mantenimiento del culto y a los gastos del clero local. Actuando los órganos oficiales como subsidiarios para completar los gastos habidos. Por Decreto de 1809 se propicia que las «Fábricas de las Iglesias» tengan su propio patrimonio, bajo el control del Estado, pero encomendando a los Municipios una función subsidiaria y obligatoria de subvenir a los gastos cuando las «Fábricas de las Iglesias» fueren deficitarias.

En el camino de la transferencia de los gastos a los usuarios, todavía encontramos la Ley de Municipios de 1884, en la que se transfiere a éstos la propiedad de los establecimientos de culto y se hace a las «Fábricas de las Iglesias» meros usufructuarios. Se suprime así la intervención subsidiaria de los Municipios, quienes en adelante sólo cargarán con el entretenimiento de los templos. El mantenimiento del clero será de exclusiva competencia de las «Fábricas de las Iglesias», que ya no recibirán ayudas de instituciones públicas. Era en realidad el último paso hacia la plena separación que se dará en 1905.

Desde la primera afirmación de confesionalidad en la Constitución de 1789 hasta la Ley de Separación de 1905, hay un camino que se ha andado por pasos progresivos. Esta Ley de Separación produjo un enfrentamiento con la Iglesia, no tanto porque era un paso en la separación, puesto que esto era lógico preveerlo, cuanto porque hubo una diferente comprensión de lo que eran y las funciones que debían realizar las «Asociaciones de Culto», que el Estado mandaba fundar. La solución vendría con la creación por la Iglesia católica de las «Asociaciones Diocesanas», bajo su propia administración y control, aunque dentro del Derecho privado y sin el carácter público que habían tenido antes.

Este sistema francés, sobre todo por la acción de Napoleón, fue imponiéndose en toda Europa: con la desamortización y con los distintos pasos para llegar a encontrar una nueva economía eclesiástica. En todas partes observamos una tendencia general a buscar unas formas de transferir a los creyentes las cargas religiosas, liberando de ellas al Estado. En Alemania, utilizando la antigua consideración de función pública que tenían las Iglesias, se les conferirá la consideración de Corporaciones de Derecho público, con facultad de imponer tributos propios, aunque se haga su recaudación por órganos estatales.

Estas figuras en España han estado siempre presentes cuando se han dado pasos hacia una ordenación de las relaciones económicas, pero por haberse tratado de imitar, normalmente con años de retraso y ser ideas importadas, sin raigambre en la sociedad, no se han podido plasmar en la realidad, y hemos llegado hasta estos momentos sin haberle dado una solución satisfactoria.

#### b) *El problema económico de la Iglesia en España*

Si en Francia el golpe desamortizador y el reconducirlo a una vía de solución se da en el momento revolucionario, por lo que la Iglesia no supo reaccionar y aceptó la fuerte y hábil política de Napoleón, quedando zanjado el problema para todo el siglo XIX, en España los bandazos políticos que se dan en este tiempo hacen que se haya planteado siempre el tema deficientemente.

Aunque se pueden adelantar decisiones del mismo Napoleón, de las Cortes de Cádiz y otras actuaciones, por la política absolutista de Fernando VII todo quedó en una situación de pendencia hasta la regencia de María Cristina, que es cuando se hace el primer programa desamortizador. MENDIZÁBAL, como pone patente en su *Memoria al Parlamento* al plantear su programa, tiene muy claro el modelo francés. Propone las acciones de supresión de los diezmos y la desamortización del patrimonio de la Iglesia, pero al mismo tiempo enuncia la obligación del Estado, ya que éste declara una confesionalidad sociológica y asume los gastos del culto. En la elección

de los medios establece: que se cree una Junta por Partido Judicial, que se encargue de arbitrar los medios más fáciles para recaudar del pueblo los gastos del culto y del clero parroquial. Asimismo, que las Diputaciones establezcan arbitrios para cubrir los gastos diocesanos del prelado, cabildo, etc. Finalmente, a nivel nacional, que se determine un presupuesto para gastos generales e imprevistos. Por tanto, el sistema de MENDIZÁBAL se calcaba en el francés, con tendencia a revertir en los usuarios, mediante arbitrios cobrados y controlados por órganos oficiales.

Este programa estaba ya elaborado previamente a la Constitución de 1837, que, unos meses antes, se había promulgado. Donde por una confesionalidad sociológica, se reconocía la obligación de «mantener el culto y los ministros de la religión católica que profesan los españoles» (art. 11). Asimismo, la Ley desamortizadora indica los medios para cubrir estos gastos: los rendimientos, con administración estatal, del patrimonio nacionalizado, y los tributos que se anuncian, y que llevan el nombre de «contribución del culto» y abonados por todos los contribuyentes como consecuencia del reconocimiento de la Constitución. Aunque de hecho, por problemas de organización, este impuesto quedó reducido a prorrogar el diezmo o medio diezmo hasta 1841. Volviéndose a establecer iguales recursos en la Ley de 1841 e insistiendo en la contribución del culto, que repercute en los contribuyentes en general.

En este tiempo se ha llegado a romper el antiguo sistema de financiación eclesiástica e intentado dar la solución que se había dado en Francia, haciendo del ministro del culto una especie de funcionario con sueldo, pero no llega a estabilizarse, en primer lugar porque no hay una Hacienda que científicamente lo asuma y, por tanto, sólo se dan soluciones empíricas que la inestabilidad política hace que no lleguen a consolidarse; luego se ha resuelto unilateralmente, sin acuerdo con la Iglesia, por lo que se encuentra una insatisfacción que, unido a la inestabilidad política, no pasaron nunca de ser soluciones provisionales. Así, pues, también en España existía la tendencia a reconocer una obligación para con la Iglesia, pero al mismo tiempo es clara la intención de que repercutiera en el creyente, aunque por la confesionalidad sociológica de la Constitución se incluya a todo ciudadano.

El segundo período, para definir el sistema económico, va a ser el de la política moderada, con la Constitución de 1845, que siguiendo los principios antecedentes se declara confesional y reconoce la obligación estatal de dotar el culto y con voluntad de dar a este problema una solución pactada.

En el Concordato de 1851 se dieron unas vías de solución del problema que luego no se concretaron por una falta de voluntad política, pero que podían haber dado líneas de desarrollo más eficaces. La Santa Sede partió de las siguientes premisas: el reconocimiento del derecho de la Iglesia a

adquirir, poseer y administrar toda clase de bienes; devolución de los bienes eclesiásticos no enajenados; establecer un sistema de dotación congruo, estable e independiente para el clero, y el que sus miembros no fueran considerados como funcionarios del Estado. Se atendieron todos los objetivos, concretándose la financiación de la Iglesia en un sistema mixto: por una parte, con fuentes de ingresos propios de la misma Iglesia; por otra, con una fuente complementaria estatal consistente en la imposición sobre las propiedades rústicas y urbanas y riqueza pecuaria, en la cuota necesaria para completar la dotación, una vez tomados en cuenta y valorados los rendimientos obtenidos por los recursos propios de la Iglesia. Impuesto que correspondía recaudar al propio clero, previo concierto con las provincias y pueblos. Recurriendo para su cobro forzoso, en caso necesario, a las autoridades públicas en vía de apremio reconocido en el fuero civil. Procedimiento recaudatorio que por el Decreto de 1855 se encomendó a las tesorerías provinciales de Hacienda, porque resultaba odioso hacerlo al clero. Esta fuente complementaria estatal observaba las características propias de un impuesto religioso, sobre ciertos objetos impositivos, en paralelo con los del Estado. Además, en aquel momento llegaba a suponer ingresos mayores que los demás capítulos propiamente eclesiales.

Bien podría haber girado hacia un sistema de impuesto eclesiástico análogo al de hoy día en Alemania, entonces sólo en embrión, pero tomó otra orientación por los avatares políticos de nuestra sociedad. Podría considerarse como antecedente, con las deficiencias que lógicamente tiene de concepción y fundamentación, del sistema que en los Acuerdos de 1979 se enuncian.

El cambio político, a los pocos años, pone en crisis los acuerdos alcanzados y se vuelve a la desamortización en 1855, que aunque es de carácter civil, afecta también a los bienes eclesiásticos, con lo que se desvirtúa lo concordado. Pasado este golpe y vuelto al momento anterior se firma el Acuerdo de 1859, cuyo «Convenio Adicional» establecerá los mecanismos de financiación de la Iglesia que básicamente han durado hasta la Constitución de 1978.

En este convenio adicional se generaliza algo que en el Concordato se había establecido sólo para los bienes que eran de difícil devolución. En estos supuestos se podían permutar los bienes de la Iglesia por «Inscripciones Intransferibles de la Deuda Pública del Estado al 3 por 100». Ahora, sin embargo, podrán cambiarse por «Inscripciones Intransferibles» todos los bienes que la Iglesia designe, a lo que se puede añadir la valoración de aquella parte, que los clérigos cobraban del impuesto religioso establecido en el Concordato. Operación que sólo en parte se permutó por láminas, por lo que en los presupuestos había una doble partida, una de las láminas y otra de simple asiento. De este modo, dejando el camino que se podía haber abierto para una autofinanciación de la Iglesia con un impuesto religioso,



se optó por pagar mediante dos partidas de la Deuda Pública, revirtiendo, por tanto, esta financiación íntegramente al Estado.

Este sistema durará hasta nuestros días, aunque ha habido momentos en los que ideológicamente se ha propuesto el principio de laicidad y la exoneración del Estado de estos gastos. Vamos, por ello, a ver cuáles son las principales orientaciones.

Lo más significativo fue el proyecto de la I República que, aunque no llegó a tener vigencia, marca una línea distinta de la que se ha seguido. Se estableció un Estado laico, con separación, lo que en las relaciones económicas incluía la prohibición de los poderes públicos de subvencionar ningún género de culto, y la consideración de las Iglesias como asociaciones de Derecho privado, con facultad de adquirir, administrar y ser titular de bienes.

Estas previsiones normativas no fueron ni aun discutidas en el Parlamento, por los cambios políticos que se siguieron, y que trajeron la restauración borbónica y, con ello, el sistema anterior de financiación de la Iglesia. Donde se vuelve a reconocer la obligación del Estado de financiar el gasto del culto, basado en la confesionalidad católica de la población, aunque se reconoce un régimen de tolerancia de cultos. En orden a la financiación de la Iglesia se dará el último paso para ligar esta financiación al presupuesto del Estado. Como el «Convenio Adicional» de 1859 había dado a la Iglesia la facultad de convertir los bienes eclesiásticos y el impuesto establecido en el Concordato en «Láminas Intransferibles» de la Deuda Pública en este momento se unifican las partidas del Presupuesto. El Estado no había emitido más que una pequeña cantidad de láminas, y para evitar dos partidas se acumula todo en la anotación que se hacía directamente y comienza a pagarse por un solo asiento de los Presupuestos Generales del Estado, la cual se transferiría por anualidades.

Con la II República llega el único período en el que no se establece una dotación para la Iglesia. Se da una clara tendencia a volver al sistema francés, del que se había partido en la época revolucionaria. Pero ahora, saltando el camino recorrido en el país vecino, se querrá trasplantar sin más la Ley de Separación de 1905 y retomar aquí la marcha hacia la laicización del Estado y la liberación de la obligación asumida de la dotación de la Iglesia. Así, pues, establecido el principio de laicidad y declarados los principios de libertad e igualdad, con reconocimiento de que las creencias religiosas no pueden ser objeto de privilegio, se viene a plantear el tema de la financiación de las confesiones siguiendo el modelo francés, y abandona y aun prohíbe todo tipo de dotación a los entes religiosos, indicando a su vez el plazo de dos años para liquidar la partida del presupuesto destinado a gastos religiosos. Asimismo declara de propiedad pública nacional los templos, toda clase de edificios y propiedades inmuebles destinados al culto católico, así como los muebles instalados en aquellas edificaciones. Todo

ello se considera del Estado como personificación jurídica de la Nación a la que pertenecen esos bienes. Pero como por su naturaleza siguen destinados al mismo fin de culto se confía su utilización a la Iglesia. Además, en adelante, las asociaciones religiosas se regirán por el Derecho privado, salvo en aquellas materias en las que se establezca una normativa especial.

Sin embargo, hay algo que se separa del sistema francés, y es clave para encauzar una independencia del factor religioso, esto es, las limitaciones que se establecen para las asociaciones religiosas y que les impiden su normal funcionamiento en la esfera del Derecho privado. Mientras en Francia se había promovido la creación de entes jurídicos para dar un cauce organizativo a las Iglesias, aquí, por el contrario, no sólo no se promueven personas jurídicas, sino que se establecen limitaciones y controles sobre cualquier adquisición o gasto.

No se sabe hacia dónde hubiera conducido este sistema, que sólo fue iniciado, pues con la guerra civil se restaura el antiguo de dotación, sin cambio sustancial. Aunque el susto sufrido llevó a pensar, como ideal, la autofinanciación, no aparece como voluntad real, pues no se dieron pasos para alcanzarlo.

### c) *Conclusiones*

En todo este tiempo, las relaciones económicas Estado e Iglesia se deben calificar de dotación simple. En su desarrollo ha habido problemas para crear un concepto de la financiación de los ministros de la religión. Lo lógico hubiera sido su derivación hacia los usuarios a través de algún tipo de impuestos, pero siempre se ha reconducido a una dotación directa del Estado. En la base ha habido dos ideas relacionadas: el principio de confesionalidad y el aspecto indemnizatorio con que se ha coloreado en todo momento. Dejando de lado la valoración que se haga de los distintos momentos, creemos que hay unas consecuencias que merecen destacarse:

Primero, que ha supuesto una forma de continuar el sistema económico benefical, a la que la Iglesia se había acostumbrado en la Edad Media, aunque la sociedad civil ya lo había superado.

Segundo, que el sistema económico de la Iglesia no ha avanzado. Los cauces que han surgido para crear un impuesto religioso que le diese independencia se han ido cegando y reconduciendo la financiación a compensaciones estatales, justificadas por la confesionalidad y por antiguas desamortizaciones, que venía a ser como rentas por los antiguos beneficios, y sin que la Iglesia creara su propia estructura económica.

Tercero, por todo ello, si la Iglesia quiere entrar en una sociedad actual necesariamente se ha de plantear, y con urgencia, el crearse una organización económica adecuada, sobre todo si pretende alcanzar un sistema de colaboración con el Estado.

### 3. EL SISTEMA DE COOPERACIÓN

Como hemos podido ver, el sistema español ha estado íntimamente unido a la implantación del liberalismo y a los subsiguientes cambios políticos. Ha seguido un camino propio hacia una financiación cada vez mayor del Estado, a diferencia de lo sucedido en los demás Estados europeos, donde han encontrado modos para que, de una u otra forma, repercutieran los gastos religiosos en los miembros de las confesiones. En Francia, mediante la creación de unos órganos de administración económica de los entes religiosos, con plena capacidad de actuar en el Derecho privado; en Alemania, mediante la creación de la figura de Corporación de Derecho público, con capacidad impositiva.

#### A) *Concepto*

La Constitución de 1978, al proponer un nuevo sistema de relaciones, tenía que dar un cauce progresivo a este tema y sacarlo del anquilosamiento en que había caído. Así que a la vez que se remodelaba el sistema político, era urgente dar una forma nueva y creativa a estas relaciones. Se ha abandonado, por fin, el sistema de confesionalidad y se han establecido unas relaciones basadas en la promoción de los derechos de libertad e igualdad en un Estado neutral y en una sociedad pluralista.

Este cambio exige la separación y la desaparición del sistema de dotación. Lo cual no requiere ni el enfrentamiento ni el desconocimiento, pero sí una independencia en la organización y en las actuaciones, con acercamientos en aquellos momentos en que los intereses de ambos se encuentren y pueda ser más efectivo actuar conjuntamente. La Constitución prevé estas actuaciones que denomina de cooperación. Expresión que no comprende sólo aspectos económicos, pero que por su importancia nos vamos a referir aquí.

El cambio que este nuevo sistema ha supuesto no es sólo cuantitativo, sino fundamentalmente cualitativo, pues plantea una orientación diferente. el tema religioso no origina una relación entre instituciones por sí mismo, ésta deberá ser de cada sociedad con sus súbditos y únicamente por la promoción de la libertad de éstos estará justificada una relación institucional de cooperación. Teniendo esta idea como base se hace necesario el mismo cambio terminológico. Pues la dotación es definidora de una época y de un sistema y la cooperación de otra muy distinta.

#### a) *Diferenciación terminológica*

Aunque la terminología sea algo accidental, estimo que, en este caso, se ha querido significar el cambio que se ha producido. Etimológicamente

dotar significa una liberalidad, aunque responda en el fondo a algún motivo unido a la idea de justicia. Pero es la acción de una parte que lleva una actitud positiva, mientras que la otra tiene sólo actitud pasiva. Se había llegado a una fase de pura pasividad de la Iglesia, aun renunciando a aquella primera idea de deber del Estado por alguna deuda. Cada vez la justificación era más lejana, y la acción del Estado de mayor liberalidad, produciendo en consecuencia una dependencia.

Cooperar, sin embargo, etimológicamente es indicativo de un trabajo común en el que cada uno pone su participación económica o de servicios, por lo que aquella aportación económica debe tener un carácter de justicia inmediata, por cuanto es contrapartida de un servicio que se presta directamente a la sociedad.

#### b) *Diferenciación real*

El estudio del significado de las palabras suele abrir la puerta de la diferenciación de los conceptos y aun de los mismos hechos. En esta ocasión, con una distinta terminología, se ha querido diferenciar dos épocas históricas, dos realidades distintas y dos diversas concepciones de las relaciones Estado-Iglesia. La dotación había llegado a ser, en la concepción general, una pura liberalidad del Estado, aunque se pudieran alegar lejanas justificaciones como la de la indemnización por antiguas desamortizaciones, la de la confesionalidad que venía a crear la necesidad de un servicio a los ciudadanos creyentes o más modernamente conceptos no claramente definidos, como el de servicio público, acción en favor de la Nación, etc., que siempre aparecían como algo abstracto. Pero que traían, como consecuencia, el suplir a la Iglesia en la organización de su economía, por lo que ésta se ha encontrado en los momentos actuales sin una adecuada financiación.

La cooperación ha de responder a una distinta técnica de relación, en la que no se descarta una valoración del factor religioso en cuanto actuando en el marco social, y que, como con otros factores de influencia social, ha de intervenir el Estado. No está exenta de una cierta postura de liberalidad por parte del Estado hacia este fenómeno, pero en el marco de su programa y como defensor de la democracia y promotor del pluralismo social. De aquí que se pueda extender su campo de acción tanto al individuo como a los grupos en los que actúa el ciudadano.

La cooperación, aunque tenga notas de liberalidad, está revestida de un aspecto de deber, en cuanto promueve «las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas» (art. 9, 2). En este campo se puede entrar en cooperación con las instituciones religiosas en cuanto que a través de ellas los súbditos desarrollan su libertad religiosa. La cooperación exige que la institución que coopera esté bien estructurada y que realice su función dentro de los límites

del ejercicio de la libertad. Así, la cooperación va a exigir a la Iglesia católica que se estructure bien económicamente, pues no van a ser ayudas de subsistencia, sino sólo en cuanto realizador de actividades de promoción de la libertad religiosa en los diversos planos que le corresponda.

## B) *Normativa*

El desarrollo de esta materia debemos estudiarlo en tres planos: en primer lugar, la enunciación que hace la Constitución, que determina las bases en que se apoya y el contenido que ha de comprender; luego se desarrolla en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, que viene a determinar las condiciones y formas de estas relaciones; y, por fin, tenemos que ver la materia acordada donde se concretará el diferente contenido de la cooperación.

### a) *Normativa constitucional*

Consciente la Constitución que era necesario dar un nuevo cauce a las relaciones con el factor religioso, viene a establecer las bases para ello: en primer lugar, se cambia hasta la misma terminología, y luego se establecen los principios en los que se ha de basar.

Para designar estas relaciones usa el término cooperación que, en un sentido amplio indica todos los aspectos de las relaciones Estado e Iglesia, pero que aquí nos concretamos sólo al económico, con lo que viene a inaugurar un nuevo fundamento y unas nuevas formas de relación que estimo cualitativamente diferentes de las anteriores. Porque se basan en una concepción neutral del Estado respecto al fenómeno religioso y con una visión ideológicamente pluralista, esto es, por cuanto que abre unas vías de formación y realización de la persona humana. Al Estado le interesa el ciudadano como súbdito, y entra en relación para el desarrollo de sus derechos fundamentales. Pero cuando éste ejercita el derecho de libertad religiosa dentro de un grupo organizado, el Estado tendrá que entrar en contacto con las Confesiones, pero sólo subsidiariamente, es decir, en cuanto promueven una opción libre religiosa para los ciudadanos. De aquí se deriva el contenido que ha de tener la cooperación, que será promover y garantizar las condiciones en los que se desarrollan los derechos fundamentales de las personas y remover los obstáculos que dificulten su pleno disfrute.

### b) *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa*

Como norma de desarrollo de la Constitución regula las relaciones con las confesiones, pero sólo en sus principios, pues el tratamiento preciso por mandato constitucional queda encomendado a los acuerdos o convenios de cooperación específicos que se firmen con cada una de las confesiones.

Se establece como principio de estas relaciones que en todo momento se «respete el principio de igualdad» (art. 7, 2), que se tenga en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad y que se trate de confesiones inscritas en el Registro y que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo (art. 7, 1). Acuerdos que exigen el dictamen de carácter preceptivo de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (artículo 8).

Siendo la forma mediante acuerdos o convenios, y pudiendo hacerse individualmente con cada confesión o con varias en asociación. La Ley, sin embargo, no determina estas formas como las únicas, pero ciertamente serán las más frecuentes y responden bien al concepto de cooperación.

### c) *Derecho acordado*

El desarrollo de esta cooperación con la Iglesia católica se llevó a cabo a través de los Acuerdos de 1979, conocidos por todos, entre los que está el económico, que ha tenido algunas concreciones y que vamos a examinar aquí.

Los firmantes del Acuerdo son conscientes del cambio que se ha producido y de la dificultad que hay para llevarlo a la práctica, por dos causas fundamentales: uno, porque el cambio político con el asentamiento de la democracia exigía andar paso a paso, sin precipitaciones; otro, porque era necesario llevar a cabo la reforma fiscal para asentar en un sistema hacendístico moderno estas relaciones de cooperación. Por lo que, en verdad, siguiendo la terminología del momento, dejaron aparcada esta reforma. Aunque conscientes de la dificultad, dejan la vía expedita para que en su momento se produzca el cambio, para lo que señalan las fases y la obligación de ir pasando, desde una situación de dotación simple al de colaboración avanzada, cuando la Iglesia tenga estructurado su propio sistema de financiación.

### C) *Cooperación económica*

La Constitución señala la cooperación como un sistema de relación también en materia económica. Este aspecto ha sido el punto que había creado la mayor conflictividad en los últimos tiempos. Pero ahora se hace necesario situar esta cooperación dentro del marco de la neutralidad del Estado y como elemento de promoción de las condiciones para el desarrollo de la libertad religiosa y de remoción de obstáculos que puedan lesionar el derecho de los ciudadanos. Para ello ha de tener su justificación en la Constitución y respetar unos principios.

a) *Principios*

La cooperación económica tiene que tener un nuevo significado, es decir, ha de dejar de ser una subvención para mantener las confesiones y ha de adquirir la naturaleza de una promoción de la persona para el desarrollo de sus derechos. Por tanto:

- 1) Es cualitativamente distinta del sistema anterior, por cuanto no se ordena a sustentar las confesiones, respondiendo a la confesionalidad de la población, sino que se dirige a una colaboración, en cuanto desarrollo del orden socio-religioso relevante, para la promoción de la democracia y el pluralismo. De este modo, el Estado entra en diálogo con las fuerzas sociales, aun con las de carácter religioso.
- 2) Lo religioso, en cuanto promoción de un derecho fundamental, que comprende lo más íntimo de la persona, puede ser objeto de protección y fomento. Dentro de esta esfera está la promoción de toda ideología en cuanto desarrolla una función social.
- 3) Se ha de considerar, por tanto, en cuanto promoción de la persona. El Estado protege al ciudadano y entra en relación inmediata con él, en cuanto titular de un derecho fundamental, relacionándose con las instituciones religiosas, sólo de forma derivada, porque constituye un medio adecuado para el desarrollo de la libertad religiosa.
- 4) La actuación estatal se rige por el principio de neutralidad, pues no entra en el juicio de valoración del factor religioso, sino únicamente como factor social donde la persona ejercita un derecho, y facilita a ésta una educación en la libertad.
- 5) Esta libertad religiosa es un elemento diferenciador para las personas, por lo que es necesario que la igualdad actúe como elemento de complementariedad. De este modo, la igualdad es una forma de disfrutar del derecho de libertad proporcionando iguales medios de disfrute a todos.
- 6) Las relaciones económicas que se desarrollan en el marco de la cooperación exigen la separación entre el Estado y las Confesiones religiosas. Entrando a colaborar el Estado en tanto en cuanto sea promoción de derechos que afecten al medio social y tenga interés para la colectividad.
- 7) Por todo lo cual, sólo queda constitucionalizada aquella cooperación que se ordena a la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en las que se integran sean efectivas y reales, y cuanto supongan la remoción de obstáculos que impidan su pleno disfrute.

## b) *Justificación*

El tener que basar la cooperación en un sistema de separación obliga a superar los antiguos motivos de la dotación y buscar nuevas razones para justificar el nuevo modo. De esta problemática es consciente el Acuerdo Económico con la Iglesia Católica, cuando en su preámbulo dice que: «El Estado no puede ni desconocer ni prolongar indefinidamente obligaciones jurídicas contraídas en el pasado», pero al mismo tiempo cree necesario encontrar otros puntos de apoyo a este tipo de cooperación, ya que dado el espíritu que informa las relaciones entre la Iglesia y el Estado en España resulta necesario dar nuevo sentido, tanto a los títulos de la aportación económica como al sistema, según el cual dicha aportación se lleva a cabo.

Este nuevo sentido, que tan sutilmente se enuncia, estimamos que no debe buscarse en razones históricas, que han conducido estas relaciones económicas por conocidos derroteros; ni en motivos filosóficos, sino en la misma normativa constitucional, que manda en el artículo 16.3 que «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». Así, pues, siguiendo a LLAMAZARES, creemos que su base está en la personalización de las relaciones que ha impuesto la regulación de esta materia. Por lo que cuando la Constitución manda esta cooperación, está haciendo referencia a la garantía y promoción del derecho fundamental de libertad ideológica, que ha de ser fomentado adecuadamente. Por ello, esta cooperación se fundamenta en el hecho de que los ciudadanos puedan adquirir la formación conveniente para el desarrollo de su personalidad, y lo religioso recibirá apoyo en cuanto va a servir a esta finalidad.

Esta orientación constitucional, que es la base de la cooperación con las Confesiones religiosas, no quiere decir que excluye otros aspectos específicos que pueden ser objeto de colaboración económica, siempre que de algún modo estén unidos o relacionados con el ejercicio de los derechos fundamentales, que en ocasiones se concretan en actividades como la educación, beneficencia, asistencia u otras formas sociales de desarrollo de las personas.

## c) *Coherencia*

La cooperación con las Confesiones presenta dificultades en el momento de concretarse, por la necesidad que tiene de armonizar todos los derechos fundamentales. Para ello, previamente, es necesario señalar que cabe una distinta interpretación de los principios, ya que la Constitución se ha de considerar como un marco de coincidencias suficientemente amplio, para que dentro de él quepan opciones muy diversas (S.T.C 8-4-1981).



Pero se exige llenar de contenido cada uno de los derechos fundamentales y luego armonizar los distintos derechos, para que haya coherencia entre ellos.

En este disfrute de derechos encontramos en primer lugar la libertad religiosa, que trae consigo alguna valoración positiva del factor religioso e inclina a una cooperación con las confesiones como objeto de promoción de los derechos fundamentales, pero ha de comprender limitación de la confesionalidad o al menos de la interpretación que se hace de ella. La cooperación únicamente tiene justificación como promoción del principio de libertad ideológica, y corresponde a los poderes públicos facilitar los medios para que todo ciudadano pueda ejercitarlo. Sólo dentro de los límites exigidos para este derecho fundamental, lo religioso puede merecer apoyo del Estado.

En segundo lugar, hay que considerar el principio de igualdad. Donde hay que tener en cuenta sus dos ámbitos de comprensión, es decir, igualdad para todas las ideologías e igualdad para todas las confesiones. El principio de igualdad no resulta lesionado cuando a supuestos distintos se aplica una diversa normativa, sino cuando esto se hace sin una justificación objetiva y razonable. Así, pues, para que se pueda aplicar una normativa diferente es necesario justificar el fundamento de la diferencia entre el hecho que se alega y la diversidad normativa. Actitud que ha de ser especialmente razonada cuando se trata de elementos prohibitivos de discriminación enunciados en el artículo 14, como la religión. Se pueden dar, no obstante, supuestos de hecho que justifiquen un diverso trato, pero más que en cualquier otro «para verificar la diferencia entre los supuestos de hecho, debe partirse del carácter razonable y teleológicamente fundado del factor a través del cual la diferencia se introduce» (S.T.C. 21-12-1982).

En los dos planos que hemos distinguido creemos que se da un distinto comportamiento. Primero en la actuación que, por su naturaleza, adoptan los creyentes y los no creyentes, son comportamiento justificativos de una distinta regulación, que puede derivarse de la misma Constitución cuando habla de diversas formas de cooperación, concretados mediante Acuerdos o Convenios. Segundo, en relación a las confesiones, ya que constitucionalmente se establecen formas de cooperación según la naturaleza y modo de ser de cada confesión, lo que muestra la existencia de supuestos de hecho objetivos y razonablemente fundados para establecer una diversidad dentro de este marco.

#### D) EL SISTEMA ACORDADO

La Constitución no ha venido a suprimir las ayudas económicas a las Confesiones religiosas, sino a proporcionarles una fundamentación y razón de ser. Al mismo tiempo que abre vías para desarrollar un Derecho acor-

dado, a través del cual toda Confesión que reúna las condiciones exigidas en la regulación pueda firmar acuerdos económicos, conforme a su naturaleza y programa de actuación.

Hasta el momento, únicamente se han firmado con la Iglesia Católica, y el Acuerdo económico constituye, hoy día, la normativa básica para la financiación por parte del Estado de esta Confesión. Este Acuerdo ha supuesto un nuevo modo de tratar el tema, aunque reconoce un paso gradual, señalando situaciones transitorias «en razón de las obligaciones jurídicas contraídas en el pasado», pero anuncia que no deben prolongarse indefinidamente, sino que es necesario inaugurar una situación conforme al marco constitucional. El Acuerdo es consciente de la necesidad de reestructurar todo el tema, para lo que trata de buscar un nuevo método tanto de los títulos de la aportación económica como del sistema según el cual dicha aportación se lleva a cabo.

#### a) *Título de la aportación*

Consciente el Acuerdo de la postura que se ha de tomar, justifica el título de la aportación en el respeto a los derechos humanos, alineándose así, en el campo de los derechos constitucionales y comprometiéndose el Estado a colaborar con la Iglesia Católica en la consecución de un adecuado sostenimiento económico, con «respeto absoluto del principio de libertad religiosa» (art. II.1).

El fundamento de la ayuda se enmarca en el derecho constitucional, lo que presupone una valoración del fenómeno religioso, no directamente, esto es, en cuanto valoración de su naturaleza religiosa, sino como un factor operante en la sociedad, y en cuanto que a través de él se garantiza y fomenta el ejercicio de un derecho fundamental. La cooperación, por tanto, tiene un carácter restrictivo, en tanto que valoración de lo religioso como derivación del ejercicio de un derecho fundamental del ciudadano a optar o no por una creencia. Sólo en cuanto es necesario para la realización de este derecho y en razón a él merecerá un tratamiento jurídico específico.

Esto no excluye que pueda darse cooperación en otros sectores, dentro del respeto a los derechos fundamentales, no por mandato constitucional, sino por otros títulos, esto es, por cuanto las asociaciones religiosas realizan actividades sometidas a una especial protección como la beneficencia, docencia, asistencia social, etc., que no son por su carácter religioso, sino por la función social que tienen esas actividades, y que, como otros entes, pueden realizar igualmente esta actividad y recibir ayudas y subvenciones.

## b) *Sistema para llevarlo a cabo*

No sólo era necesario cambiar el fundamento de la aportación, sino también el sistema. La historia de esta ayuda había ido caminando hacia la simple consignación en los presupuestos del Estado, que es el método más comprometido de confesionalidad. Era, por tanto, necesario, si se establece un Estado neutral, adoptar una forma significativa de la mutua independencia, e indicativa de que no se ordenaba a sostener algún sentimiento confesional, sino, por el contrario, a promocionar directamente la libertad, aun en el aspecto religioso.

Para dar el paso de una situación a otra se actúa con una cierta prudencia, estableciendo fases en las que, partiendo de una forma de dotación, al modo tradicional, se va pasando a un sistema de designación voluntaria, creando un modo de apuntamiento de los usuarios, para que se pueda llegar al de aportación voluntaria y libre. En las tres primeras fases, todavía estamos en momentos de dotación por parte del Estado. La primera sin determinación de interesados; la segunda y tercera, con señalamiento de las personas que quieren colaborar. La última fase, libre el Estado de todo compromiso, hay una directa relación de las Confesiones con sus miembros. Este avance progresivo, por fases, sólo se ha convenido con la Iglesia Católica y, probablemente, sólo vaya a afectar a esta comunidad, pues la mayoría de las otras Confesiones, como no han tenido antecedentes, parece que prefieren pasar directamente a la fase de relación inmediata con sus súbditos, para exigirles una aportación económica. Aunque, debemos señalar, que ha habido proyectos de acuerdo de algunas Confesiones, que han indicado su voluntad de participación en las formas de dotación de la segunda y tercera fase.

En todos los estadios, también en el cuarto, se puede dar una cooperación económica entre el Estado y la Iglesia. En la cuarta fase no será mediante ayudas de subsistencia, pero no hay impedimento para que se den otros motivos para la colaboración. Las ayudas económicas estatales, en los distintos momentos, con diversa naturaleza y forma, pueden ser:

Directas, consistentes en aportaciones positivas, ya mediante una consignación en los presupuestos del Estado, ya mediante una asignación del porcentaje del rendimiento de algún impuesto, como, por ejemplo, se establece en el sistema italiano para fines sociales, humanitarios, religiosos y de ayuda al tercer mundo administrados por la Iglesia, ya mediante otras formas de colaboración.

Indirectas, de carácter pasivo, consistentes en exenciones y beneficios fiscales concedidos a las personas físicas y jurídicas que realicen actividades de carácter social, que por carecer de fines lucrativos están primados con beneficios de carácter fiscal.

No se regulan, ni siquiera se prevén ayudas indirectas activas que se

deriven, como en el caso alemán, del establecimiento de cargas fiscales eclesiales cobradas con la colaboración de la organización estatal. Hasta el momento, no se ha optado por esta vía, aunque creo que no se debería descartar, por esa tendencia que ha mostrado la evolución de estas ayudas a repercutir en los creyentes de cada confesión, y aun a hacer obligatoria tal contribución.

### c) *Implantación*

Cuando se firmó el Acuerdo había una conciencia de que el sistema de dotación directa no era acorde con la nueva normativa, pero al mismo tiempo se vio, de una forma original en España, que era necesario andar gradualmente, como había sucedido en Europa, para llegar a transferir esta carga a los creyentes. Por esto, si analizamos las diversas fases del Acuerdo, vemos que se dan pasos medidos hacia un sistema definitivo, al que se debe llegar. Aunque el alcanzar la última fase no parece que se mire con optimismo, si advertimos la generalidad de su enunciación y la falta de determinación de los medios para llegar a él. La forma, como se propone, aunque se trate de la voluntad de la parte interesada en conseguir la autonomía financiera, aparece como un fin utópico, no obstante, se decide a poner en marcha el proceso por fases progresivas para llegar a esa meta.

En el análisis de su implantación no vamos a extendernos en la problemática de cada una de las fases, únicamente vamos a apuntar los elementos prevalentes de cada momento, para ver si se dan pasos precisos hacia la colaboración.

La primera fase, ciertamente, ha sido la continuación del sistema de dotación tradicional, con la única variante de que se da una cantidad «con carácter global y único» (art. II.4). El fin de esta fase se pensó que fuera a los tres años, aunque siempre considerando que, si no se llegaba a un buen momento de desarrollo democrático, el Estado podría prorrogarlo.

La segunda fase, que comenzará con la Ley de Presupuestos para el ejercicio de 1988, se caracteriza por ser también un sistema de dotación, aunque con la manifestación, por parte de los creyentes y persona que quiera colaborar con las confesiones, de su voluntad de cooperar con una confesión religiosa. Esta forma de dotación viene descrita en la Disposición adicional quinta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado \*, y será

---

\* Ley 33/1997, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988:

#### DISPOSICIONES ADICIONALES

##### *Asignación tributaria a fines religiosos y otros*

*Quinta.* Uno. En ejecución 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, a partir

destinando un porcentaje del rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a fines religiosos y a otros fines de interés social. Porcentaje que se fijará en la Ley de Presupuestos de cada año, durante los tres siguientes, y se aplicará sobre la cuota íntegra del impuesto resultante de las declaraciones anuales presentadas por los sujetos pasivos. Siendo el porcentaje a aplicar en el primer período impositivo de 1987 el 0,5239 por 100. Cantidad que se puede destinar, a voluntad del declarante, al sostenimiento de la Iglesia Católica, ya que con las otras Confesiones no se han firmado acuerdos en este sentido, cuando los sujetos pasivos del impuesto indiquen en su declaración este destino del porcentaje señalado. Durante este segundo período, que durará hasta 1990, se consignarán en los Presupuestos del Estado las cantidades necesarias si las declaraciones

---

de 1988, se destinará un porcentaje del rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a fines religiosos y a otros fines de interés social.

Dos. Dicho porcentaje se fijará en la Ley de Presupuestos de cada año y se aplicará sobre la cuota íntegra del Impuesto resultante de las declaraciones anuales presentadas por los sujetos pasivos.

A estos efectos, se entenderá por cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas la resultante de aplicar sobre la base imponible del tributo, definida conforme al artículo 13 de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, la tarifa establecida en el artículo 28 de la misma Ley.

Tres. El porcentaje aplicable en las declaraciones correspondientes al período impositivo de 1987 será el 0,5239 por 100.

Cuatro. Los sujetos pasivos podrán indicar en la declaración su voluntad de que el porcentaje correspondiente a su cuota íntegra se destine:

a) A colaborar al sostenimiento económico de la Iglesia Católica, o

b) A los otros fines que establece el apartado uno de esta disposición.

En caso de que no manifiesten expresamente su voluntad en uno u otro sentido, se entenderá que optan por los fines de la letra b).

Cinco. Durante el período de tres años a que se refiere el párrafo segundo del apartado cuatro del artículo II del Acuerdo citado con la Santa Sede, la dotación presupuestaria a la Iglesia Católica se minorará en la cuantía de la asignación tributaria que aquélla reciba en virtud de lo previsto en esta disposición. La minoración se efectuará con cargo al rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en cada ejercicio.

Los recursos percibidos en virtud de este sistema por la Iglesia Católica durante 1988, 1989 y 1990 no serán inferiores a la dotación presupuestaria recibida en 1987, actualizada anualmente.

Seis. A partir de 1991 y en tanto operan las previsiones del apartado cinco del artículo II del Acuerdo con la Santa Sede, el sistema de dotación presupuestaria a la Iglesia Católica quedará definitivamente sustituido por el de asignación tributaria. Cada año, la Iglesia Católica recibirá mensualmente, en concepto de entrega a cuenta, una dozava parte de la asignación tributaria correspondiente al penúltimo ejercicio presupuestario anterior. Esta cantidad se regularizará definitivamente cuando se disponga de los datos definitivos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del ejercicio correspondiente.

Siete. Lo establecido en la presente disposición se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 12/1981, de 13 de mayo, de Concerto Económico con el País Vasco, y en el Decreto-Ley 16/1969, de 24 de julio, por el que se regula la aportación de Navarra al sostenimiento de las cargas de la nación y la armonización de su régimen fiscal con el del Estado.

Ocho. Se autoriza al Gobierno para dictar, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, las normas de desarrollo y aplicación de cuanto se establece en la presente disposición.

(B.O.E. núm. 307, de 24 de diciembre de 1987, págs. 37825-37826.)

de los sujetos pasivos no alcanzaren para proporcionar a la Iglesia Católica el monto que hasta ahora venía recibiendo como dotación del Estado.

La tercera fase comenzará a partir del ejercicio de 1991, y en tanto operen las previsiones del artículo II.5 del Acuerdo con la Santa Sede, el sistema de dotación para esta Confesión quedará definitivamente sustituido por el de asignación tributaria. Aunque en este momento se suele empezar a hablar de colaboración, estimo que la terminología no es apropiada, pues se trata de una participación en los impuestos estatales, aunque alcance únicamente a aquella parte que los ciudadanos, voluntariamente, orienten para ayudar a las Confesiones. Por tanto, aunque hay una tendencia a repercutir, de alguna forma, el sostenimiento del culto sobre los mismos usuarios, sin embargo, se trata de un acto de liberalidad del Estado, pues se desprende de parte de sus impuestos.

En la cuarta fase, cuando la Iglesia tenga su propio sistema de recursos suficientes para la atención de sus servicios (art. II.5), y se acuerden formas de colaboración para otros fines, estimo que será cuando se pueda hablar, propiamente, de la forma de cooperación que la Constitución manda, como modo de relaciones con las Confesiones religiosas.

#### 4. CONCLUSIÓN

Si a modo de resumen lo examinamos comparativamente con los nuevos Acuerdos italianos de Villa Madama, creo que éstos han sido más avanzados y precisos. Han venido a marcar formas concretas de financiación, creando unas instituciones de administración y control de toda la economía de la Iglesia. Las ayudas del Estado, mediante un porcentaje asignado de un impuesto, afectado a fines humanitarios, asistenciales, socorro al tercer mundo y religioso, tienen un claro matiz de cooperación, pues no se orientan, directamente, a la subsistencia de la Iglesia, sino a que la Iglesia realice una labor humanitaria, ya mediante asistencia a necesitados, ya mediante la promoción del derecho de libertad religiosa.

En conclusión, estamos iniciando el camino hacia el sistema de cooperación. En el trayecto se distinguen dos fases, una de dotación de la Iglesia Católica para la subsistencia, mientras carezca de un sistema financiero suficientemente estructurado; y otra de cooperación, que se dará cuando la Iglesia haya llegado a tener suficientes recursos. Entonces no se le darán recursos para su subsistencia, sino para otros fines, que tendrán que revestir algún carácter asistencial, humanitario, de promoción del derecho de libertad ideológica, etc. Solamente cuando se haya llegado a esta última situación, que es la que aparece en el Acuerdo económico, como algo a alcanzar en un futuro, sin limitación, y como ideal, podremos decir que se ha entrado en el sistema de cooperación querida por la Constitución.