

LA FINANCIACIÓN DIRECTA DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS POR EL ESTADO ESPAÑOL

Manuel ALENDA SALINAS
Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad de Alicante

El transcurso del tiempo se está encargando de ir desvelando –y puede que también sea la causa determinante de ello, por la evolución social y jurídica acaecida desde su firma– la existencia de ciertas disfunciones entre los Acuerdos suscritos por el Estado español con la Santa Sede y nuestra Ley Fundamental de 1978; desajustes que parecen hallar su razón de ser en el tiempo a que se contraen los Acuerdos y la filosofía que impregna la actuación del Estado en ese momento. No podemos olvidar que nos encontramos ante un incipiente Estado democrático, en el que el consenso entre las fuerzas políticas constituye la forma normal de actuación, todo con el fin de darnos los españoles un sistema democrático con su correspondiente régimen de libertades públicas. Son los tiempos de ‘la transición’, y ese consenso se convierte también en elemento rector de las relaciones del Estado para con la Iglesia católica, de manera que no se solivianten los ánimos de los que profesan tal religión, dejando las cosas prácticamente igual que estaban en cuanto a la situación privilegiada que históricamente ha disfrutado tal confesión y no realizando más que un “lavado de cara” en cuanto a las apariencias externas. Ese consenso puede servir para explicar muchas cuestiones, pero también para darse cuenta de que en la actualidad es necesario ser mucho más radicales en la defensa de los principios y valores democráticos, ahora que podemos considerar que estamos ante una democracia fuerte, ante un sistema consolidado de derechos fundamentales y libertades públicas, los cuales no constituyen el objeto en exclusiva de la Constitución, sino que todo ello conforma un cúmulo de valores que exigen de una adaptación a los tiempos y representan, en definitiva, una evolución de la propia Ley Fundamental.

En este sentido, ciertos “sacrificios” a los que enseguida pasaremos a referirnos que, en su día, puede que estuvieran más o menos justificados, en aras del establecimiento y la pervivencia del régimen de libertades, hoy no lo estarían tanto desde la consolidación de ese sistema, porque tales ‘sacrificios’ en favor del mismo podían

traducirse, en ocasiones, en detrimento de algunos derechos individuales, al menos en su aplicación concreta práctica, y ello aunque pudiera considerarse que los mismos constituyen supuestos excepcionales o que pueden ser ocasionales en su ejercicio; pero lo cierto es que la calidad del derecho no radica en su normalidad o rareza sino en el contenido indiscutible que lo conforma.

El Estado, que cedió ante determinadas peticiones de la Iglesia católica, no se sabe bien si movido de "superiores intereses", o porque no fue consciente de las consecuencias que tal actuación podía conllevar, acordó, entre otras cosas, que el matrimonio canónico produjese efectos civiles, haciéndolo de forma incondicionada, cuando la realidad práctica posterior se ha encargado de demostrar –al menos desde instancias oficiales tales como la Dirección General de los Registros y el Notariado y el Consejo de Estado– que no es una exigencia del contenido esencial del derecho de libertad religiosa el que el matrimonio religioso produzca efectos civiles; y tal reconocimiento automático ha resultado en detrimento de quienes quieren contraer tal tipo de matrimonio sin que ello les suponga pérdida de pensión de viudedad alguna; e incluso puede dar lugar a determinadas figuras delictivas contraer un matrimonio canónico –o autorizarlo–, que podría tener perfecta cabida en el ordenamiento canónico, pero no en el estatal, cuando sin embargo podrían haberse arbitrado mecanismos para que tal matrimonio pudiese serlo a los meros efectos intraconfesionales, concediendo un mayor grado de libertad religiosa al ciudadano. Igualmente, se comprometió el Estado a contratar y, en su caso, no renovar a los profesores encargados de la impartición de la enseñanza de religión católica en los centros públicos en los niveles de educación básica, con las consecuencias de todas conocidas –que han llevado al planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad–, al entrar en juego la libertad de creencias del profesor en la relación Iglesia-Estado plasmada en el respectivo Acuerdo.

Otra de las cuestiones –la que constituye el objeto de este modesto trabajo– que va resultando cada vez más discutida es la de la aportación económica directa del Estado español a la Iglesia católica. En virtud de la misma, tal confesión viene recaudando en los últimos años más de veinte mil millones de pesetas anuales de los presupuestos generales del Estado (así, recibió 21.319.608.000 pesetas en el año 2.000; 21.746.004.000 ptas. en el 2.001 y la previsión de 22.180.924.076 de equivalencia en ptas. para este año 2.002). Las

demás Confesiones religiosas, incluidas las que tienen suscrito Acuerdo con el Estado español, no reciben por esta vía absolutamente nada. Esta diferencia de trato, mientras que para algunos autores es perfectamente ajustada a la Constitución y sin que resulte discriminatoria; para otros, no puede considerarse acorde con la Carta Magna.

¿A través de qué instrumentos o medios jurídicos se obtiene esta financiación por la Iglesia católica? ¿Está la misma justificada? El instrumento normativo que hace factible esta financiación, como es sobradamente conocido, es el Acuerdo sobre asuntos económicos, de 3 de enero de 1979, suscrito por el Estado español con la Santa Sede y, en concreto su artículo II. Este Acuerdo planteó un importante reto a la doctrina científica, cual era el de desentrañar el significado de las palabras contenidas en el preámbulo del mismo, en particular las que señalan que "dado el espíritu que informa las relaciones entre Iglesia y 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 lleve a cabo", así como determinar si la concreta regulación era fiel a tales palabras preliminares. Cuestión fundamental es si el Acuerdo, formalmente constitucional al haberse suscrito el 3 de enero de 1979, podía considerarse acorde también materialmente a la Carta Magna, al haberse venido elaborando paralelamente a ésta.

a) "El nuevo sentido de los títulos de la aportación económica"

Los autores, desde muy temprano, se esforzaron por hallar el fundamento—"el nuevo sentido de los títulos de la aportación"— de la financiación directa del Estado a la Iglesia católica, pudiéndose distinguir entre quienes siguen un fundamento de tipo histórico, ya sea el de la compensación por las pasadas desamortizaciones decimonónicas o el de residuo de la confesionalidad del Estado español, posiciones que son claramente minoritarias y en franco retroceso, por no decir que prácticamente abandonadas; y aquellos otros autores que se apoyan en otro tipo de razones más actuales; no ha faltado tampoco quien ha puesto de relieve que la aportación económica directa tiene visos de poder resultar contraria a la Constitución. Este es el tema que en la actualidad puede considerarse nuclear en la materia: la constitucionalidad o no del Acuerdo en el punto que nos ocupa.

Empezando por los fundamentos de carácter histórico, en nuestra opinión el rechazo o abandono de los mismos prácticamente por la totalidad de la doctrina, aparte de las razones técnico-legales o lógicas consistentes en que es imposible que pueda existir un capital capaz de generar tamaña renta en el tiempo cuando de la compensación por las desamortizaciones se trata, responde también a un deseo de abandonar cualquier tipo de razón, título o fundamento que, aunque sea mediata o indirectamente, pueda rememorar o representar un resquicio de la confesionalidad que durante tantísimo tiempo ha caracterizado al Estado español. Porque lo cierto es que esa causa, compensadora de la desamortización, no obedece en último término sino a una mala conciencia histórica —y que va contra la propia Historia—, sobre la que planearon la excomunión y otra serie de advertencias "eclesiásticas"; y que desde luego no se sostenía por postulados estatales en los tiempos de marcada aconfesionalidad de todos conocidos. Por ello, posiblemente como dice el Prof. Souto Paz, puede dudarse de que la razón originaria de la dotación del clero fuera tanto la expresada compensación por la pérdida de los bienes de las "manos muertas" eclesiásticas, como una política de signo regalista con la que "atraerse" al clero secular. En cualquier caso, en el Concordato de 27 de agosto de 1953 sí se señaló que "la dotación económica del Estado a la Iglesia se realizará a título de indemnización por las pasadas desamortizaciones de bienes eclesiásticos y como contribución a la obra de la Iglesia en favor de la Nación".

Por lo que respecta a los fundamentos 'actuales', los mismos persiguen con afán un acomodo constitucional a la financiación directa; hallándolo algunos autores en la libertad religiosa —unos entendiéndola como principio, otros como derecho—, por sí sola, o aderezada de las características que le ha dado el constituyente con arreglo al propio art. 16.3, o el 9.2, ambos de la CE; preceptos estos últimos, en sus concretos apartados, que, por otro lado, hay quienes sustentan hasta el punto de convertir en causal único y autosuficiente a la hora de encontrar el tan citado fundamento.

En el fondo del tema, tal y como ha puesto también de relieve la doctrina científica, late el distinto planteamiento que supone el que la libertad religiosa se conciba como un derecho-libertad o como un derecho-prestación. Si se participa de la opinión de que la configuración constitucional de la libertad religiosa responde a la de un derecho-libertad, el art. 16.3 CE podrá obedecer, lo mismo que el

9.2 CE, a la previsión de tener que hacerse uso por parte de los poderes públicos, cuando se requiera, de las denominadas prestaciones coadyuvantes, pero no así a que la libertad religiosa haya sido configurada como un derecho-prestación, porque no se entiende que el Estado pueda llevar a cabo prestación alguna en la materia cuando el mismo es calificado de incompetente en materia religiosa y el propio Tribunal Constitucional ha señalado que el principio de aconfesionalidad del Estado impide cualquier tipo de confusión entre las funciones públicas y las religiosas. No cabe, pues, que la aportación económica del Estado a la Iglesia se deba a un contenido prestacional insito en el derecho de libertad religiosa, lo único que encuentra cobijo constitucional es el uso de técnicas prestacionales en promoción o garantía de un mejor ejercicio de este derecho, lo cual ya es externo al mismo. La libertad religiosa ha sido tradicionalmente configurada como un derecho de libertad, y la dicción del art. 16.3 CE no puede significar, en este caso, otra cosa que una actuación del Estado en garantía y promoción de la libertad religiosa de los ciudadanos –no podemos olvidar la colocación sistemática del precepto (en el seno de los derechos fundamentales y de las libertades públicas), frente a quienes lo "independizan" hasta el punto de pretender toda una construcción autosuficiente en la materia–. El Estado no realiza a este respecto más actividad prestacional que la de permitir la asistencia religiosa en las situaciones de especial sujeción. Y ello aun aceptando este contenido de la libertad religiosa como prolongación constitucional establecida por la LOLR (art. 2.3), aunque más bien parece responder a la técnica de la prestación coadyuvante, pero no puede perderse de vista que tales actividades de asistencia religiosa tienen su propia financiación específica y, además, en ningún caso se establece como contenido esencial del derecho de libertad religiosa la financiación estatal a las Confesiones, ni siquiera a las que suscriban Acuerdos con el Estado, pues el art. 7.2 LOLR no establece categóricamente a favor de las mismas la denominada financiación 'indirecta' a través de las técnicas propias de un beneficioso sistema fiscal, sino que el precepto en cuestión dice que "*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"; con lo cual, no siendo obligatorio para el Estado tal tipo de concesión, debe concluirse que la misma no forma parte de un contenido obligatorio y esencial de la libertad religiosa.

La ausencia de apoyo causal en la libertad religiosa para el sostén económico del Estado a las confesiones religiosas resulta patente si nos formulamos la pregunta a la inversa: ¿se desconoce el contenido esencial del derecho de libertad religiosa si falta la financiación directa del Estado a las confesiones? La misma realidad jurídico-social actual nos ofrece la respuesta respecto de evangélicos, judíos y musulmanes españoles, aparte otras confesiones minoritarias en nuestros lares. Muy claramente ha dicho el Tribunal Constitucional que "el art. 16 de la CE no contiene, en efecto, previsión alguna que garantice un especial trato fiscal a las confesiones religiosas, ni puede mantenerse que la sujeción de éstas a las normas tributarias lesione la libertad que se les reconoce", de donde hay que deducir que si no constituye exigencia de la libertad religiosa una financiación indirecta, que es lo menos, *a fortiori* que no debe serlo una financiación directa, que es lo más.

Posiblemente por estas razones sea que otros autores reconocen que la Constitución no establece, aunque en su opinión tampoco la prohíbe, la aportación económica directa del Estado a la Iglesia, y buscan otro tipo de fundamentación. Se ha dicho así, por una mayoría doctrinal, que la causa de la aportación estatal se halla en la actividad de bien social que realiza la Iglesia. Con independencia de la veracidad de este aserto, el mismo no puede erigirse en basamento de la colaboración económica directa del Estado tal y como viene establecida, pues se ha aducido entonces con razón, también desde postulados doctrinales, que tal actividad, en su aspecto remunerativo-estatal debería estar sometida al Derecho común, no a un régimen especial o *ad hoc*, como es el prefigurado para la Iglesia católica. No puede olvidarse, además, que el Preámbulo del AAE afirma que los nuevos principios que inspiran las relaciones Iglesia-Estado exige dar nuevo sentido a los títulos de la aportación económica; y uno de estos títulos, a tenor del Concordato de 1953 –del que se trae más causa inmediata en cuanto a las obligaciones contraídas en el pasado–, era precisamente "la contribución a la obra de la Iglesia a favor de la Nación"; en consecuencia, mantener, pues, el mismo fundamento, es lo mismo que no dar nuevo sentido a los títulos de la colaboración estatal al sostenimiento de la Iglesia católica.

Lo anterior, además, si no quiere caerse en una discriminación, como *de facto* se está produciendo hacia otras confesiones religiosas, que por lo visto será que no aportan absolutamente nada al bien social, o bien a otras organizaciones que, al parecer, si realizan aportaciones a

tal bienestar, pero a las que el Estado somete a un régimen general y distinto del de la Iglesia católica. A este respecto, se reconocía ya por algunos autores, antes de que se suscribieran Acuerdos con otras Confesiones distintas de la católica, que el principio de igualdad y no discriminación exigía el que también se proporcionase a las mismas idéntico trato jurídico, concediéndoles el Estado un régimen de financiación directa similar al de la Iglesia católica; lo cual sí podría haber supuesto un nuevo sentido al título de la aportación, por lo menos en cuanto superación de la exclusividad confesional hacia la Iglesia Católica.

Después de los Acuerdos de 1992 con la FEREDE, FCI y CIE, y que éstas nada lograron por vía directa del Estado, lo cual, según parte de la doctrina, fue debido, en algún supuesto concreto, a que la propia Confesión no solicitó tal tipo de ayudas –caso de las Comunidades israelitas– respecto de los cuales habría que traer a colación el brocardo '*volenti non fit iniuria*'; sin embargo a otras, que sí lo solicitaron durante el *iter* de la negociación, se les denegó, alegando que ello se debía a que se consideraba que el régimen a favor de la Iglesia católica, dada su transitoriedad, era a extinguir, por lo que carecía de sentido su establecimiento para otras confesiones. Pero, visto que el Gobierno actual no parece tener en perspectiva esa temporalidad, y para tratar de salvar la patente inconstitucionalidad que representa que la libertad religiosa para una determinada Confesión sea configurada en este concreto aspecto al modo de un derecho-prestación mientras que para las demás no constituya más que un derecho-libertad, al punto que parece rememorar, salvando las distancias, el lema tristemente famoso "nosotros hacemos la diferencia", se está ofreciendo ahora esa "ayuda" a esas otras confesiones, que sin embargo no parecen querer avenirse a tal 'auxilio'.

En la actualidad, sigue siendo cuestión clave desentrañar si la aportación económica estatal encuentra o no apoyo en la Ley Fundamental, ya que, como hemos visto, hace ya tiempo que se vienen levantando voces en contra de la constitucionalidad de tal ayuda, si la misma no es considerada como algo temporal. En nuestra opinión, tal vez la doctrina científica se ha preocupado en demasía por hallar una fundamentación a los títulos de aportación, en tratar de averiguar cuáles son estos títulos –sobre los que se guarda desde el propio Acuerdo un interesado silencio–, desde una perspectiva un tanto teórica. Ahora bien, se trata, a nuestro juicio, de un fundamento,

título o causa *mediata* o *indirecta*, que permita salvar la referida obligación estatal de la calificación de inconstitucional ante el principio de aconfesionalidad, puesto que no parece que ninguno de los títulos aludidos tenga entidad suficiente para constituir base para que la Iglesia católica pudiera exigir en términos jurídicos, desde una posición acreedora —y en la hipótesis de que no se contemplara en el AAE—, la reclamación de pago alguno del Estado, como no fuera, si acaso, aduciendo el bien que realiza a la sociedad; pero, en este caso, lógicamente, ya no estaríamos hablando de un fundamento constitucional, como no sea el genérico que autoriza el régimen común de las subvenciones públicas.

En definitiva, es necesario concluir que no se ha dado un nuevo sentido a los títulos de la aportación económica del Estado a favor de la Iglesia católica que no sea el de mero arrastre de obligaciones jurídicas contraídas en el pasado.

El título de la compensación por las pasadas desamortizaciones, utilizado en el Concordato de 1953, ya fue puesto en tela de juicio incluso en los últimos tiempos del tardofranquismo nada menos que por el Tribunal Supremo, que ha señalado en varias ocasiones que "las Leyes desamortizadoras no supusieron la apropiación por el Estado, indiscriminadamente y sin indemnización, de todos los bienes del Clero y de las Ordenes Religiosas, sino que, por el contrario, la transferencia de la propiedad inmobiliaria, a través de la adjudicación por el Estado a los particulares, mediante la venta en pública subasta de dichos bienes, lo era siempre a base de la devolución de su valor en títulos de la deuda al 3 por 100, regulando el proceso desamortizador infinidad de disposiciones, de convenios y concordatos entre la Santa Sede y el Estado, pero tratándose en las últimas disposiciones dictadas al respecto, sobre todo en la Ley de 4 abril 1860, de acuerdo con el Concordato de 16 marzo 1851, de legalizar la devolución a sus propietarios, a los que se reconoce plena capacidad para poseer los bienes eclesiásticos que, aún incluidos en las primitivas listas de bienes desamortizables e incluso sacados a subasta, ni habían sido vendidos a terceros, ni apropiados por el Estado con la consiguiente entrega de láminas de la deuda."

El título de la aportación eclesial al bien común, también utilizado por el Concordato de 1953, con ser cierto, sin embargo no puede sostenerse como nuevo sentido que proporcione fundamento al sistema desde un punto de vista aconfesional, si no es otorgando también la ayuda directa a otras Confesiones, o sometiéndolo a un

régimen de Derecho común en la libre concurrencia con otras organizaciones ideológicas o de tendencia

Por todo ello, debe reconocerse que, hoy por hoy, el fundamento inmediato y directo de la tan referida obligación estatal no es otro que de tipo legal, por haberse plasmado normativamente en el Acuerdo con la Santa Sede, lo cual no deja de ser perfectamente válido a tenor del art. 1089 del Código civil: "las obligaciones nacen de la ley...", precepto coincidente con el art. 42 de la Ley General Presupuestaria; y, además de legal, se trata de un fundamento de tipo histórico, pues pese al abandono doctrinal de una causal de este tipo, lo cierto es que no se encuentra otra en la actualidad que no sea la señalada por el propio Estado en el preámbulo del Acuerdo: "el Estado no puede ni desconocer ni prolongar indefinidamente obligaciones jurídicas contraídas en el pasado". Consideramos, pues, que es ésta la naturaleza jurídica de esa concreta obligación, prefiriéndola a otras caracterizaciones, como la que entiende que responde a la figura de la *subvención pública*, lo cual sólo puede tomarse en sentido muy amplio, ya que si bien parece encajar en el concepto de subvención del art. 81 de la Ley General Presupuestaria, según la redacción de la Ley de Presupuestos de 1991, sin embargo esta misma Ley declara aplicables "los principios de publicidad, *concurrencia* y objetividad para su concesión"; o la que sostiene que se trata de la *donación*, al parecer *remuneratoria*, postura ésta última que no puede compartirse porque falta el *ánimo de liberalidad* característico de la donación, cuando se trata de una obligación asumida por el Estado, primero, por razones históricas derivadas de la desamortización, y, después, por arrastre de esa misma obligación histórica, que se plasma en el Pacto; con lo que los sucesivos pagos anuales que el Estado viene realizando no son sino cumplimiento, 'religioso' y no espontáneo y liberal, del mismo.

b) "El nuevo sentido del sistema de aportación económica del Estado a la Iglesia católica"

Más que la búsqueda de una fundamentación de carácter genérico para la colaboración económica estatal, puede que resulte provechoso someter a contraste constitucional cada uno de los concretos sistemas por los que tal tipo de aportación se ha venido y viene realizando, conforme al art. II del Acuerdo sobre Asuntos Económicos con la Santa Sede. Aunque la regulación que contiene

este precepto es sobradamente conocida, conviene detenerse un poco en la misma dadas las incertidumbres que ha planteado. En dicho artículo se establecen varias fases, según ha sistematizado la doctrina científica, aunque se discute incluso acerca del número de las mismas.

La primera fase consistía en un sistema de aportación económica del Estado a la Iglesia a través de la correspondiente partida presupuestaria. A tenor del art. II.4 AAE: "En tanto no se aplique el nuevo sistema, el Estado consignará en sus Presupuestos Generales la adecuada dotación a la Iglesia católica, con carácter global y único, que será actualizada anualmente". Esta fase debía durar al menos tres años desde la firma del propio Acuerdo (art. II.2 AAE).

El mayor inconveniente de este sistema es el de su origen histórico, reminiscencia de la otrora confesionalidad del Estado, ya que el mismo, con algunos pequeños cambios, no era ni más ni menos que lo que el Estado venía haciendo por aplicación de lo dispuesto en el Concordato suscrito por el régimen franquista el 27 de agosto de 1953, por no remontarnos más lejos.

Por ello, y si se quería dar un nuevo sesgo al sistema, era necesario cambiar el mismo. Y es que el sistema de dotación presupuestaria no parece el más adecuado para alcanzar una compaginación con el principio de laicidad del Estado, incluso reconociendo que el mismo no tiene porque conllevar un sentido peyorativo como era propio del laicismo. La laicidad, si es que sigue viva, hay que entenderla en términos de neutralidad estatal hacia lo religioso y de separación Estado-Confesiones religiosas; y, en cualquier caso, como límite que evita cualquier confusión entre lo estatal y lo religioso, según ha establecido nuestro Tribunal Constitucional. Sin embargo, esa confusión es lo que ha venido acaeciendo, por la vía de los hechos consumados, en nuestra realidad más cotidiana, por cuanto que la colaboración económica estatal está siendo destinada, fundamentalmente, a la sustentación del clero, que es precisamente uno de los fines propios de la Iglesia Católica —y lógico es que la Iglesia destine el dinero al cumplimiento de sus fines—, a tenor del canon 1254 §2 del vigente Código de Derecho Canónico. No parece muy acorde a la Constitución que por la vía concordataria se obtenga en exclusiva por una confesión religiosa 'la sustentación del clero', fórmula con gran arraigo en el constitucionalismo español que si no ha sido seguida en el vigente texto fundamental, responderá a algún tipo de razón, pero lo que sí parece claro, en cualquier caso, es

que una fórmula de tal tipo plasmada en la Carta Magna a favor únicamente de la Iglesia católica –¿lo que algunos quieren extraer del art. 16.3 CE?– no sería respetuosa con la afirmación de que ninguna confesión tendrá carácter estatal.

En estas circunstancias, un sector doctrinal considera, como ya hemos visto, que únicamente la transitoriedad en la colaboración económica del Estado hacia la Iglesia católica puede salvar la inconstitucionalidad que supone la confrontación de tal aportación con el principio de laicidad, en el sentido –si no hemos entendido mal– de que tal principio está atemperado por el de cooperación en cuanto que exige la técnica prestacional, ya que "existe un fundamento razonable que justifica la existencia de esa colaboración económica estatal para no crear obstáculos al ejercicio real y efectivo del derecho de libertad religiosa de un importante número de ciudadanos españoles, ya que por falta de conciencia de la necesidad de ser ellos mismos quienes sufraguen los costos de su Iglesia ya que secularmente ha sido financiada por el Estado, es más que presumible que ésta no pudiera ofrecerles la asistencia religiosa necesaria, por falta de medios materiales y financieros. Es la efectividad del derecho de libertad religiosa de los ciudadanos católicos lo que exige que no se interrumpa bruscamente esa contribución, pero el principio de laicidad impide que se convierta en indefinida".

A nuestro entender, parece absolutamente claro que el sistema de dotación se estableció con carácter temporal, pero no sólo él sino la propia colaboración económica directa estatal hacia la Iglesia católica, como paso al sistema definitivo de autofinanciación de tal confesión, puesto que, en otro caso, no se entiende absolutamente nada de lo plasmado en el Acuerdo, a menos que el designio de nuestros gobernantes fuera el de sorprender en su buena fe a los "españolitos de a pie", o que el Acuerdo en la materia que nos ocupa vaya quedando en 'papel mojado', hasta el punto de que ha podido llegar a afirmarse que "se ha intentado salvar la inconstitucionalidad del antiguo sistema de dotación presupuestaria por medio de todo un esquema teórico que, a la hora de la verdad, sólo cambia de nombre, y continúa siendo la misma dotación presupuestaria solapada y vergonzante".

Así las cosas, si la colaboración económica es contraria al principio constitucional de laicidad estatal nos parece que lo es en todo momento, desde que se promulga la Carta Magna, y no puede dejar de serlo por el hecho de que se considere que aquélla tiene carácter temporal, esto es, debe quedar claro, debe matizarse, que no

es que la financiación directa eclesial se transforma en inconstitucional –nos referimos desde la sola óptica del principio de aconfesionalidad– si no se le considera como transitoria, por cuanto que esto da la impresión de que temporalmente no lo es, con lo cual nos parece que es tanto como decir que existe algo así como un régimen de derecho transitorio o intertemporal que no significaría en el fondo sino que existe un proceso de desconfesionalización durante el cual se mantienen en nuestra legislación resquicios de la antaño confesionalidad, pero que pueden transitoriamente considerarse acordes a la Constitución. Si la colaboración económica directa del Estado hacia la Iglesia católica es contraria al principio de laicidad lo es siempre. Posiblemente habría que sostener que la laicidad estatal debe entenderse atemperada en sus consecuencias, para el caso que nos ocupa, con las técnicas prestacionales que legitiman los arts. 9.2 y 16.3 del texto fundamental. Ahora bien, aunque todo esto, como dice el Prof. Llamazares Fernández, pueda presumirse, parece bastante dudoso que fuera lo que tuviesen en mente quienes elaboraron el Acuerdo sobre asuntos económicos; más bien parece que lo que debió primar fue ese "no poder desconocer obligaciones jurídicas contraídas en el pasado". Porque si de lo que se trata es de asegurar la asistencia religiosa a los ciudadanos españoles que sean católicos, no puede olvidarse que, cuando se trata de la genuina 'asistencia religiosa', muchas veces la misma cuenta con una financiación *ad hoc*, de donde lo que parece que se financia es la asistencia común u ordinaria, precisamente lo que constituye un fin religioso, en el que no debería inmiscuirse el Estado si se quiere preservar la independencia de la Iglesia, la cual, por mucho que diga el canon 1254 del *Codex* no parece que, libre e independientemente, fuera capaz de alcanzar uno de sus fines religiosos, al menos hoy por hoy, en España.

En cualquier caso, de acuerdo con la lectura constitucional que hemos hecho, el total sistema instaurado en el AAE sí debe entenderse como temporal puesto que, en otro caso, no saldríamos nunca del 'círculo vicioso' que representa que "papá Estado" deba financiar a la Iglesia católica a riesgo de que la misma se viera desasistida económicamente, por culpa de que ese mismo Estado ha llevado a cabo tal tipo de financiación durante más de siglo y medio. Y es que el argumento de la necesidad de la técnica coadyuvante referida a la Iglesia Católica debería valer, *mutatis mutandi*, exactamente igual para otras Confesiones, que si han sufrido un desarraigo secular en

España ha sido debido –y eran otras las circunstancias– a la acción estatal.

El que el sistema descansa sobre la contribución a las arcas del Estado de todos los ciudadanos no parece tampoco muy respetuoso con las creencias de quienes no quieren colaborar económicamente al sostenimiento de la Iglesia católica con sus impuestos. Sin embargo, en cuanto que la tan citada colaboración económica estatal se considera una obligación pública, por haber sido asumida por el Estado con respecto a la mencionada confesión, parece debe entenderse acorde a la finalidad recaudatoria de los tributos (art. 31 CE) y, en ese sentido, posiblemente que no podría merecer por este solo hecho un reproche de inconstitucionalidad, lo cual no significa que eso no sea desconocer los sentimientos de parte de los españoles (que también habrían de ser tenidos en cuenta merced al art. 16.3 CE).

En la segunda fase se implanta un sistema mixto en el que la aportación estatal se apoya en la denominada asignación tributaria de los contribuyentes, complementada con la dotación presupuestaria hasta alcanzar la misma cifra, debidamente actualizada, que se obtenía por esta sola vía.

Establece al respecto la norma concordataria que "transcurridos tres ejercicios completos desde la firma de este Acuerdo, el Estado podrá asignar a la Iglesia católica un porcentaje del rendimiento de la imposición sobre la renta o el patrimonio neto u otra de carácter personal, por el procedimiento técnicamente más adecuado. Para ello, será preciso que cada contribuyente manifieste expresamente en la declaración respectiva, su voluntad acerca del destino de la parte afectada. En ausencia de tal declaración la cantidad correspondiente se destinará a otros fines" (art. II.2 AAE). "Durante el proceso de sustitución, que se llevará a cabo en el plazo de tres años, la dotación presupuestaria se minorará en cuantía igual a la asignación tributaria recibida por la Iglesia católica" (art. II.4, segundo párrafo, AAE).

Es sabido que el tránsito de una fase a la otra cumplió con creces el plazo de tres ejercicios que señalaba el AAE, si bien se trataba de un término facultativo y no perentorio. Fue la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1988 la que dispuso ese pase a la siguiente (2ª) fase. Esta Ley determinó que el impuesto en cuestión sobre el que se establecía el porcentaje a favor de la Iglesia Católica fuera el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, fijándose además en un 0,5239 el

porcentaje a detraer del impuesto (en concreto de la cuota íntegra, entendiéndose por tal la base imponible sobre la que se aplica la tarifa correspondiente). Se fijó también que el contribuyente podría optar entre destinar ese porcentaje a la Iglesia, o bien a ‘otros fines de interés social’; entendiéndose que, caso de silencio al respecto, el porcentaje en cuestión se destinaría a los ‘otros fines’.

La Iglesia católica criticó que no hubiese funcionado el acuerdo entre ambas potestades en la determinación de esta materia (tal y como entendía debía deducirse del art. VI del propio Acuerdo), constituyendo una actuación unilateral del Estado con la que no estaba conforme, al menos en dos cuestiones puntuales:

Una, la referida al porcentaje establecido del 0,5239%, ya que el mismo resultaba irreal, pues se había calculado –partiendo de la cantidad entregada a la Iglesia mediante la partida presupuestaria– sobre la base de que todos los contribuyentes optaran por destinar su porción de IRPF a favor de la Iglesia. Pese a la crítica, este porcentaje se ha mantenido inalterado a través del tiempo, aunque la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000 establece que, una vez transcurrido el año 2002, se podrá acordar la prórroga del sistema o fijar un nuevo porcentaje, lo cual, finalmente, se ha decantado hacia la prórroga, a tenor del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el 2003. La Iglesia considera que hubiese sido más real fijarlo en un 1%.

Otra cuestión discutida ha sido la referida a la opción establecida entre la *Iglesia y otros fines sociales* a la hora de acordar el destino del mencionado porcentaje de la renta del contribuyente; opción que la Iglesia considera que no es respetuosa con la letra y el espíritu del propio art. II del AAE –que sólo habla de *otros fines*–, y que pone al particular en la tesitura de tener que elegir entre ambos posibles destinos de tal aportación. Esta crítica sí que se ha acogido de alguna manera con la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000, al permitir que el contribuyente pueda elegir libremente destinar un 0,5239% entre ambas opciones, o ninguna o las dos a la vez, con carácter cumulativo y no excluyente.

Es obvio que el cambio en el sistema abría la posibilidad de superar la ‘queja’ de quienes tienen una objeción a que parte de sus impuestos vaya a parar a una determinada Confesión, pero esa posibilidad sólo era parcial, porque el Estado se seguía obligando a aportar lo que no se obtuviese con la asignación tributaria mediante el

viejo sistema de dotación, con lo cual –además de no haber salido del "más de lo mismo"–, al tiempo empezaban a plantearse los problemas de fundamentación de la asignación tributaria, que si, por un lado, parece más respetuosa con la libertad religiosa del ciudadano en mayor término que el sistema de dotación presupuestaria, ya que permite la libre determinación del mismo a la hora de decidir que parte de su IRPF, aunque sea mínima, vaya a parar o no a la Iglesia católica; sin embargo no se concede ese mismo derecho a otros ciudadanos, estableciendo la posibilidad de realizar una asignación de parte del IRPF a favor de la Confesión de que se es adepto o por la que se tiene simpatía, si es distinta de la Católica; lo cual ha dado lugar a algún episodio que ha terminado en los Tribunales.

Así se planteó por dos personas que pretendían el destino de un 0,5239% de su renta a favor de la Iglesia Bautista Evangélica de Valencia. Frente a la negativa de la Administración interpusieron recurso contencioso-administrativo, que fue desestimado por el Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en Sentencia de 22 de abril de 1990, y así mismo, tras el pertinente recurso de apelación, por el Tribunal Supremo en Sentencia de 20 de octubre de 1997. En estas dos sentencias se da respuesta adecuada a una de las pretensiones aducidas por los recurrentes, relativa a la posible vulneración del art. 16.2 CE, pero no se ofrece respuesta alguna a la otra infracción de la Ley de leyes alegada por los mismos, consistente en "determinar si resulta anticonstitucionalmente discriminatorio que el contribuyente no pueda ordenar que se destine a la Iglesia a la que pertenece, que es la Bautista Evangélica de Valencia, el porcentaje del IRPF asignable a la Iglesia Católica o a otros fines de interés social".

A este respecto, tanto el Tribunal Superior de Justicia de Valencia como el Tribunal Supremo centran su respuesta en la diferencia existente entre ambas confesiones religiosas, la católica y la Bautista Evangélica, señalando que "no se aprecia vulneración del principio de igualdad, puesto que a tenor del art. 133.3 de la CE todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley, y por lo que aquí interesa el art. 7º.2 de la L.O. 7/1980, de 5 de julio, que regula la libertad religiosa, desarrollando el citado art. 16 de la CE, supedita el reconocimiento legal de beneficios fiscales previsto en el ordenamiento jurídico general para las Entidades sin fin lucrativo y demás de carácter benéfico a la celebración de Acuerdos o Convenios en los que habrá de respetarse el principio de igualdad, pero también, en virtud de lo preceptuado en

el apartado 1 del mismo artículo, tendrán que tenerse en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, lo cual concuerda con lo establecido en el art. 16.3 de la CE. No existe, sin embargo igualdad fáctica entre la Iglesia Católica, que cuenta con un Convenio vigente en el Estado Español, y el mayor número de fieles que la profesan, así como un extenso patrimonio histórico y cultural a su cargo, y la Iglesia Evangélica Adventista, que carece de Convenio o Acuerdo de Cooperación con el Estado Español, y de la otra condición"; añadiendo que "la posibilidad legal de acceso a éste [Convenio de cooperación entre el Estado y Confesión religiosa] coloca a todas las Iglesias en una posición sustancialmente igual, satisfactoria de la exigencia constitucional del art. 14".

Aparte de que la anterior argumentación se hace acreedora de la crítica de que se basa en una confesionalidad sociológica que no resulta acorde con la Norma Fundamental, no se resuelve el problema suscitado por los recurrentes, los cuales alegaban una discriminación de tipo personal, consistente en la imposibilidad en que se veían inmersos –ellos, en cuanto personas físicas– de poder destinar parte de su IRPF a favor de la Confesión de que eran adeptos. Las resoluciones judiciales en examen no afrontan esta desigualdad denunciada, tratando la cuestión exclusivamente desde el punto de vista de las confesiones destinatarias de la ayuda económica, obviando que el derecho que se concede a los ciudadanos de destinar dinero a la Iglesia católica, incluidos los católicos que así lo deseen, derecho que se ejercita con parte de un ingreso tributario del contribuyente –dinero que pasa del particular al Estado y al que, una vez convertido en ingreso público, se permite un destino a instancias del particular–, pero que únicamente pueda destinarse a favor de una determinada confesión religiosa, sin embargo queda sustraído ese derecho al ciudadano cuando pretende un destino para otra Confesión. En otras palabras, el Estado, con un fondo dinerario que es público, permite ejercitar un derecho en exclusiva a aquellos ciudadanos que tengan una vocación finalista predeterminada a favor de una muy concreta Confesión, pero que exige una actuación del particular en este sentido como requisito *sine qua non*; y, sin embargo, quedan excluidos del ejercicio de un derecho paralelo los simpatizantes de otras Confesiones. Claro que eso, para algunos, no es discriminatorio porque hay razones para una regulación desigual, por mucho que la colaboración económica se haya establecido sobre la base del más absoluto respeto al principio de libertad religiosa (art. II.1 AAE).

Esta eliminación del derecho en cuestión para algunos ciudadanos no parece acorde con los arts. 9.2, 14 y 31 de nuestra Constitución, porque se hace a los mismos de peor condición que otros en la posibilidad de tenencia, y con independencia de que se ejercite o no, de un derecho, que sí se otorga a los católicos, aunque no sea necesario serlo o no se ejercite por los mismos, a favor de su confesión. Y especialmente en cuanto que el ejercicio de ese derecho puede suponer la participación del ciudadano en una mejor redistribución de la renta, cuestión ésta que afecta tanto a los sujetos contribuyentes como a las confesiones posibles destinatarias, y que involucra al art. 31.2 de la CE, al que más adelante nos referiremos con mayor detenimiento. Y es que aunque el destino de la porción económica sea una confesión religiosa y se traiga origen de un Acuerdo plasmado con la misma, lo cierto es que el derecho en cuestión se justifica con base –constitucionalmente hablando, no históricamente– en la libertad religiosa del individuo, persona física, a favor de esa misma libertad y con la inestimable indicación de éste, en actuación de un impuesto personal como es el IRPF, que voluntariamente puede o no destinarlo. En este sentido, puede traerse a colación que siendo una facultad, que no obligación, del ciudadano parece que el AAE en este punto encontraba su razón de ser en una finalidad de concienciación del particular respecto a la necesidad de sostenimiento económico de una Confesión, de ahí que mientras tanto se lograra tal propósito el Estado se obligaba a complementar en la fase mixta el ‘déficit’.

La cuestión que analizamos fue suscitada cuando todavía no habían sido promulgadas las Leyes 24, 25 y 26, de 10 de noviembre de 1992, que recogen los Acuerdos con las confesiones minoritarias, pero aunque haya decaído el interés respecto de las mismas al no haberse reconocido la posibilidad de financiación directa para tales confesiones, el problema puede considerarse que sigue vivo por cuanto se refiere al ciudadano como tal, y especialmente en relación a quienes, como los testigos de Jehová –por poner un ejemplo–, han visto rechazado estatalmente la posibilidad de suscribir un Acuerdo. Se podrá decir de contrario, acaso, que el ciudadano siempre participa al respecto porque su silencio también se interpreta a favor de los otros fines, señalando, pues, presuntamente, un destino distinto de la Iglesia Católica. Esto, sin embargo, no resulta del todo cierto si se tiene presente que el Estado está complementando lo que la Iglesia no obtiene por la sola vía de la asignación tributaria.

En otro orden de cosas, parece que el destino final de la asignación tributaria sólo puede entenderse en uno de estos dos sentidos: o lo que se financia con ella se considera que son gastos estatales, con lo cual parece que se corre el peligro de confusión de los órdenes estatal y religioso, lo que proscribe la Constitución; o, por el contrario, no se estima que se satisfagan gastos públicos. En este último caso, el sistema en estudio no parece corresponderse bien con el principio de igualdad tributaria y la finalidad recaudatoria de los tributos, que proclama el art. 31.1 de nuestra Constitución, por cuanto que los disponentes de la asignación tributaria hacia la Iglesia no contribuyen en esa proporción a las arcas estatales, que deberán cubrirse con los ingresos provenientes de otros ciudadanos. Y, además, puede decirse que, en puridad, esa parte del impuesto destinada a la Iglesia en cuanto que no pasa a engrosar las arcas del Estado para satisfacer necesidades estatales, sino religiosas, no responde sino a una finalidad extrarrecaudatoria, la cual se discute en la doctrina tributarista si merece o no favorable acogida con arreglo al art. 31 de la CE en conexión con otros preceptos y principios constitucionales.

La cuestión no es baladí, porque dependiendo de que la asignación tributaria se considere o no como autofinanciación eclesial, tal y como propugnan algunos autores, podría o no estarse colmando la exigencia constitucional (art. 31) de que el impuesto sobre la renta de las personas físicas, en cuanto que forma parte del sistema tributario, responde al mandato de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. En efecto, en la medida en que se considere que la financiación directa constituye un gasto público podremos decir que se cumple el precepto constitucional; si la aportación estatal se percibe como autofinanciación de la Iglesia, o no se entiende como un gasto público —para tratar de salvaguardar cualquier tipo de confusión entre lo estatal y lo religioso—, no se cumplirá con las exigencias del precepto en cuestión. En cualquier caso, aun considerándolo un gasto público por razón de su origen, en cuanto que ha sido asumido por el Estado, sin embargo, por razón de su destino no parece que responda a la finalidad recaudatoria de los tributos en la módica porción del IRPF que se destina a tales efectos, siendo muy discutible, por otro lado, que se corresponda con una finalidad acorde a la exigida por la función extrarrecaudatoria. Y es que no puede perderse de vista que aunque la posibilidad de una función extrafiscal del tributo ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional, la misma ha sido conectada

a finalidades como las establecidas en los arts. 40.1 y 130.1 de la CE y art. 4 de la Ley General Tributaria, en virtud de los cuales "es constitucionalmente admisible que el Estado establezca impuestos que *respondan principalmente a criterios económicos o sociales orientados al cumplimiento de fines o a la satisfacción de intereses públicos que la CE preconiza o garantiza*".

Finalmente, si atendemos al art. 31.2 de la CE, cuando establece que "el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos", y lo ponemos en relación con los arts. 40.1, 130.1 y 131.1 del propio texto constitucional, no parece que pueda sostenerse otra cosa que la inconstitucionalidad de la actuación estatal en el reparto que se realiza del impuesto sobre la renta únicamente a favor de la Iglesia Católica y con exclusión de cualquiera otra Confesión, y ello por cuanto que tal reparto no obedece a criterio de distribución equitativa alguno, pues algo deberían recibir entonces, por poco que fuese, otras confesiones distintas de la católica. Además, si a una parte de los ciudadanos en razón de su religiosidad, aunque no necesariamente, se les permite participar en la mencionada distribución, el más elemental criterio de justicia distributiva exige que también se permitiera a otros. En este sentido parece mucho más adecuada la regulación italiana que otorga la posibilidad de recibir el ocho por mil del IRPF no sólo a la Iglesia católica sino también, por ejemplo, a la Tavola Valdese (art. 4 de la Legge 5 ottobre 1993, n. 409), los Adventistas del Séptimo Día (art. 30 de la Legge 22 novembre 1988, n. 516), las Asambleas de Dios en Italia (art. 23 de la Legge 22 novembre 1988, n. 517) y la Iglesia Evangélica Luterana (art. 27 de la Intesa de 20 de abril de 1993).

La tercera fase debía consistir en una aportación económica del Estado a la Iglesia mediante el sistema de asignación tributaria en exclusiva. El art. II.3 AAE establece que "este sistema [de asignación tributaria] sustituirá a la dotación a la que se refiere el apartado siguiente, de modo que proporcione a la Iglesia católica recursos de cuantía similar".

Según el Acuerdo se debía pasar de una fase a la otra en el plazo de tres ejercicios, por tanto instaurándose la fase mixta en 1988, ésta debía durar ese año y los dos siguientes, de manera que en 1991 se desembocase en la fase de sólo asignación tributaria. A esta consigna respondía la Disposición Adicional 5ª de la Ley 33/1987, de Presupuestos Generales del Estado para 1988. Cuando parecía que todo marchaba en este sentido, puesto que la Ley 31/1990, de 27 de

diciembre, de PGE para 1991, en su Disposición Adicional 3ª, estableció que la Iglesia Católica recibiría mensualmente, durante 1991, como entrega a cuenta una dozava parte de la cuota presupuestaria para 1990, y que, una vez se tuvieran los datos definitivos del IRPF de 1990, se procedería a la regularización definitiva, abonando la diferencia a la Iglesia o compensando el exceso, caso de que las entregas a cuenta hubieran superado el importe de la asignación tributaria. con el importe de las entregas a cuenta posteriores; sin embargo, la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de PGE para 1994, en su Disposición Adicional 3ª, procedió a elevar a definitivas, sin realizar proceso de regularización alguno las cantidades entregadas en los tres ejercicios presupuestarios anteriores, situación que se ha venido reiterando desde entonces en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Con lo cual se plantea en qué situación nos encontramos, discutiendo la doctrina al respecto, pues parece que mientras que en términos formales se habría producido el tránsito de la segunda a la tercera fase, y nos hallaríamos ante una situación de solo asignación tributaria; sin embargo materialmente no parece que ese cambio haya acontecido, puesto que el Estado sin llevar a cabo el mecanismo de regularización, procede a elevar a definitivas las cantidades entregadas a cuenta, por lo que en la práctica seguimos ante un sistema combinado de asignación tributaria y dotación presupuestaria. No obstante, un sector doctrinal sostiene que sí se puede considerar que nos encontramos definitivamente en la tercera de las fases previstas en el Acuerdo, puesto que, en todo caso, la Iglesia debía recibir a través de este sistema "recursos de cuantía similar" a los que se obtenían con anterioridad, aduciendo que como está en manos del Estado el poder hacerlo, elevando el porcentaje de las aportaciones de los contribuyentes en el IRPF, si no lo ha hecho —no ha querido hacerlo— debe "pechar" con las consecuencias, a través del correspondiente complemento presupuestario. Esta conclusión aunque parece derivarse de la literalidad del art. II.3 AAE por lo que respecta a los ingresos de "cuantía similar", sin embargo, como dice el Prof. Llamazares Fernández, no parece lógica pues estaríamos ante la fase mixta indefinidamente, con lo cual no se habría producido el cambio de sistema, al menos en parte.

Todo lo anterior puede llevar a tener que cuestionarse si verdaderamente se pretendía con el AAE establecer una tercera fase de sólo asignación tributaria, pues si así era habrá que concluir que el

Estado está incumpliendo dicho Acuerdo. Si lleva la razón el sector doctrinal que sostiene la necesidad, por exigencia del AAE para que se puedan recibir ingresos de cuantía similar a los que proporcionaba la dotación estatal, de elevar el porcentaje del IRPF, el Estado lo está incumpliendo un año tras otro, al menos formalmente aunque materialmente se compense esta actuación con la elevación a definitivas de las cantidades entregadas a cuenta. Pero es que esta forma de actuación, además de incumplir el Acuerdo en la parte que manda pasar a la asignación tributaria en exclusiva, supone el desconocimiento de las propias Leyes de Presupuestos Generales del Estado, que literalmente parecen no responder a esa interpretación doctrinal cuando se establece la necesidad de regularizar las cantidades entregadas a cuenta a la Iglesia Católica; regularización que podría ser en más o en menos, a favor o en contra de tal Confesión religiosa, dependiendo de las asignaciones de los contribuyentes al respecto, pero que se corresponde con la asignación tributaria en exclusiva. En toda esta situación parece que la "Iglesia se deja querer", pero la actuación del Estado no parece nada seria, bien hacia la propia Iglesia, bien hacia los propios ciudadanos, ya sea por la vía de no cumplir aquello a lo que legalmente se compromete, ya sea por desconocimiento del mensaje implícito en las declaraciones de los contribuyentes, que debería tomarse como un cierto reflejo del "tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española".

Hemos puesto el anterior interrogante porque, aunque la doctrina no ha tenido dudas en considerar que la dicción del precepto era la de establecer una tercera fase, de solo asignación tributaria, la vía de los hechos consumados en cuanto a la aplicación práctica del Acuerdo, lleva a considerar que si por medio del sistema de asignación tributaria se ha de proporcionar similares recursos a la Iglesia, no hemos salido nunca, total y verdaderamente, de la consignación presupuestaria, ya sea porque el Estado siga complementando de hecho esa asignación, ya sea porque eleve el porcentaje hasta que se obtenga la cantidad deseada. Sea como sea, la Iglesia parece que debe recibir lo mismo. Da la impresión de que en esta materia el Estado hace su sola voluntad —el que paga, manda—, habiendo procedido a realizar, de cara al exterior, una "lavada de cara" para seguir en lo mismo. Si esa tercera fase encuentra algún sentido —el nuevo sentido del sistema— es que sea el propio ciudadano el que señale el destino de parte de su aportación a las arcas del Estado. Si resulta que el Estado tiene que suplir con su consignación

presupuestaria lo establecido en el propio Acuerdo, nos encontramos ante lo que sería un fraude en cuanto al prometido cambio de sentido del propio sistema de financiación. Además, no puede olvidarse que, en definitiva, es el Estado el que da el dinero y no el particular, aunque éste pueda indicar el destino, por lo que no puede aceptarse ni de lejos la tesis que afirma que la asignación tributaria puede considerarse autofinanciación de la Iglesia católica, porque no puede olvidarse que el famoso porcentaje no deja de constituir parte de un impuesto estatal.

Podemos preguntarnos si la actuación estatal encuentra sentido, y la verdad es que parece que resulta difícil hallarla en términos jurídicos, dada la indefinición existente en la materia, ya que el Estado no se aviene a elevar el porcentaje de IRPF con destino a la Iglesia católica –lo cual parece que sería un mecanismo necesario para que la misma reciba "ingresos similares"– y, sin embargo, dispone legalmente que se procederá a la regularización de las cantidades entregadas a cuenta a tal Confesión (todo lo cual parece responder a un sistema de asignación tributaria en exclusiva); pero contrariamente a lo dispuesto, no practica regularización alguna (¿supone reconocer implícitamente que la Iglesia debe recibir recursos similares?), sino que complementa presupuestariamente la cifra obtenida con la sola asignación tributaria (lo cual parece que responde más bien al mantenimiento de un sistema combinado, tal como era el propio de la fase mixta). A lo cual, últimamente, se añade un elemento más a favor de la actuación unilateral del Estado en la materia, al establecer incluso un límite al posible ingreso a favor de la Iglesia, ya que en la LPGE para el año 2000 se establece que "la aplicación de este sistema no podrá dar lugar, en cada uno de los ejercicios en que se aplique, a una cantidad superior a 24.000 millones de pesetas", lo cual en puridad no se corresponde con el sistema de asignación tributaria en exclusiva diseñado en el AAE, a menos que se quiera considerar –al margen exigencias de legalidad y estabilidad presupuestarias– que los "recursos de cuantía similar" constituían también un límite no sólo mínimo sino también máximo para el sistema de asignación tributaria.

La respuesta parece que más bien puede hallarse en razones de tipo político. Según el color del Gobierno, encontramos posturas que parecen haberse decantado más por el sistema de sólo asignación tributaria y que ha dado lugar a recortes presupuestarios, sin actualizar, en los fondos destinados a la Iglesia, y otros que por la vía de hecho siguen en una fase intermedia de asignación tributaria y

consignación presupuestaria. El Estado no parece querer dejar de "jugar sus cartas" en todo este asunto, bien para no crear descontento entre las autoridades eclesiásticas, bien para de alguna forma tenerla como "aliada" con base en esa dependencia económica, que parece rememorar la intención regalista puesta de relieve por el Prof. Souto Paz, y a la cual ya nos hemos referido. No en vano, algunas voces "dejaron caer" la posibilidad de "ajustar" la colaboración económica a la Iglesia cuando el Gobierno no se sintió arropado en su política antiterrorista por los prelados vascos. Sin embargo, parece que finalmente no se ha llevado a efecto, puesto que en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003 se procede, en su Disposición adicional vigésima segunda, a la "Prórroga del sistema de asignación tributaria a la Iglesia Católica", estableciendo: Uno. "En desarrollo de lo previsto en el art. II del Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Asuntos Económicos, de 3 de enero de 1979, se prorroga el sistema de asignación tributaria a la Iglesia Católica regulado en los apartados Uno, Dos y Tres de la Disposición adicional vigésima de la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000". Dos. La prórroga tendrá vigencia durante los años 2003, 2004 y 2005, pudiendo revisarse el sistema durante este último periodo, transcurrido el cual se podrá acordar nuevamente la prórroga del mismo o fijar un nuevo porcentaje y suprimir el carácter de mínimo de los pagos a cuenta. Añadiéndose en la Disposición adicional vigésima tercera: "Pagos a cuenta a la Iglesia Católica en el año 2003: Uno. Para el año 2003 se fija la cuantía de los pagos a cuenta mensuales a que se refiere el apartado tres de la Disposición adicional vigésima de la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000, en 11.331.353 euros. Dos. Se elevan a definitivas las cantidades entregadas a cuenta en el año 2002."

Finalmente el Acuerdo sobre Asuntos Económicos establece la que debería ser una cuarta fase, consistente en la autofinanciación de la Iglesia Católica, al menos desde el punto de vista estatal, aunque no parece que lo tengan tan claro desde el punto de vista eclesial, lo que ha llevado a parte de la doctrina científica –bien con pretendida base en el propio AAE, o bien por los propios acontecimientos que se vienen desarrollando– a dudar que la autofinanciación sea tanto una fase como una meta a alcanzar.

El art. II.5 AAE establece al respecto que "la Iglesia católica declara su propósito de lograr por sí misma los recursos suficientes

para la atención de sus necesidades. Cuando fuera conseguido este propósito, ambas partes se pondrán de acuerdo para sustituir los sistemas de colaboración financiera expresada en los párrafos anteriores de este artículo, por otros campos y formas de colaboración económica entre la Iglesia católica y el Estado".

A la vista de cuanto antecede, siguen sin hallar respuesta concluyente y segura numerosos interrogantes, que resumidamente, de cuanto hemos dicho, podrían ser, entre otros: ¿Por qué de este AAE? ¿Está justificada la ayuda o colaboración económica del Estado a la Iglesia Católica? ¿En qué se sigue y en qué se aparta el AAE de 1979 del Concordato de 1953? ¿Qué grado de cumplimiento ha tenido este AAE? ¿En qué fase del mismo nos encontramos?

A tenor del resultado práctico alcanzado, en esta materia no parece que nos encontremos en los albores del S. XXI, sino que más bien seguimos estando en los principios del S. XIX. Después de todo ese complejo sistema descrito, resulta que el Estado realiza una aportación –vía dotación presupuestaria, pues en el fondo le tiene sin cuidado la recaudación que se obtiene con base en la asignación tributaria, que ni da lugar a regularización final alguna ni al aumento del posible porcentaje a deducir del IRPF– a la Iglesia Católica que, en el fondo, poco difiere del sistema que se instaura a partir del S. XIX, cuando empieza a obligarse a sostener económicamente al culto y clero católicos. Pero, en nuestra opinión, si algún "nuevo sentido" hubiese de tener en sí el Acuerdo sobre Asuntos Económicos sería llegar a la autofinanciación de la Iglesia, ya que "el Estado no puede prolongar *indefinidamente* obligaciones contraídas en el pasado". A este respecto debería determinarse la fecha en que el Estado dejase de realizar la aportación directa a la Iglesia, por ser un capítulo que podría tener implicaciones en la estabilidad presupuestaria; siendo además un principio general de nuestro Derecho la determinabilidad del plazo en el cumplimiento de las obligaciones y también lo debería ser del Derecho Canónico por su remisión a las legislaciones nacionales.

Así las cosas, habría que acudir a los principios de Derecho internacional, y en el caso concreto que nos ocupa, debería llegarse a un acuerdo entre Estado e Iglesia, con arreglo a lo dispuesto en el propio AAE, pero de no alcanzarse el mismo, hay que tener en cuenta que la regulación contenida en el Acuerdo se halla integrada en nuestro sistema jurídico, con las implicaciones constitucionales que conlleva, incluso las relativas al Derecho presupuestario, ya que no

puede perderse de vista que "cuando se trata del cumplimiento de las obligaciones pecuniarias del Estado, se produce la superposición de dos legalidades distintas: la legalidad administrativa (la fuente de la obligación) y la presupuestaria (la fuente del gasto)". En este sentido, la legislación en la materia declara la aplicación supletoria del Derecho Administrativo y el Derecho común (art. 1 de la Ley General Presupuestaria y 9 de la Ley General Tributaria), con lo cual podría tener aplicación el mencionado artículo 1128 del Código Civil en virtud del carácter de Derecho común que sigue conservando este cuerpo legal (art. 4.3 del propio C.C.). El problema, probablemente, sería hallar tribunal competente en la materia, ya que es sabido que *Prima Sedes a nemine iudicatur*.

Esperemos que la cuestión pueda resolverse amistosa y favorablemente a todos los intereses en juego, tratando de superar la situación actual en que por la vía de los hechos consumados, tan característica en nuestro País, puede afirmarse que hasta el momento no se ha producido ningún cambio significativo en el sistema de la colaboración económica del Estado hacia la Iglesia, con el consiguiente estancamiento o incumplimiento del AAE. Quizás hiciese falta una mayor interrelación entre ambas potestades, de manera que "papá" Estado dejase de serlo tanto con el fin de conseguir que la católica pudiese ser más Madre Iglesia.

