

**EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN *SUO MODO* ENTRE EL ESTADO
Y LA IGLESIA EN MATERIA ECONÓMICA.
HACIA LA AUTOFINANCIACIÓN DE LA IGLESIA CATÓLICA¹**

Por la Dra. M.^a DOLORES CEBRIÁ GARCÍA
Profesora Asociada de Derecho Eclesiástico del Estado
Departamento de Derecho Público. Universidad de Extremadura

¹ La Tesis doctoral «El principio de cooperación *suo modo* entre el Estado y la Iglesia en materia económica. Hacia la autofinanciación de la Iglesia Católica», dirigida por el Dr. Jaime Pérez-Llantada y Gutiérrez, Catedrático Emérito de Derecho Eclesiástico del Estado de la Universidad de Extremadura, fue leída y defendida por M.^a Dolores Cebriá García el 20 de julio de 1998 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura, obteniendo la calificación de SOBRESALIENTE *CUM LAUDE* POR UNANIMIDAD. Los miembros del Tribunal fueron los siguientes profesores:

Presidente: Dr. José Luis Santos Díez, Catedrático Emérito de Derecho Eclesiástico del Estado de la Universidad Complutense.

Vocales: Dr. Luis Portero Sánchez, Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado de la Universidad de Salamanca.

Dr. Antonio Martínez Blanco, Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado de la Universidad de Murcia.

Dr. Clemente Checa González, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Extremadura.

Secretaría: Dra. M.^a Luisa Jordán Villacampa, Catedrática de Derecho Eclesiástico del Estado de la Universidad de Valencia.

En esta Tesis se ha afrontado el, desde hace años, problema de la financiación de la Iglesia católica en España, derivado de las vicisitudes que en la trayectoria histórica de nuestro país han tenido las relaciones del Estado con aquella Confesión.

Esta cuestión se ha tratado en todo momento desde el principio genérico de cooperación entre los poderes públicos y las confesiones religiosas consagrado en el art. 16.3 de la Constitución y la consiguiente implicación del Estado en esa financiación.

El trabajo representa una aportación novedosa en el campo del «Derecho Eclesiástico del Estado» y, más concretamente, en el de las «relaciones Iglesia-Estado en materia económica», tema siempre delicado y debatido en un Estado, como el Español, que debe ser neutral constitucionalmente respecto de todas las Confesiones religiosas, ninguna de las cuales debe tener carácter estatal, aunque sea la Iglesia católica; constituyendo el primer estudio que trata en su conjunto todos los aspectos que han influido y que influyen en la financiación de la Iglesia católica, en el que se aportan datos concretos tomados de la práctica.

La tesis se estructura en dos partes, con dos títulos cada una y sus correspondientes capítulos, a lo que se le unen tres apéndices con importante documentación sobre la financiación real de la Iglesia católica.

Se ha analizado todo el Derecho estatal sobre la materia, a lo que se dedica la primera parte de la Tesis, estudiando también el Derecho de la Iglesia, fundamental para que ésta pueda llegar a cumplir su compromiso de autofinanciarse, adquirido con el Estado español, de lo que trata la segunda parte.

En el título primero de la primera parte se trata con carácter general el principio de cooperación *suo modo* informador de las relaciones Iglesia-Estado (regulación constitucional, fundamento, relación con el resto de los principios informadores, cómo se desarrolla ese principio), reflejando que por esta cooperación hay que entender «el obrar conjuntamente para lograr un mismo fin, el bien común social, siempre desde la independencia y autonomía de ambos tipos de órdenes, el civil y el religioso», en suma, «una actuación conjunta *suo modo* de las partes para lograr ese bien social».

El último capítulo del título primero se centra ya en la vertiente económica del principio de cooperación, analizando las distintas formas de cooperación económica del Estado con las confesiones religiosas, tomando como referencia el Derecho Comparado, así como la participación que el Estado español ha tenido a lo largo de la historia en la financiación de la Iglesia.

Hay que señalar que el aspecto económico es uno de los más significativos para llevar a cabo la cooperación del Estado con las Confesiones religiosas.

Desde antiguo el Estado y la Iglesia Católica han mantenido relaciones económicas, siendo, incluso, aquella la que ayudó en un principio, en este sentido, al Estado.

La Constitución española, al referirse a la cooperación de los poderes públicos con las Confesiones religiosas, no especifica ningún aspecto concreto sobre el que se deba llevar a cabo aquella, no refiriéndose por tanto al económico como ha sido tradicional en la historia de nuestras Constituciones.

Nuestra norma fundamental sólo constitucionaliza un mandato genérico de cooperación; y esta generalidad hay que entenderla, a mi juicio, como una legitimación para desarrollar este tipo de relación en todo aquello que contribuya a la consecución del bien común de la sociedad, pero siempre teniendo en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y actuando dentro de los límites constitucionales.

Por tanto, nuestro primer texto legal no impone, pero sí abre la posibilidad de mantener relaciones de cooperación entre los poderes públicos y las Confesiones en materia económica, lo cual no ha quedado en mera teoría, sino que ha sido llevado a la práctica, concretándose unas veces en normas bilaterales, y otras en normas unilaterales, siendo éstas últimas en muchos casos un desarrollo de las normas bilaterales acordadas.

Respecto a la Iglesia católica, pionera en las relaciones con el Estado español, va a ser con el Acuerdo concordatario sobre Asuntos Económicos firmado entre el Estado Español y la Santa Sede el 3 de enero de 1979, con el se va a pretender dar un cumplimiento adecuado, en la vertiente económica, al principio de cooperación consagrado en la Constitución.

Al estudio detallado de este Acuerdo, y a cómo se está desarrollando, junto con juicios críticos tanto de la teoría y como de la práctica, se dedica el título segundo de la primera parte de la Tesis.

En el A.A.E. se establece el compromiso del Estado de colaborar con la Iglesia católica en la consecución de su adecuado sostenimiento económico, con respecto absoluto del principio de libertad religiosa.

A este compromiso se le va a tratar de dar cumplimiento en el Acuerdo, a través de una doble vertiente, una indirecta y otra directa.

La colaboración económica por vía indirecta consiste en un tratamiento fiscal favorable otorgado a la Iglesia, que se concreta en supuestos de no sujeción a determinados tributos, en supuestos exentos de tributación y en incentivos para las donaciones realizadas a favor de sus entes.

Los beneficios fiscales contemplados en el Acuerdo hay que entenderlos sin perjuicio de ir adaptándolos a las modificaciones que sufran las figuras tributa-

rias sobre las que recaen y de otros nuevos que se puedan contemplar en leyes tributarias posteriores al Acuerdo, como ha venido ocurriendo, pretendiéndose en la Tesis dar una visión conjunta y lo más clara posible de los beneficios fiscales de que disfrutaban los entes eclesiásticos católicos.

Se echan de menos normas aclaratorias de cómo queda la situación fiscal de la Iglesia católica tras las modificaciones del Ordenamiento tributario español, frecuentes, en este caso, por la materia de que se trata, a lo cual se comprometieron las partes en el A, sin que desde 1988 se hayan dictado órdenes o resoluciones con carácter general en este sentido.

Hay que destacar la labor de los Tribunales españoles en ese intento aclaratorio, llegando incluso a hacer interpretaciones extensivas de las normas que regulan esta materia en beneficio de la Iglesia.

En cuanto a la colaboración económica por vía directa la meta de ésta en el Acuerdo, la va a constituir el lograr por sí misma la Iglesia católica los recursos suficientes para la atención de sus necesidades, lo que se ha venido denominando, con alguna impropiedad de terminología, la consecución de su autofinanciación.

Así, conseguida esta meta, no significa que la cooperación económica entre las partes se dé por terminada, como pudiera presuponer el término autofinanciación, entendido en sentido estricto; y esto por dos razones:

- la primera, porque el Acuerdo, cuando consagra el compromiso del Estado de colaborar al adecuado sostenimiento económico de la Iglesia católica, no señala término o plazo para el mismo,
- y otra razón, porque el art. II.5 del Acuerdo, expresamente señala que una vez conseguida esa situación, ambas partes se pondrán de acuerdo para sustituir los sistemas de colaboración directa que se venían aplicando de los contemplados en el A, por otros campos o formas de colaboración económica.

Además, se mantendrá la colaboración económica por vía indirecta como se deduce del Acuerdo, al no señalarle término o plazo.

Una de las conclusiones a las que se llega es que por autofinanciación hay que entender la situación en la que la Iglesia consigue la mayoría de los recursos económicos por medios propios, pero sin que ello conlleve la quiebra de la cooperación económica estatal.

Por tanto, autofinanciación y cooperación económica del Estado con la Iglesia, tal y como se establece en el A.A.E., siguiendo el espíritu constitucional, no son dos conceptos que se excluyen, sino que son dos conceptos complementarios e implicados en una misma situación: el adecuado sostenimiento económico de la Iglesia católica.

El sistema que se está aplicando actualmente de los previstos en el Acuerdo, es el de asignación tributaria, el cual se traduce en la facultad que se otorga a

los contribuyentes de poder destinar a la Iglesia católica un porcentaje de un impuesto estatal ordinario de carácter personal, a cuyo gravamen ya estaba sometido con anterioridad a la aplicación de esta modalidad, encerrando, este sistema, un verdadero derecho-obligación para los fieles católicos.

Por tanto se trata de una modalidad con un cierto carácter personal, más acorde con la libertad religiosa que el sistema consistente en entregar a la Iglesia una cantidad global y única procedente de los Presupuestos generales del Estado en su conjunto, sin que pueda intervenir la voluntad de los contribuyentes en esta entrega, y que se vino aplicando de forma exclusiva hasta 1987, conociéndose como sistema de consignación presupuestaria o de dotación presupuestaria.

Fue con la Ley 33/1987 de 23 de septiembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, con la que se empezó a aplicar la modalidad de asignación tributaria, determinando que el impuesto de carácter personal que serviría de base al sistema sería el I.R.P.F., concretándose el porcentaje a aplicar sobre la cuota íntegra del Impuesto en el 0,5239% y dando al declarante la alternativa de poder destinar ese porcentaje a la Iglesia católica o a otros fines de interés social.

El Acuerdo prevé que durante los tres primeros años de aplicación de la asignación tributaria, este sistema pueda convivir con el de consignación presupuestaria, de modo que con un complemento presupuestario estatal la Iglesia pudiera seguir percibiendo la misma cantidad, aunque actualizada, que recibió en 1987.

El plazo de tres años es el único taxativo que contiene el Acuerdo, por lo que hay que denunciar el incumplimiento que del mismo se está produciendo desde 1991 hasta este año, pues si bien ha habido intento de conseguir la aplicación exclusiva de la asignación tributaria, lo cierto es que año tras año se han ido elevando a definitivas las cantidades que el Estado entregaba a la Iglesia por encima de lo recaudado por asignación tributaria, por lo se han convertido en un complemento presupuestario estatal. De este modo hasta 1998 se ha ido prorrogando la convivencia de ambos sistemas.

Este incumplimiento se ha debido, por un lado, al bajo porcentaje que se estableció en un primer momento y que no se ha ido aumentando en años sucesivos a la vista de los resultados, como preveía la Ley 33/87.

A esto hay que añadir, la escasa implicación de los fieles en el sistema, como se puede observar en los gráficos que se aportan y que recogen la evolución de las declaraciones a favor de la Iglesia desde 1988 hasta 1997.

Los datos confirman lo desacertada de la decisión unilateral del Gobierno de fijar el porcentaje en el 0,5239%, partiendo de que todos los contribuyentes católicos iban a declarar a favor de su Confesión. En ningún año el número de declaraciones han llegado a representar el 50% del total. Si bien en los primeros años se va a producir un ligero aumento del número de declaraciones que colabora-

ron con la Iglesia, salvo en 1990, desde 1995 se observa un descenso, llegando en 1997 a representar el 33,36% del total de las declaraciones, porcentaje menor al del año en el se empezó a aplicar el sistema.

Hay que señalar, por otro lado, que las declaraciones a favor de otros fines de interés social también han disminuido en los últimos años, pasando de representar el 25,15% en 1995 a representar en 1997 el 18,035 del total de las declaraciones, excepto las correspondientes a los territorios forales.

Esto demuestra, a nuestro entender, una pasividad de los contribuyentes hacia el sistema en su conjunto, y no sólo respecto a la Iglesia católica.

No obstante, estos datos deben sentar cierta alarma en la Iglesia, pues ponen de manifiesto la escasa concienciación de los fieles, a lo que deben hacer frente, ya que de ella va a depender en buena medida que pueda conseguir su autofinanciación.

A nuestro juicio aunque hay un conocimiento por parte de los fieles de esta modalidad, falta ese sentido de la responsabilidad moral para con las obligaciones económicas de la Iglesia, necesaria para que el sistema sea viable y que evite los olvidos que en la mayoría de los contribuyentes se da a la hora de realizar sus declaraciones anuales de la renta.

A mediados de 1998 se empezó a negociar entre la Conferencia Episcopal y el Gobierno la posibilidad de aumentar el porcentaje de aportación lo necesario para que se pueda aplicar exclusivamente el sistema de asignación tributaria. En el poner en marcha estas negociaciones también han influido las modificaciones que se van a introducir en el I.R.P.F. Según el Anteproyecto de la nueva Ley reguladora de este impuesto aprobado, algunas modificaciones que pueden perjudicar al sistema son por ejemplo la disminución del número de declarantes, o la disminución del tipo de gravamen.

En la Tesis, se hace una propuesta, entre otras, que influiría en una buena marcha de la asignación tributaria exclusiva, evitando los olvidos en los contribuyentes a la hora de hacer sus declaraciones, como ha ocurrido hasta ahora: Esta sería que la manifestación de voluntad de los contribuyentes se tuviera que realizar sólo una vez, al principio de la aplicación del sistema, de modo que sirviera para los años sucesivos, siempre, claro está, con posibilidad de modificar dicha manifestación.

Conseguida la fase de asignación tributaria aplicada de forma exclusiva, la Iglesia se tendrá que ir planteando el cumplir su propósito de autofinanciarse, situación en la que, aunque no se termine la colaboración económica estatal, tendrá que conseguir la mayoría de los recursos que necesita por medios propios.

Es de destacar el cambio que se está produciendo en la estructura económica interna de la Iglesia, –a cuyo estudio se dedica la segunda parte de la tesis–, pasando de un sistema vigente desde hace quince siglos, como era el benefical, a otro en el que se busca una comunicación de bienes entre los diversos nive-

les de la Iglesia y entre sus diversas instituciones, tratándose de lograr el equilibrio entre la necesaria autonomía y la solidaridad en corresponsabilidad de todos.

A la organización económica de la Iglesia católica dedico la segunda parte de la tesis, en la que reflejo en todo momento la práctica en materia económica en la Iglesia española, sin limitarme a la mera teoría, suficientemente tratada por la doctrina, habiendo sido necesario, para ello, la constante consulta a Obispos, conversaciones con los Administradores diocesanos y con Ecónomos diocesanos, la continua búsqueda en boletines oficiales de las distintas Sedes Episcopales, así como constantes contacto con la Conferencia Episcopal Española y sus Administradores.

Aunque el cambio, antes comentado, que se está produciendo en la organización económica es aplicación de la doctrina del Vaticano II, anterior al Acuerdo de 1979, no se puede negar que redundará en un mejor aprovechamiento de recursos, imprescindible para esa meritada autofinanciación.

Si bien la reforma no ha terminado, encontrándose algunas diócesis, aún, en plena iniciación de la marcha, siendo todavía mucho lo que hay que avanzar, en general debemos reconocer que ha sido bastante lo conseguido si tenemos en cuenta la práctica de tantos siglos como se pretenden enterrar.

El nuevo Código de Derecho canónico, mediante la elevación de esa doctrina conciliar a legislación universal, ha aportado novedades de considerable importancia para poder conseguir esa autofinanciación eclesial, entre las que hay que destacar:

- La reforma del beneficio eclesiástico antes aludida (c. 1272) y el concepto genérico de oficio (c.145).
- La creación de fondos comunes en los distintos niveles: interdiocesano, diocesano y parroquial.
- Los consejos de asuntos económicos y otros órganos con competencia en materia económica.
- La ordenación de los tributos diocesanos (c. 1263-1264).
- La de las colectas y limosnas (c. 1262 y 1265-1267).

No obstante lo anterior, y su ayuda en la consecución de mayores recursos, lo cierto es que si éstos son escasos la Iglesia no podrá cumplir su compromiso. No se puede decir que con los que cuenta actualmente, como las oblatones, los tributos diocesanos, las fundaciones etc., analizados en el título segundo de la segunda parte del trabajo, obtenga grandes rendimientos, salvo los procedentes de la colaboración estatal.

Hay que destacar el sistema de cuotas fijas que se está empezando a aplicar en algunas diócesis españolas, como Madrid, Alcalá de Henares, Huelva y Oviedo, por ejemplo, en las que, a pesar de que lleva poco tiempo, cada vez son más los feligreses que se comprometen a pagar una cuota mensual, trimestral o anual.

Sorprende que este sistema no se haya empezado a experimentar en casi todas las diócesis en ese estudio de posibilidades para poder lograr la Iglesia española su propósito, momento en el que declara que se encuentra actualmente.

La realidad es que en ese compromiso tienen un papel fundamental los fieles, en cumplimiento de ese deber de ayudar a la Iglesia en sus necesidades que contiene el c. 222; habiendo sido la principal fuente de recursos cuando en otros tiempos la Iglesia se ha autofinanciado.

De la documentación que hemos podido consultar aportada en los apéndices y que se comenta a lo largo del título segundo, –haciendo un juicio crítico al final del mismo–, se desprende que en la mayoría de las diócesis españolas hay una dependencia absoluta en sus presupuestos de lo que reciben de la colaboración económica del Estado. Esto igualmente se va a dar cuando se llegue a la fase de asignación tributaria exclusiva, pues seguirá recibiendo la misma cantidad que hasta ahora, aunque procederá exclusivamente de la aportación de los fieles vía I.R.P.F., actuando el Estado como intermediario.

Tal y como están las cosas, para que la Iglesia pueda llegar a su autofinanciación, tendrá que ser, a mi juicio, a través de un sistema con el que se consiga el mismo montante que con la asignación tributaria. En la Tesis, se proponen varias soluciones de posible aplicación en España, para sustituir la asignación tributaria y que el dinero proceda directamente de los fieles, y no de los que en realidad corresponde al Estado, como ocurre actualmente. Algunos de estos se basan en sistemas que se aplican en otros países donde esta Confesión casi se autofinancia, como el sistema de cuotas fijas progresivas, similar al de Francia, otro sistema que se propone está basado en el impuesto eclesiástico alemán, con algunas modificaciones para adaptarlo al ordenamiento jurídico español.

En la Tesis se deja claro que cuando se llegue a la fase de asignación tributaria exclusiva, no supondrá el haber llegado a la autofinanciación de la Iglesia católica. No obstante, conseguida ésta, será la mejor situación en la que nos podremos encontrar en tanto la Iglesia cumpla su propósito, ya que se trata de una situación permitida por el Acuerdo, al no poner plazo para el paso a la autofinanciación eclesial, y por otra parte se estarían respetando prácticamente los principios constitucionales informadores de las relaciones Iglesia-Estado. El único problema vendría por el lado de la igualdad y no discriminación de las demás Confesiones, el cual se solventaría acordando el mismo sistema para las mismas con convenio que lo solicitaran, para lo que se están llevando a cabo las oportunas negociaciones.

A la clasificación doctrinal que se viene manteniendo de los sistemas de financiación de la Iglesia, a saber, el sistema de autofinanciación de la Iglesia en sentido estricto, sistema exclusivamente estatal y sistema de cooperación estatal, hay que añadir dos intermedios entre los anteriores, para no alejarnos de la realidad: el que hemos denominado sistema mayoritariamente estatal en la financiación de la Iglesia y el sistema de autofinanciación eclesial con cooperación estatal.

La segunda fase prevista en el Acuerdo podemos situarla dentro del sistema de cooperación estatal, mientras que cuando se llegue a la meta del Acuerdo, estaríamos en un sistema de autofinanciación eclesial con cooperación estatal.

La única obligada a captar la atención y el interés de los fieles para con las necesidades de la Iglesia es ésta, de donde va a depender el poder cumplir su compromiso de autofinanciarse.

Es necesaria una mayor transparencia en los asuntos internos eclesiales, una mayor participación de laicos en los órganos de la Iglesia, y que estos órganos se creen en todos los niveles territoriales eclesiásticos. Los fieles colaboran con algo cuando saben claramente lo que hacen, pero su reacción no es la misma si no hay la suficiente transparencia e información en la gestión.

Sólo cuando la Iglesia católica consiga su autofinanciación, en los términos establecidos en este trabajo, se podrá desarrollar adecuadamente el principio de cooperación *suo modo* Iglesia-Estado en materia económica, desde la independencia y sana colaboración de ambas sociedades, que tanto el espíritu constitucional como la doctrina del Vaticano II propugnan.