

TRIBUTACION

**LA ASIGNACION TRIBUTARIA A
LAS CONFESIONES. APROXIMACION AL
CASO ESPAÑOL Y A LAS PERSPECTIVAS
DE AUTOFINANCIACION**

N.º 229

Trabajo efectuado por:

FRANCISCO JAVIER JUNCEDA MORENO

Becario Universidad Oviedo

Sumario:

I. Antecedentes.

1. Necesidades económicas de las confesiones.
2. Precedentes históricos.
3. Origen del Impuesto Religioso: Alemania.

II. El caso español.

1. Situación pre-constitucional.
 2. El Concordato de 1979: Acuerdo sobre asuntos económicos.
 3. Mejora del sistema: Italia.
- ...

...

III. Problemática.

1. Dudas de constitucionalidad del sistema para la doctrina.
2. Inexistencia de incremento porcentual de la asignación.
3. Presunción de quiebra del principio de neutralidad estatal: Cáritas.
4. Rechazo al sistema.

IV. Perspectivas de autofinanciación.

1. El modelo de donaciones deducibles. Situación en Italia.
2. Acuerdos económicos con las comunidades israelitas y evangélicas.

Anexo:

«Informe sobre los principios» de la Comisión para Asuntos Económicos Italia-Santa Sede (1984).

Bibliografía.

1. Bibliografía general.
2. Artículos.
3. Otras fuentes.

TRIBUTACION	LA ASIGNACION TRIBUTARIA A LAS CONFESIONES. APROXIMACION AL CASO ESPAÑOL Y A LAS PERSPECTIVAS DE AUTOFINANCIACION	N.º 229
-------------	--	---------

I. ANTECEDENTES

1. Necesidades económicas de las confesiones.

El factor religioso está presente sociológicamente y tiene por ello evidente influencia en el campo jurídico. Se ha dicho que de la Antigüedad a nuestros días no ha existido estructura política que no haya contado con algún elemento religioso o «místico». De hecho, existen hombres que sólo viven del valor de lo santo, de lo sacro; aunque todos sientan más o menos necesidad de este complemento trascendente de la vida (1).

Este factor social ha estado canalizado u orientado a través de una serie de «Iglesias-Instituciones», las cuales, para llevar a cabo su cometido (no siempre en el mundo de la conciencia sino en ocasiones desarrollando labores asistenciales o humanitarias) habrán de contar con unos recursos que, con carácter general tras las desamortizaciones del siglo pasado, han venido siendo proporcionados por los Estados, al menos subsidiariamente.

La evolución operada por los sistemas políticos en Occidente en el transcurso de los tiempos ha llevado a una nueva concepción de las relaciones «Iglesia-Estado», basadas ahora en principios liberales clásicos como los de neutralidad e indiferencia estatal respecto del fenómeno religioso, libertad e igualdad religiosa; principios todos ellos en íntima relación con el régimen económico o patrimonial de las confesiones en tanto en cuanto éstas dejarán de contar con el apoyo sustancial del Estado para realizar sus legítimas actividades. La tendencia será la de pasar de una dotación «total» del culto y clero a una mera «colaboración o cooperación» al adecuado sostenimiento eclesial.

(1) REALE, M.: «El mundo ético», en *Introducción al Derecho*. Madrid, 1987. Pág. 48.

Esta nueva concepción política, cristalizada en el artículo 16.3 de la Constitución Española, perseguirá la total o casi total autonomía patrimonial de las confesiones en cuanto tales, al basarse en la cada vez mayor independencia de la Iglesia y el Estado (2).

Así el factor social religioso quedará ubicado a partir de este momento en un ámbito lejano al del Estado en cuestiones patrimoniales; es decir, desde la puesta en práctica de aquellos principios liberales, el Estado se cuidará muy mucho de patrocinar credo alguno; su misión quedará circunscrita a un estricto papel de protector del libre ejercicio o desarrollo de la libertad religiosa, cuyo alcance se regula en España vía Ley Orgánica 7/80, de 5 de julio (3). Esto es, que el que desee profesar una creencia u otra determinada lo pueda hacer sin cortapisas y viceversa, que se proteja la libertad del que no opte por ninguna (4).

Sin embargo, durante un cierto tiempo y por exigencias casi siempre de los propios Estados, las confesiones se verán sometidas al poderoso aparato económico estatal para obtener fondos.

Si bien el fin último que se pretende es la plena autonomía patrimonial de las confesiones, no lo es menos que, en virtud de otros principios (en España, el establecido en el 16.3 CE), el Estado se compromete a cooperar con las confesiones en general; cooperación que, como hemos dicho, significa en la práctica colaboración económica. Hoy en España el único grupo confesional que tiene concertado con el Estado acuerdos económicos es el Católico aunque, como veremos, con las comunidades judías y protestantes, se han firmado el 21 de febrero de 1990 sendos Acuerdos, aunque aún no han sido aprobados por el Parlamento.

(2) GOTI ORDEÑANA señala en su prólogo a *El Impuesto Religioso* de GONZALEZ ARMENDIA: «La nueva concepción política exigía dar una solución acorde con un Estado democrático y una sociedad pluralista, consistente en la independencia económica de la Iglesia».

(3) BOE n.º 177 de 24 de julio.

(4) No coincidimos con VICENTE CANTIN en su idea del Estado como «promotor de valores religiosos». En su libro *Naturaleza, contenido y extensión del Derecho de Libertad Religiosa* (Madrid, 1991), VICENTE CANTIN sostiene que, al ser el derecho de libertad religiosa todo un derecho fundamental, le corresponde al Estado -al margen de su reconocimiento, garantía o tutela- la promoción y fomento de la actividad religiosa y de los valores que ello conlleva. Por similar razonamiento podría concluirse que al ser el derecho de libertad de opinión o manifestación asimismo derechos fundamentales reconocidos en nuestra Carta Magna, se le obligaría al Estado a tener que sufragar los gastos de las tertulias de Café o las protestas de los ganaderos en el Paseo de la Castellana. Creemos que bastante hace el Estado con tutelar los valores religiosos, tal y como están las cosas (*). Quizá, en todo caso, sí podría solicitarse del Estado la creación de un *ambiente propicio* para el desarrollo de toda práctica religiosa, pero incluso esto -por sus límites poco definidos y difícil puesta en práctica por lo genérico-, tampoco tendría excesiva fundamentación. La visión del Estado «promotor» de valores religiosos más parece nostalgia de épocas todavía recientes vividas en España en las que la confesionalidad estatal exigía ciertas «obligaciones» para la Administración en este sentido. En cualquier caso, tratar de unir los conceptos de «promoción y fomento» de valores y actividades religiosas con los de «tutela y garantía» de los mismos, al exigirle el desarrollo de un derecho fundamental, nos parece una postura forzada y no excesivamente feliz.

(*) Cuando en noviembre de 1990 la Conferencia Episcopal Española denunció que «Una de las principales causas de la crisis moral de la sociedad es la mentalidad, difundida por la Administración Pública, de que los valores cristianos son represores de la libertad» (*sic*).

2. Precedentes históricos.

La historia de Europa, de la que partimos, es en cierta forma la de una tensión constante entre dos grandes poderes: Poder espiritual (Iglesia) por un lado y poder temporal (Estado) por otro; lo que equivale a hablar de la existencia de dos regímenes patrimoniales no separados sino con importantes conexiones y, en ocasiones, unidos (lo mismo que sus actitudes de gobierno) (5).

El régimen económico de la Iglesia en Europa, y en concreto de la Iglesia católica en España, se basaba en un sistema fundamentalmente autárquico, beneficioso (6), en el que no sólo se conseguían bienes para su mantenimiento sino enormes e incluso desproporcionadas riquezas, lo que traía consigo un considerable aumento de su poder económico, sinónimo de poder político. Los ámbitos de funcionamiento de la Caja del Estado y de la Iglesia se repartían, no siempre a partes iguales, la economía de los pueblos (7).

Las ideas reformistas ilustradas, en las que el elemento económico comenzaba a cobrar envergadura y dimensión con el nacimiento de la Economía como tal Ciencia, supusieron asentar un duro golpe al arcaico y desfasado modelo de financiación y provisión de fondos eclesiásticos.

Aquellas tesis ilustradas y sus consiguientes reformas patrimoniales en relación a la Iglesia se pusieron en acción por vez primera en la Francia revolucionaria de finales del XVIII. A España tardarían en llegar.

Se van apagando los ecos de la Revolución poco a poco, y en la nueva situación, el Estado -renovado- decide «controlar» la confesión religiosa mayoritaria; se pasa a dotar económicamente a la Iglesia, se nacionalizan paulatinamente sus bienes inmuebles, se hace depender al clero del erario público (8).

La celeridad en los cambios lleva a la consecución de un primer concordato Francia-Santa Sede (1801) con una polémica reglamentación unilateral anexa del Gobierno galo un año después, en el que se establece un nuevo sistema de dotación distinto al precedente. Su núcleo principal, para González Armendia, es el procurar el sostenimiento del culto local, esto es, la obligación municipal de colaborar en su sostenimiento cuando los presupuestos eclesiales resultaran deficitarios o insuficientes para atenderlo debidamente.

(5) V. gr. *doctrina de las dos espadas*, en la que el «brazo secular» está al servicio del «brazo eclesiástico». En muchas ocasiones se ha hablado de posturas «temporales» de la jerarquía eclesiástica y de políticas «espirituales» o de «cuasi-divinidad» de ciertos gobernantes.

(6) GONZALEZ DEL VALLE, J. M.ª, en «Régimen Económico de las Confesiones Religiosas», en *Derecho Eclesiástico del Estado Español*. Pág. 315.

(7) Una simple ojeada a la Historia moderna e incluso contemporánea española es ilustradora en este tema.

(8) GONZALEZ ARMENDIA: «Incidencia de la Revolución Francesa», en *El Impuesto Religioso (cooperación económica estatal con las confesiones religiosas)*, Bilbao, 1990. Págs. 203 y ss.

Las medidas y sistemas revolucionarios franceses, reconducidos y «Napoleonizados» más adelante, son adoptados pronto por otros Estados, entre ellos, el nuestro.

El sistema de dotación Bonapartista, que se aplica en España con el Concordato de 1851, establece una situación en la que la Iglesia Católica, la mayoritaria, recibía una determinada cantidad de dinero cada año para el sostenimiento de clero y culto; cantidad asignada por el Parlamento anualmente en la Ley Presupuestaria. En líneas generales, éste es el modelo elegido para actuar transitoriamente como sistema de dotación a la Iglesia en España.

Si el antecedente inmediato de nuestro mal llamado Impuesto Religioso hay que buscarlo en Francia, el origen y fuente de inspiración del tema se sitúa en Alemania, donde sí existe un tributo eclesiástico propiamente dicho.

3. Origen del Impuesto Religioso: Alemania.

El sistema de dotación económica a las confesiones religiosas, al que se acomodaron los nuevos principios liberales de igualdad y libertad religiosa, es el tradicional modelo alemán.

Nacido e inspirado en una situación en la que la Iglesia forma parte del entramado estatal (estructura social protestante), pronto sirvió de ejemplo a seguir para solventar los problemas derivados de la financiación eclesiástica en países de la órbita cristiana católica como España o Italia, lo que, aunque pueda parecer contradictorio a primera vista, no es tal.

En Alemania, los órganos fiscales del Estado recaudan un tributo religioso independiente de los tributos civiles. Aquí sí podemos hablar con propiedad de Impuesto Religioso, no como ocurre en España o Italia en donde sólo estamos ante una mínima posibilidad que se le otorga al contribuyente para orientar el destino de parte de su obligada aportación tributaria a Hacienda, no de un impuesto paralelo como tal.

Frente a lo que veremos sucede en la «asignación tributaria» española, en Alemania el ciudadano contribuyente podrá liberarse de la carga económica del Impuesto Religioso declarando simplemente al órgano encargado de recaudar que ha abandonado definitivamente la confesión a la que su impuesto iba en principio destinado (9); en definitiva, quien declara no ser protestante, mas no estará ya obligado en absoluto a abonar el correspondiente impuesto.

(9) GONZALEZ DEL VALLE, J. M.ª: «Esto no supone problemas de Derecho Eclesiástico, pero sí múltiples de Derecho Canónico (...). La jerarquía eclesiástica se topa de frente con esta alternativa: O tolerar que los católicos incumplan su deber de mantener las necesidades económicas de la Iglesia en proporción a todos sus bienes y rentas o soportar su alejamiento de la Iglesia por razones económicas» [Conferencia pronunciada en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Florencia (Italia) en el mes de marzo de 1990].

¿Entran todas las confesiones en el sistema? o mejor, ¿pueden todos los credos recibir fondos a través de este impuesto eclesiástico? La respuesta es negativa, sólo ciertas religiones, aquellas consideradas constitucionalmente como corporaciones de Derecho público, pueden acceder al sistema de Impuesto Religioso para obtener bienes para su sostenimiento. En Alemania, el Estado ofrece sus órganos fiscales exclusivamente para recaudar un impuesto que siempre irá destinado a cada una de las confesiones consideradas corporaciones de Derecho público, pero nunca inmiscuyéndose en otras actividades de patrocinio o fomento de religión alguna. Así, el fundamento último del modelo alemán será constitucional y no pacticio como en España (basado, como veremos, en Acuerdos con la Santa Sede).

En Alemania lo recaudado a través del Impuesto Religioso no forma parte de los Presupuestos Generales del Estado, lo obtienen las confesiones de sus fieles en tanto corporaciones de Derecho público que son y con su correspondiente rango constitucional. El Ministerio de Hacienda teutón se limita a entregar a cada confesión lo que sus fieles le han dado por el impuesto al final de cada ejercicio, sin quedarse ni un céntimo por su labor recaudatoria. Aquí sí estamos ante una autofinanciación eclesial por Impuesto Religioso en la que se cuenta con la colaboración estatal, que cede de forma gratuita su aparato burocrático a tales fines. El Estado alemán no financia ni directa ni indirectamente Iglesia alguna en cuanto tal, coopera con su estructura burocrática tributaria a recaudar impuestos para las confesiones.

II. EL CASO ESPAÑOL

1. Situación pre-constitucional.

En España va a desmantelarse -siguiendo el modelo Napoleónico- el sistema de autofinanciación eclesiástica, al obligarse a los poderes públicos a mantener el clero católico. La demora en la aplicación del sistema supuso tener que toparse con ciertas vicisitudes y problemas. Mientras en la vecina Francia se acordaba con rapidez un Concordato con la Santa Sede, en España el acuerdo se hizo esperar medio siglo. En todo este tiempo el sistema de dotación había sufrido ya alguna que otra modificación tanto por la voluntad del Vaticano como por la de los Estados soberanos, tema este que daría lugar a estudio aparte; de esta época nos quedamos con el retraso considerable con que llegará a nuestro país el modelo de asignación estatal de recursos a la Iglesia Católica.

Damos un salto en la Historia y nos situamos en el Régimen del General Franco (1939-1975), presidido -en lo referente a las relaciones Iglesia-Estado- por el principio de confesionalidad católica.

El Concordato de 1953 señalaba que la Iglesia Católica española quedaba sujeta a las leyes estatales en materia tributaria (10) aunque se le reconocían una serie de exenciones de impuestos y otros privilegios tributarios. La dotación concordataria se compondrá, por lo tanto, de contribución estatal directa (subvenciones económicas directas al clero y al culto) e indirecta (exenciones tributarias diversas).

Tras la reforma conciliar del Vaticano II en la que se operaron importantes cambios de rumbo y orientación en los principios conformadores de las relaciones Iglesia-Estado, la conexión entre la comunidad política y la confesión católica, otrora tan unidas por mor de las exigencias de la confesionalidad estatal, se van distanciando cada vez más en España, lo que influirá de forma determinante y clara en la financiación eclesiástica. González Armendia indica: «La jerarquía eclesiástica va a aludir al servicio que a los ciudadanos presta la Iglesia en favor del desarrollo de su dimensión humana y religiosa y a la función social que desempeña en la sociedad civil, obviándose toda referencia a las ayudas económicas del Estado (11). Esta postura de la jerarquía episcopal española supuso un evidente malestar en el seno del régimen anterior que percibía con nitidez que, lejos de agradecer la Iglesia Católica el decisivo amparo y apoyo económico que recibía del Estado, parecía avergonzarse o renegar del mismo. Este disgusto no supo disimularlo en ningún momento el General Franco, quien, con motivo de su mensaje de fin de año de 1972, pronunciaba las siguientes palabras: «Nuestro Gobierno, acorde con los sentimientos católicos de la casi totalidad de los españoles, ha mantenido invariablemente -a lo largo de más de siete lustros- su actitud de respeto y cooperación hacia la Iglesia Católica, brindándole gustosamente facilidades y ayudas de todo orden para el cumplimiento de su sagrada misión. Todo cuanto hemos hecho y seguiremos haciendo en favor de la Iglesia Católica, lo hacemos de acuerdo con lo que nuestra conciencia cristiana nos dicta, sin buscar el aplauso ni siquiera el agradecimiento» (12). Estas frases son bien elocuentes del resquemor producido en el anterior Jefe de Estado por la posición de alejamiento gradual adoptada por la Iglesia Católica española al seguir las directrices del Vaticano II. La nueva posición episcopal fue censurada, en otro orden de cosas, y criticada por realizar tareas políticas. Para Franco, «si es misión de la jerarquía eclesial iluminar la conciencia de los fieles en el cumplimiento de sus deberes cívico-sociales, no lo es invadir el terreno de la autoridad civil, adoptando posturas o emitiendo juicios que, por referirse a la elección de medios contingentes en el orden temporal, dependen del ejercicio de la prudencia política». Definitivamente, las nuevas tendencias conciliares no gustaban en exceso al régimen anterior.

El fallecimiento del General Franco en 1975 desemboca en la elaboración, tras una serie de pasos de apertura política, pluripartidismo y democracia representativa, de un texto constitucional que recogería -entre otros muchos principios- el de libertad religiosa, con la consi-

(10) Artículo XX-4 Concordato Estado Español-Santa Sede (1953).

(11) *Op. Cit.* pág. 45 (págs. 88/89).

(12) Archivos de RTVE. 24-12-72.

guiente aconfesionalidad estatal, lo que impone por lógica una seria revisión de las relaciones Iglesia-Estado dentro de las cuales se incluirá un nuevo sistema de financiación, adecuado ahora a los imperativos legales fundamentales.

Si a finales de la década de los sesenta y comienzos de los setenta se deseaba por la confesión católica el cambio del sistema de dotación, va a ser en plena democracia (1979) cuando, con los Acuerdos Estado Español-Santa Sede y en concreto con el acuerdo sobre asuntos económicos, se cristaliza la renovada visión.

2. El Concordato de 1979: Acuerdo sobre asuntos económicos.

El mal llamado Impuesto Religioso se introduce en España con el acuerdo sobre asuntos económicos con la Santa Sede de 3 de enero de 1979, en concreto en su artículo II-2 (13) cuando indica que, si bien «la Iglesia (Católica) declara su propósito de lograr por sí misma los recursos suficientes para la atención de sus necesidades», lo que está haciendo es esbozar un deseo sin compromiso alguno, previéndose para ello la asignación por parte del Estado de «un porcentaje del rendimiento de la imposición sobre la renta o del patrimonio neto u otra de carácter personal, por el procedimiento técnico más adecuado». El medio técnico más adecuado elegido ha sido el de que «cada contribuyente manifieste expresamente en la declaración respectiva su voluntad acerca del destino de la parte afectada». Este sistema se ha querido que tenga carácter transitorio, de lo que hablaremos en un momento. (Quede claro sin embargo que, dado el rechazo que desde muy diversos ámbitos ha tenido este sistema y está teniendo en la actualidad, no tendría nada de particular que una próxima legislación fiscal desarrollara un modelo de autofinanciación radicalmente distinto a éste).

El Concordato del 53 necesitaba reformas profundas en lo referente al sistema de dotación de las confesiones en una sociedad netamente distinta a la de entonces y, así, tanto desde la jerarquía eclesiástica como estatal, se buscarán soluciones a esta nueva situación. La evolución política y jurídico-social exigía nuevas medidas, nuevas respuestas.

Si la aportación o asignación tributaria a la Iglesia Católica se articula a partir de este acuerdo sobre asuntos económicos, el sistema no se pone en práctica hasta 1988, siete años después. En el tiempo intermedio y en cumplimiento tanto del acuerdo como del principio de cooperación del Estado con las confesiones, los Presupuestos Generales del Estado venían transfiriendo cierta cantidad de millones de pesetas, vía Dirección General de Asuntos Religiosos del Ministerio de Justicia, a la Conferencia Episcopal Española, órgano rector y de gobierno de la confesión católica, todo ello establecido en el t.º 4 del artículo II del acuerdo, cuando

(13) BOE del 15-12-79.

dice que: «El Estado Español consignará en sus Presupuestos la adecuada dotación a la Iglesia Católica, con carácter global y único, que será actualizada anualmente», sistema pasajero aplicable a la espera de la puesta de largo de otro modelo también transitorio, el de la «asignación tributaria» exclusivo. Del tenor del articulado de los acuerdos económicos Estado Español-Santa Sede se vienen distinguiendo con claridad tres momentos bien diferenciados: En primer término, este sistema de consignación de cierta cantidad de dinero del Estado a la Iglesia Católica (hasta la Ley Presupuestaria del 88); en segundo lugar, coexistencia de este primitivo sistema con el de «asignación tributaria» (ejercicios fiscales del 89, 90) y, finalmente, existencia exclusiva de la «asignación tributaria» (del 91 en adelante). La secuencia temporal es de interés, por cuanto, en un corto espacio de tiempo -cuatro años- la financiación eclesiástica cambiará, casi año a año, de sistema. En realidad, a los siete años de demora de la aplicación de la «asignación tributaria» habrá que sumar otros tres más para que el sistema se fije como exclusivo y definitivo, lo cual da una idea de la complejidad de un tema como éste o de la falta de diligencia de las partes que han intervenido en las conversaciones que tuvieron como fin establecer un modelo de financiación de las confesiones adecuado con los nuevos principios constitucionales.

Si en Alemania el Impuesto Religioso o Eclesiástico tenía un fundamento constitucional al ligar a diversas confesiones el carácter de corporaciones de Derecho público, en España la asignación tributaria tendrá un alcance netamente pacticio como hemos visto; pero esto no significa que sea este sistema contrario en modo alguno a ningún precepto constitucional, tema que veremos más adelante. Al ser pacticio, cualquier credo o comunidad religiosa podrá recibir, vía asignación tributaria, fondos para su sostenimiento, siempre y cuando hayan firmado los correspondientes acuerdos con el Estado Español (otra cosa es que quieran someterse a este sistema de dotación sumamente imperfecto), no como sucede en Alemania, donde, recordamos, sólo podían obtener beneficios, vía impuesto, aquellas confesiones consideradas corporaciones públicas.

Pero, ¿en qué consiste la asignación tributaria a las confesiones? En nuestro sistema jurídico-fiscal actual se entiende por ello la posibilidad que el Estado concede al contribuyente para optar, libremente, entre destinar un 0,5239% de los Impuestos que paga sobre la Renta a colaborar al sostenimiento económico de la Iglesia Católica o a otros fines de interés social.

Técnicamente, como dispone la Ley 33/87, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, en su disposición adicional 5.^a, acerca de la asignación tributaria a fines religiosos y otros (14): «A partir de 1988 se destinará un porcentaje del rendimiento del IRPF a fines religiosos y a otros fines de interés social (...) 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».

(14) BOE del 24-12-87 págs. 37825/37826.

Frente a lo que ocurre en Alemania, en España el Estado financia directamente a la confesión católica, al formar parte la cantidad obtenida por la asignación de los Presupuestos Generales del Estado, en palabras de González del Valle, «el sistema vigente en España debe ser calificado como un sistema de dotación estatal, con asignación democrática de la cantidad» (15).

Lo que en conclusión hace el Estado es restar de sus Presupuestos Generales una cantidad determinada, el 0,5239% de los impuestos que por renta personal deben pagar los ciudadanos para atender servicios sociales, dejando a los contribuyentes que libremente elijan entre asignarlos a los servicios sociales que presta la Iglesia Católica o a los servicios sociales que prestan otras instituciones diferentes (privadas, para-estatales, internacionales, sociales ...). Ahora bien, aclaramos de nuevo que en el modelo de asignación tributaria español no hay presión tributaria añadida alguna, sólo estamos ante una mera posibilidad que se concede al contribuyente español de manifestar su deseo de que una parte alícuota de sus impuestos sea destinada a financiar fines que podríamos calificar como religiosos y sociales (16).

La Iglesia Católica española negoció con el Gobierno un acuerdo económico que, en su aplicación práctica, encontró pronto dificultades y dio a conocer importantes errores. El más grave de ellos, que parece inexplicable que pudiera pasar desapercibido a los representantes de la Iglesia cuando llevaron a cabo la negociación con el Estado español, es el que se refiere al reparto de las cantidades correspondientes a aquellos contribuyentes que no se manifiestan a favor de ninguna de las opciones que se les ofrecen. En España, todo este dinero se lo queda Hacienda, como si la abstención significara de algún modo un apoyo explícito al destino que el Gobierno va a hacer de él. Ante las peticiones de la Conferencia Episcopal española para cambiar esta circunstancia, la Administración alude -con razón, aunque poco flexible- que eso está pactado en los Acuerdos España-Santa Sede, y que, si se quiere modificar, habrá que renegociar todos los convenios.

3. Mejora del sistema: Italia.

En el mes de febrero de 1984, se firman los llamados popularmente Acuerdos de Villa Madama, Concordato entre la República italiana y la Santa Sede. Tales acuerdos establecían una comisión italo-vaticana, que estudiaría la parte relativa a los temas económicos y patrimoniales. La Comisión redactó pronto un Informe sobre los principios que desde entonces rigen en Italia, regulando el sistema de asignación tributaria a las confesiones. En el documento

(15) Conferencia de la U. de Florencia.

(16) Otra cosa distinta es que en ciertas esferas se quiera malintencionadamente crear una «ilusión financiera», en el sentido de que se piense que poner la cruz en una casilla u otra es pagar más impuestos.

(Anexo) se indica, entre otras cosas, que «cesarán gradualmente los beneficios o congruas que hasta entonces recibían parroquias, obispados ...» y, siempre a partir del pasado 1990, toda aportación financiera del Estado hacia la Iglesia Católica italiana (que en 1984 alcanzaron los 310 mil millones de liras).

Para solventar los problemas que podría causar el que de repente la Iglesia dejara de obtener esos importantes beneficios, en lugar de la vieja aportación financiera, el Estado favorecerá la autofinanciación eclesial permitiendo la deducción fiscal de un determinado importe anual de las sumas, que los ciudadanos depositarán libremente, en una cuenta corriente única, a nombre del Instituto Central para la sustentación del clero italiano, dependiente de su Conferencia Episcopal. De las perspectivas que existen de que este sistema de deducción se aplique en España hablaremos más adelante.

El Estado italiano, al permitir a todos los ciudadanos orientar la gestión de una mínima parte de los resultados fiscales del IRPF dirigida a fines de interés social, ha fijado un 0,8% del total: Porcentaje más elevado que en España.

Estos puntos y otros más se completaron con una Carta, de diciembre del 84, en la que la Santa Sede pedía al Ejecutivo italiano que se incrementase la cantidad que pudiesen donar los ciudadanos a la Iglesia para ser deducida ulteriormente en sus tributos anuales (que se pasase de permitir sólo donar un millón de liras al año a dos millones).

En Italia, a la hora de decidir y concretar su asignación tributaria, el Estado ha actuado en todo momento guiado por un principio de escrupulosa neutralidad; principio del que a punto ha estado de olvidarse el Ministerio de Asuntos Sociales español cuando decidió invertir 200 millones de pesetas para iniciar una campaña publicitaria en favor de que los contribuyentes decidieran marcar su cruz en la casilla de «Otros fines de interés social», en lugar de «al sostenimiento de la Iglesia Católica», si bien el buen hacer de los brillantes servicios jurídicos de la abogacía del Estado paralizaron con celeridad tal campaña.

Pero, en definitiva, ¿cuáles son las diferencias del sistema de asignación tributaria italiana y nuestro sistema español? ¿En qué mejoró el sistema italiano en relación al español? Podemos apuntar, a modo de síntesis, tres diferencias fundamentales entre uno y otro modelo, divergencias que han motivado un evidente perfeccionamiento de la asignación tributaria a las confesiones. Veamos.

En Italia, a la hora de diseñar el modelo de financiación de las confesiones, la imparcialidad del Estado ante la libre opción que se le concede al ciudadano de destinar sus bienes a una Iglesia, a otra o a fines de interés social ha dado como frutos que el fin del sistema diera unos resultados fiables y de confianza. Se ha querido «despolitizar» por el Ejecutivo italiano el tema.

Por otro lado, el porcentaje del IRPF que se resta es mayor -lo hemos visto- que en España (0,8% frente a nuestro 0,5%). Por último, y quizá lo más importante, el tema de las abstenciones que tratábamos al analizar nuestro sistema. En Italia, en las declaraciones de Renta donde no se expresa el destino de este dinero, el Ministerio de Hacienda aplica el porcentaje resultante de aquéllas donde consta. Es decir, el monto total de todas las abstenciones se reparte proporcionalmente entre todos los grupos que tienen derecho a la asignación tributaria: Estado, Iglesia Católica, Iglesia Adventista y Asambleas de Dios. Todo esto conduce a que este año 1991, según datos oficiales, dos tercios de la asignación tributaria total irán a la Iglesia Católica, un tercio al Estado y un 1% a las Iglesias Adventistas y la Asamblea de Dios (17). Ya hemos dicho que las abstenciones van íntegras a las arcas del Estado en España.

Si el Estado mantiene en Italia una posición de estricta neutralidad ante la libre elección que debe hacer el ciudadano, nada impide, sin embargo, que las propias Iglesias o comunidades confesionales puedan desarrollar campañas -incluso agresivas- solicitando de los contribuyentes que marquen con su cruz la casilla correspondiente a ellas. Así, la Conferencia Episcopal italiana está empleando en los últimos años anuncios publicitarios en la prensa y demás medios de comunicación social animando a la población a colaborar en su mantenimiento. Veinte millones de folletos fueron distribuidos el pasado año 90 por toda Italia para explicar a los católicos que la Iglesia ha dejado de recibir ayudas del Estado y que tienen que ser los fieles los que se hagan cargo de sus necesidades. Entre otras cosas, el texto del folleto indicaba: «Los primeros cristianos se encargaban directamente de las necesidades de la Iglesia. Hoy, la Iglesia quiere volver a recorrer ese camino. Tiene necesidad de tu generosidad para seguir difundiendo la palabra del Señor y ayudar a la gente. Y lo necesita ahora» (18). Este material informativo cuesta anualmente el equivalente en liras a 100 millones de pesetas, pero, según fuentes del Episcopado italiano, esta inversión suele producir amplios frutos y efectos muy positivos económicamente. Estas campañas van apoyadas por dos jornadas de información -una en primavera y otra con el otoño- en todas las parroquias y se suelen acompañar con una específica y no muy ruidosa publicidad que apunta hacia aquellos contribuyentes que quizá no son practicantes, pero ven con buenos ojos a la Iglesia, conscientes en cierta manera de que hasta el trabajo más propiamente espiritual del sacerdote lleva consigo una cierta importancia social.

Los resultados del primer año de entrada en vigor de la asignación tributaria en Italia han sido calificados por el Delegado del Episcopado para las cuestiones concordatarias como satisfactorios para la Iglesia Católica. Cerca del 75% de los contribuyentes italianos (19) que, al hacer la declaración de la Renta, manifestaron su deseo han elegido la confesión católica como destinataria del 0,8% de sus impuestos.

(17) Diario ABC del 9-1-91. (Pág. 60).

(18) *Ibidem*.

(19) Seguimos con las fuentes ofrecidas por ABC.

Muy posiblemente, dada la gran similitud de los modelos de asignación español e italiano y la pareja naturaleza histórico-jurídico-social de ambos pueblos, la Iglesia Católica italiana haya podido aprovechar la experiencia de los errores cometidos en España a la hora de poner en práctica su sistema de asignación (lo cual no debe significar que se deba perseverar en los mismos acá).

Aunque nos apartemos momentáneamente de la polémica asignación, bien estará conocer, con brevedad, cómo se mantiene el clero italiano tras dejar de obtener la congrua o cantidad mensual que les daba el Estado para desarrollar sus actividades.

Esto sucede en 1967. Desde entonces, los curas reciben -si lo necesitan- una ayuda de los Institutos Diocesanos de sustentación del clero. Estos Institutos, que se financian con las Rentas de los antiguos beneficios y, sobre todo, con el dinero que los contribuyentes destinan con este fin en sus declaraciones de renta, ayudan a aquellos sacerdotes que no pueden vivir con lo que sus fieles les dan en las colectas dominicales. En datos del Episcopado italiano, el pasado año 90 sólo 60 de las 316 parroquias existentes en la Diócesis de Roma fueron autosuficientes (los fieles dieron el dinero necesario para mantener a su párroco), el resto fueron sostenidas económicamente por el Instituto Diocesano de sustentación del Clero. Esta realidad italiana podría perfectamente extrapolarse al caso español (20).

III. PROBLEMATICA

1. Dudas de constitucionalidad del sistema para la doctrina.

A lo largo del estudio, hemos recalcado en más de una ocasión la idea de transitoriedad que se desprende del sistema de asignación tributaria y, en relación a los posibles problemas de constitucionalidad que pueda suscitar, esta transitoriedad cobra aún mayor valor. El modelo de asignación tributaria a la confesión católica en España está a extinguir, lo que supone que no afloren en exceso problemas de inconstitucionalidad. Partiendo de esta base, sí cabe citar, a modo ejemplificativo, las dudas que se han venido planteando en la doctrina en relación a este tema.

(20) GONZALEZ DEL VALLE, en el capítulo «Régimen patrimonial de las Confesiones Religiosas» de la obra colectiva *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, EUNSA, Navarra, 1983, 2.ª ed. (págs. 366/367) indica en relación a la posible autofinanciación eclesiástica: «A nuestro juicio resulta utópico que, en las actuales circunstancias, pueda la Iglesia española (se refiere a la Católica) cubrir sus necesidades económicas únicamente con las aportaciones voluntarias de los fieles» (El subrayado es nuestro).

En la primera edición de su manual de Derecho Eclesiástico (21), Iban y Prieto se encontraron de frente con dos serias dudas: Por un lado, se preguntaron por qué la facultad que se ofrece al contribuyente para que decida el fin o destino del producto del impuesto concreto se concede sólo en este caso y no en otros; y, por otro lado, por qué se hurta (*sic*) parte de la asignación de gastos a la competencia de las Cortes Generales, las cuales -según el art. 134 CE- aprueban los Presupuestos Generales del Estado. Esto fue solucionado por los mismos autores en una ulterior edición de su libro.

La segunda cuestión dudosa para Iban y Prieto es la siguiente: ¿Conculca el sistema de asignación tributaria, tal y como está concebido, el artículo 16.2 de la Constitución al indicarse en la declaración respectiva la creencia religiosa que se profesa? Para estos autores, en realidad para la totalidad de la doctrina, este punto es el de mayor importancia y debate.

El artículo 16.2 de la Constitución resalta que «nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias».

La duda de la doctrina acerca de la supuesta inconstitucionalidad del sistema respecto al 16.2 fue puesta de manifiesto también en el Congreso de los Diputados en el debate que se suscitó para diseñar el sistema de asignación. El Portavoz del Grupo Parlamentario Comunista, Sr. Solé Tura, consideró -al defender una enmienda a la totalidad de su grupo en contra de la asignación- que el sistema presentado por el Gobierno para su ejecución era, en principio, contrario al texto constitucional, al obligarse en cierta manera al contribuyente a tener que confesar, más o menos de forma clara, sus creencias. En contra de esta visión del diputado comunista, se pronunciaría el parlamentario centrista Sr. Rupérez Rubio, en el sentido de que «el que el contribuyente individualmente tenga que decir qué finalidad quiere que se dé a ese porcentaje de su cuota nada tiene que ver con la profesión de sus propias creencias, de forma que es perfectamente posible que un creyente decida destinar esa parte de su porcentaje a actividades que nada tienen que ver con la Iglesia Católica y, a la inversa, es posible que un no creyente decida destinar esa parte de su porcentaje a atenciones relacionadas con la Iglesia» (22).

Pero, ¿cuál es el fundamento más usado a la hora de rechazar que el sistema vulnere en modo alguno el tenor del 16.2 de la Constitución? La voluntariedad de la declaración que diseña la Ley 33/87, en desarrollo del acuerdo sobre asuntos económicos España-Santa Sede. En efecto, en ningún momento se fuerza a ningún ciudadano como contribuyente a declarar sobre sus propias creencias religiosas en la asignación tributaria. González Armendia va incluso más allá, «la manifestación voluntaria acerca del destino del porcentaje a favor de la colaboración económica con la Iglesia Católica podría, en cierto modo, considerarse como una manifes-

(21) IBAN, I. y PRIETO SANCHIS, L., *Lecciones de Derecho Eclesiástico*, Madrid, 1985. Ed. Tecnos. Pág. 302.

(22) Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, «Congreso», n.º 29 (1987).

tación libre de las creencias, lo cual, lejos de ser inconstitucional, está garantizado en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, cuyo artículo 2.1 a) proclama que la libertad religiosa y de culto garantizada por la Constitución comprende el derecho de toda persona a manifestar libremente sus creencias religiosas (...)), por lo tanto, para González Armendia, la cosa está clara: «No cabe decir que con el procedimiento establecido por el acuerdo sobre asuntos económicos se vaya a vulnerar el 16.2 de la Constitución» (23).

Por otra parte, pensamos que, como ocurriera recientemente en la polémica suscitada por la elaboración del censo de población por el Instituto Nacional de Estadística para 1991, las promesas de la Administración, en el sentido de guardar secreto oficial sobre los datos aportados, podrían a la perfección tener validez aquí, en el sentido de proteger la intimidad de los datos obtenidos por la asignación tributaria a las confesiones; esto es, que el contribuyente que haya marcado con su cruz la casilla correspondiente al «sostenimiento de la Iglesia Católica» tenga la total seguridad de que su opción quedará en secreto o, en todo caso, no será difundida ni conocida por nadie.

De todas formas, como veremos, el rechazo de los judíos a que se les aplicase el modelo de asignación tributaria para su financiación se basaba, entre otras cosas, en que -en tiempos aún recientes de la Alemania nazi- las listas de contribuyentes fueron utilizadas para perseguirlos y exterminarlos.

En resumen, la realidad transitoria de la asignación tributaria en España, que no es un impuesto -lo cual sí daría lugar a posibles dudas de inconstitucionalidad-, suscita, como hemos dicho, pocos problemas jurisprudenciales. Si a la transitoriedad unimos su carácter voluntario y la posibilidad que tiene el contribuyente de no optar por ninguna de las disyuntivas que se le presentan (abstenerse), la conclusión es clara.

2. Inexistencia de incremento porcentual de la asignación.

Al margen del rechazo que, por otras cuestiones de la asignación, se ha suscitado, parece que el incumplimiento por parte del Ejecutivo español de su propósito de aumentar el porcentaje dedicado a la asignación tributaria, según estaba pactado, es claro y terminante.

De la letra de los acuerdos sobre asuntos económicos, para que la Iglesia pudiera recibir por este mecanismo un monto total semejante a la ayuda que hasta el momento percibía del Estado español, debía elevarse el porcentaje inicial del 0,5239%. Este 0,5% debía haber pasado, según fuentes de la Conferencia Episcopal española el pasado año 1990, a una cifra incluso

(23) *Op. cit.* pág. 45.

superior al 1%; en cambio, se ha mantenido e incluso, en ciertas ocasiones, ha llegado a emplearse como velada amenaza contra la Conferencia si no atemperaba sus críticas a la labor del Gobierno.

Quizá el error que aquí analizamos no haya tenido su origen en la Administración Pública española como en la propia Conferencia Episcopal. Veamos. Mientras en Italia el Concordato con la Santa Sede marcaba el tanto por ciento aplicable sobre la cuota del impuesto vigente una vez firmado el Concordato, en España la Iglesia Católica aceptó que el Estado, al diseñar los medios técnicos más adecuados para establecer la asignación, fijara el porcentaje. El Estado actuó en este sentido con manos libres y sin una estricta fiscalización por la Iglesia.

En los acuerdos, se decía que, al presentar la confesión católica su Memoria anual económica, la determinación del porcentaje a establecer debería hacerse año a año e irían, por consiguiente, variando en su cuantía.

Durante la vigente exclusiva de la asignación tributaria como modelo de dotación eclesiástica, la Ley de Presupuestos de cada año fijaría el porcentaje, de forma que lo que se obtuviese en la cantidad global en razón del «sostenimiento de la Iglesia Católica» fuese equivalente a la cantidad que el Estado le entregaba a través de la financiación directa por el fondo presupuestario. Las declaraciones de voluntad de los contribuyentes han sido en los últimos años menores en cuantía que las que hubo en el ejercicio fiscal del 87, lo que induce a pensar que los lamentos y quejas de la Iglesia Católica española, en el sentido de la elevación del porcentaje, parecen fundamentados.

3. Presunción de quiebra del principio de neutralidad estatal: Cáritas.

Dejando a un lado la polémica suscitada por el intento del Ministerio de Asuntos Sociales de iniciar una campaña publicitaria de 200 millones para pedir al contribuyente que marca en su asignación «otros fines de interés social» en lugar del «sostenimiento de la Iglesia Católica», nos centraremos en una cuestión que ha sido tratada con profusión por los medios de comunicación, el asunto Cáritas.

Esta institución dependiente de la jerarquía episcopal española se dedica fundamentalmente a desempeñar tareas de asistencia social de muy diversa índole, labores para las cuales recibe del Estado una cantidad asignada al capítulo «otros fines de interés social». Así, Cáritas recibió el pasado año unas cantidades consideradas como insuficientes por su portavoz, mientras que otras organizaciones cercanas a los planteamientos gubernamentales veían recompensadas en cierta forma su apoyo, todo ello según los dirigentes de la institución católica. Al

poco tiempo, otra institución de la Iglesia Católica, las Hermanitas de los Pobres, denunciaba que las subvenciones recibidas del Ministerio de Asuntos Sociales para desarrollar sus actividades de índole humanitaria eran prácticamente nulas.

Los casos precedentes nos ponen en contacto con un tema polémico y, por tanto, de interés general. Habrá que determinar hasta qué punto la asignación tributaria debe cubrir las labores sociales que desempeñan las confesiones religiosas, en este caso la Católica, o tan sólo las labores de las confesiones en cuanto tales, independientemente de su inclinación a los temas sociales.

González del Valle indica al respecto que «si una Institución católica como Cáritas, por sus labores de interés social general, recibe una cantidad pequeña, siendo el motivo de la disminución el hecho de que la Iglesia Católica ya recibe dinero del Erario Público, el acuerdo del 3 de enero de 1979 no sirve para nada (...)». «Además, la libertad del contribuyente está reducida al mínimo. Su posibilidad de elegir entre la Iglesia y otros fines de interés se reduce a la posibilidad de elegir entre la Iglesia Católica y la financiación de una actividad urgente y perentoria que es difícil sustraer de aquélla (...) la elección podría ser traumática» (24).

Parece claro que la Administración debe situarse en un plano de escrupulosa neutralidad en todo aquello que suponga fomento o patrocinio de alguna confesión en cuanto tal (25), lo que ya no está tan claro es si el Estado debe permanecer neutral cuando una organización o institución no gubernamental desarrolla actividades de interés social general (v. gr. ayuda a los marginados, asilo de ancianos, rehabilitación de toxicómanos o delincuentes, refugio de pobres ...).

Hay otras muchas instituciones de la Iglesia, aparte de Cáritas o las Hermanitas de los Pobres, que desempeñan esas labores asistenciales, por lo que pensamos deberían contar con una ayuda estatal sin tener que esperar cada año que el contribuyente decida marcar con su cruz la casilla correspondiente a la Iglesia en su declaración de la renta. Al no deber el Estado mostrarse neutral respecto a las tareas sociales que le son propias e inexcusables, coincidimos con González del Valle en que el mantenimiento de estas actividades realizadas por aquellas instituciones eclesiales debe hacerse a través de una aportación fija por parte de la Administración, ya que es lógico entender que tales temas son, en principio, competencia ineludible de la misma, y nunca dejar su financiación a lo que decidan asignar los ciudadanos en sus impuestos, o a frívolas campañas de cuestación de miembros del mundo del espectáculo (26).

(24) Conferencia de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Florencia (Italia, marzo 1990).

(25) *Ciffr.* n.º 4 (pág. 44).

(26) Como la emprendida desde las páginas de un diario nacional por la actriz cómica Lina Morgan.

Apoyar estas actividades económicamente no significa para el Estado romper de ninguna manera los principios de igualdad o libertad religiosa, como podría parecer; representa únicamente una dejación de éste de temas de su incumbencia y ámbito de actuación (27).

En cualquier caso, tal y como están las cosas, el trato que la Administración da a la confesión católica como institución de interés general y a las organizaciones no gubernamentales (ONGs) no es hoy excesivamente positivo.

Lo que sí está claro es que en España no hay en la actualidad un sólido marco jurídico-fiscal en relación a estas instituciones privadas o eclesiales que desempeñan actividades de interés social general o de índole cultural.

4. Rechazo al sistema.

En su manual, Iban y Sanchís dedican un apartado completo a explicar sus razones para el no establecimiento del sistema de asignación. En él establecen -a nuestro juicio más como respuesta general a lo que consideran desacertado- que la demora por parte del Estado en establecer este sistema parece motivada por las dificultades técnicas de articularlo; pero no es sólo que para el Estado no haya sido sencillo el tema, tampoco -dicen- parece que «la Iglesia Católica tuviera especial interés en ello», fundamentalmente por razones económicas.

En efecto, en ningún momento la Conferencia Episcopal española, como rectora del credo mayoritario, se ha mostrado contenta o satisfecha con el modelo de asignación tributaria actual o, en general, con la financiación estatal en este sentido; cuestión distinta es que no le ha quedado más remedio que aceptarlo tal y como está (en gran parte, por sus propios errores, dejaciones y descuidos a la hora de diseñarlo); pero, al margen de la confesión católica, lo curioso es que ninguna otra comunidad religiosa, de la índole que sea, desea obtener dotación económica con este modelo. Es más, los credos no católicos han insistido una y otra vez en la necesidad de cambiar de sistema y adoptar otro, del que hablaremos en otro momento.

La asignación tributaria a las confesiones no entró con buen pie en España, quizá por la mala información-desinformación que la vino y sigue acompañando desde su instauración en la Ley Presupuestaria del 88. Si el Estado, en cumplimiento del principio de cooperación, lo que en el fondo deseaba era que, en justicia, la financiación de las confesiones se fuera paso a

(27) Del 9.2 de la Constitución se desprende que la Administración habrá de intervenir para alcanzar un mayor grado de bienestar entre los ciudadanos y legitimará siempre su actuación al llevar a cabo todos los medios para conseguir este grado de bienestar. El administrativista Jorge Jordana de Pozas Fuentes refleja esto cuando indica que la satisfacción de las necesidades públicas por la Administración, con el objeto de prestar distintos servicios, es una actividad puramente suya; lo que denomina, en términos más actuales, Martín Mateo «Actividad administrativa de prestación».

paso convirtiendo en una autofinanciación acorde a las circunstancias constitucionales actuales, el propósito ha sido confundido desde el comienzo -quién sabe si intencionadamente- con un nuevo y añadido tributo para mantener a los curas por los impuestos o cosa parecida; nada más lejos de la realidad (28).

Es evidente, a nuestro juicio, que, como en todo asunto tributario o fiscal que afecta directamente a los bolsillos de cada uno, lo que sucede es que -en muchas ocasiones de forma espontánea- se crea en el potencial sujeto pasivo (contribuyente que tiene que pagar su impuesto sobre la renta) una cierta inquietud o recelo acerca del destino de su dinero, si va a pagar más, si menos

No insistiremos demasiado en este rechazo general al modelo de aportación tributaria a las confesiones, ya que -al menos aparentemente- parece que la Administración española se ha decidido en principio a resolver la cuestión con un cambio de rumbo; giro al que dedicamos la última parte del estudio.

Quizá la permanente transitoriedad que ha vivido en torno al modelo de asignación haya operado en este tema como freno a los debates y polémicas suscitadas; es decir, al esbozar en todo momento la circunstancia transitoria (y, por tanto, pasajera) de la asignación, será inútil discutir hasta la saciedad algo que, a la vuelta de la esquina, desaparecerá. Al hilo de la transitoriedad, la progresiva implantación del sistema en tres fases es muy posible que no haya llevado a otra cosa que a la confusión, tanto de la confesión mayoritaria como del ciudadano de a pie, lejos de clarificar nada.

IV. PERSPECTIVAS DE AUTOFINANCIACION

1. El modelo de donaciones deducibles. Situación en Italia.

Aunque la situación en la que nos encontramos en estos precisos momentos (en la que da la impresión de que el Estado ha convenido por fin en establecer un modelo de financiación eclesiástica diferente al de asignación tributaria), nos exige guardar un mínimo de prudencia, todo parece indicar que no tardará en exceso el Ejecutivo español en aplicar otro modelo fiscal de dotación con el que las confesiones se sientan algo más satisfechas o colmadas en sus intereses, siempre en consonancia con la Constitución; aunque, si para implantar en la práctica el sistema de asignación se demoró diez años, no tendría nada de particular que se consumiera otra década.

(28) Aunque ya sabemos que es difícil generalizar en este sentido, todo parece indicar que la polémica suscitada en los medios de comunicación por la asignación tributaria a las confesiones bien pudiera responder a un pobre o deficiente conocimiento del modelo por el contribuyente medio español.

Esto se deduce con bastante claridad de los acuerdos a los que han llegado las comunidades judías y protestantes con el Estado Español en materia económica, de los que hablaremos más adelante, acuerdos en los que para nada se habla de la polémica asignación.

Pero, ¿con qué se sustituirá a la actual asignación? Siguiendo con la obligada reserva que se impone, es muy posible que con un sistema de donaciones deducibles, en principio no exactamente a imagen y semejanza de los Estados Unidos (donde las leyes tributarias conceden al ciudadano en todo momento la libertad de depositar la cantidad de dólares que desee a una confesión o a otra cualquiera con la que, ulteriormente, podrá deducir a Hacienda), sino a medio camino; permitiendo al ciudadano que lo desee destinar un límite determinado de dinero a la confesión que quiera, cantidad que verá deducida en su cuota a la hora de pagar a Hacienda. Si bien en España deberíamos seguir en este tema el camino norteamericano, no se nos escapa que, para el Estado, dado su personal y tradicional control estricto de la materia fiscal, sería toda una revolución que aceptara instaurar en nuestro país este sistema netamente liberal; de hacerlo, esto es, de aplicar el modelo de donaciones deducibles igual que en Estados Unidos, sería una muy agradable sorpresa. Somos escépticos en este sentido.

En Estados Unidos, el régimen seguido para las confesiones se aplica también a otras actividades culturales, del tipo que sean: Teatro, ópera, música ...; el norteamericano que quiera conceder parte de sus ingresos o haberes a tales fines tendrá la oportunidad de ver tal cantidad deducida de sus impuestos.

Cuando avanzábamos que las donaciones a confesiones religiosas se limitarían en su alcance, estábamos mirando directamente a la situación italiana. Como vimos, las autoridades económicas italianas permiten al contribuyente -al margen de cotizar o no el correspondiente 0,8% de su impuesto- entregar a la confesión que quieran (de las que tienen firmado un acuerdo económico con el Estado) una cantidad de dos millones de liras (unas ciento sesenta mil ptas.); esto es lo que puede ponerse en práctica en España en una cantidad mayor o menor.

De la base que partimos es el texto de los proyectos de ley con las comunidades evangélicas y judías, de lo que hablaremos seguidamente, texto en el que se trata en principio de aplicar el criterio de deducir los donativos en una cuantía determinada.

En realidad, a nadie se le escapa que establecer por el Estado una política favorecedora de deducciones o desgravaciones generalizadas, aparte de poder dar lugar a posibles fraudes fiscales -tan perseguidos hoy por Hacienda-, supone unas dificultades técnicas de envergadura. Por todo ello, no creemos que lo que el Estado español haga sea abrir la mano sobre este particular.

Si las confesiones religiosas no católicas han aceptado obtener su financiación mediante un sistema basado principalmente en la deducción fiscal, en especial en lo referente a las donaciones, parece lógico que también la religión católica pueda disfrutar del mismo sistema (sería discriminatorio otra cosa).

El tema crucial es que, de aceptar un sistema de dotación a las confesiones basado en deducciones fiscales, el Estado debería extender este sistema a aquellas cuestiones de índole social o cultural, en las que se enmarcan múltiples actividades (como hacen las leyes federales tributarias norteamericanas), lo cual, aunque positivo, sería visto como excesivamente liberalizador. En cualquier caso, la tendencia en este sentido en el mundo es hacia esa liberalización precisamente y podría ser que se quisiera seguir la corriente internacional en este tema. Aunque se decidiera al final por dar a las confesiones y demás intereses sociales este tratamiento fiscal, las dificultades técnicas de su aplicación podrían ser bastantes (29).

2. Acuerdos económicos con las comunidades israelitas y evangélicas.

En el mes de enero del pasado año 91, los medios de comunicación anunciaron que comenzarían las conversaciones entre el Estado y las confesiones no católicas para establecer un sistema de financiación que cubriera sus necesidades.

El eco en la prensa de aquella circunstancia bien pudiera estar motivado por las filtraciones que se obtuvieron, en el sentido de conceder a estas confesiones no católicas un régimen jurídico-fiscal basado no en la asignación tributaria, sino en deducciones por parte del Estado.

Las confesiones que comenzaban las conversaciones con la Administración española eran La Federación de Comunidades Israelitas de España y La Federación de Comunidades Religiosas Evangélicas de España. Ambas, tras los acuerdos celebrados -por separado- con las autoridades españolas, firmaron los Acuerdos del 21 de febrero de 1990, que se convertirían en sendos proyectos de ley pendientes de aprobación parlamentaria. A los proyectos de ley ya ha dado su parecer el Consejo de Estado y siguen su curso.

En los acuerdos se establece por el Estado español un firme compromiso de regular la normativa del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas en relación con el tratamiento aplicable a los donativos y deducciones subsiguientes.

(29) En este sentido, GONZALEZ DEL VALLE, *Op. cit.* infra (15).

Las dos confesiones se negaron en repetidas ocasiones a que se les aplicase el sistema imperante de asignación, por diversos motivos; en concreto, los judíos -como ya hemos visto- alegaron que con la asignación se podría repetir lo que Adolfo Hitler hiciera con ellos en la Alemania de los años 30; esto es, usar las listas de contribuyentes para exterminarlos o perseguirlos (30).

Por lo tanto, parece inminente la aprobación de un régimen jurídico regulador de las facetas económicas de credos distintos al católico, lo que significa (en cierto modo paradójico) que la Iglesia mayoritaria haya tenido que esperar unos acuerdos del Estado con comunidades minoritarias para ver satisfechas sus peticiones.

En particular, con los judíos se da una circunstancia especial. Si el proyecto de ley en curso se aprueba en uno de los períodos de sesiones del año parlamentario de 1992, se cumplirían los quinientos años de su expulsión de España por los Reyes Católicos, en gran parte motivada por motivos económicos, lo que constituiría todo un guiño de la historia; ayer expulsados por dinero, hoy recibidos con facilidades económicas ...; no estaría mal que las autoridades se dieran cuenta de esta coincidencia y decidieran aprobar el proyecto de ley en este año.

ANEXO

«INFORME SOBRE LOS PRINCIPIOS» DE LA COMISION PARA ASUNTOS ECONOMICOS ITALIA-SANTA SEDE (1984)

La Comisión paritaria, tomando acto de la reforma del sistema benefical puesta en marcha por la Comisión Episcopal italiana, en el respeto de los principios del Concilio Vaticano II y en aplicación del nuevo Código de Derecho Canónico, ha procedido a regular la transición

(30) Nos parecen excesivos los temores de los hebreos en este tema, ya que precisamente los principios liberales plasmados, entre otras, en nuestra Constitución nacieron como respuesta a lo que se desarrolló en Alemania con el nazismo. Incluso la misma existencia de un Estado social y democrático de Derecho garantiza que nunca vuelvan a suceder acontecimientos como los que ellos sufrieron en primera persona.

hacia el nuevo sistema patrimonial, en la perspectiva de un autónomo y original sistema de sustentación del clero y del financiamiento del culto fundado sobre la directa responsabilidad de los fieles -como, por lo demás, establecen las deliberaciones del Vaticano II- y en la agrupación en los Institutos Diocesanos para la sustentación del clero de los bienes eclesiásticos actualmente dispersos en más de treinta mil beneficios eclesiásticos.

En el momento de constitución de estos Institutos, se extinguirán automáticamente todos los beneficios eclesiásticos (mesas episcopales, canónicas, beneficios parroquiales, vicariales o de cualquier denominación), cuyos patrimonios serán destinados a la sustentación del clero y a las exigencias del culto (entre ellas, la construcción, mantenimiento y culto de las Iglesias). En especial, no pudiéndose ya realizar la emisión de «cheques» estatales a los párrocos, obispos, canónigos, que servían para completar las rentas de los beneficios (congruas), cesará gradualmente, y de cualquier modo, a partir de 1990, toda aportación financiera a la Iglesia, que hoy supone 310.000 millones de liras, sin contar con los gastos de gestión.

En lugar de esta aportación financiera, el Estado favorecerá la centralización a nivel de Institutos Diocesanos de la propiedad eclesiástica, y a partir de 1990, la autofinanciación de la Iglesia, permitiendo la deducción fiscal de un determinado importe anual (un millón) de las sumas que los ciudadanos italianos depositarán libremente, en una cuenta corriente única a nombre del Instituto Central para la sustentación del Clero italiano, abierto por la Conferencia Episcopal italiana.

El Estado permitirá, además, y siempre a partir de 1990, a todos los ciudadanos orientar la gestión de una mínima parte (8‰) de los resultados fiscales del IRPF dirigida a fines de interés social. Serán los ciudadanos mismos quienes escogerán a quien deberá destinarse esta parte, si a fines humanitarios con gestión pública (v. gr. hambre en el mundo, calamidades naturales, apoyo a los refugiados, bienes artísticos ...), si a fines religiosos con gestión eclesiástica (sustentación del Clero, exigencias del culto de la población, intervenciones caritativas a favor de la colectividad nacional o de países del tercer mundo), si a fines religiosos con gestión de otras confesiones religiosas (a prever, según los diversos acuerdos previstos por la Constitución).

Al mismo tiempo, la Santa Sede se compromete, en acuerdo bilateral, a hacer establecer por la Conferencia Episcopal italiana la remuneración base que se debe entregar a todo el clero italiano que presta su servicio en las diócesis a favor de los fieles, a través de los Institutos Diocesanos para la sustentación del clero; a hacer entregar regularmente tal remuneración por parte de los Institutos, y a realizar el módulo fiscal y realizar la retención del IRPF para todos los sacerdotes.

La remuneración citada corresponderá al clero en relación con el Ministerio que desarrolla y no dependerá discrecionalmente de las autoridades eclesiásticas. La Conferencia Episcopal podrá destinar las sumas citadas sólo a los destinos indicados; con tal fin, hará llegar un informe anual de las sumas recibidas y de su utilización a las autoridades estatales, dando conjuntamente una adecuada publicidad en la comunidad eclesial.

(Estos puntos fueron completados en diciembre del 84 con una Carta del Vaticano al Gobierno italiano, pidiéndole que se pudiesen donar, en vez de un millón de liras al año, dos millones).

BIBLIOGRAFIA

1. Bibliografía general.

- GONZALEZ DEL VALLE y otros: «Derecho Eclesiástico del Estado español», EUNSA, Pamplona, 1983 (2.ª Edición).
- IBAN, C.I. y PRIETO SANCHIS, L.: «Lecciones de Derecho Eclesiástico», Tecnos, Madrid, 1985.
- GONZALEZ DEL VALLE, J. M.ª: «Derecho Eclesiástico español», Madrid, 1990.
- VICENTE CANTIN, L.: «Naturaleza, contenido y extensión del Derecho de libertad religiosa», CIVITAS, Madrid, 1991.
- GONZALEZ ARMENDIA, J. R.: «El Impuesto Religioso (cooperación económica estatal con las confesiones religiosas)», Universidad del País Vasco, Bilbao, 1990.

2. Artículos.

- CASTELLVI, M. y MARTIN, S.: «Asignación tributaria a las confesiones, un modelo que España debería imitar», Diario ABC, 9-1-91, pág. 60.

3. Otras fuentes.

- GONZALEZ DEL VALLE, J. M.^a: Conferencia dictada en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Florencia (Italia) en marzo de 1990 (inédita).
- ARCHIVOS DE RTVE. Día 24-12-1972.