

# RÉGIMEN JURÍDICO-PATRIMONIAL Y FINANCIACIÓN DE LA IGLESIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA LIBERTAD RELIGIOSA

Juan FORNÉS<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El derecho eclesiástico patrimonial*. III. *Presupuestos doctrinales canónicos* 1. Referencia histórica. 2. El patrimonio eclesiástico. a) Sujetos b) Los fines 3. Instituciones canónicas de base patrimonial. a) El beneficio eclesiástico. b) Régimen jurídico patrimonial vigente. IV. *El régimen jurídico de los bienes y patrimonios religiosos* V. *Bienes temporales religiosos y relaciones jurídicas* VI. *Financiación de las confesiones religiosas* 1. Sistemas de financiación. a) Asignación tributaria. b) Dotación presupuestaria c) El impuesto religioso. d) Las donaciones deducibles. 2. Fundamentación de la cooperación económica del Estado con las confesiones religiosas. 3. Posibles principios informadores de la cooperación económica del Estado con las confesiones religiosas.

## I. INTRODUCCIÓN

Los organizadores del IX Congreso Internacional de Derecho Canónico han tenido la amabilidad —que agradezco sinceramente— de confiarme la ponencia a la que se le había asignado el título de “Patrimonio eclesiástico y financiación de la Iglesia”.

Ajustándome, por supuesto, a la pretensión y objetivos del congreso, me he permitido introducir una leve modificación en el título para adecuarlo con más precisión técnica al contenido de este estudio. De modo que, a continuación, desarrollaré unas consideraciones sobre el “Régimen jurídico-patrimonial y financiación de la Iglesia desde la perspectiva de la libertad religiosa”, que, por lo demás, constituye el tema y planteamiento general de esta reunión científica. Y siempre con un carácter de síntesis, porque me parece la mejor contribución

<sup>1</sup> Catedrático de la Universidad de Navarra.

que, en este amplio ámbito temático, puede ofrecerse, para obtener una visión panorámica, pero precisa, de la cuestión que nos ocupa.

Y, en primer lugar, hablaré de lo que se podría denominar —así lo ha hecho un calificado sector de la doctrina—<sup>2</sup> *derecho eclesiástico patrimonial*.

¿Qué se entiende por derecho eclesiástico patrimonial? ¿A qué se hace referencia con esta expresión?

## II. EL DERECHO ECLESIASTICO PATRIMONIAL

Parece de interés, en efecto, hacer alguna breve observación metodológica para que el discurso resulte coherente. Porque no se puede olvidar que “el derecho eclesiástico sobre bienes es una de las parcelas más descuidadas de la doctrina, que tampoco se muestra acorde en la denominación, ordenación y contenido de la materia”.<sup>3</sup>

Pues bien, puede decirse que el *derecho eclesiástico patrimonial* es aquel sector del derecho eclesiástico que se ocupa del régimen jurídico —obviamente, desde la perspectiva del derecho estatal, porque el derecho eclesiástico es derecho estatal— de los bienes o cosas temporales de las confesiones religiosas, tanto desde un punto de vista estático —el conjunto de bienes o cosas—, como dinámico —las relaciones jurídicas patrimoniales, ya sean reales, ya sean personales u obligacionales.<sup>4</sup>

Si esto es así, se trata de estudiar en esta sede el régimen jurídico aplicable desde el ordenamiento estatal a los bienes eclesiásticos y a las relaciones jurídicas de índole patrimonial. Y es que, en efecto, desde la perspectiva del derecho estatal ha de tenerse en cuenta que la disponibilidad de medios materiales es una de las condiciones indispensables para que la libertad e igualdad religiosas sean reales y efectivas. De ahí que la organización oficial jurídico-política haya de adoptar las medidas normativas y económicas que faciliten el ejercicio real de estas libertades, respetando la identidad de los bienes eclesiásticos y los fines a los que están destinados.

El interés especial por garantizar expresamente la libertad de culto de los individuos y de las comunidades religiosas en las que se integra —se ha escrito a este respecto— lleva consigo una especial tutela de todo aquello que está ordenado al culto y particularmente de las personas y cosas que están afectos de

2 Vid. López Alarcón, M., “Régimen patrimonial de las confesiones religiosas”, en AA. VV., *Tratado de derecho eclesiástico*, Pamplona, 1994; edición a cargo del Instituto Martín de Azpilcueta (coordinador de la edición J. de Oñaduy), pp. 737 y ss.

3 *Ibid.*, p. 738.

4 Cfr. para toda esta materia, y en este sentido, *ibid.*, pp. 737-743.

modo más directo, como son los ministros religiosos, los templos y las demás cosas con el mismo destino.<sup>5</sup>

Pero, por otra parte, no es posible olvidar que el propio ordenamiento canónico remite a las leyes estatales en la remisión general canonizante que supone el c. 22: “Las leyes civiles a las que remite el derecho de la Iglesia deben observarse en derecho canónico con los mismos efectos, en cuanto no sean contrarios al derecho divino ni se disponga otra cosa en el derecho canónico”.<sup>6</sup> Norma general canonizadora cuyas determinaciones concretas, en el ámbito del derecho patrimonial, vienen expresadas, entre otros, por los cc. 1259 y 1290.<sup>7</sup>

Al mismo tiempo, también en los ordenamientos estatales se producen remisiones a los ordenamientos confesionales —en particular, al derecho canónico— o, al menos, entra en funcionamiento, inevitablemente, la figura técnica del presupuesto. Y, en concreto, para el *derecho eclesiástico patrimonial*, además de la remisión o reenvío —material y formal—, puede tener singular relieve la última figura jurídica aludida: el presupuesto.<sup>8</sup>

Como es bien sabido, consiste en la consideración de la norma confesional como supuesto previo o supuesto de hecho de la norma estatal.

El derecho del Estado no recibe la regulación canónica, sino que, simplemente, parte de ella para regular con sus propias normas una relación jurídica determinada. En otras palabras, si el ordenamiento estatal habla de institutos de vida consagrada, diócesis, parroquias, ordinario del lugar, templos, lugares sagrados, por ejemplo, obviamente está considerando tales aquellas entidades que el derecho canónico regula en su propia esfera.

De todos modos, esta concepción de la figura del presupuesto, como “pura realidad fáctica” o “supuesto de hecho” sobre el que opera el derecho estatal con su propia regulación normativa, ha sido matizada por algún sector doctrinal, poniendo de relieve que, al tratarse de instituciones y relaciones propias de un ordenamiento distinto —el ordenamiento canónico—,

la aceptación que hace el legislador civil, siquiera sea como punto de partida para su propia regulación a efectos civiles, implica el reconocimiento de una competencia distinta para disciplinar aquellos institutos, o lo que es equivalente, que aquellas

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 747. Cfr. también para lo señalado anteriormente, pp. 745 y ss.

<sup>6</sup> Sobre la técnica de la remisión, *vid.*, entre otros, Miñambres, J., *La remisión de la ley canónica al derecho civil*, Roma, 1992.

<sup>7</sup> Para un estudio del c. 1290 —itinerario de su elaboración, problemas exegéticos que plantea, contenido de la remisión que establece—, *vid. ibid.*, pp. 121-132.

<sup>8</sup> Sobre estos mecanismos de conexión entre los ordenamientos confesionales y los ordenamientos estatales, *vid.*, por ejemplo, Lombardía, J. y J. Fornés, “Las fuentes del derecho eclesiástico español”, en AA. VV., *Tratado de derecho eclesiástico*, *cit.*, pp. 371-376 con las referencias bibliográficas allí contenidas.

figuras tienen naturaleza jurídica, aunque de suyo y en principio, no tengan relevancia jurídica con carácter previo al reconocimiento estatal.<sup>9</sup>

De ahí el valor de la norma canónica para la interpretación de la norma estatal sobre nociones y categorías propias del ordenamiento canónico —en nuestro caso, por ejemplo, las nociones de bienes eclesiásticos, personas jurídicas públicas y privadas, licencia canónica para la enajenación, lugares de culto, y otras similares.

Porque, aparte del reconocimiento de las confesiones religiosas, con su propia autonomía y especificidad, es preciso que se produzca también el necesario reconocimiento de lo que, en general, puede llamarse efectos civiles de actos jurídicos realizados en el ámbito de sus respectivos ordenamientos, cuando tales actos no son sino manifestación del ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa. Tal derecho debe ser tutelado, en efecto, no sólo en vía teórica, formal, de solemnes declaraciones constitucionales, o de otras normas unilaterales, pacticias y bilaterales, sino también en la vida real, esto es, en sus propios efectos, en su contenido. De este modo, el derecho de libertad religiosa no será sólo algo declarado, formal y solemnemente, sino un derecho verdaderamente operativo, con contenido sustancial, cuya protección y tutela real por parte del ordenamiento estatal no se ve que pueda tener otro camino sino el del respeto al ordenamiento jurídico de la confesión religiosa, con todas sus consecuencias, y con la cláusula límite del justo orden público; y, por tanto, con el reconocimiento y tutela de los efectos propios en el ámbito del ordenamiento estatal.<sup>10</sup>

Por todas estas razones, parece de interés —por no decir que es imprescindible— recoger aquí las bases canónicas preliminares de esta materia.

### III. PRESUPUESTOS DOCTRINALES CANÓNICOS

Por de pronto, el c. 1254 subraya con claridad que la Iglesia católica, independientemente de la potestad civil, tiene el derecho innato de adquirir,

<sup>9</sup> Bernárdez, A., "Problemas generales del derecho eclesiástico del Estado", en AA. VV., *El fenómeno religioso en España. Aspectos jurídico-políticos*, Madrid, 1972, p. 50. Vid. también *Id.*, "La mención de la Iglesia católica en la Constitución española", en AA. VV., *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del profesor Pedro Lombardía*, Madrid, 1989, pp. 403 y ss., especialmente, pp. 412-414. Puede verse también Fornés, J., "El refuerzo de la autonomía de las confesiones en los acuerdos españoles con confesiones religiosas minoritarias", en *Ius Canonicum* (1994), núm. 6, pp. 525 y ss., en particular, por lo que se refiere a esta materia, pp. 543-545. Y en general, para toda esta cuestión, *cf.* Lombardía, P. y J. Fornés, *Las fuentes...*, cit., pp. 375 y ss., que se ha recogido aquí en lo fundamental.

<sup>10</sup> Así se subrayaba, a propósito del reconocimiento del derecho canónico, en la monografía de J. Fornés, *El nuevo sistema concordatario español (Los Acuerdos de 1976 y 1979)*, Pamplona, 1980, pp. 58-60.

retener, administrar y enajenar bienes temporales para el logro de sus propios fines.

Fines que el § 2 del mismo canon enumera, recogiendo el texto del decreto *Presbyterorum ordinis* del Concilio Vaticano II: los fines propios son principalmente la ordenación del culto divino, la honesta sustentación del clero y de otros ministros, las obras del apostolado sagrado y de caridad, principalmente con los necesitados.

Esta norma canónica refleja, como en un precipitado sintético, todo el profundo contenido del derecho patrimonial canónico. Y es que, en efecto, como se ha dicho en más de una ocasión, no hay institución canónica que, vista de cerca, no deje de mostrar los perfiles propios de un largo proceso de decantación histórica que desemboca en la regulación que se pretende estudiar. Y, en este sentido, el derecho patrimonial canónico no es una excepción.

### 1. Referencia histórica

“ El patrimonio eclesiástico —ha escrito Hervada— nace casi con la misma Iglesia” .<sup>11</sup> Pero puede decirse —añade a continuación— que hasta el impropia-mente llamado Edicto de Milán no comienza a organizarse establemente, debido, como es lógico, a la persecuciones.<sup>12</sup>

Ya en los primeros tiempos aparece la tendencia a formar un patrimonio de la Iglesia. Los *Hechos de los Apóstoles* presentan con nitidez el testimonio de la existencia de bienes comunitarios llevados *ad pedes Apostolorum*, que los propios apóstoles y, más adelante, los diáconos administraban.

En este primer periodo se aprecia que los bienes —procedentes de colectas y donaciones de los fieles— se entienden pertenecientes a la *communitas christiana* y son administrados por la Iglesia.

Exendida la Iglesia por la actividad apostólica de los fieles, la utilización de los medios necesarios para cumplir su misión atravesó por distintas vicisitudes. En síntesis, pueden enumerarse las siguientes fórmulas:

1ª U nas veces se utilizaron bienes privados de los fieles (edificios, cementerios, por ejemplo).

11 Hervada, J., “La relación de propiedad en el patrimonio eclesiástico”, en sus *Vetera et Nova*, Pamplona, 1991, t I, p. 181.

12 Cfr. *Ibid.*, pp. 181 y ss. La breve referencia histórica que se hace a continuación en el texto se ha recogido, fundamentalmente, del citado estudio de este autor, al que se remite al lector interesado para los datos relativos a las fuentes y a la bibliografía doctrinal. También se han tenido en cuenta, entre otros, Del Giudice, V., “Beni ecclesiastici”, en *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1959, t V, pp. 206-238; *Id.*, *Nozioni di diritto canonico*, Milano, 1970, dodicesima edizione, preparata con la collaborazione del profesor G. Catalano, pp. 408y ss.; DeReina, V., *El sistema benefical*, Pamplona, 1965; Aznar, F. R., *La administración de los bienes temporales de la Iglesia*, 2ª ed., Salamanca, 1993.

2ª Otra, la Iglesia estitular, pero figuran ante el ordenamiento imperial como pertenecientes a un propietario individual: persona interpuesta. Esta fórmula no siempre ofreció plenas garantías y por esto se abandonó pronto.

3ª En otras ocasiones —y según la teoría lanzada en el siglo pasado por De Rossi—, los cristianos utilizaron la forma de *collegia tenuiorum*. Sin embargo, esta teoría fue sometida a fuertes críticas (así, por ejemplo, Duchesne, Waltzing, Fliche-Martin y otros), de modo que pareció superada, aunque, en su momento, fue mantenida también por algún autor, como Del Giudice.

4ª En fin, los citados Duchesne, Waltzing, y otros autores, como Schnorr von Carolsfeld, Bovini o De Vischer, lanzaron otras teorías que tampoco obtuvieron el pacífico y general asentimiento de la doctrina.

De ahí se deduce que las distintas formas que el patrimonio de las comunidades cristianas tuvo ante el ordenamiento jurídico imperial antes de Constantino no están plenamente esclarecidas. Pero, sea cual fuere la verdad sobre esta cuestión, una cosa es clara para los historiadores: que en el ámbito de la Iglesia la propiedad de los bienes eclesiásticos se nos muestra siempre con el carácter específico de *corporatividad*; esto es, de pertenencia a un *corpus* a la corporación eclesiástica. La propiedad eclesiástica no tiene la nota de ser personal de los cristianos, ni tampoco de ser colectiva (en el sentido del derecho romano preconstantiniano), esto es, *indivisa*, pero *singulorum hominum*, de modo que si el *collegium* se disuelve, los bienes son repartidos entre los miembros. Es, como decimos, *corporativa*. Lo cual se confirma por la fórmula utilizada por el Edicto de Milán al otorgar un estatuto legal en el ámbito secular a los bienes de la Iglesia, ordenando la devolución de los bienes que habían sido confiscados, fórmula en la que se habla de que pertenecen *ad ius corporis eorum* —corporatividad de la propiedad— y *non hominum singulorum* —distinción de la propiedad privada de los cristianos y de la colectiva.

Firme la nota corporativa de la propiedad eclesiástica, ésta se organizó con carácter local. Es decir, los bienes eclesiásticos pertenecían a la comunidad local y eran administrados por el obispo, y por clérigos y laicos, bajo la presidencia del propio obispo.<sup>13</sup> Los bienes forman un único patrimonio en la comunidad local y, con él, se atiende a los fines de ese patrimonio.

Debido quizá a los abusos cometidos en la distribución de bienes por parte del obispo y con el fin de respetar los fines del patrimonio eclesiástico, los papas Simplicio y Gelasio dispusieron, en 475 y 494, una cuatripartición del patrimonio eclesiástico, asignando cada parte al obispo, al clero, a los pobres, y al culto y conservación de los templos.

<sup>13</sup> Cfr., para esta síntesis histórica, como queda dicho en la nota anterior, Hervada, J., *La relación de propiedad...* cit., pp. 179 y ss., que aquí se ha seguido en lo fundamental.

A partir del siglo V el patrimonio eclesiástico, concentrado en las manos del obispo, va poco a poco fragmentándose, debido, fundamentalmente, a dos causas: la institución de iglesias propias y la multiplicación de iglesias rurales. Todas éstas se convierten en sujetos de propiedad eclesiástica. De esta manera, el patrimonio eclesiástico llegó a adquirir su configuración prácticamente definitiva entre los siglos VIII y XII, teniendo en cuenta, además, que es en este periodo cuando se consolida el sistema del “beneficio eclesiástico”, al que luego se hará referencia.

A lo largo de las edades Media y Moderna, la propiedad eclesiástica se desarrolló enormemente, gracias a dos factores, sobre todo: la liberalidad de los fieles y de los príncipes, y la legislación eclesiástica, que pone trabas a la enajenación de los bienes, para garantizar el cumplimiento de sus fines, si bien —como es sabido— la inalienabilidad de los bienes eclesiásticos no significa que sean *res extra commercium* —como eran en el derecho romano las cosas sagradas—, sino que, para su enajenación, era precisa la autorización del superior, de modo que, si no se obtenía tal licencia, la enajenación era nula.

Al mismo tiempo, para atender a los fines de piedad y caridad, fomentados por la generosidad de los fieles, se adscribieron masas de bienes a esos fines. Y así se fueron constituyendo los patrimonios eclesiásticos institucionalizados: las llamadas causas pías.

La conservación de los templos corrió, en principio, a cargo de las rentas destinadas al clero, que, a veces no atendía a esta necesidad. Entonces el mismo pueblo acudió a asegurar las construcciones, conservación y embellecimiento de templos, constituyéndose los patrimonios denominados “fabricerías”.

Estos —y otros datos históricos en los que no es posible detenerse— llevaron a la culminación de un proceso de fragmentación del patrimonio eclesiástico dividido y estructurado en distintas entidades jurídicas.

No sería inexacto afirmar —como, en su momento, lo hizo Del Giudice<sup>14</sup>— que, en el marco de la regulación codicial de 1917, todas las personas jurídicas eclesiásticas, examinadas desde la perspectiva patrimonial, ofrecían el aspecto de *universitates bonorum*.<sup>15</sup>

14 Cfr. Del Giudice, V., *Nozioni...* cit., p. 413.

15 Vid. supra nota 12. Cfr. para estos perfiles históricos las síntesis de Mostaza, A., “Derecho patrimonial canónico”, en AA. VV., *Derecho canónico*, Pamplona, 1975, pp. 317 y ss.; *Id.*, “Derecho patrimonial”, en AA. VV., *Nuevo derecho canónico*, Madrid, 1983, pp. 428-431; Del Giudice, V., *Nozioni...* cit., pp. 409 y ss.; *Id.*, *Beni Ecclesiastici*, cit., pp. 206 y ss.

## 2. El patrimonio eclesiástico

Este enfoque del patrimonio eclesiástico requiere ahora una más atenta consideración, porque —como es bien sabido—, en el régimen vigente, aparte de las personas jurídicas públicas existen las personas jurídicas privadas (c. 116). De modo que el patrimonio eclesiástico está integrado por aquellos bienes materiales cuya propiedad pertenece a las diversas personas jurídicas públicas de la Iglesia.

Bienes eclesiásticos, a tenor del c. 1257, son “ todos los bienes temporales que pertenecen a la Iglesia universal, a la Sede Apostólica o a otras personas jurídicas públicas en la Iglesia” y se rigen —como indica el propio texto legal— por los cánones del Libro V del Código de Derecho canónico y también por sus propios estatutos.

En cambio el § 2 del mismo precepto normativo señala que “ los bienes temporales de una persona jurídica privada se rigen por sus estatutos propios, y no por estos cánones, si no se indica expresamente otra cosa”.

Es decir, que “ la eclesiasticidad de los bienes —como subraya López Alarcón— se determina por referencia a su titular: la Iglesia universal, la Sede Apostólica y otras personas jurídicas públicas de la Iglesia”.<sup>16</sup> El c. 1255 —añade el autor— determina la capacidad para la celebración de negocios jurídicos sobre bienes temporales y el c. 1257 define los bienes eclesiásticos. De modo que si estos dos preceptos legales se ponen en relación, se deducirá que las personas jurídicas privadas gozan de capacidad canónica, pero los bienes de su pertenencia no son eclesiásticos, aunque están al servicio de fines eclesiales —obras de piedad, de caridad, de apostolado— puesto que son personas jurídicas de la Iglesia.<sup>17</sup>

Consecuentemente, el régimen jurídico de los bienes de las personas jurídicas públicas es el establecido por el CIC y, principalmente, por los cc. del Libro V complementado por disposiciones específicas del CIC (cc. 634-640, 492-494, 532 y otros), y por sus estatutos, que podrán establecer precisiones y desarrollos normativos de los preceptos codiciales. Por el contrario, el régimen patrimonial de las personas jurídicas privadas es el que regulen sus propios estatutos, dentro de un régimen de plena autonomía (c. 321), que no tendrá más limitaciones que las expresadas por el CIC, como las que establecen los cc. 323, 325, 1263, 1265, 1267 y otros.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> López Alarcón, M., “Comentario al c. 1257”, en *Código de derecho canónico*, Pamplona, 1992, edición bilingüe y anotada, a cargo del Instituto Martín de Azpilcueta, 5ª ed., p. 747.

<sup>17</sup> Cfr., *ibid.*, p. 747 y ss.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 748. De acuerdo con lo prescrito en el c. 325, por ejemplo, los bienes de las asociaciones privadas de fieles, incluso las que, a tenor del c. 322 hayan adquirido personalidad jurídica privada, no son bienes eclesiásticos; si bien ha de quedar “a salvo el derecho de la autoridad eclesiástica competente de vigilar de manera que los bienes se empleen para los fines de la asociación” (c. 325 § 1).



Coincido, en suma, con López Alarcón en su apreciación acerca de que los bienes pertenecen a las personas jurídicas privadas son, por supuesto, bienes de la Iglesia católica, pero quedan fuera de la calificación de “eclesiásticos”, de modo que en la actualidad comienzan a ser designados como “eclesiales”, para dejar constancia de que también quedan bajo el régimen jurídico canónico, ya que incluso su regulación estatutaria tiene que mantenerse dentro de la disciplina canónica, según dispone el c. 94 § 1; y, además, no están exentos de su dedicación al cumplimiento de los fines exigidos por el c. 1254 § 2 para todos los bienes de la Iglesia; fines que, como ya se recordó más arriba, “son principalmente los siguientes: sostener el culto divino, sustentar honestamente al clero y demás ministros, y hacer las obras de apostolado sagrado y de caridad, sobre todo con los necesitados”.<sup>19</sup> Pero estos bienes, al regirse por sus estatutos propios y no por los cánones codiciales del Libro V, a no ser que se indique expresamente otra cosa (c. 1257 § 2), quedan liberados de la estricta vinculación al papa y a los ordinarios, vinculación a la que están sometidos los bienes “eclesiásticos”, esto es, los pertenecientes a las personas jurídicas públicas. Son, sin embargo —como ya se ha apuntado—, bienes “eclesiales”, ya que pertenecen a la Iglesia, pese a que su régimen jurídico tenga sus propias peculiaridades, que también tendrán repercusiones importantes en el ámbito del derecho eclesiástico estatal.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Cfr. *Id.*, *Régimen patrimonial...* cit., p. 750. Por su parte, Aznar, después de reflejar distintas posiciones doctrinales sobre la materia, señala que, en su opinión, “la expresión *bona ecclesiastica* es desafortunada, ambigua y equívoca tal como se emplea en el actual CIC: es decir, como calificación técnica del régimen canónico de los bienes temporales pertenecientes a una clase de persona jurídica eclesiástica. Entiendo que o no se debería haber empleado la expresión *bona ecclesiastica* o que se debería haber usado para referirse a los bienes temporales pertenecientes a cualquier persona jurídica eclesiástica. Pero, en cualquier caso, no se debería haber usado esta calificación fuera de su tradicional significado (bienes temporales pertenecientes a una persona jurídica eclesiástica y sometidos íntegramente a la autoridad de la Iglesia) sin haber explicado claramente el alcance de tal cambio terminológico. Dicho esto, los bienes temporales pertenecientes a las personas jurídicas privadas eclesiásticas, en mi opinión, no cabe decir que sean bienes privados, como los de cada uno de los fines en cuanto personas individuales, ya que expresamente se rechazó esta analogía durante el proceso de codificación; ni como los bienes de los clérigos; ni como los bienes pertenecientes a una asociación privada sin personalidad jurídica (c. 310), puesto que tal asociación no tiene personalidad canónica; ni mucho menos cabe decir que sean bienes laicales o civiles, bien en el sentido de meramente profanos, bien como no eclesiásticos o eclesiales, bien en cuanto sujetos a la legislación civil únicamente, o bien como no eclesiásticos o eclesiales, bien en cuanto a sujetos a la legislación civil únicamente, o bien en el sentido que tenía tal expresión con anterioridad al CIC de 1917” (Aznar, F. R., *La administración de los bienes temporales...* cit., p. 51). “Nos encontramos, en definitiva, ante una doble eclesiasticidad de los bienes temporales de las personas jurídicas eclesiásticas: una amplia, común a todos ellos, y otra más estricta o técnica patrimonial, que viene a indicar un régimen concreto y que incide sobre los bienes temporales de las personas jurídicas públicas” (*ibid.*, p. 54). En todo caso, “la calificación técnica de ‘bienes eclesiásticos’ en sentido patrimonial” —así queda de relieve en la conclusión de Aznar— se restringe “a los bienes temporales de las personas públicas” (*ibid.*, p. 54).

<sup>20</sup> Cfr. López Alarcón, M., *Régimen patrimonial...* cit., p. 799.

Así las cosas, y como puede fácilmente apreciarse, esta cuestión nos lleva de la mano a la temática de los sujetos del patrimonio eclesiástico, que se aborda a continuación.

### a) Sujetos

El Código de 1917, acabando con antiguas polémicas e imprecisiones —que atribuían la propiedad de los bienes eclesiásticos a Dios, a los santos, a los pobres, al clero, al papa, a la Santa Sede—, declaró en el c. 1499 que “el dominio de los bienes pertenece, bajo la suprema autoridad de la Sede Apostólica, a la persona moral que legítimamente los hubiese adquirido”. Precepto codicial que prácticamente reproduce el c. 1256 del Código vigente: “El dominio de los bienes corresponde, bajo la suprema autoridad del Romano Pontífice, a la persona jurídica que los haya adquirido legítimamente”.

Esto —como se ha puesto de relieve por la doctrina en más de una ocasión—<sup>21</sup> tiene una lógica explicación que conecta con el fin de la Iglesia.

La propiedad de los bienes eclesiásticos, afectados al fin de la Iglesia —subrayó en su momento el recordado maestro Pedro Lombardía—, no puede corresponder a personas físicas, sino a personas jurídicas. La razón es obvia. Se trata de bienes destinados, no a la satisfacción de necesidades inmediatas de la persona humana, sino a fines de la Sociedad espiritual que trascienden al individuo.<sup>22</sup>

La atribución de la titularidad de los bienes eclesiásticos a las personas físicas llevaría consigo probablemente la propia destrucción del sistema patrimonial canónico por la imposibilidad de mantener el patrimonio con su carácter unitario y orientarlo a los fines que le son propios. Los intereses individuales podrían primar sobre los corporativos, de modo que podría producirse una sustitución del fin general de la Iglesia por los más variados fines personales: en lugar de una determinación del fin general de la Iglesia, se produciría su disgregación destructora.<sup>23</sup>

Pero este derecho de propiedad atribuido en la Iglesia a las personas jurídicas públicas ¿es absoluto? Los cánones 1256 —al que ya se ha hecho referencia— y 1273 nos dan la respuesta. El dominio de los bienes está —como señala el c. 1256— “bajo la autoridad suprema del Romano Pontífice”. Y el c. 1273 especifica más esta “suprema autoridad”, al decir que “en virtud de su primado

21 Cfr., por ejemplo, Navarro-Valls, R., “La licencia en la enajenación canónica y el derecho español”, en *Ius Canonicum* (1970), t. X, pp. 314 y ss., con las referencias bibliográficas allí contenidas.

22 Lombardía, P., “La propiedad en el ordenamiento canónico”, en sus *Escritos de derecho canónico*, Pamplona, 1973, t. II, pp. 26 y s.

23 Cfr., en este sentido, Navarro-Valls, R., *La licencia...* cit., pp. 314 y ss.

de régimen, el Romano Pontífice es el administrador y distribuidor supremo de todos los bienes eclesiásticos”.

Este último precepto legal, en su formulación del Código de 1917 (el c. 151 B), dio lugar a una conocida polémica, que aquí resumo brevemente.

Hervada ha sintetizado así las posiciones doctrinales.<sup>24</sup>

Antes del Código de 1917, un primer grupo de autores (Pablo de Castro, Decio, Redoano, Fagnano y Sanguinetti, entre otros) calificaba los poderes del Romano Pontífice como verdaderamente dominicales. Un segundo grupo (por ejemplo Barbosa, Perusino y Wernz) entendía que estos poderes eran jurisdiccionales. Finalmente, un tercer sector, bastante numeroso, no se definía, sino que hablaban, sencillamente, de *dominium*, *administratio* o *dispensatio*, pese a que algunos se acercaban a la tesis del carácter jurisdiccional de los poderes.

Después del Código de 1917, la opinión más común era la de calificar estos poderes de jurisdiccionales, aunque entre los distintos autores había matices: para unos la incidencia sobre el derecho de propiedad de las personas jurídicas suponía hablar de “limitaciones” a este derecho (así, por ejemplo, Vromant); para otros, de “debilitamiento”; y, en fin, un tercer grupo tendía a la equiparación entre los poderes del Romano Pontífice sobre los bienes de las personas morales y los del Estado sobre las personas jurídicas de su territorio (así, por ejemplo, Forchilli): sin que faltasen quienes manifestaron con nitidez su disconformidad con tal asimilación, como, por ejemplo, Reina que, a este respecto, escribía:

la confusión bajo el común denominador de “poderes jurisdiccionales” ha procedido, en éste como en tantos aspectos de la ciencia canónica, de una superficial equiparación con situaciones parecidas contempladas por el ordenamiento civil; y, en este punto concreto, cabe consignar la asimilación que se ha hecho a veces entre la mencionada posición del Romano Pontífice y la que ocupa el Estado respecto a la propiedad privada.<sup>25</sup>

Desde mi punto de vista, y situados en el contexto de la regulación codicial de 1917, coincido con la interpretación doctrinal que, en su momento, hizo Hervada. En principio, el patrimonio eclesiástico correspondería a la Iglesia como tal, esto es, a la Iglesia universal, que actuaría como único *subiectum iuris*. De ahí que el derecho podría haber estructurado el patrimonio eclesiástico reconociendo un único propietario: la Iglesia universal; y un órgano primario de dispensación y administración: el Romano Pontífice. En lugar de esto —y

24 Cfr. Hervada, J., *La relación de propiedad...* cit., pp. 200 y ss., con las indicaciones bibliográficas allí contenidas, que aquí se recoge en lo fundamental.

25 Reina, V., *El sistema benefical*, cit., p. 40.

por razones históricas de conveniencia y aun de necesidad— fraccionó el patrimonio eclesiástico en un proceso encaminado al más eficaz cumplimiento del único fin de la Iglesia. Y, con esto, otorgó la propiedad a las distintas personas morales. Realizada esta estructuración, el sujeto de la propiedad era la persona jurídica. Ahora bien, la unidad de todo el patrimonio se conservaba precisamente en la posibilidad de comunicación de bienes por la traslación, que correspondía al Romano Pontífice. Pues bien, tal posibilidad de traslación conectaba con las facultades que tendría el Romano Pontífice en la organización unitaria del patrimonio eclesiástico. Se trataba, por tanto, de facultades dominicales. Lo que ocurría es que —una vez realizado el fraccionamiento del patrimonio eclesiástico— el uso de estas facultades sólo tendría razón de ser cuando lo exigiese el bien común. Y, en consecuencia, quería decir que tenían una base jurisdiccional; esto es, sólo se justificaban por razón del gobierno de la Iglesia y no de gestión puramente económica. Por esto, Hervada veía en esta incidencia de la *auctoritas pontificia* en el derecho de propiedad de las personas morales un factor claro que ayudaba a mantener la unidad del patrimonio eclesiástico, pese a su fraccionamiento entre las distintas personas jurídicas de la Iglesia.<sup>26</sup>

Martín de Agar, por su parte, puso de relieve —siguiendo, por lo demás, las sugerencias de Hervada— cómo la titularidad de los bienes eclesiásticos del Romano Pontífice (y del obispo) tiene naturaleza pública, es decir, se basa en la potestad de régimen (no es de naturaleza privada).<sup>27</sup> Se basa, en definitiva, en las facultades primaciales del Romano Pontífice.

En efecto, la formulación del canon vigente en la actualidad —el c. 1273—, comparada con la del c. 1518 del Código de 1917, aclara en todos sus términos la polémica aludida. El texto legal, con el inciso añadido —*vi primatus regiminis*—, fundamenta la supremacía pontificia, en el ámbito patrimonial, en el primado de régimen o suprema potestad jurisdiccional, que no tiene carácter dominical, sino que, en su calidad de supremo administrador, puede llevar a cabo todos los actos de ordinaria y extraordinaria administración sobre los bienes eclesiásticos, actos que, en principio, competen a otros y, por esta razón, cuando asume el ejercicio de esta potestad primacial, excluye las facultades de los administradores inferiores.<sup>28</sup>

Es, en suma, la *potestas iurisdictionis*, en su proyección sobre los patrimonios de las personas jurídicas canónicas [ha escrito López Alarcón, en relación, en este caso,

<sup>26</sup> Cfr. Hervada, J., *La relación de propiedad...* cit., pp. 229 y ss.

<sup>27</sup> Martín de Agar, J.T., "La actuación patrimonial de los entes eclesiásticos ante el ordenamiento civil", en *Ius Canonicum* (1980), núm. 39, pp. 193 y ss.

<sup>28</sup> Cfr. López Alarcón, M., "Comentario al c. 1273", en *Código de derecho canónico*, ed. cit., p. 758.

con el c. 1256], la que justifica esta supremacía titularidad de derecho público que entra en la composición de la estructura jurídica de la relación de propiedad, controla su ejercicio, dirime las controversias y distribuye los bienes en el desempeño de funciones superiores de unidad eclesial, solidaridad entre las personas jurídicas y de justicia social.<sup>29</sup>

Y es que, como, con gráficas términos, subrayaba Lombardía en este sentido,

la función que el Romano Pontífice cumple de supremo dispensador de los bienes de todos los entes eclesiásticos, constituye un eficaz elemento de unidad que asegura que el cumplimiento de los fines parciales de cada entidad propietaria no obstaculice el logro del fin supremo de la salvación de las almas, que la Iglesia en su conjunto persigue.<sup>30</sup>

Lo cual nos lleva a que detengamos un momento la atención en el tema de los fines del patrimonio eclesiástico.

#### b) Los fines

Tales fines de los bienes temporales de la Iglesia vienen enunciados en el c. 1254 § 2, que recoge lo ya señalado en el decreto *Presbyterorum ordinis* n. 17, del Vaticano II: la ordenación del culto divino, la honesta sustentación del clero y de otros ministros, y las obras del sagrado apostolado y de caridad, sobre todo con los necesitados.

Según López Alarcón, “no parece que el orden de enumeración sea prelativo, en el caso de patrimonio incongruo para satisfacer todos los fines y no afectado a alguno en particular, sino que habrán de tenerse en cuenta las necesidades más perentorias”.<sup>31</sup>

A mí me parece que ese orden (culto, clero, obras de apostolado y caridad) es, por lo menos, indicativo de una cierta prelación que debe tenerse en cuenta. Coincido en este sentido con las apreciaciones de Reina, quien —con referencia al código anterior, pero en términos aplicables al tema que nos ocupa— subrayaba que si el fin de la Iglesia es

prorrogar en el tiempo la acción redentora de Cristo [...], aun cuando los señalados fines incidan simultáneamente en el patrimonio eclesiástico, ya que son concreciones de un fin único —el de la Iglesia—, cabría hablar de una gradación entre ellos; la

<sup>29</sup> *Id.*, Régimen patrimonial... cit., p. 799

<sup>30</sup> Lombardía, P., *La propiedad...* cit., p. 31.

<sup>31</sup> “Comentario al c. 1254”, en *Código de derecho canónico*, ed., cit., p. 746

misma que parece contenida en el c. 1496 (CIC de 1917), fiel trasunto de las fuentes conciliares y patristicas que han llegado hasta nosotros.<sup>32</sup>

En lo que sí estoy por completo de acuerdo con López Alarcón es en que

el alcance y contenido de cada uno de dichos fines habrá de interpretarse un sentido amplio, al objeto de que cada uno de ellos pueda cumplirse íntegramente. Así pues, el fin de culto puede comprender la construcción y conservación de templos; dotarlos de pertenencias y accesorios; la organización de los actos de culto y su financiación, etcétera. La sustentación del clero abarcará alimentos en sentido amplio y los medios indispensables para su formación espiritual, cultural y científica, atendidas las circunstancias de cada caso. El apostolado y la caridad ofrecen un campo inmenso y variado, debiendo atenderse las necesidades más urgentes, que el decreto *Presbyterorum ordinis* 17 señala que son las que conciernen a los pobres.<sup>33</sup>

### 3. Instituciones canónicas de base patrimonial

Estudiados los bienes temporales desde la óptica de su generalidad (visión unitaria del patrimonio eclesiástico), me parece que corresponde ahora abordarlos desde la perspectiva de su personalización: de su constitución en masas patrimoniales unificadas. Es la temática de las *instituciones eclesiásticas de base patrimonial*, es decir, aquellos conjuntos patrimoniales vinculados a un fin eclesiástico particular y cuyos rendimientos sirven, cabalmente, para la consecución del fin de la institución.

Como es bien conocido, tradicionalmente se han denominado “causas pías”. Pues bien, dejando, aquí ahora, aparte la regulación codicial de las “pías voluntades en general y de las fundaciones pías” del Título IV del Libro V, fijemos nuestra atención en un tema que me parece de mayor interés, porque ha sido uno de los más considerados a la hora de la renovación de las estructuras patrimoniales eclesiásticas: el tema de los *beneficios*.

#### a) El beneficio eclesiástico

Por esto, antes de entrar en el régimen legal del código vigente, se impone una rápida visión histórica que nos muestre las adherencias que han llevado a su revisión.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Reina, V., *El sistema benefitial*, cit., p. 65.

<sup>33</sup> “Comentario al c. 1254”, en *Código de derecho canónico*, ed. cit., p. 746.

<sup>34</sup> Cfr. Reina, V., *El sistema benefitial*, cit., pp. 103 y 66., cuya exposición se sigue y se recoge aquí en lo fundamental. Allí pueden verse también las referencias bibliográficas, doctrinales y de fuentes, oportunas.

1º *Referencia a su evolución histórica.* En tal sentido, es pacífico en la doctrina admitir la conexión entre el régimen feudal y el beneficio eclesiástico.<sup>35</sup> Las discrepancias aparecen a la hora de fijar ese nexo. Así, para Stutz hay que buscar el origen del beneficio eclesiástico en la época carolingia y, en concreto, en la institución de la "iglesia propia", con la conexión que se producía entre el propietario de la iglesia y el clérigo encargado de ella (que, a su vez, era nombrado por el señor). Fustel de Coulanges, en cambio, prefiere hablar de transformación de algunas instituciones romanas, en concreto, del *precarium* y otras figuras afines. Finalmente, la explicación tradicional —que, a juicio de De Giudice, es la más probable— sostiene que el beneficio eclesiástico procede de las concesiones de tierras realizadas por los obispos a los presbíteros de iglesias rurales.

Parece, en efecto —como ha puesto de relieve Reina—,<sup>36</sup> que es manifiesta la relación que existe entre el beneficio secular y el eclesiástico. El cuadro institucional de las iglesias propias y los criterios que las presidieron deben ser calificados como beneficios seculares. Por tanto, la utilización de este sistema para la sustentación de los ministros sagrados supuso la aplicación de esquemas netamente feudales a la cuestión que es objeto de nuestra atención. "Mientras tal estado de cosas duró, es claro que los fines de la propiedad eclesiástica

<sup>35</sup> Es sabido que el término *beneficium* ha sido utilizado, a lo largo de la historia, con el sentido común de la palabra —*bonum factum*— y no siempre en el sentido específico de "feudo". Basta recordar, en esta línea —como lo hace Caron—, el famoso equívoco que provocó tensiones entre el papa Adriano IV y el emperador germánico Federico Barbarroja. Con ocasión del encarcelamiento de Eskil de Lund, arzobispo y primado de Dinamarca y de Suecia, cuando atravesaba Borgoña en su regreso de una visita *ad limina*, Adriano IV envió a Besançon a sus legados (octubre de 1157) para que presentasen al emperador una carta de protesta del papa. En ella le recordaba los *maiores beneficia* que el emperador había recibido de la Iglesia: "Neque tamen poenitet nos —decía— desideria tuae voluntatis in omnibus implevisse, sed si *maiores beneficia* excellentia tua de manu nostra susceperet, si fieri posset... non immerito gauderemus" [PL 188, 1526; MGH, *Scriptores*, XX, 420; Mansi, *Conc.* XXI, 789]. El canciller del emperador —Reinaldo—, al traducir al alemán la bula cuando la leía, tradujo la palabra *beneficia* por *Lehen* (feudos), dando a entender así que el papa consideraba al emperador mismo como vasallo. Y la difusión de esta versión imperial hizo aparecer a la Santa Sede como provocadora y responsable de la ruptura entre papado e imperio. Tras una serie de complicaciones y gestiones por ambas partes, Adriano IV envió una nueva bula (el 29.11.58) —que fue leída en alemán por el obispo e historiador Otón de Frisinga—, en la que expresamente señalaba que el término *beneficium* tenía el sentido común y no el sentido de feudo: "(Beneficium) ex novo et factum est editum, et dicitur beneficium apud nos, non feudum, sed bonum factum... et tua quidem magnificentia liquido recognoscit, quod nos ita bene et honorifice imperialis dignitatis insigne tuo capiti imposuimus, ut bonum factum valeat ab omnibus iudicari..." [PL 188, 1556 s.; Mansi, *Conc.* XXI, 793; MGH, *Scriptores*, XX, 430]." Este moderado lenguaje agradó a Federico Barbarroja e hizo que, durante algún tiempo, se restableciese la paz entre los dos poderes. Pero no fue sino una breve tregua. Nuevas dificultades surgirían —sobre todo por los planteamientos del emperador, cada vez más hostiles hacia el papado—, hasta el punto de que Adriano IV estaba ya dispuesto a utilizar el arma espiritual de la excomunión al emperador. Sin embargo, la muerte sorprendió al papa (el 1.IX.1159), cuando intentaba finalizar su acción dirigida a reunir frente a Barbarroja las fuerzas de las potencias libres de Italia (Cfr. Caron, P. G., *Corso di storia dei rapporti fra Stato e Chiesa*, Milano, 1981, t. I, pp. 87-90).

<sup>36</sup> Cfr. Reina, V., *El sistema benefical*, cit., pp. 181 y ss.

sufrieron un oscurecimiento, no sólo porque menudearan los abusos, sino porque la misma regulación canónica olvidó principios que especialmente la reforma gregoriana contribuyó a asentar de nuevo”.<sup>37</sup>

No es cuestionable, en suma, el influjo que el beneficio secular tuvo en la fijación del eclesiástico, ya que la mentalidad de unos y otros era muy similar en esta cuestión. Es más, la reacción eclesiástica fue encaminada a fortalecer el *ius episcopale*, no a que dejaran de entregarse las iglesias en una relación de carácter benefical, como se hacía también por los obispos respecto de las iglesias no provenientes de fundaciones. La misma evolución del sustento del clero que vivía junto al obispo —con la aparición de la prebenda canonical— pone de relieve cómo las coordinadas en que se enmarcaba este régimen tenían su origen en el beneficio secular.<sup>38</sup>

De esta manera, pues, quedó fijado el concepto de beneficio eclesiástico que supone la consagración definitiva de la desmembración del patrimonio en cada diócesis. Si quisiéramos concretar sus características, señalaríamos las siguientes: 1) constitución, en cada título, de un patrimonio autónomo y estable, compuesto de posesiones y fuentes patrimoniales diversas; 2) entrega de cada iglesia, con sus posesiones e ingresos, a un clérigo encargado de servirla, que se sustenta con sus rentas; 3) vinculación entre el obispo y el clérigo manifestada principalmente en el hecho de que tiene que ser aquél el que designa para la iglesia a éste; 4) obligación, por parte del clérigo, de que se cumplan los fines de los bienes beneficales, es decir, junto a la facultad de sustentarse con los réditos, el deber de entregar un censo al obispo —fundamentalmente módico, “*in signum subiectionis*”, aunque a veces también se trata de tercias episcopales—, el deber de atender con los réditos de la iglesia a las necesidades de la fábrica y el culto, y el deber de atender a los pobres con alguna parte de las rentas.

Éste sería el cuadro, tal como quedó fijado después de la desaparición de las iglesias propias, aunque viniera siendo esbozado en cuanto comenzó la descentralización del patrimonio. Junto a este sentido técnico, se advierte también en el beneficio eclesiástico una base personalista, un contenido meramente usufructuario y “beneficioso”, producto quizá de las [...] impregnaciones seculares, que constituirán la preocupación fundamental a lo largo de la historia, cuantas veces se ha intentado ajustar esta institución conforme a los límites de la finalidad de la propiedad eclesiástica.<sup>39</sup>

De ahí que, tanto en el decreto como en las decretales, esté presente la preocupación por resolver estos problemas.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 181.

<sup>38</sup> *Cfr.*, *ibid.*, pp. 186y ss.

<sup>39</sup> *Ibid.*, pp. 186y ss.



En el decreto, el beneficio queda configurado como una concesión de la iglesia, con sus correspondientes bienes, realizada por el obispo —o, por lo menos, con su consentimiento—; concesión de bienes que es distinta conceptualmente del propio oficio, pero unida íntimamente a él; y, desde luego, presidida por el fin de la sustentación del clérigo, ya que esta finalidad es la que justifica, en definitiva, la división de los bienes eclesiásticos en distintas prebendas.<sup>40</sup>

En las decretales de Gregorio IX el tratamiento del beneficio es más pragmático, menos abstracto. Por de pronto, el mismo título *De praebendis et dignitatibus*, del título V, del libro III, muestra con nitidez que tales instituciones son los beneficios. Y al hablar del *beneficium curatum* se subraya la causa normal por la que se conceden: la cura de almas. Al tiempo, se aprecia algo que perdurará posteriormente: la equiparación entre beneficio y sustentación, que conduce a considerar como beneficio, en general, cualquier estable vinculación de un clérigo a los bienes eclesiásticos. Por lo que se refiere a su constitución, el *ius decretalium* es explícito: los obispos o sus delegados, con exclusión de toda injerencia constitutiva de los laicos. A su vez, se estatuye que los clérigos pueden usar, pero no pueden disponer de los bienes adquiridos por la iglesia; y a su muerte, han de dejarlos a la misma iglesia. Y, en fin, se dispone también que no puede utilizarse para fines propios lo que se ha entregado para común utilidad.<sup>41</sup>

En realidad las decretales configuraron un sistema benefical bastante similar al del Código de 1917, pese a que no dejaron claramente fijado el elemento esencial que lo constituía. En este punto, el Código de 1917 era más explícito, ya que el c. 1409 lo definía como: “Entidad jurídica constituida o erigida a perpetuidad por la competente autoridad eclesiástica, que consta de un oficio sagrado y del derecho a percibir las rentas anejas por la dote al oficio”.

De modo que —como en más de una ocasión ha subrayado la doctrina— sus elementos externos eran la erección, y la perpetuidad que le correspondía por ser persona moral; mientras que sus elementos internos eran el oficio sagrado, y el derecho a percibir las rentas de la dote. De estos elementos el más importante era el oficio. Sin embargo, el derecho a percibir las rentas era lo que especificaba el beneficio, ya que había oficios sin tal derecho, como se desprendía de los cc. 147 y ss. del Código de 1917.

2º *La revisión del sistema benefical*. Así las cosas —y entramos de lleno en la importante cuestión de la revisión del sistema benefical—, el decreto *Presbyterorum ordinis* del Vaticano II dispuso, en su n. 20, que “ha de

<sup>40</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 190-197, especialmente, p. 193, con las referencias a los datos del Decreto de Graciano allí contenidas.

<sup>41</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 197-201, con las referencias a las fuentes decretalísticas reseñadas.

abandonarse el sistema que llaman benefical o, al menos, hay que reformarlo de tal modo que la parte benefical o de derecho a los réditos dotales anejos al beneficio se considere como secundaria y se atribuya, en derecho, el primer rango al propio oficio eclesiástico”.

Por su parte, la norma ejecutiva contenido en el M.P. *Ecclesiae Sanctae*, I, 8, añadía: “la Comisión para la revisión del Código de Derecho canónico tiene encomendada la reforma del sistema benefical. Entre tanto, procuren los Obispos, oídos sus Consejos de presbíteros, proveer a la equitativa distribución de los bienes, incluso de las rentas procedentes de los beneficios”.

Sobre estas bases, el Código vigente sustituye —en el c. 1272, fundamentalmente— el sistema benefical, que era regulado en los cc. 1409 a 1488 del código anterior, por el régimen de conveniente retribución a los clérigos dedicados al ministerio eclesiástico (c. 281). Para atender esta retribución se constituye, a tenor del c. 1274, el instituto diocesano, que recoge bienes y oblaciones para proveer a la sustentación de los clérigos.

De modo que, según el c. 1272, la situación actual de los beneficios propiamente dichos es la siguiente: 1º) No pueden constituirse nuevos beneficios eclesiásticos. 2º) En cuanto a los que todavía subsisten, “corresponde determinar su régimen a la Conferencia Episcopal, según normas establecidas de acuerdo con la Sede Apostólica y aprobadas por ésta, de manera que las rentas e incluso, en la medida de lo posible, la misma dote de los beneficios, pasen gradualmente a la institución de que se trata en el c. 1274§1”, es decir, al instituto diocesano para la sustentación de los clérigos.<sup>42</sup>

Así las cosas, ¿cuál es el régimen jurídico patrimonial diseñado por el código vigente para atender a la sustentación del clero y, en general, a la justa retribución de los que prestan servicios a la organización oficial eclesiástica?

## b) Régimen jurídico patrimonial vigente

Es fundamental, en este sentido, el ya aludido c. 1274, al que ahora prestamos atención.

Por de pronto, el código no impone a los obispos (“a no ser que se haya establecido otro modo de cumplir esta exigencia”; “en la medida en que sea necesario”: son expresiones empleadas por el precepto legal) la obligación estricta de establecer el régimen jurídico-económico diseñado en el c. 1274 para satisfacer las necesidades ahí descritas. Lo que sí es claro es que no puede consistir en la perpetuación del sistema benefical.

<sup>42</sup> Cfr., para esta materia, por ejemplo, López Alarcón, M., “Comentario al c. 1272”, en *Código de derecho canónico*, cit., pp. 756-758.

A falta de régimen diocesano especial, el c. 1274 dispone la constitución de distintos patrimonios autónomos: a) el *instituto diocesano para la sustentación del clero*, que se nutre de bienes y oblaciones, y también de las rentas y dotes de los beneficios extinguidos o incorporados; b) el *instituto para la seguridad social del clero*; c) la *masa común para atender al personal que presta servicios eclesiásticos*, a las distintas necesidades de la propia diócesis, y a la ayuda a otras diócesis más pobres. En fin, para conseguir una mejor gestión, estas *masas comunes* mencionadas en último lugar, o los *institutos diocesanos para la seguridad social del clero*, pertenecientes a varias diócesis, pueden federarse, o pueden constituir una asociación, o, sencillamente, pueden establecer relaciones de cooperación.

Desde el punto de vista del derecho eclesiástico tiene particular interés lo prescrito en el párrafo 5 (y último) del c. 1274: “Si es posible, estas instituciones deben constituirse de manera que obtengan eficacia incluso civil”. Esto es, que tengan personalidad y capacidad jurídica civil, lo cual, en el ordenamiento jurídico español, por ejemplo, está asegurado a tenor del artículo I del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos, de 3 de enero de 1979, en lo relativo a la personalidad de entidades eclesiásticas, ya que, para las entidades oficiales de la organización eclesiástica —entidades orgánicas— (diócesis, parroquias, o estas entidades a que ahora se hace referencia), basta su *erección canónica* como persona jurídica y la notificación a los órganos estatales correspondientes.<sup>43</sup>

En el derecho eclesiástico italiano, con la ley n. 222, de 20 de mayo de 1985, se ha constituido en cada diócesis el instituto para la sustentación del clero, tal y como está previsto en el c. 1274. También, a través de acuerdos entre obispos interesados, pueden constituirse institutos interdiocesanos. “Con un singular entrelazamiento entre normativa canónica y civil —se ha escrito a este respec-

<sup>43</sup> Sobre esta materia pueden verse, entre otros, Fornés, J., “La personalidad jurídica de los entes de las confesiones”, en AA. VV., *Diritto, persona e vita social. Scritti in memoria de Orio Giacchi*, Milano, 1984, t. II, pp. 276-301; Vázquez García-Pañuela, J.M.<sup>a</sup>, “Posición jurídica de las confesiones religiosas y de sus entidades en el ordenamiento jurídico español”, en AA. VV., *Tratado de derecho eclesiástico*, cit., pp. 543-629. Como se ha hecho notar respecto de las federaciones o asociaciones de institutos, previstos en el c. 1274, parece que puede ser más complejo el acceso al reconocimiento civil, ya que “se exige la previa inscripción en el Registro de Entidades Religiosas de todos y cada uno de los que se federan para que, una vez constituida la federación, ésta pueda inscribirse” (López Alarcón, M., *Régimen patrimonial...* cit., pp. 851 y s.). Por otra parte —y en posición contraria a la sustentada por Aznar Gil, que estima que no sería contrario a derecho el establecimiento de un único fondo de bienes diocesanos en el que, si fuera necesario, se podrían distinguir las secciones o departamentos independientes que fuesen necesarios (cfr. Aznar, F.R., *La administración de bienes temporales...* cit., p. 320)—, López Alarcón mantiene que “la voluntad codicial es separar las masas para constituir institutos especiales autónomos y que las leyes orgánicas del régimen patrimonial de la Iglesia deben aplicarse con toda exigencia de su naturaleza estructuradora del patrimonio eclesiástico” (López Alarcón, M., *Régimen patrimonial...* cit., nota 204, en p. 852).

to—, el nuevo sistema remunerativo se convierte en competencia de la Conferencia episcopal italiana, pero es facilitado por el Estado”.<sup>44</sup>

El fondo patrimonial de estos institutos se ha constituido con bienes procedentes de las entidades beneficiarias que existían en cada diócesis (beneficios capitulares, parroquiales u otros semejantes) que han sido derogados *ipso iure*, al mismo tiempo que se procedía a la erección de cada instituto. Precisamente en el decreto de erección se indicaban los beneficios que quedaban extinguidos. En cambio, el instituto central ha sido constituido con un fondo de dotación otorgado directamente por la conferencia episcopal.<sup>45</sup>

En efecto, si la base periférica del sistema se apoya en todos y cada uno de los institutos diocesanos para la sustentación del clero —que constituyen los centros de atribución y disposición de la propiedad eclesiástica—, su “corazón” es el instituto central para la sustentación del clero, cuyos principales ingresos provienen de las oblaciones de los fieles y de la cantidad recibida de la conferencia episcopal que, a su vez, proviene del 0.8% del impuesto sobre la renta de las personas físicas, destinado por los contribuyentes a fines religiosos de directa gestión por parte de la Iglesia.<sup>46</sup>

En todo caso —e independientemente de estas dos alusiones concretas al régimen jurídico español y al italiano, a los que después se hará de nuevo referencia—, hay que reconocer que el diseño organizativo general del c. 1274 parece ideado de modo principal —y así ha sido subrayado por un atento estudioso de la materia:

para diócesis con alto nivel patrimonial y [...] parece inadecuado y hasta perturbador para diócesis pobres en las que apenas se pueden atender las necesidades básicas del clero, del culto y de la caridad cristiana. En estos casos se verán las diócesis en la necesidad de demorar la constitución de estas masas y que el modesto patrimonio diocesano siga atendiendo los fines eclesiales que tiene encomendado, siendo las normas particulares, cuando no los criterios de una elemental justicia distributiva,

44 Bertolino, R., “La financiación de las confesiones religiosas en Italia”, en AA. VV., *La financiación de la Iglesia católica en España*, Santiago de Compostela, 1994 (M<sup>a</sup> J. Roca, ed.), p. 112. Con fecha de 20.XII.1985, han sido reconocidos y han obtenido la personalidad jurídica 229 institutos diocesanos o interdiocesanos para la sustentación del clero; estos últimos están equiparados a los primeros y están previstos en el a. 21, 2 de la ley n. 222, de 20.V.1985. Con fecha de 19.XI.1985, el instituto central para la sustentación del clero, cuya finalidad es integrar los recursos de los institutos diocesanos e interdiocesanos (a. 21, 3) (cfr. *ibid.*, nota 26 en pp. 112 y ss.).

45 Cfr., *ibid.*, p. 113.

46 Cfr., *ibid.*, pp. 114 y ss. Sobre el instituto diocesano para la sustentación del clero, aparte del estudio aquí citado, pueden verse, entre otros, Colombo M., “L’istituto per il sostentamento del clero e problemi connessi”, en AA. VV., *I beni temporali della Chiesa in Italia. Nuova normativa canonica e concordataria*, Città del Vaticano, 1986 pp. 93 y ss.; Feliciani, G., “Il nuovo sistema di sostentamento del clero. Profili canonistici della legge 20.5.1985, num. 222”, en *Aggiornamenti sociali*, 1990 pp. 70 y ss.; Lo Castro, G., “Prime controversie sul sostentamento del clero”, en *Il diritto ecclesiastico* (1988), núm. 2, pp. 645 y ss.

las que determinen el modo ordenado de satisfacer dichas necesidades. La eficacia civil queda reducida a la que pudiera tener reconocida, en general, la diócesis como entidad personificada civilmente.<sup>47</sup>

#### IV. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS BIENES Y PATRIMONIOS RELIGIOSOS

Si hemos detenido la atención especialmente en la regulación y doctrina canónica sobre los bienes temporales no ha sido por otra razón sino porque el derecho eclesiástico —es decir, el derecho del Estado sobre la proyección civil, individual y social, del factor religioso—<sup>48</sup> ha de realizar la calificación de estos bienes conforme al derecho canónico, cuando se refiere a ellos.

Ya ha podido apreciarse esta exigencia al estudiar el sistema de sustentación del clero. Pero, sea por vía de regímenes de derivación pacticia, sea por vía de regímenes de fuentes exclusivamente unilaterales, lo cierto es que la regulación estatal ha de tener en cuenta la especificidad de los ordenamientos confesionales, de modo que entrarán en funcionamiento los mecanismos técnicos de conexión —en especial, las remisiones y el presupuesto—, tal y como hubo ocasión de apuntar al comienzo de esta exposición.

Pues bien, desde esta perspectiva, dentro de la noción de *bienes religiosos* cabría considerar todos aquellos bienes que están dedicados al culto, a la piedad y reverencia de los fieles, e, incluso, a su digna sepultura.<sup>49</sup> Pero sin olvidar que, en la organización económica de la Iglesia católica y, en general, de las confesiones religiosas, prevalecen los patrimonios, ya que las personas jurídicas —diócesis, parroquias, otras entidades de la organización oficial de la Iglesia, comunidades religiosas, asociaciones, fundaciones— necesitan esos bienes, unitariamente conjuntados, para la realización de sus fines y de acuerdo con sus propias normas.<sup>50</sup>

De entre estos patrimonios eclesiásticos destacan los *fondos comunes diocesanos* a los que ya se ha hecho cumplida referencia.<sup>51</sup>

47 López Alarcón, M., *Régimen patrimonial...* cit., p. 862.

48 Sobre la noción de derecho eclesiástico, su adecuado enfoque y la consideración de las fundamentales cuestiones que, en relación con la materia, se plantean, resultan verdaderamente sugestivas las ideas aportadas por Hervada, J., *Los eclesiásticos ante un espectador*, Pamplona, 1993.

49 Sobre la regulación relativa a cementerios y sepulturas, vid., por ejemplo, López Alarcón, M., *Régimen patrimonial...* cit., pp. 770-782, con las referencias bibliográficas allí contenidas. En cuanto a la noción de bienes religiosos, cfr., *ibid.*, pp. 750 y ss.

50 *Ibid.*, p. 846.

51 Junto a los "fondos comunes diocesanos" han de tenerse en cuenta también los "patrimonios estables", a los que se refieren los cc. 1285 y 1291; las "causas pías", en general (cc. 1299 y ss.); las "fundaciones pías" (cc. 1303 y ss.); y las "capellanías". Vid. para estas cuestiones *ibid.*, pp. 846-864. Para el tema de las capellanías, resulta de particular interés la monografía de Vázquez García-Peñuela, J. M<sup>a</sup>, *Las capellanías colativo-familiares (Régimen legal vigente)*, Pamplona, 1992.

De modo que, desde la perspectiva del *derecho eclesiástico patrimonial*, hagamos ahora alusión a los bienes temporales de las confesiones religiosas considerados en su individualidad o singularidad. Y en concreto, a los lugares de culto.

Es claro que los lugares de culto deben contar con la tutela jurídica del Estado —sin merma de la laicidad que le es propia— porque tales lugares constituyen medios necesarios para el ejercicio de las actividades culturales en un régimen de libertad religiosa. Se trata de cooperar para el establecimiento de lugares de culto, cuando existe un interés general de los ciudadanos, fieles de una determinada confesión, y, al mismo tiempo, de poner los medios jurídicos necesarios para que el estatuto confesional de estos lugares sea respetado. De modo que esta tutela jurídica del Estado se manifestará, entre otras, en disposiciones que protejan su inviolabilidad y, sobre todo, el respeto al propio destino.<sup>52</sup>

El carácter inviolable del lugar de culto establece una limitación o servidumbre legal sobre el inmueble que obliga a respetar su propio destino a todos, principalmente al propietario, a los adquirentes por cualquier título y a los poseedores. De ahí que toda medida de embargo o ejecución forzosa de estos bienes no debe privar del ejercicio del culto y no autoriza un cambio de destino que no sea el del culto. Ciertamente que no son los lugares de culto cosas *extra commercium*, pues incluso está prevista su transmisión por el código de derecho canónico (c. 1269), sino que están sujetos, por ministerio de la ley, a una vinculación al culto que constriñe su uso a dicho destino, cuya regulación corresponde a las confesiones religiosas,<sup>53</sup> [naturalmente, dentro del ámbito de autonomía que le es propio].

A título ilustrativo, en esta línea, resulta de interés recordar aquí —como lo hace López Alarcón—<sup>54</sup> cómo el artículo 831 § 2 del Código Civil italiano

<sup>52</sup> Cfr. López Alarcón, M., *Régimen patrimonial...* cit., pp. 759 y ss., cuya síntesis se sigue aquí en lo fundamental.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 762.

<sup>54</sup> Cfr., *ibidem*. Por su parte, Gaudemet, con referencia a Francia, ha puesto de relieve cómo los lugares de culto —catedrales, iglesias parroquiales, capillas— son, en el régimen francés de separación, propiedad del Estado o de los municipios, pero, al mismo tiempo, están “dejados a la disposición de los fieles” (ley de 2 de febrero de 1907, artículo 5) y afectados al ejercicio del culto. Solución —dice— que parece simple, en un reparto de funciones: al poder público, la propiedad, sus grandezas y sus cargas; a los fieles, el uso para fines religiosos, bajo la orientación y el ministerio de los pastores. Esta distribución, ¿no respeta “la separación” que la inspira, reconociendo a cada uno su lugar? Sucede, sin embargo, que, como en otros tantos campos, la separación no puede ser aislamiento e ignorancia recíproca. El estatuto de los edificios de culto, y las dificultades que su aplicación no ha cesado de plantear, ofrecen un buen ejemplo de la imposibilidad de una “separación-ignorancia” (cfr. Gaudemet, J., “Propriétaire et affectaire. Le statut juridique des lieux de culte dans un régime de séparation”, en AA. VV., *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado...* cit., p. 793). Y, después de recordar cuál es este estatuto y de ofrecer algunas pruebas normativas, doctrinales y jurisprudenciales (cfr. *ibid.*, pp. 793-807), el autor concluye subrayando que el estatuto de los bienes afectados

dispone que “ los edificios destinados al ejercicio público del culto católico, aunque pertenezcan a particulares, no pueden ser sustraídos a su destino, ni aun como consecuencia de su enajenación, hasta que dicho destino no haya cesado de conformidad con las leyes correspondientes” .

## V. BIENESTEMORALES RELIGIOSOS Y RELACIONES JURÍDICAS

En cuanto a las relaciones jurídicas que recaen sobre *bienes religiosos*, me parece de interés recordar aquí que tanto las relaciones jurídicas reales, como las de crédito u obligacionales son reguladas por el derecho del Estado, ya que, en principio, no existe remisión en esta materia, sino que, por el contrario, el Código de derecho canónico —cc. 1255 y 1259 para las relaciones jurídicas reales, c. 1290 para las de crédito u obligacionales— lo canoniza.

Y así, en las relaciones jurídicas de obligaciones y contratos, en concreto, rige el derecho civil, pese a que en la estructura de tales relaciones queden integrados alguno o algunos elementos religiosos: los sujetos, el objeto, las prestaciones, la causa.<sup>55</sup> El c. 1290, como se ha apuntado, canoniza todo el derecho civil de obligaciones y contratos al establecer lo siguiente:

Lo que en cada territorio establece el derecho civil sobre los contratos, tanto en general como en particular, y sobre los pagos, debe observarse con los mismos efectos en virtud del derecho canónico en materias sometidas a la potestad de régimen de la Iglesia, salvo que sea contrario al derecho divino o que el derecho canónico prescriba otra cosa, quedando a salvo el c. 1547.

Desde la perspectiva del derecho eclesiástico, un problema de interés que este texto legal plantea es la referencia a la extinción de obligaciones, ya que se habla sólo de *solutio*, término traducido en la versión oficial por *pago*. Esto podría llevar a pensar en una interpretación estricta del término, que no contemplase otros modos de extinción de obligaciones. Pero —como ya puso de relieve Lombardía, en relación con el canon paralelo del Código de 1917 (el

al ejercicio del culto católico en el régimen de separación ofrece un buen ejemplo de los contactos que no pueden dejar de establecerse entre la Iglesia y las autoridades civiles. Las leyes de 1905 y 1907 pusieron los principios; la jurisprudencia los ha ido explicitando. El Estado no interviene en las cuestiones que afectan al dogma o a la disciplina interior de la Iglesia. Siendo propietario de los edificios de culto, el Estado asegura su salvaguarda, los pone a disposición del clero y de los fieles, cuida de que éstos utilicen conforme a su afectación religiosa, al amparo de todo intento que pudiese sus derechos en duda o discusión (cfr. *ibid.*, p. 807).

<sup>55</sup> Sobre el acto jurídico en general —su estructura, presupuestos, elementos— puede verse, por ejemplo, Fornés, J., “ El acto jurídico-canónico. (Sugerencias para una teoría general)”, en *Ius Canonium*, (1985), núm. 49, pp. 57-89.

c. 1529)— tal mención se interpreta con amplitud para abarcar todo el derecho de obligaciones. Aun cuando la propia significación del término *solutio* —escribía, en efecto, el autor— “ sea el de indicar un acto que implica la disolución de los vínculos obligacionales”, el legislador “ remite a la legislación civil sobre obligaciones en general, pues es absolutamente lógico pensar que en un ordenamiento jurídico se regule la extinción de obligaciones cuya existencia desconoce”.<sup>56</sup>

Por consiguiente, las entidades religiosas pueden llevar a cabo todos aquellos negocios jurídicos obligacionales que pueden realizar otras personas jurídicas, pero siempre con sujeción a las normas estatales, por ejemplo a las relativas a posibles controles que existan para determinadas operaciones, como las propias del comercio exterior, actividades de carácter bancario o financiero, control de cambios, u otras de esta naturaleza. En particular, el c. 1286, 1º, establece que los administradores de bienes “ en los contratos de trabajo y conforme a los principios que enseña la Iglesia, han de observar cuidadosamente también las leyes civiles en materia laboral y social”.<sup>57</sup>

Por último, cabe destacar, en esta materia, que —como un reflejo de la finalidad propia del patrimonio eclesiástico— existen unas restricciones respecto de la enajenación de los bienes eclesiásticos para las personas jurídicas. Enajenación que se entiende, además, en sentido amplio; es decir, el relativo no sólo a la traslación del derecho de propiedad, sino también de otros derechos, como la servidumbre, el usufructo, la hipoteca, o la pignoración, por ejemplo. En definitiva —y como señala el c. 1295—, “ cualquier operación de la que pueda resultar perjudicada la situación patrimonial de la persona jurídica”.<sup>58</sup>

Los cc. 1291-1298 regulan minuciosamente la materia. En el primero de ellos se señala que “ para enajenar válidamente bienes que por asignación legítima constituyen el patrimonio estable de una persona jurídica pública y cuyo valor supera la cantidad establecida por el derecho, se requiere licencia de la autoridad competente conforme a Derecho” (c. 1291).

<sup>56</sup> Lombardía, P., “ El canon 1529. Problemas que en torno a él se plantean”, en sus *Escritos de derecho canónico*, Pamplona, 1973, t I, p. 37. Cfr. también López Alarcón, M., *Régimen patrimonial...* cit., pp. 81 y ss., en especial pp. 825-827.

<sup>57</sup> Cfr. *Id.*, *Régimen patrimonial...* cit., p. 827. Por lo que se refiere al derecho español, la norma básica para las relaciones laborales es el estatuto de los trabajadores, de 10.III.1980. Obviamente, ha de observarse en las relaciones jurídico-laborales que se establezcan entre las entidades confesionales y el personal ajeno que entre a su servicio; lo mismo que puede aplicarse también en las relaciones que se establezcan entre los ministros sagrados o los religiosos y entidades ajenas a las propias. Pero no son de aplicación en las relaciones entre los ministros sagrados o los religiosos y la entidades en las que están insertos, puesto que estas relaciones no son laborales, sino que se encuadran en el ámbito de la autonomía propia de las confesiones religiosas. Sobre toda esta cuestión, *vid.* la monografía de De Otaduy, J., *Régimen jurídico español del trabajo de eclesiásticos y religiosos*, Madrid, 1993.

<sup>58</sup> Cfr. por ejemplo, lo escrito por González del Valle, J. Mº, “ Régimen patrimonial y económico”, capítulo I de AA. VV., *Derecho eclesiástico del Estado español*, Pamplona, 1993, 3ª ed., pp. 346 y s.



La autoridad competente, a tenor del c. 1291, viene determinada por los límites mínimo y máximo que fije cada conferencia episcopal para su respectiva región. De modo que, si la cuantía no supera el límite mínimo, no necesita licencia para la enajenación; si llega al máximo, pero no lo supera, se necesita la licencia del obispo, en los términos y con las precisiones del aludido canon; y, si en fin, supera el máximo (o se trata de exvotos donados a la Iglesia, o de bienes preciosos por razones artísticas o históricas), además de la licencia del obispo, se requiere también, para la validez de la enajenación, la licencia de la Santa Sede (c. 1292 § 2).<sup>60</sup>

Ya se ve con claridad que, desde la perspectiva del derecho eclesiástico patrimonial, el problema puede plantearse cuando este régimen canónico de las licencias necesarias para la válida enajenación no es recibido por el derecho estatal. De ahí que el c. 1296 disponga que,

si se enajenaron bienes eclesiásticos sin las debidas solemnidades canónicas, pero la enajenación resultó civilmente válida, corresponde a la autoridad competente, después de sopesar todo debidamente, determinar si debe o no entablarse acción, y de qué tipo, es decir, si personal o real, y por quién y contra quién, para reivindicar los derechos de la Iglesia.

Por lo que se refiere al ordenamiento jurídico español, el régimen canónico de licencias para la enajenación de bienes eclesiásticos ha sido recibido formalmente, a través del reconocimiento de la personalidad jurídica y capacidad de obrar de las distintas entidades eclesiásticas, según la regulación del a. I del acuerdo sobre asuntos jurídicos, de 3 de enero de 1979. Aunque, en este punto concreto —y como ha puesto de relieve la doctrina—, los textos acordados no son del todo claros y, desde luego, deben distinguirse con pulcritud varios supuestos según las diferentes clases de entidades.<sup>60</sup>

<sup>60</sup> A estos últimos hay que añadir las reliquias insignes o que gozan de gran veneración, y las imágenes sagradas de gran veneración (c. 1190). Respecto de los límites mínimo y máximo, para España la conferencia episcopal ha dispuesto, "a efectos del canon 1291", lo siguiente: "se fija como límite mínimo la cantidad de 10 000 000 de pesetas y límite máximo la de 1 000 000 000 de pesetas" (Acuerdo de 19-24 de noviembre de 1990, confirmado por S.S. Juan Pablo II en audiencia del 11 de abril de 1992) (Cfr. López Alarcón, M., *Régimen patrimonial...* cit., pp. 827 y ss.).

<sup>60</sup> "El acto de enajenación se celebra dentro del ámbito del ordenamiento civil, pero se inserta el requisito de la licencia canónica como recibido formalmente por el ordenamiento español, es decir, que la licencia, con todos sus presupuestos y condicionamientos, se elabora y se extiende conforme al derecho canónico y se incorpora al documento civil de enajenación o se menciona en el mismo, sin perjuicio de su calificación por las autoridades y funcionarios civiles ante los que tenga que surtir efectos dicha enajenación. Hablamos habitualmente de eficacia civil de los controles canónicos, pero con más propiedad tendríamos que referirnos al requisito de la licencia canónica para la eficacia del acto civil de enajenación. Éste se ha perfeccionado mediante la concurrencia de los elementos propios del negocio jurídico correspondiente, pero no despliega su eficacia por faltar el requisito de la licencia canónica" (*ibid.*, p. 830). Para el régimen jurídico anterior a los acuerdos de 1976 y 1979 puede verse Navarro-Valls, R., *La licencia en la enajenación canónica...* cit.,

## VI. FINANCIACIÓN DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS

Hasta aquí hemos tenido ocasión de observar los puntos más sobresalientes del *derecho eclesiástico patrimonial*. Pero debemos abordar ahora la última parte de esta ponencia, que ha de centrarse en el tema de la *financiación de la Iglesia*. Es decir, en el estudio de los sistemas que proporcionan a la Iglesia los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus propios fines —la realización del culto divino; la sustentación de los ministros sagrados; las obras de apostolado y caridad (c. 1254 § 2)— y para ofrecer los servicios específicos conducentes a esos fines.

Por de pronto, no estará de más recordar —como lo hacía Pree en el último congreso internacional de derecho canónico— que “en cierto modo, el concreto despliegue de un sistema de financiación de la Iglesia es como la imagen de un espejo (*Spiegelbild*) para su autocomprensión, su relación con el Estado y su postura en relación con sus propios fieles”.<sup>61</sup>

Por esta razón, parece de interés presentar ahora una síntesis de los posibles sistemas de financiación.

### 1. *Sistemas de financiación*

En general, puede decirse que si el Estado no lleva a cabo ningún tipo de colaboración económica, se estaría ante un sistema de pura autofinanciación de las confesiones religiosas. Si, por el contrario, asume totalmente las necesidades económicas de las confesiones, el sistema podría ser calificado de exclusivamente estatal. Si, en fin, el Estado colabora, en alguna medida, en la atención de las necesidades económicas de las confesiones, se estaría ante un sistema de cooperación. Es claro, por lo que demás, que esta vía intermedia

passim. Y para el régimen vigente, en relación con la personalidad jurídica de las entidades eclesiásticas, entre otros, Fornés, J., *La personalidad jurídica de los entes de las confesiones*, cit.; Lombardía, P., “La personalidad civil de los entes eclesiásticos, según los acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español, de 31.1.1979”, en sus *Escritos de derecho canónico y de derecho eclesiástico del Estado*, Pamplona, 1991, t. IV, pp. 323 y ss.; *Id.*, *Personalidad jurídica civil de los entes eclesiásticos*, *ibid.*, pp. 357 y ss.; *Id.*, *Entes eclesiásticos en España*, *ibid.*, pp. 385 y ss.; Vázquez García-Peñuela, J. M.<sup>a</sup>, *Posición jurídica...* cit., pp. 543 y ss. En fin, han tratado específicamente la materia: Martín de Agar, J.T., *La actuación patrimonial...* cit., pp. 227 y ss.; López Alarcón, M., *Régimen patrimonial...* cit., pp. 829 y ss.; *Id.*, “Eficacia civil de la licencia para la enajenación de bienes eclesiásticos”, en *lus Canonicum* (1989), núm. 57, pp. 305 y ss.; Moreno Antón, M.<sup>a</sup> G., *La enajenación de bienes eclesiásticos en el ordenamiento jurídico español*, Salamanca, 1987.

<sup>61</sup> “In gewisser Weise ist die konkrete Ausgestaltung eines Kirchenfinanzierungsmodells ein Spiegelbild für das Selbstverständnis der Kirche, ihres Verhältnisses zum Staat und ihrer Einstellung zu den eigenen Gläubigen” (Pree, H., “Independenter a civili potestate” (c. 1254 § 1). “Zur Legitimität staatlich sanktionierter Kirchenfinanzierungssysteme”, ponencia presentada al VIII Congreso Internacional de Derecho Canónico [Lublin, 13-19.IX.1993], *pro manuscripto*, p. 4).

presenta distintas modalidades, que quizá puedan reducirse a tres: a) la dotación presupuestaria, esto es, la consignación en los presupuestos generales del Estado de una partida destinada a las confesiones religiosas; b) la asignación tributaria, es decir, la afectación voluntaria de parte de un impuesto estatal a la financiación de una confesión religiosa determinada; y c) el impuesto religioso, esto es, la exacción de un impuesto propio de las confesiones religiosas, realizada a sus miembros con la colaboración del Estado, que pone a disposición de las confesiones su propia fuerza impositiva y su gestión administrativa.

Junto a estas formas directas están presentes también las formas indirectas de financiación de las confesiones religiosas, a través de los beneficios fiscales —no sujeción tributaria; exención tributaria; deducciones por donativos a las confesiones religiosas— previstos para distintos actos o negocios jurídicos. Formas indirectas que coexisten o pueden coexistir con la dotación presupuestaria, la asignación tributaria o el impuesto religioso.<sup>62</sup>

Obviamente, cualquier sistema de cooperación económica del Estado con las confesiones religiosas ha de tener en cuenta el principio de igualdad. Pero no menos —e incluso con carácter prioritario y decididamente informador— ha de tener en cuenta el principio de libertad religiosa.

Aunque, *prima facie*, pueda parecer contradictorio, un mínimo de profundización en la materia lleva a la conclusión de que la colaboración financiera entre el Estado y las confesiones religiosas —independientemente del sistema concreto que se adopte— responde, ante todo y sobre todo, a una “lógica de libertad”.<sup>63</sup>

En efecto, el derecho de libertad religiosa debe ser contemplado, a mi juicio, en sus tres vertientes principales: la propiamente personal o individual; la colectiva o comunitaria; y la institucional y organizativa.

Así se deduce con gran claridad, por ejemplo, del artículo 2 de la vigente ley orgánica española de libertad religiosa —aunque los ejemplos podrían multiplicarse en el ámbito del derecho comparado—, en el que se detalla que la libertad religiosa comprende el derecho de toda persona a profesar las

<sup>62</sup> Cfr., esta síntesis ofrecida por Roca, M<sup>a</sup> J., “Sistemas de financiación de la Iglesia católica en España”, en AA. VV., *La financiación...* cit., pp. 17 y ss. Sobre el alcance y contenido de algunos conceptos tributarios utilizados en este ámbito, puede verse, por ejemplo, el estudio de Blanco, M<sup>a</sup>, “Cooperación del Estado con las confesiones religiosas en materia económica”, en AA. VV., *Tratado de derecho eclesiástico...* cit., pp. 68 y ss. También resulta de utilidad la síntesis ofrecida por Combaila, Z., “Financiación de las confesiones no católicas en el derecho español”, en AA. VV., *La financiación...* cit., pp. 191 y ss. En fin, el capítulo de Motilla, A., “La financiación de las confesiones”, en I. C. Ibán, L. Prieto y A. Motilla, *Curso de derecho eclesiástico*, Madrid, 1991, pp. 279 y ss. y el vol. de AA. VV., *Stati e confessioni religiose in Europa. Modelli di finanziamento pubblico. Scuola e fattore religioso, Atti dell'Incontro, Molano-Parma, 20-21 ottobre 1989*, Milano, 1992.

<sup>63</sup> La expresión es de Bertolino, R., *La financiación de las confesiones...* cit., p. 103. Cfr., en este sentido, las interesantes reflexiones contenidas en pp. 102 y ss.

creencias que libremente elija o no profesar ninguna; a cambiar de confesión o abandonar la que tenía; a manifestar libremente sus propias creencias religiosas o la ausencia de ellas; a abstenerse de declarar sobre tales creencias; a practicar los actos de culto y recibir asistencia religiosa de su propia confesión; a celebrar sus ritos matrimoniales; a recibir e impartir enseñanza religiosa; y, en fin, a otras manifestaciones de esa aludida dimensión *personal-individual* del derecho de libertad religiosa.

Pero también en ese mismo precepto legal se añade que la libertad religiosa comprende el derecho de toda persona a reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos; a asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas. Es decir, se contempla también la dimensión *colectivo-comunitaria* de la libertad religiosa.

Como se contempla, en fin, la dimensión *institucional-organizativa*, cuando en el n. 2 del citado artículo se señala que la libertad religiosa comprende el derecho de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos; a designar y formar a sus ministros; a divulgar y propagar su propio credo; y a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero.

Pero, aparte estos datos de derecho positivo, la doctrina no ha dejado de subrayar con nítidos trazos esta realidad compleja del derecho de libertad religiosa, que comprende un haz de manifestaciones o elementos que la integran y que van del aspecto individual al institucional.

Mirabelli, por ejemplo, en su ponencia al último de nuestros congresos, celebrado en Lublin en septiembre de 1993, advertía que, junto a los aspectos individuales y colectivos, había que tener en cuenta,

como necesaria integración, el aspecto institucional. Se afirma, en efecto, la exigencia de asegurar la libertad de las iglesias y de las confesiones religiosas, y el reconocimiento de la propia naturaleza de cada una. Las iglesias y las confesiones religiosas se presentan como formaciones sociales organizadas, caracterizadas cada una de ellas por la identidad de fe religiosa. [Y añadía:] La formación social trasciende a los individuos que la componen, es estable en el tiempo, expresa una organización propia y, a menudo, un ordenamiento propio.<sup>64</sup>

<sup>64</sup> Cfr. Mirabelli, C., "Strumenti di riconoscimento della libertà e dell'autonomia della Chiesa", ponencia al VIII Congreso Internacional de Derecho Canónico, Lublin, 13-19 IX, 1993, pro manuscrito, p. 1. Vid. también Berlingò, S., *Enti e beni religiosi in Italia*, Bologna, 1992, pp. 14 y ss.; 22 y ss.; Hervada, J., *Los eclesiasticistas...* cit., pp. 93 y ss.; 225 y ss.

Así las cosas, detengamos un momento la atención en algunos de los distintos modelos de cooperación económica del Estado con las confesiones religiosas existentes en la realidad.

#### a) Asignación tributaria

Y en primer lugar, el modelo de *asignación tributaria*.

Se trata —como ya se ya subrayado antes— de la afectación de una parte de la recaudación de un impuesto del Estado para la financiación de un determinado gasto público: en este caso, de una confesión religiosa concreta. Fórmula que, en España, es aceptada y regulada de modo genérico en el a. 27 de la Ley General Tributaria, de 28.XII.1963, y que es aplicada cada año en las leyes de presupuestos generales del Estado correspondientes.<sup>65</sup>

Pues bien —como ha subrayado Giménez y Martínez de Carvajal—, el sistema de asignación tributaria “se establece por primera vez en la historia concordataria”<sup>66</sup> en España; en concreto, en el acuerdo sobre asuntos económicos, de 3 de enero de 1979. Se trata, por tanto —en palabras del mismo autor—, de un sistema “original e innovador en el derecho concordatario comparado”,<sup>67</sup> precisamente por haber establecido un sistema de cooperación económica con la Iglesia católica en el que participan sólo los ciudadanos que manifiestan expresamente su deseo de hacerlo.

Tanto la primera etapa, de dotación presupuestaria, como la fase intermedia, en la que se simultanean la dotación presupuestaria con el comienzo de la asignación tributaria, tienen un carácter provisional y de preparación de la segunda etapa, es decir, de asignación tributaria pura, que es la que se prevé como estable e indefinida hasta que la Iglesia haya conseguido su objetivo de autofinanciación.<sup>68</sup>

De manera que el sistema de ayuda a la financiación de la Iglesia que supone la asignación tributaria —si se lleva a cabo en su integridad— equivale, en el fondo, a autofinanciación. Y es que, en síntesis, el planteamiento acordado se reduce a lo siguiente: será la propia Iglesia la que se encargue directamente de la sustentación de sus propios ministros y la atención de sus específicos fines, pero utilizando, en buena medida, para el allegamiento de los recursos

<sup>65</sup> Cfr. Pérez de Ayala, J.L., “La asignación tributaria a la Iglesia católica y sus implicaciones constitucionales. Una reflexión”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, 1989, núm. 15, p. 641; Blanco, M<sup>a</sup>, *Cooperación del Estado...* cit., pp. 643 y 66.

<sup>66</sup> Giménez y Martínez de Carvajal, J., “Situación actual de la financiación de la Iglesia católica”, en AA. VV., *La financiación...* cit., p. 60.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 76.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

económicos los cauces técnicos y organizativos del Estado. Y así, mientras en el Concordato de 1953 se preveía que —hasta tanto no se llegaba a la constitución de un adecuado patrimonio eclesiástico (que, como es bien sabido, no se llegó a crear nunca)— el Estado asignaría anualmente “una adecuada dotación” (a. XIX), en el Acuerdo de 1979 se regula la sustitución por la asignación tributaria: asignación a la Iglesia de “un porcentaje de rendimiento de la imposición sobre la renta o el patrimonio neto u otra de carácter personal, por el procedimiento técnicamente más adecuado” (AE, a. II, 2). Para esto es necesario —y así se señala de modo explícito— “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” (AE, a. II, 2).

En el fondo, pues, la cooperación estatal se reduce en este punto a poner a disposición de la Iglesia su propio esquema organizativo oficial, para facilitar el allegamiento de recursos de los ciudadanos con destino a los fines eclesiales y, fundamentalmente, la sustentación de los ministros sagrados.<sup>69</sup>

Como es bien sabido, el sistema de asignación tributaria está presente también en el ordenamiento jurídico italiano, en el que, después de la revisión concordataria de 1984 y 1985, y después del periodo de transición, en el que se han previsto distintos mecanismos de ajuste para el paso gradual del antiguo al nuevo sistema, desde 1990 la cooperación económica del Estado con la Iglesia se articula fundamentalmente a través de: a) un sistema de donaciones deducibles; y b) la asignación tributaria, que actualmente es la cuota de 0.8 % del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

El sistema —en particular, la asignación tributaria—, que ha sido definido autorizadamente como “autofinanciación de la Iglesia facilitada fiscalmente por el Estado”,<sup>70</sup> ha sido calificado por la doctrina como “ampliamente innovador”<sup>71</sup> en comparación con el antiguo sistema benefical y privilegiario de 1929 y, por supuesto, es aplicable a todas las confesiones religiosas. A través de este sistema, la financiación de las iglesias queda vinculada al consentimiento y a la libre contribución de los ciudadanos, incluso de los no creyentes.

Es —como ha subrayado la doctrina italiana— un sistema moderno y eficiente, racional y finalmente unitario, en el que se realiza un equilibrio en los flujos privados y públicos de financiación de las iglesias; entre el respeto a la autonomía y a la libertad de organización de la sociedad religiosa y las intervenciones del

<sup>69</sup> Cfr., por ejemplo, Fornés, J., *El nuevo sistema concordatorio español...* cit., pp. 81 y ss.

<sup>70</sup> Cfr. *Lettera informativa della Presidenza CEI a tutti i sacerdoti d'Italia (Roma, 6/1.1987)*, núm. 480, cit. por Bertolino, R., *La financiación de las confesiones...* cit., p. 122.

<sup>71</sup> Cfr. Berlingó, S., “Appunti sulle disposizioni per gli enti ecclesiastici ed il sostegno del clero”, en *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, 1984, p. 74.

Estado constitucional, justamente atento a la protección de toda la dimensión religiosa de la sociedad pluralista; entre los principios de igualdad jurídica y de libertad religiosa del ciudadano. El equilibrio de soluciones técnico-normativas responde plenamente al equilibrio de políticas eclesásticas que el sistema interpreta.<sup>72</sup>

## b) Dotación presupuestaria

Un segundo modelo presente en el amplio panorama del derecho comparado es el de *dotación presupuestaria*, aunque, en momentos ya cercanos a los actuales, se ha movido más bien en las coordenadas del modelo mixto de dotación global presupuestaria, completada con la dotación parcial complementaria de la asignación tributaria.

Así está previsto, por ejemplo, en el artículo 11, 4 y en el Protocolo Adicional 1 del acuerdo español sobre asuntos económicos, de 3 de enero de 1979. Y ha sido, en efecto, el modelo en transición que comenzó en 1988<sup>73</sup> y terminó, por decisión unilateral del Estado, en 1991,<sup>74</sup> si bien en 1994 se han elevado a definitivas las cantidades entregadas a cuenta de la asignación tributaria por

72 Bertolino, R., *La financiación de las confesiones...* cit., p. 120. Cfr. para lo señalado antes pp. 115 y ss. Así es que —añade el autor— “más que hablar de un ‘respeto... de la neutralidad civil’ (cfr., en este sentido, Margiotta Broglio, F., “Riforma della legislazione concordataria sugli enti e sul patrimonio ecclesiastico: i ‘principi’ della Commissione paritetica Italia-Sede”, en *Foro it.*, 1984, t. V, p. 369)...”, hay que hablar de que “el Estado constitucional, a causa de los valores, no puede adoptar posiciones de indiferentismo neutral respecto de aquellos valores religiosos vividos en la sociedad civil” (Bertolino, R., *La financiación de las confesiones...* cit., p. 120).

73 Así fue establecido por la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, en su Disposición Adicional Quinta.

74 Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, en su Disposición Adicional Tercera. “El juicio que nos merece la citada Disposición —aunque se diga hacerse en cumplimiento del Acuerdo con la Santa Sede— es naturalmente negativo.

“Es cierto que dicho Acuerdo establece un plazo de tres años para iniciar la segunda etapa de mera asignación tributaria, pero lo es también que la cantidad que deberá obtener la Iglesia por el nuevo sistema, a partir de ese momento, tiene que ser similar a la que obtenía, actualizada, durante la etapa anterior, cosa que se hace imposible al mantener inalterado el porcentaje del 0.5239 que se ha demostrado totalmente insuficiente para alcanzar dicho fin.

“Por otra parte, adelantar a cuenta de la asignación tributaria unas cantidades, con cargo a las asignaciones tributarias de los años siguientes, que nunca podrán ser cubiertas por ese capítulo mientras se mantenga el mismo porcentaje (cuya fijación viene dependiendo de la exclusiva voluntad del Estado) no es más que una forma de mantener continuamente —y cada vez más— endeudada a la Iglesia, con la consiguiente pérdida de su libertad.

“La situación del año 1991 se ha continuado en los años 1992 y 1993. La Disposición Adicional Tercera se ha repetido, sin modificación alguna, en las leyes de Presupuestos Generales del Estado correspondientes a esos años [Ley 31/1991, de 30 de diciembre de 1991 y Ley 39/1992, de 29 de diciembre de 1992. En esta última se trata de la Disposición Adicional Sexta]. Se han seguido realizando los adelantamientos a cuenta. Y se han mantenido congeladas y sin actualizar las cantidades anuales” (Giménez y Martínez de Carvajal, J., *Situación actual...* cit., p. 74).

parte del Estado en los ejercicios de 1991, 1992, y 1993, manteniendo el 0.5% para la asignación tributaria.<sup>75</sup>

En todo caso —sin entrar en pormenores muy bien estudiados por la doctrina española, pero que no parece necesario exponer aquí—,<sup>76</sup> desde una perspectiva general y, por tanto, sin centrar la atención en un supuesto concreto —*hic et nunc*—, tampoco parece que pueda desecharse, sin más y de modo apriorístico y acríptico, el modelo de dotación presupuestaria. En determinadas circunstancias históricas y geopolíticas, o en ciertas coordenadas culturales y sociales, puede ser de aplicación, ya que —como ha sido subrayado por algún sector doctrinal—<sup>77</sup> si bien el religioso “integra el bien común social” y si es, por tanto —según la terminología propia del derecho financiero y tributario—, “de demanda no excluyente” (es decir, un bien en el que la participación de un sujeto en el beneficio de su consumo no disminuye el beneficio que puede obtener otro), no resulta incoherente contemplar la posibilidad de un sistema de colaboración estatal con las confesiones religiosas consistente en la provisión o dotación presupuestaria.<sup>78</sup>

No es, sin embargo, un modelo de particular relieve en la actualidad. Y sí lo es, por contraste, el modelo del impuesto religioso, al que ahora prestamos brevemente la atención.

### c) El impuesto religioso

Como es sabido, es el sistema presente en el derecho alemán y ha de entenderse en el marco global de su propio derecho eclesiástico vigente, que, a su vez, sólo puede comprenderse desde la perspectiva de la historia alemana en los dos últimos siglos. “El impuesto eclesiástico puede verse [...] como un reflejo o como una consecuencia indirecta de la gran desamortización, que en el tiempo de Napoleón supuso el expolio del patrimonio total de los obispados alemanes”.<sup>79</sup>

El sistema de impuesto religioso se basa en el derecho constitucional. Ya la Constitución de Weimar, de 11 de agosto de 1919, en su artículo 137, 6, señalaba que “las confesiones religiosas que son corporaciones de derecho público, tienen

75 Ley 21/1993, de 29 de diciembre de 1993, en la Disposición Adicional Tercera.

76 Vid., por ejemplo, el exhaustivo estudio de Blanco, M<sup>a</sup>, *Cooperación del Estado...* cit., pp. 631-735, o los datos, también de dificultades de tipo político, ofrecidos por Giménez y Martínez de Carvajal, J., *Situación actual...* cit., especialmente pp. 62-79.

77 Vid. García Hervás, D., “El actual sistema de financiación directa de la Iglesia católica; consideraciones críticas y propuestas de futuro”, en AA. VV., *La financiación de la Iglesia católica...* cit., p. 159 y ss.

78 Cfr. *ibid.*, pp. 186 y ss.

79 List, J., “Sistema de impuesto religioso en la República Federal de Alemania”, en AA. VV., *La financiación de la Iglesia católica...* cit., p. 134; cfr., en general, pp. 132 y ss.



derecho a extraer de sus miembros impuestos basados en las listas impositivas civiles, conforme a las descripciones del derecho de los estados”. Precepto que fue recogido íntegro y sin modificación alguna en el artículo 140 de la Ley Fundamental de Bonn.<sup>80</sup>

Y es que las relaciones entre las iglesias y el Estado podrían ser descritas —como lo ha hecho Listl—<sup>81</sup> como un sistema de libre cooperación con fundamento político constitucional y pacticio.

Sobre esta base, puede decirse que el impuesto religioso es simplemente un medio para la autofinanciación de la Iglesia,<sup>82</sup> ya que —como ya subrayado Hollerbach— el Estado, que es neutral en materia religiosa, puede prestar la ayuda de su propia fuerza impositiva y de su organización administrativa, en la medida en que esté garantizada la pertenencia voluntaria a las iglesias.<sup>83</sup>

Se trata, en suma, de una “transformación de aportaciones intraeclesialísticas en impuestos eclesialísticos en sentido propio”.<sup>84</sup> Lo cual hace que se diferencie del sistema de financiación de Austria, que es un verdadero sistema de “aportaciones eclesialísticas”.

En el ordenamiento jurídico austriaco, en efecto, se produce una exacción de aportaciones de derecho privado: las iglesias obtienen aportaciones de los fieles por medio de oficinas eclesialísticas, sobre la base de las leyes estatales acerca de la materia. Por otra parte, el Estado garantiza a las iglesias la posibilidad de exigir ante los tribunales —en vía jurídica civil— la aportación, obteniéndola así por la ejecución del tribunal. Este modelo tiene la ventaja de ofrecer una más amplia independencia de la Iglesia en su financiación, en relación con la administración financiera del Estado. Pero tiene el grave inconveniente de que, si no se ha realizado la aportación económica, las iglesias necesitan litigar contra sus propios fieles para obtener la ejecución forzosa a

<sup>80</sup> Vid. la monografía de Roggendorf, J., *El sistema de impuesto eclesialístico en la República Federal de Alemania*, Pamplona, 1983. Vid. también Roca, M.<sup>a</sup> J., *La declaración de la propia religión o creencias en el derecho español*, Santiago de Compostela, 1992, pp. 271 y ss. Cfr. Listl, J., “Sistema de impuesto religioso...”, cit., pp. 137 y ss., con la bibliografía citada. Sobre la aplicación de la figura de la corporación de derecho público a la confesiones religiosas, puede verse, por ejemplo, Zabalza, I., *Las confesiones religiosas en el derecho eclesialístico alemán*, Barcelona, 1986. Vid., en fin, H. Heimerl-H. Pree (con la colaboración de B. Primetshofer y M. Kaiser), *Handbuch des Vermögensrechts der katholischen Kirche, unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsverhältnisse in Bayern und Österreich*, Regensburg, 1993.

<sup>81</sup> Cfr. Listl, J., “Das Verhältnis von Kirche und Staat in der Bundesrepublik Deutschland”, en *Handbuch des katholischen Kirchenrechts*, Ratisbona, 1983, p. 1054 (Listl, J., H. Mueller y H. Schmitz eds.).

<sup>82</sup> En la práctica sólo utilizan la posibilidad de extraer impuestos la Iglesia católica, la evangélica, las comunidades de culto judías y la Iglesia veterocatólica. Las restantes confesiones religiosas no llegan al número de miembros que se exige por razones técnicas (cfr. Listl, J., “Sistema de impuesto religioso...”, cit., p. 137).

<sup>83</sup> Cfr. Hollerbach, A., “Kirchensteuer und Kirchenbeitrag”, en *Handbuch...* cit., pp. 882 y s. (Listl, J., H. Mueller y H. Schmitz eds.)

<sup>84</sup> Listl, J., *Sistema de impuesto religioso...* cit., p. 147.

través de los tribunales estatales. Y esto, obviamente, puede conducir a los sujetos afectados a alguna aversión contra la Iglesia.<sup>85</sup>

De ahí que, en opinión de un importante sector doctrinal,<sup>86</sup> el sistema alemán de impuesto religioso parezca más adecuado, ya que

la concesión de un derecho impositivo a las Iglesias crea en el *Derecho eclesiástico del Estado* una forma adecuada de ayudar a la Iglesia en una democracia libre a través de un Estado neutral. Desde el punto de vista *teológico e intraeclesial*, el impuesto religioso es una moderna expresión del derecho de la Iglesia católica a extraer tributos de sus fieles, en la medida en que sea necesaria la ayuda financiera para el culto divino, para sostener al clero y a las personas dedicadas al servicio de la Iglesia, así como para otros fines eclesiásticos.<sup>87</sup>

No obstante, este modelo de cooperación económica del Estado con la Iglesia está circunscrito, en general, al área germánica. Mucho más frecuentes son las fórmulas de financiación a través de donaciones a las confesiones religiosas con desgravaciones fiscales. Y, en concreto, las donaciones deducibles.

#### d) Las donaciones deducibles

Es éste un sistema que, aparte de tener ya una amplia experimentación en distintos países —piénsese, por ejemplo, en los Estados Unidos de Norteamérica,<sup>88</sup> pero también en Italia—,<sup>89</sup> tiene, a mi juicio, una notable proyección de futuro y una previsible consolidación.

Ciertamente, junto al sistema de desgravaciones por donaciones a la Iglesia y a las confesiones religiosas en general, ha de potenciarse también el de beneficios fiscales para las propias confesiones religiosas, a través de exenciones impositivas para distintas prestaciones u oblaciones de los fieles, para actividades de enseñanza en seminarios, para los edificios destinados al culto o a la formación de ministros sagrados, y otras similares. Y, en el mismo sentido, han de potenciarse los beneficios fiscales para entidades promovidas por las confesiones religiosas, aunque no pertenezcan a su organización o estructura

<sup>85</sup> Cfr., *ibid.*, p. 147.

<sup>86</sup> Cfr., *ibid.*, pp. 131 y ss., con las referencias bibliográficas allí contenidas.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 152. Este derecho está contenido en los cc. 222 § 1 y 1260-1263 del Código de derecho canónico.

<sup>88</sup> Como informa, por ejemplo, Vegas las distribuciones caritativas por motivos religiosos han crecido notablemente desde 1955 a 1983, hasta el punto de que la cifra destinada a estos fines representa el 47.8% del total de las aportaciones voluntarias para fines humanitarios (cfr. Vegas, G., *Spesa pubblica e confessioni religiose*, Padua, 1990, pp. 301 y s., cit. por Bertolino, R., *La financiación de las confesiones...* cit., p. 115).

<sup>89</sup> *Vid.*, la detallada información ofrecida por Bertolino, R., *La financiación de las confesiones...* cit., pp. 115-119 y 124-126.

oficial, pero se dediquen a actividades religiosas, benéfico-docentes, médicas, hospitalarias o de asistencia social. Estas últimas entidades suelen equipararse, en esta materia, a las entidades benéficas y sin fin de lucro.<sup>90</sup>

Pero, además de este sistema de beneficios fiscales para las confesiones y sus entidades, pienso que adquirirán cada vez más relieve —en el panorama general de cooperación del Estado con las confesiones religiosas— las fórmulas de desgravaciones por liberalidades, consistentes, en definitiva, en la posibilidad de deducir de la base imponible las donaciones hechas a las confesiones religiosas o entidades eclesásticas; y, por tanto, para fines de carácter religioso (necesidades de culto, sustentación de los ministros sagrados, obras de apostolado y caridad). Se intuye un despliegue mayor de estas fórmulas —aunque exijan un esfuerzo de delicados ajustes técnicos, que normalmente habrán de llevarse a cabo por vía pacticia—, porque cada vez existe una mayor sensibilidad hacia el protagonismo y la relevancia de la voluntad privada y de la iniciativa social de los particulares en un planteamiento de la política fiscal que tiende a una mayor desestatilización.<sup>91</sup>

Así se ha puesto de relieve —incluso desde la perspectiva metodológica propia del derecho financiero y tributario— al señalar que es necesario fomentar e incrementar las donaciones y liberalidades de los ciudadanos. Y para lograr este objetivo

por parte del Estado, debe irse afianzando, también en este ámbito, la idea de que lo que pueda hacer una persona o conjunto de personas no debe hacerlo una entidad pública, de suerte que tendrían que irse arbitrando las medidas legales oportunas, sobre todo de índole fiscal, para estimular la práctica de legados, donaciones y todo tipo de ayudas dirigidas a favorecer la autofinanciación de las entidades eclesásticas y, consiguientemente, una más plena realización del principio de libertad religiosa.<sup>92</sup>

<sup>90</sup> En el derecho español, cfr. los aa. III.V y los nn. 2 y 3 del Protocolo adicional del Acuerdo sobre asuntos económicos, y el a. 11 de los acuerdos de 1992 con confesiones religiosas minoritarias. El a. IV.1.C) del Acuerdo sobre asuntos económicos, por ejemplo, establece que la Santa Sede, la conferencia episcopal, las diócesis, las parroquias y otras circunscripciones territoriales, los órdenes y congregaciones religiosas y los institutos de vida consagrada y sus provincias y sus casas tienen derecho a "exención total de los impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y Transmisiones patrimoniales, siempre que los bienes o derechos adquiridos se destinen al culto, a la sustentación del clero, al sagrado apostolado y al ejercicio de la caridad". Por lo que se refiere a las confesiones minoritarias, se ha ocupado específicamente de la materia, por ejemplo, Combalá, Z., *Financiación de las confesiones no católicas...* cit., pp. 191 y ss.; y hacen referencia a la cuestión, entre otros, Fernández-Coronado, A., *Estado y confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación*, Madrid, 1995 y Mantecón, J., *Los Acuerdos del Estado con las confesiones católicas*, Jaén, 1995. Para una visión general, tanto de la financiación de la Iglesia católica como de las confesiones religiosas minoritarias, vid., en fin, el completo y pormenorizado estudio de Blanco, M<sup>a</sup>, *Cooperación del Estado...* cit., pp. 631 y ss., especialmente para lo dicho en el texto, pp. 656-731, con los cuadros sistemáticos contenidos en pp. 732-735.

<sup>91</sup> Cfr. Combalá, Z., *Financiación de las confesiones...* cit., pp. 216 y ss.

<sup>92</sup> González, E., "Régimen fiscal y subvenciones a las instituciones de la Iglesia católica", en AA. VV.,

## 2. Fundamentación de la cooperación económica del Estado con las confesiones religiosas

Porque, efectivamente, la fundamentación última de la cooperación del Estado con las confesiones religiosas radica en la necesaria tutela y promoción del derecho fundamental de libertad religiosa.

No ha sido infrecuente invocar —en un pasado no excesivamente alejado de nosotros— la razón de la necesaria compensación y justa indemnización por las desamortizaciones de los bienes eclesiásticos.<sup>33</sup>

Pero, aparte de que este título no es aplicable a todas las confesiones religiosas, ni invocable en el panorama histórico y geopolítico universal, parece que, incluso en los países donde se produjo la desamortización,<sup>34</sup> este título podría considerarse periclitado por razones de mera prescripción histórica.

Tampoco resulta suficiente —porque no es la razón última y fundamental— el título legitimador basado en la *función social* que las confesiones religiosas —y, en concreto, la Iglesia católica— desempeñan. La tarea asistencial que las confesiones religiosas llevan a cabo —a través de la realización de servicios docentes, benéficos, educativos, hospitalarios, culturales, y de promoción humana, en general— representa, sin género de dudas, una razón más, y una razón extremadamente válida, que ha de tenerse en cuenta. Pero no es, a mi juicio, la razón *específica* por la que el Estado ha de cooperar económicamente con las confesiones religiosas.

La razón última de la cooperación del Estado con las confesiones religiosas estriba, desde una perspectiva estrictamente jurídica, en el propio *derecho fundamental de libertad religiosa*, entendido no simplemente como un derecho solemnemente proclamado en los textos normativos del más alto rango, es decir, como un *derecho formal*, sino como un derecho con una *operatividad real*: con todas sus consecuencias, también las de proyección colectiva, social o comunitaria.

Constitución y Acuerdos Iglesia-Estado. Actas del II Simposio Hispano-alemán, Madrid, 1988, p. 295. *Vid.*, también la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, "de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general" (B.O.E.) de 25 de noviembre de 1994) y la monografía de M.ª del Mar Martín, *Las fundaciones religiosas en el derecho español. Especial referencia al derecho autonómico*, Almería, 1995.

<sup>33</sup> Así, por ejemplo, en el a. XIX, 2 del Concordato español de 1953 se decía que "el Estado, 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, le asignará anualmente una adecuada dotación" (el subrayado es mío).

<sup>34</sup> Sobre el proceso desamortizador en España, *vid.*, entre otros, F. Tomás y Valiente, *El marco político de la desamortización en España*, Barcelona, 1972; L. Pérez Mier, *Iglesia y Estado nuevo*, Madrid, 1940; y las referencias que hacen, por ejemplo, M. López Alarcón, *Régimen patrimonial...* cit., pp. 835 ss.; J.R. González Armendia, *Sistemas históricos de dotación del Estado español a la Iglesia española*, Salamanca, 1990; M.ª Blanco, *Cooperación del Estado...* cit., pp. 631 y ss.

Los derechos y libertades fundamentales —recordaba, con su característica expresividad, Lombardía— se proclaman en las constituciones; pero tales derechos y libertades se hacen verdaderamente eficaces en la medida en que su configuración constitucional influye en sectores menos solemnes y más concretos de la normativa: en el derecho civil, en las disposiciones administrativas a veces de modesto nivel reglamentario; en suma, en aquellos textos del derecho objetivo que son inmediatamente operativos en relación con las facultades, aparentemente nimias, que constituyen el real y cotidiano objeto de los principios en los que los derechos y libertades fundamentales se apoyan.<sup>95</sup>

El Estado social y democrático de derecho ha de reconocer y tutelar el derecho humano de libertad religiosa —como los demás derechos fundamentales—, haciendo que su ejercicio sea realmente posible para todos, a través de una cooperación eficaz: también en el campo de la financiación. “Esta concepción social y no meramente formal del derecho de libertad religiosa —se ha escrito también a este respecto— es la que subyace en los tratados internacionales de derechos humanos”.<sup>96</sup>

Me parece, en efecto, que éste es el título legitimador, el título básico y esencial que justifica la cooperación económica del Estado “no sólo para ayudar a la función asistencial de la Iglesia en la promoción de valores individuales y colectivos y en la prestación de bienes y servicios sociales, sino también para hacer posible el cumplimiento y desarrollo de fines estricta o primordialmente religiosos y culturales”.<sup>97</sup>

### 3. Posibles principios informadores de la cooperación económica del Estado con las confesiones religiosas

En este contexto, si realizamos una valoración comparada de los distintos sistemas vigentes de cooperación económica, ya antes expuestos, podemos concluir que —firme la necesidad de esta cooperación— las fórmulas pueden ser variadas, es más, han variado según las distintas épocas, circunstancias y países, y, previsiblemente, variarán a lo largo del devenir histórico, cultural y sociopolítico.

<sup>95</sup> Lombardía, P. y J. Fornés, “Fuentes del derecho eclesástico español”, en AA. VV., *Derecho eclesástico del Estado español*, Pamplona, 1993, 3ª ed., pp. 115 y s.

<sup>96</sup> Giménez y Martínez de Carvajal, *Situación actual de la financiación...* cit., p. 48.

<sup>97</sup> *Ibid.*, pp. 48 y s. Cfr. en general para este punto, *ibid.*, pp. 46 y ss., y también, entre otros, Blanco, M<sup>a</sup>, *Cooperación del Estado...* cit., pp. 636 y ss., con las referencias bibliográficas allí contenidas.

Pero me parece que, desde la perspectiva del derecho eclesiástico, siempre habrán de moverse en torno a unos principios informadores,<sup>98</sup> que bien podrían ser éstos:

a) En primer lugar, el pleno respeto a la libre opción de los ciudadanos en relación con las confesiones religiosas,<sup>99</sup> como consecuencia de la laicidad propia del Estado que, por naturaleza, es incompetente en materia religiosa, pero que ha de tener en cuenta las creencias religiosas presentes en la sociedad, con una valoración positiva de ellas.

Una característica esencial del moderno Estado democrático —como ha subrayado Alexander Hollerbach— es su neutralidad en sentido religioso, personal e ideológico. Este principio no puede ser malinterpretado transformándolo en “neutralismo”. La neutralidad efectivamente se opone a la identificación, en el sentido [...] de una religión de Estado o de una ideología oficial; pero, en cambio, sobre la base de la no identificación, supone apertura respecto de las fuerzas que operan libremente en

<sup>98</sup> Una sugerente concepción y sistematización de los principios informadores del derecho eclesiástico puede verse en Viladrich, P. J. y J. Ferrer, “Los principios informadores del derecho eclesiástico español”, en AA. VV., *Derecho eclesiástico del Estado español*, Pamplona, 1993, 3ª ed., pp. 165 y ss.

<sup>99</sup> A título ilustrativo —y teniendo en cuenta que la sede de la celebración de este congreso internacional es la ciudad de México—, parece de interés hacer una referencia a lo que señala la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público de México, de 13.VII.1992. El artículo 2, d), por ejemplo, dispone que el Estado mexicano garantiza en favor del individuo el derecho a “no ser obligado (...) a contribuir con dinero o en especie al sostenimiento de una asociación, iglesia o cualquier otra agrupación religiosa...”. En el artículo 3 se hace referencia a la laicidad e igualdad. El Estado se autodefine como “laico”, pero, a renglón seguido, subraya que sólo “ejercerá su autoridad sobre toda manifestación religiosa, individual o colectiva [...] en lo relativo a la observancia de las leyes, conservación del orden y la moral públicos y la tutela de derechos de terceros”. Y al mismo tiempo, se subraya con claridad el principio de igualdad, al añadir, en el mismo artículo 3 que “el Estado no podrá establecer ningún tipo de preferencia o privilegio en favor de religión alguna. Tampoco a favor o en contra de ninguna iglesia o agrupación religiosa”. En cuanto al régimen patrimonial, la ley establece algunas restricciones respecto del derecho de propiedad, ya que, a tenor del artículo 16 “las asociaciones religiosas constituidas conforme a la presente ley, podrán tener un patrimonio propio que les permita cumplir con su objeto. Dicho patrimonio, constituido por todos los bienes que bajo cualquier título adquieran, posean o administren, será exclusivamente el indispensable para cumplir el fin o fines propuestos en su objeto”. Además de esta limitación patrimonial, se les impide también que tengan en propiedad o administren medios de comunicación —salvo las publicaciones impresas de carácter religioso—, y se les somete a un sistema de control en las adquisiciones de bienes inmuebles (vid. artículos 16-20 y aa. sexto y séptimo transitorios). Ciertamente se trata de disposiciones de carácter restrictivo para las asociaciones religiosas, pero —como ha puesto de relieve la doctrina mexicana (cfr. por ejemplo, Pacheco, A., “La nueva situación legal de la Iglesia católica en México”, en *Palabra*, [1992], núm. 333, pp. 64 y s.; Adame, J., “La Iglesia católica comienza una nueva etapa con su libertad reconocida”, en *Aceprensa*, [1992], núm. 34, pp. 1 y s.; Soberanes, J. L., “Surgimiento del derecho eclesiástico mexicano”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, [1992], t. VIII, pp. 313 y ss., con la bibliografía allí citada)—, tales disposiciones se explican en el contexto histórico de México, en el que los poderes públicos y un buen sector de la población temen, por lo menos, tres cosas ante la nueva situación: que la Iglesia católica llegue a restablecer poco a poco el enorme patrimonio inmobiliario de manos muertas que tuvo en el siglo pasado; que los ministros de culto intervengan en cuestiones políticas (en relación con este último punto, vid. aa. 14, 21 y 25 de la ley); y que proliferen las sectas y los medios de comunicación, en sus manos o en las de confesiones religiosas que reciben abundantes ayudas, también económicas, del extranjero.

la comunidad política [...] Él es Estado de sus ciudadanos y de los grupos e instituciones que en él actúan.<sup>100</sup>

b) En segundo término, un escrupuloso respeto a la igualdad de trato a todas las confesiones religiosas —y, por tanto, la no discriminación—, a través de la aplicación del principio de justa proporcionalidad o de justicia distributiva.<sup>101</sup> Como, de un modo gráfico, tantas veces se ha dicho, no se trata de dar a todos lo mismo, sino de dar a cada uno lo suyo: es decir, lo que le corresponde de acuerdo con los criterios de la justicia distributiva o de proporcionalidad.

c) En tercer lugar, habrá de estar presente —en esta materia económica y financiera, como en tantas otras— el recurso a la operatividad práctica del principio de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas. Lo que dará lugar, con frecuencia, a fuentes jurídicas de naturaleza pacticia y, en su caso, estrictamente bilaterales (acuerdos de carácter internacional entre el Estado y la Iglesia, por ejemplo).

d) Y por último —y en todo momento—, con el telón de fondo de que la cooperación económica del Estado social y democrático de derecho tiene su raíz básica —su fundamento— en la misión de velar por la tutela de los derechos fundamentales. Y, entre ellos, el derecho de libertad religiosa, haciendo posible, mediante la promoción de las adecuadas condiciones, que su ejercicio sea real y efectivo.

<sup>100</sup> Hollerbach, A., "La enseñanza de la religión como asignatura ordinaria en las escuelas públicas y privadas de la República Federal de Alemania", en el vol. *Constitución y Acuerdos Iglesia-Estado*, Madrid, 1988, p. 198. Este planteamiento de valoración positiva del fenómeno religioso, no sólo compatible con la laicidad del Estado, sino incluso manifestación de esa misma laicidad, ha sido subrayado con frecuencia por la doctrina. Así, por ejemplo, Martín de Agar habla de que "trae como consecuencia la protección del interés religioso de los ciudadanos, a cuya satisfacción tienden las organizaciones confesionales, cuya existencia y actividad tienen por ello un equívoco interés social, tanto mayor cuanto más arraigadas se encuentran" (Martín de Agar, J.T., "Notas sobre la cooperación económica del Estado con la Iglesia católica en España", en *Ius Canonicum*, [1981], núm. 42, p. 788). Y con referencia a la contribución económica del Estado a las confesiones, gráficamente expone González del Valle que, "tales subvenciones no se oponen ni al principio de libertad religiosa ni al de laicidad del Estado, siempre que se lleven a cabo con un criterio adecuado a ambos principios. Del mismo modo que la libertad de prensa o de creación de partidos políticos no se ve aminorada, antes bien potenciada, si el Estado subvenciona a los diarios en razón del número de ejemplares que venden o a los partidos políticos en razón del número de votos que obtienen, lo propio acontece con las confesiones religiosas, que verían muy mermada su libertad si el Estado las condenase a vivir en la indigencia. Del mismo modo que la subvención a la prensa o a los partidos políticos, si se hace con los criterios antes indicados, no presupone la existencia de una prensa o de un partido político oficiales, la subvención a las confesiones religiosas es compatible con la confesionalidad del Estado si se lleva a cabo con un criterio análogo" (González del Valle, J.M.<sup>a</sup>, "Régimen económico de las confesiones religiosas", en AA. VV., *Derecho eclesiástico del Estado español*, Pamplona, 1983, p. 367). Y, en fin, en esta línea, pero desde la perspectiva del derecho financiero y tributario, Mier Menes ha señalado que "la exclusión de la ayuda financiera estatal sería contraria al principio de neutralidad, ya que representaría la identificación estatal con una tendencia laicista rechazable por la mayoría (o importantes minorías, al menos) de las sociedades modernas" (Mier Menes, M., "El impuesto sobre sociedades: su aplicación a la Iglesia", en *XIX Semana Española de Derecho Canónico*, Salamanca, 1985, p. 354).

<sup>101</sup> Vid., las interesantes sugerencias sobre la materia contenidas en el último capítulo (*La igualdad*) del estudio de Hervada, J., *Los eclesiásticos*... cit., pp. 225 y ss.