

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD

Ignacio MARTÍNEZ DE ALEGRÍA¹

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *Evolución histórica*; III. *El fenómeno religioso en España*; IV. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

La sentencia del Tribunal Supremo que sirve de apoyo a este comentario doctrinal resuelve un recurso de apelación promovido por la Abogacía del Estado para impugnar una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Barcelona, que reconoció la no sujeción al impuesto de compensación de gravámenes interiores a la Asociación de los Testigos Cristianos de Jehová por la importación de un conjunto de libros con textos religiosos por aplicación y extensión del Acuerdo sobre Asuntos Económicos suscrito entre el Estado español y la Iglesia católica el 3 de enero de 1979, ratificado el 4 de diciembre del mismo año.²

La sentencia recurrida da por sentado que el hecho imponible, que dio lugar a la liquidación tributaria practicada por la Dirección General de Aduanas e Impuestos Especiales y contra la que el representante de la Asociación religiosa de los Testigos de Jehová entabló recurso ante el Tribunal Económico Administrativo Central, que fue desestimada, encaja plenamente en los supuestos de no sujeción, contemplados en el mencionado acuerdo y fundamenta su resolución en el principio de igualdad proclamado en el artículo 14 de la Constitución Española en los términos siguientes:

Segundo Fundamento Jurídico. Cuando el citado acuerdo del 3 de enero de 1979 declara que determinadas actividades no están sujetas a los respectivos tributos se

¹ Universidad Complutense de Madrid.

² La sentencia citada es de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1994 todavía inédita (fuente propia).

está completando la determinación concreta del hecho imponible, que se excluye precisamente por entenderse que el carácter directamente religioso de aquéllas lleva consigo su exclusión como presupuesto de naturaleza económica para configurar el tributo respectivo. Ello no supone, en tal sentido, un específico ejercicio de la potestad tributaria respecto de una entidad religiosa en particular, sino en general para todas, por cuanto la no sujeción habrá de predicarse para todas las actividades de tal carácter, que se entienden por la ley como excluida del hecho imponible en cuanto no pueden equipararse a ningún efecto a operaciones económicas o de contenido económico, sino que son “extra commercium” por su índole religiosa, y como tales, no sujetas a ninguno de los tributos que gravan aquéllas.

La sentencia recurrida llega a esta conclusión en consideración a que se trata de un supuesto de no sujeción que tiene un tratamiento distinto de las exenciones o beneficios fiscales. En efecto, mientras que el reconocimiento de las exenciones supone el específico ejercicio de la potestad tributaria del Estado que señala los casos particulares a los que se les concede y no puede extenderse a otros distintos (artículos 133.3 CE y 10. b de L.G.T.), la no sujeción significa la exclusión de determinadas materias o determinadas actividades del hecho imponible con carácter general.

Como quiera que no se ha suscitado controversia, dice la sentencia, respecto al carácter del objeto destinado al culto religioso, hay que entender que se trata de un supuesto de no sujeción al impuesto por razón de la materia en sí misma, independientemente de que sea una u otra confesión religiosa la que ha importado la mercancía, encontrándose el principio de igualdad en el transfondo de la norma.

La sentencia del Tribunal Supremo, de 26 de septiembre del pasado año, casa la sentencia del T.S.J. de Barcelona y desestima los fundamentos de la misma al considerar que no son de aplicación ni extensibles los acuerdos suscritos con la Iglesia católica a otras confesiones religiosas, ya que lo pactado bilateralmente tan sólo afecta a las partes intervinientes. Por ello, la sala no entra en demasiadas consideraciones para desestimar como “objetos destinados al culto” los libros religiosos que han dado lugar a la liquidación del impuesto, por no ser materia comprendida en la no sujeción al hecho imponible.

Mayor interés tiene a nuestro propósito la referencia que el fundamento segundo de la sentencia del Alto Tribunal hace al derecho de igualdad ante la ley, cuando dice:

Segundo Fundamento Jurídico. La tesis de la sentencia apelada es inaceptable. Con fecha 3 de enero de 1979, ratificados el 4 de diciembre, se celebran cuatro acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede: uno, relativo a asuntos jurídicos, otro, a asuntos económicos, un tercero, referente a enseñanza y asuntos culturales y un

cuarto, a asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y al servicio militar de clérigos y religiosos. Pero estos cuatro acuerdos solamente afectan a la Iglesia católica, no a otras confesiones o asociaciones religiosas, respecto de las cuales se podrá invocar el derecho a la igualdad ante la ley y otros principios constitucionales o de legislación ordinaria, pero en ningún caso a unos Acuerdos celebrados entre el Estado español y la Santa Sede, y que regulan únicamente diversos aspectos de la Iglesia católica. No perteneciendo a ella la Asociación de los Testigos Cristianos de Jehová, es incomprensible la mención que de tales acuerdos se hace en la sentencia apelada.

En la misma línea argumental que lo hacía la representación procesal de la Asociación Cristiana Testigos de Jehová se manifestaba la Iglesia Cristiana Evangélica Betel de Málaga, en un recurso contencioso-administrativo tramitado ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía contra la liquidación del impuesto sobre bienes inmuebles girada por el Ayuntamiento de Málaga.

La confesión religiosa fundaba el recurso en que dicho impuesto sobre un edificio de su propiedad destinado exclusivamente a los servicios religiosos implicaba un tratamiento desigual y discriminatorio con relación al régimen fiscal de que goza la Iglesia en situación de prevalencia y superioridad sobre las demás confesiones religiosas no católicas.

La sentencia del T.S.J de Andalucía de 6 de febrero de 1992 desestima el recurso³ por considerar que la resolución administrativa impugnada tiene su cobertura legal en el artículo 64.e de la ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, que establece respecto al IBI una exención en favor de los bienes de las asociaciones confesionales no católicas, legalmente reconocidas, cual es la demandante, con las que se establezcan los acuerdos de cooperación, a que se refiere el artículo 16 de la Constitución y en los términos acordados.

Pocos meses más tarde, el 10 de noviembre del mismo año se promulgará la ley 24/92 por la que quedará aprobado el acuerdo de cooperación del Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (F.E.R.E.D.E.), a cuya federación pertenece la recurrente. Con ello desaparecerá toda discriminación a efectos del impuesto citado con esta confesión religiosa.

Debemos reconocer que la conclusión a la que llega tanto una como otra sentencia está en perfecta armonía con la legalidad vigente en el momento de la publicación de ambas sentencias.

Un auto de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional se había manifestado ya en parecidos términos, el 2 de octubre de 1989,⁴ al resolver un recurso de

3 Vide un resumen de esta Sentencia en Actualidad administrativa II (1992) n°190.

4 ATC 480/89.

amparo contra la liquidación del impuesto general de sucesiones, promovido por la Comunidad Evangélica de Habla Alemana de Baleares, como beneficiaria de un legado otorgado en testamento.

La recurrente alegaba vulneración del derecho de igualdad, que garantiza el artículo 14 de la Constitución y apoyaba su aserto en que el Acuerdo sobre Asuntos Económicos, suscrito entre el Estado español y la Iglesia católica ha pasado a formar parte del ordenamiento interno del Estado (artículo 96 CE), por lo que la Administración está obligada a aplicar directa y automáticamente a todas las iglesias, confesiones y asociaciones religiosas, los beneficios fiscales concedidos a la Iglesia católica en el citado acuerdo, y en el caso presente la exención del impuesto de sucesiones, sin necesidad de ninguna otra disposición legal especial, como consecuencia del carácter que la Constitución tiene de norma de aplicación directa e inmediata.

Por todo ello, concluía la recurrente, no es consecuencia de una disposición contenida en el tratado internacional entre España y la Iglesia, sino de una norma que dimana de dicho tratado, pero que integrada en el ordenamiento interno español debe extenderse a todas las confesiones religiosas inscritas, en virtud de los principios de igualdad y libertad religiosa contenidos en el artículo 14 y 16 de la Constitución Española. Esta tesis fue aceptada inicialmente por el Tribunal Económico Administrativo provincial de Baleares al disponer en su sentencia la nulidad del acto administrativo-liquidador del impuesto.

El Tribunal Constitucional después de afirmar en el primer fundamento de derecho que la liquidación tributaria que le ha sido practicada no resulta atentatoria al derecho fundamental a la libertad religiosa, deja constreñida la cuestión a analizar si pudiera haber vulneración del principio de igualdad.

El auto dedica el segundo fundamento a analizar esta cuestión cuando dice:

Olvida el recurrente en amparo que en materia económica concurren una serie de circunstancias fácticas y jurídicas en las relaciones históricas entre el Estado español y la Iglesia católica que no concurren, evidentemente, en el caso de la Comunidad Evangélica de Habla Alemana de las Islas Baleares.

Por lo que declara inadmisibile el recurso al no existir discriminación por falta de equiparación o identidad sustancial entre los términos de comparación.

Planteado el estado de la cuestión, veamos la evolución histórica que se ha operado tanto en la colaboración que el Estado ha venido prestando a la Iglesia católica en tiempos pasados y la que presta en la actualidad a las confesiones católica y acatólicas, como en la normativa jurídica que ha regulado estas relaciones.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Antecedentes e influencia francesa

Aun reconociendo el interés doctrinal que tiene el análisis de los medios de autofinanciación que la Iglesia católica se ha proporcionado a lo largo de su dilatada historia y sobre el que se han realizado numerosos trabajos⁵ nuestra mirada se proyecta, siguiendo el objetivo de nuestro estudio, a la financiación que el Estado ha venido prestando a la Iglesia católica en tiempos pasados y la colaboración económica que presta a las confesiones religiosas en la actualidad.

Hubo tiempos en los que el régimen hacendístico de la Iglesia católica era tan saneado mediante un patrimonio rentable, unas aportaciones impositivas (diezmos), unas tasas por servicios religiosos y unas donaciones y limosnas voluntarias, que la propia Iglesia acudía en ayuda del Estado para socorrer a la hacienda pública exhausta por las nuevas ideas político-económicas.⁶

Es a partir de finales del siglo XVIII y a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, cuando cambia la posición económica de la Iglesia frente al Estado al suprimir éste los diezmos y primicias (auténticos impuestos eclesiásticos) y realizar la confiscación de los bienes eclesiásticos, mediante sucesivas desamortizaciones.⁷

La supresión de los diezmos y la nacionalización de los bienes eclesiásticos que llevó a cabo la Asamblea Constituyente en Francia, así como las medidas adoptadas por Napoleón Bonaparte para remediar aquella lamentable situación mediante la firma del Concordato de 1801 entre Pío VII y Bonaparte se reprodujeron en España por el influjo francés en la política española.⁸

5 Cfr., Pérez Mier, L. *Sistemas de dotación de la Iglesia católica*, Salamanca 1949. Vide también López Alarcón, L. "Apuntes para una teoría general del patrimonio eclesiástico", en *Ius Canonicum*, 6 (1966). Piñero Carrión, J. M., *La sustentación del clero*, Sevilla 1963. La revista *Concilium* (1978) dedica un número monográfico a "Las finanzas de la Iglesia", y en *El Patrimonio Eclesiástico*, Salamanca, 1950, se recogen los trabajos de la 3ª Semana de Derecho Canónico sobre la materia.

6 Cfr., González del Valle, en AA. VV. *Derecho eclesiástico del Estado español*, Pamplona, 1983, pp. 366 y ss.

7 Sobre la supresión de los diezmos Cfr., San Millán, J. *Proyecto de Ley para la subrogación del diezmo y primicias suprimidos*, Madrid, 1839. Los procesos desamortizadores en España han sido estudiados en profundidad por Tomás y Valiente, F., *El marco político de la desamortización en España*, Barcelona, 1972. Vide también Mercader, J., *José Bonaparte, Rey de España. 1808-1813 Historia externa del reinado*, Madrid, 1971. González Martín, M., "Vicisitudes de la propiedad eclesiástica durante el siglo XIX", en REDC 5, 1946 Brines Blasco, J. "Deuda y desamortización durante el trienio constitucional", en *Moneda y Crédito* (1973). Turza y Saez, V. *Manual de desamortización civil y eclesiástica*, Badajoz, 1859.

8 Sendos decretos del 4 de agosto y 2 de noviembre de 1789 terminaban en Francia con una larga etapa de impuestos eclesiásticos (diezmos) y con gran parte de la propiedad inmobiliaria de la Iglesia, al mismo tiempo que se acordaba la disolución de las órdenes religiosas. Se ha dicho que Bonaparte trató de poner remedio a esta situación restableciendo la religión como un servicio público y a sus ministros como

III. EL FENÓMENO RELIGIOSO EN ESPAÑA

El constitucionalismo instaurado en la Carta Magna de 1812 consagra el sistema de confesionalidad católica, preexistente como realidad social durante siglos en España, porque a partir de ahora se convertirá en principio jurídico que regulará el factor religioso. La religión de la nación española, establecía el artículo 12, es y será perpetuamente la católica y se prohíbe cualquier otra.

La confesionalidad católica y la intolerancia religiosa serán rasgos constantes del sistema jurídico español en materia religiosa y, salvo en dos breves paréntesis de tiempo, se extenderá hasta la vigente Constitución de 1978, con la salvedad de la ley de 28 de junio de 1967.

Sabido es que frente a la ruptura con Roma de los países protestantes, los monarcas católicos asumieron la confesionalidad, como instrumento de cohesión doctrinal y de unidad política, que tenderá hacia una Iglesia cada vez más nacional y sometida al poder político.⁹

A. De la autofinanciación a la dotación estatal como compensación por las desamortizaciones

En este contexto sociopolítico se produce la pérdida de la independencia económica de la Iglesia y la ausencia de toda referencia a la libertad religiosa, a pesar de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada en la vecina Francia en 1789 y que constituye la primera recopilación de los derechos fundamentales y libertades públicas.

Bajo el signo del confesionalismo constitucional y del anticlericalismo político, los gobiernos liberales cierran la fuente más importante de los ingresos económicos de la Iglesia mediante decretos que suprimen los diezmos, y simultáneamente se la desposee de sus bienes.

El intento de paliar tales desamortizaciones se inicia con el compromiso por parte del Estado español de financiar a la Iglesia católica. Esta aportación económica tendrá un carácter indemnizatorio y será el título tradicional en el que principalmente se ha fundado y justificado aquélla.

funcionarios estatales. Con ello pretendía restablecer la paz social y dejar a las instituciones eclesíasticas bajo control estatal. A ello contribuyó la Constitución Civil del Clero. Cfr., Pérez Mier, L., *Sistemas de dotación...*, ob. cit. p. 182. Naz. R., "Concordato de 1801", en *Dictionnaire de Droit Canonique*, t. 3 París 1942.

⁹ Cfr., Messner, F., *Le financement des Eglises*. Estrasburgo, 1964. Esta obra describe en profundidad la posición que adoptó cierto sector de la jerarquía y del clero frente a Roma después de la Revolución francesa.

Esta financiación se fija por primera vez en la Constitución de 1837, cuyo artículo 11 establecía que: “La nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la religión católica que profesan los españoles”.¹⁰

A pesar de esta voluntad de sostener económicamente la religión católica, no hubo una proclamación de confesionalidad oficial, sino que se decanta por una tolerancia religiosa, dentro de ese carácter progresista con el que ha sido calificada esta constitución.¹¹

Como ha dicho algún autor no sería posible conocer la realidad histórica de España en este siglo XIX tan convulsionada por los avatares políticos, si el análisis de esta época se hiciera exclusivamente desde los textos legales.¹²

Etapas desamortizadoras

Este movimiento anticlerical iniciado con el secularismo del siglo XVI, que de forma irreversible fue extendiéndose por toda Europa, es el motivo subyacente que obliga a la Iglesia a vender a bajo precio los bienes inmuebles que integran su patrimonio para hacerlos rentables. Sabido es que este movimiento desamortizador discurre a lo largo del siglo XIX y que en su desarrollo podemos distinguir cuatro etapas con los matices propios del momento histórico en el que se produjeron.

La primera etapa, que comienza con varios decretos de Carlos IV en 1798, había contado para las desamortizaciones con la autorización de Pío VII al tratar de mitigar la grave crisis económica en la que estaba sumido el reino por el progresivo aumento de la deuda pública.

La segunda etapa corresponde a las Cortes de Cádiz. En aquellos momentos los constituyentes van a tratar de entablar relaciones amistosas con la Iglesia para contrarrestar la política persecutoria de Napoleón, que había ordenado reducir a un tercio el número de conventos y más tarde la supresión de algunas órdenes religiosas. A pesar de ello el gobierno dicta un decreto el 13 de septiembre de 1813, por el que se procede a la desamortización de determinados monasterios y casas religiosas que habían sido suprimidos o destruidos durante la guerra de la independencia.

¹⁰ Esta norma constitucional tuvo su desarrollo en la Ley del Culto y Clero, promulgada el 29-7-1837, cuyo precedente, como se ha dicho, se encuentra en el sistema de dotación estatal regulado en el Concordato de 1801 de Napoleón como indemnización a los espolios sufridos por la Iglesia católica durante la Revolución Francesa. Cfr., Pérez Mier, L., *Sistemas de dotación...*, ob. cit., Salamanca, 1949. Comenta este autor que una vez nacionalizados los bienes eclesiásticos fueron vendidos por el Estado en pública subasta pasando a manos privadas.

¹¹ Cfr., Sánchez Agesta, L., *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, 1974. También Carcel Ortí, V., *Política eclesial de los gobiernos liberales españoles (1830-1840)*, Pamplona, 1963.

¹² Cfr., Reina, V., *Lecciones de derecho eclesiástico Español*, Barcelona, 1983.

El sexenio absolutista que se inicia con la vuelta de Fernando VII va a suponer el fin de los expolios de los bienes de la Iglesia, al menos por el momento, y la promulgación de una normativa que anulará los efectos de los anteriores decretos desamortizadores y que contendrá medidas protectoras del patrimonio eclesiástico. No en vano el alto clero constituirá uno de los pilares sobre los que se sustentará la monarquía absolutista de Fernando VII.

El trienio liberal de 1820-1823 está teñido de un anticlericalismo exacerbado y aunque se intenta volver a la actitud desamortizadora de la época constituyente, el escaso espacio de tiempo que duró no dio lugar a que se consumara.

De signo distinto fueron las desamortizaciones de la tercera época. Al iniciar su regencia María Cristina en nombre de su hija la reina Isabel II, todavía menor de edad, proclamó solemnemente que: "La religión, su doctrina, sus templos y sus ministros serían el primer cuidado de su gobierno".¹³ Muy pronto los hechos iban a desmentir tal manifiesto. Un decreto de 8 de febrero de 1836 anunciaba la supresión de algunas órdenes religiosas y la incautación de sus bienes. El ministro de Hacienda, Álvarez Mendizábal, iba a ser el encargado de consumir el expolio. España estaba sumida en una desgarradora guerra civil carlista y las finanzas estatales estaban exhaustas. Mendizábal tratará de poner remedio a tamaño desastre hacendístico proponiendo a las Cortes la promulgación de la ley de 19 de febrero de 1836 por la que se pondrá en venta todos los bienes raíces que hubieran pertenecido a cabildos, abadías y comunidades religiosas en general.¹⁴

En la misma línea de empobrecimiento y despojo de los bienes pertenecientes a la Iglesia se pronunciarán las Cortes el 29 de julio de 1837, que mediante un decreto suprimirán los diezmos que se pagaban en favor de la Iglesia y se declaran de propiedad de la nación todos los bienes del clero secular.¹⁵

Antes de pasar al estudio del último periodo de las desamortizaciones, debemos advertir que entre la tercera y la cuarta etapa había transcurrido la Década Moderantista (1844-1854) en la que el general Narváez, liberal moderado, trató de iniciar un acercamiento a la Iglesia para lograr su reconciliación. El gobierno era consciente de que las desamortizaciones habían conseguido en gran parte el propósito de los gobiernos liberales radicales de mermar el poder político y económico de la Iglesia, pero no habían conseguido privarla del fuerte arraigo popular y de su gran influencia social.¹⁶

¹³ Cfr., Menéndez Pelayo, M. *Historia de los Heterodoxos españoles*, V, vol. 6 p. 216.

¹⁴ Cfr., De Nieva, J. M., *Decretos de la reina Dña. Isabel II dados en su Real Nombre por su augusta madre la Reina Gobernadora*, Madrid, 1836 pp.77-83. Vide también Carcel Ortí, V., ob. cit. p. 239.

¹⁵ Cfr., Lafuente, M. *Historia general de España*, VI, Barcelona, 1883, p. 224. Vide también Postus, *El Código Canónico aplicado a España*, Madrid, 1926. Es interesante el resumen que hace sobre el panorama nacional previo a las negociaciones del Concordato de 1851.

¹⁶ Cfr., Cuenca, J. M., *Relaciones Iglesia-Estado en la España contemporánea (1833-1985)*, Madrid, 1985, pp. 5 y ss.

Esta política de acercamiento tendrá su culminación con la firma del Concordato de 1851 entre Isabel II y Pío IX en el que se fijan las bases de esta reconciliación. La Iglesia, por su parte, ante el hecho consumado de los expolios de sus bienes asumirá la realidad de los mismos y exigirá como contrapartida el compromiso del Estado de devolver los bienes que no hubieran pasado a manos muertas.¹⁷

En la gestación y negociaciones llevadas a cabo para la conclusión de este Concordato fue de tal transcendencia la resolución del problema económico existente entre ambas instituciones, que se quiso dejar expedito el camino por parte del gobierno para la aprobación de los restantes acuerdos publicando previamente la Ley de Dotación del Culto y Clero de 20 de abril de 1849.

Aunque se trataba de una legislación exclusivamente civil, sin embargo, es sabido que a ella se llegó por vía paccionada, mediante conversaciones y negociaciones entre el Nuncio Brunelli y los ministros de Justicia y de Estado. Roma tenía el empeño decidido de proporcionar a las instituciones de la Iglesia en España una dotación segura y estable para compensarla de los expolios que las desamortizaciones habían producido en sus bienes, mientras que el gobierno pretendía dejarlo todo a una benévola discrecionalidad.

El contenido de la ley fue del pleno agrado de la jerarquía eclesiástica, como lo prueba el hecho de que la misma fue recogida íntegramente en los artículos 37 a 40 del Concordato.

La dotación comprendía varios capítulos. Por un lado, la retribución del culto y clero se recogía en el presupuesto estatal con la rúbrica de obligaciones eclesiásticas. Por otro lado, estaban los frutos y rentas de los bienes eclesiásticos no enajenados. El producto de las limosnas de la Cruzada y un tanto por ciento de los impuestos estatales.¹⁸

Esta ley de dotación al culto y clero era no sólo el preámbulo de los acuerdos pacticios que en materia económica iban a suscribirse en el Concordato de 1851, sino también el desarrollo del artículo 11 de la Constitución de 1845, en el que se reitera el compromiso asumido por el Estado español en la anterior Constitución de mantener el culto y a sus ministros, como contrapartida de las desamortizaciones.¹⁹ Esta ley presenta la novedad de que la dotación a la Iglesia dependerá anualmente de los presupuestos generales del Estado, siendo esta

17 Cfr., *Ibidem*, p. 243. Sobre el Concordato de 1851 véase el estudio realizado por Pérez Alhama, J., *La Iglesia y el Estado español. Estudio histórico jurídico del Concordato de 1851*, Madrid, 1967.

18 Cfr., Castillo Ayensa, J., *Historia crítica de las negociaciones con Roma desde la muerte de Fernando VII*, Madrid, 1959. También del mismo autor *Relaciones diplomáticas entre España y la Santa Sede durante el siglo XIX*.

19 Sobre la Constitución de 1845 Cfr., Sole Tura, J., *Constituciones y periodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid, 1980, p. 43. También Sánchez Agesta, L., *ob. cit.* p. 253.

obligación eclesiástica un gasto más de los generales públicos. Este sistema presupuestario quedará consolidado hasta nuestros días.²⁰

La cuarta etapa desamortizadora se desarrolla durante el bienio progresista de 1855-1856, así llamado por la subida al poder nuevamente de los liberales radicales, caracterizados en su política eclesiástica por la vuelta a un anticlericalismo exacerbado. Ante el fracaso de sacar adelante el proyecto de una constitución más progresista, Madoz presenta a las cortes un proyecto de ley de desamortización que fue aprobado en 1 de mayo de 1855.²¹ En realidad la Ley Madoz tenía un ámbito desamortizador universal porque afectaba tanto a los bienes estatales y municipales como a los eclesiásticos. Con ello se pretendía amortizar la enorme deuda pública que pesaba sobre la hacienda del Estado.²²

El Convenio de 1859

La legislación desamortizadora de Madoz había puesto en grave riesgo las buenas relaciones entre la Iglesia y el Estado, plasmadas en el Concordato de 1851, y para consolidarlas en el futuro se había pactado en su artículo 38 que: "Se devolverán a la Iglesia sin demora todos los bienes eclesiásticos no comprendidos en la expresada ley de 1845 y que todavía no hayan sido enajenados".²³

Para restablecer la concordia, Isabel II pactó con la Santa Sede un convenio en 1859 en el que el Gobierno Isabelino se comprometía a no realizar ninguna desamortización en el futuro para no violar el Concordato y a reconocer a la Iglesia el derecho de adquirir, retener y usufructuar en propiedad toda clase de bienes.²⁴

20 Cfr., González Armendia, J. R., *El impuesto religioso*, Universidad del País Vasco, 1990, p. 65.

21 Véase colección legislativa de España (Madrid 1855), también Turza y Saez, V. ob. cit.

22 Cfr., González Ruiz, M. "Vicisitudes de la propiedad eclesiástica en España durante el siglo XIX", en REDC I (1946) p. 406. Este autor hace una crítica de las irregularidades que contenía la Ley Madoz.

23 La ley de 3 de abril de 1845 tratando de paliar las desamortizaciones llevadas a cabo en la época de Mendizábal ordenaba que los bienes del clero secular que no hubieran sido enajenados se devolvieran a sus titulares. Vide Colección de leyes, decretos y declaraciones de las cortes y de los reales decretos y reglamentos generales, Madrid, 1845, XXXIV, p. 137.

24 El convenio que se firmó para articular el sistema de dotación acordado en el Concordato de 1851, contiene unos mecanismos que van a modificar el sistema de financiación previsto en el mencionado Concordato. Este sistema consistía en la permuta de los bienes raíces que constituían su patrimonio y que habían sido nacionalizados por el Estado por láminas o inscripciones intransferibles al 3% de la deuda pública. Los títulos de la deuda, después de realizada la valoración de los bienes eclesiásticos nacionalizados o desamortizados serían entregados a cada uno de los obispos. Esta permuta así convenida constituía al Estado en titular de los bienes que fueron de la Iglesia y de sus instituciones y reducía a ésta su ya menguada independencia económica. Cfr., González Armendia, J., ob. cit., p. 73.

La Revolución de 1868 y la Constitución de 1869

Merece especial atención en nuestro estudio el periodo que se inicia con la Revolución de 1868 y termina con la efímera República en 1874. Por un lado, las guerras carlistas y las tensiones entre liberales y radicales habían endeudado al país, por otro, las nuevas teorías económicas que estaban impulsando la industrialización y la mecanización del trabajo habían creado un fermento desestabilizador de la situación política y social. Todo ello desembocó en la revolución del 68.

Los agentes revolucionarios de forma más pragmática achacaban la causa de los males que padecía el país a la monarquía y al tratamiento que el Gobierno Isabelino daba al fenómeno religioso.²⁵ De ahí que los dos temas que traerán en vilo a los constituyentes será la forma de gobierno y el tratamiento del factor religioso.²⁶

El comienzo de la revolución está marcado por un anticlericalismo exacerbado, del que son fiel reflejo las disposiciones emanadas del mismo, suprimiendo órdenes religiosos, disolviendo comunidades, monasterios, conventos y casas de religiosos.²⁷

En este clima adverso al factor religioso se presenta al Parlamento el proyecto de constitución en la que se pedía la libertad de cultos con la quiebra evidente del confesionalismo tradicional o de la unidad religiosa. El artículo 21 contenía tres apartados que se resumían en dos ideas: el sostenimiento económico de la religión católica y la libertad de cultos, aunque con limitaciones.²⁸

²⁵ Este periodo ha sido estudiado en extensión y profundidad por trabajos como los de Carcel Orti, V., "La revolución burguesa (1868-1874)", en *Historia de la Iglesia en España*, Madrid, 1979. También Petschen, S., *Iglesia-Estado. Un cambio político. Los constituyentes de 1869*, Madrid, 1975. Echeverría, L., "Reflexiones sobre legislación en materia religiosa de la revolución de 1868", en *Estudios de derecho canónico y derecho eclesiástico en homenaje al Prof. Maldonado*, Madrid, 1983. Andrés Gallego, J., "La legislación religiosa de la revolución española de 1868", en *Ius Canonicum*, 3 (1977).

²⁶ Paradójicamente veremos que aquellos revolucionarios antimonárquicos y anticlericales serán los defensores de la fórmula monárquica, aunque limitando sus poderes por el Parlamento, y de continuar asumiendo la obligación de dotación económica a la Iglesia, así como a la libertad de cultos. Cfr., De Esteban, J., *Las constituciones de España*, 1981.

²⁷ Uno de los primeros decretos firmados por el nuevo gobierno provisional fue el que suprimió la Compañía de Jesús. A éste siguieron otros del mismo tenor que prohibían la adquisición y posesión de bienes por parte de las comunidades religiosas. Sólo aquel espíritu anticlerical del gobierno provisional explica la presteza y urgencia en promulgar la legislación eclesiástica del momento. Advierte Echeverría que es preciso poner de relieve las contradicciones que se advierten en la desorientación del momento que a los dos años de disueltas aquellas congregaciones y comunidades religiosas a las que les afectaban los decretos, se presenta a las Cortes un proyecto de ley que es aprobado y por el que se concede el derecho de asociación a aquellas mismas órdenes y congregaciones religiosas que habían sido disueltas y se autoriza su establecimiento. Cfr., *Reflexiones...* ob. cit., p. 72. Sin duda que esta época tiene interés en su estudio porque pertenece a un momento corto en el tiempo pero profundo en su desarrollo por las consecuencias que han marcado la historia política de España en el siglo XIX.

²⁸ El art. 21 de la Constitución establecía: La obligación de la Nación de mantener el culto y los ministros

Sin duda, un paso gigante para aquel momento, pero mezquino desde nuestra perspectiva moderna.

El primer punto fue el resultado de una transacción entre los republicanos y los partidarios de cumplir con las obligaciones asumidas por el Estado en el Convenio de 1859.²⁹ En todo caso el artículo 21 no modificaba el sistema de dotación establecido.

Proyecto de Constitución republicana de 1873

Proclamada la I República por las Cortes el 11 de febrero de 1873, previa renuncia del monarca al trono, se presentó a debate parlamentario un proyecto de constitución federal.

Una de las cuestiones prioritarias de los constituyentes era proclamar la laicidad del Estado. Lo que supondría establecer la separación Iglesia-Estado y el rechazo a seguir sosteniendo económicamente el culto religioso por parte de éste.³⁰

Para el desarrollo de este principio de laicidad se presenta al Parlamento un proyecto de ley de separación Iglesia-Estado en el que se reconocía a ésta el derecho a regirse con plena independencia y el Estado por su parte renunciaba

de la religión católica. La garantía a los extranjeros del ejercicio público y privado de cualquier otro culto. La extensión de esta última garantía a los españoles que no profesaran la religión católica. Sin embargo, el sector conservador se aferraba y luchaba por la constitucionalización de la libertad religiosa, apoyándose en el Concordato de 1851.

²⁹ La Unión liberal canovista y los tradicionalistas consideraban que el Estado no podía eludir la obligación asumida en las permittas de los bienes eclesiásticos por los títulos de deuda pública que se fundaba y justificaba en el carácter indemnizatorio por las desamortizaciones. Los partidarios de la Revolución y de la República adoptaban una postura radical al considerar que el Estado no debía nada a la Iglesia porque las desamortizaciones de los bienes de manos muertas (tanto de la Iglesia como de los municipios y otras instituciones que los tenían improductivos) debían acudir en ayuda de la hacienda pública dado el lamentable estado en que se encontraba. La postura transaccional propugnaba el mantenimiento de la dotación a la Iglesia hasta tanto no se estableciera la separación entre la Iglesia y el Estado, pero éste no llegó a tener su reflejo en el texto constitucional. Vide Petschen, S., ob. cit., pp. 329 y ss. Curiosamente pocos meses más tarde los partidarios de la República suavizarán sus posiciones y propugnarán la constitución de un "impuesto religioso" que se impondría por el Estado a los que profesasen la religión católica al estilo de la Constitución de Weimar de 1919. Idea que no podría prosperar en nuestro país porque la figura que sustentaba este derecho alemán es inexistente en el sistema español. Cfr., Iensee, J., "La financiación de la misión de la Iglesia en la República Federal Alemana", en *Constitución y relaciones Iglesia-Estado en la actualidad*, Madrid, 1978, pp. 94 y ss.

³⁰ Fracasado el intento de los revolucionarios de imponer en la Constitución de 1869 su idea laicista del Estado y rupturista con la Iglesia, los republicanos ven en este proyecto el momento de llevar a buen término su neutralidad religiosa que quedará plasmada en el art. 33 en el que se establece la separación de la Iglesia y el Estado y como natural consecuencia la liberalización de las obligaciones económicas para con aquélla. El artículo 36 recogerá esta idea con carácter imperativo: "Queda prohibido a la Nación o al Estado Federal o a los Estados regionales o a los municipios subvencionar directa ni indirectamente ningún culto". Cfr., González Armendia, J. ob. cit., p. 77. Vide también Ferrando Badía, J., *La I República española*, Madrid, 1973 y Fernández Rúa, J. L., *La I República española*, Madrid, 1975.

a los privilegios que le otorgaba el Concordato de 1851. Pero ninguno de los dos proyectos vieron la luz.

Constitución de 1876

La Restauración vuelve a dejar las cosas como estaban con anterioridad a la peripecia revolucionaria del 68, puesto que el artículo 11 de la Constitución de 1876 vuelve a proclamar la confesionalidad católica del Estado español. Sin embargo, la aprobación del citado artículo no fue pacífica, ya que la cuestión religiosa, como en otros procesos constituyentes, suscitó una viva polémica.

Los liberales pretendían la constitucionalización de la libertad religiosa, mientras que las fuerzas conservadoras luchaban por la unidad religiosa, de ahí el resultado ambiguo de su redacción, pues aunque se volvía al confesionalismo tradicional dejaba abierta la puerta de la tolerancia para otras creencias y cultos religiosos.³¹

Paralelamente al confesionalismo y en el mismo artículo 11, el Estado asume la obligación de dotar al culto y clero, consolidando el sistema de dotación a través de los presupuestos generales del Estado.³²

Constitución de 1931

El artículo 3 de la Constitución proclamaba la laicidad del Estado. El artículo 27 la libertad de conciencia y el derecho de profesar y practicar libremente cualquier religión. Paralelamente el artículo 26 prohibía a las instituciones del Estado todo auxilio económico a la Iglesia y consecuentemente ordenaba la total extinción del presupuesto estatal del culto y clero en el plazo de dos años.

En desarrollo de este mandato constitucional se promulgó la Ley de Confesiones y Congregaciones, el 2 de junio de 1933, que supuso no ya una auténtica desamortización de los bienes eclesiásticos sino una verdadera confiscación, porque no sólo se declaraba la propiedad pública de los templos, monasterios,

³¹ El artículo 11 de la Constitución de 1876 establecía que la religión del Estado sería la católica, apostólica y romana y que el Estado asumía la obligación de dotar al culto y clero y que no se permitirían otras ceremonias públicas que las propias de esta religión. Al mismo tiempo establecía que nadie sería molestado en territorio en español por sus opiniones religiosas ni por el ejercicio de su respectivo culto. Con ello se estaba abriendo, aunque muy tímidamente, a un régimen de tolerancia, antesala de libertad religiosa.

³² Lo más destacable de este momento fue la consolidación del sistema de dotación directa mediante la fijación de la consiguiente partida en los presupuestos generales del Estado. Con ello se abandonaba el sistema pactado en el convenio de 1859 y que consistía, como se ha dicho anteriormente, en la deuda pública, es decir los bienes eclesiásticos que habían sido nacionalizados por el Estado eran convenientemente valorados y se conmutaban por láminas o títulos intransferibles de deuda pública a las instituciones eclesiásticas, que habían sido sus titulares. Como el Estado no había llegado a hacer la entrega de estos títulos a la Iglesia, se comprometió a fijar en cada ejercicio económico esta obligación en los presupuestos anuales. Cfr., González Armendia, J. R., ob. cit., p. 78.

seminarios, casas episcopales, curales y de religiosos, sino que además se acordaba suspender el pago de la deuda pública pactada en el convenio de 1859 en sustitución de los bienes ocupados a la Iglesia.³³

Con esta normativa se producía por primera vez en el panorama legislativo español la quiebra de la financiación del Estado a la Iglesia desde que asumió esta obligación en 1837 hasta el momento presente.

Pero las consecuencias económicas para las instituciones eclesiásticas no terminaban con el cese de la ayuda estatal, sino que incidían también en el régimen económico patrimonial interno de las mismas, porque se les fijaba una serie de limitaciones graves a su facultad de adquirir, enajenar y administrar bienes y solamente se les permitía poseer aquellos destinados a vivienda y al cumplimiento de sus fines privados.

La jerarquía eclesiástica, profundamente preocupada por las consecuencias que esta legislación sectaria incidiría en el normal desarrollo de la vida religiosa, comenzó la tarea de concientizar a los fieles en la necesidad de asumir la obligación social del sostenimiento de la Iglesia mediante aportaciones voluntarias. Por ello se inició la creación de un fondo económico llamado "Presupuesto social del culto, de la caridad y de la cultura espiritual".³⁴

No obstante, durante el bienio de 1934-1936 se suavizó este radicalismo con la promulgación de la Ley de Haberes Pasivos del Clero de 6 de abril de 1934.³⁵

³³ Es sabido que el triunfo de la coalición social-republicana en las elecciones municipales de 12 de abril de 1931 en las capitales de provincia produjo un estallido popular en favor de la República, que se proclamó dos días más tarde y en cuyo gobierno provisional estaban mayoritariamente representadas fuerzas de ideologías decimonónicas antimilitaristas, antimonárquicas y anticlericales. Era evidente que daba comienzo a una nueva época en la que la cuestión religiosa iba a tener un papel relevante. La cuestión religiosa tuvo su reflejo en los artículos que resultaron los más conflictivos de la Constitución (arts. 3, 26 y 27), desde el punto de vista legislativo, y en los desórdenes callejeros con la quema de iglesias y conventos y la persecución de sacerdotes y religiosos, en el orden social. Los debates parlamentarios que suscitaron más ásperas y apasionadas controversias fueron los relativos a estos tres artículos. El artículo 3 declaraba el principio de laicidad del Estado. El artículo 26 declaraba a extinguir en el plazo de dos años los presupuestos del culto y clero, la disolución de la Compañía de Jesús cuyos bienes serían nacionalizados por el Estado y destinados a fines benéficos y docentes. Prohibía toda ayuda económica oficial a la Iglesia, además de otras limitaciones económicas y establecía la posibilidad de nacionalizar todos los bienes eclesiásticos. El artículo 27 reconocía el derecho de libertad de conciencia y el derecho de profesar y practicar cualquier religión con la prohibición de manifestar públicamente el culto. Alcalá Zamora Torres en su obra, *Los defectos de la Constitución de 1931*, Madrid 1936, en la que hace un balance de los tres años de experiencia constitucional, dirá que el artículo 26 produjo graves males, entre los que no fue pequeño la división del país en dos bandos irreconciliables y la falta de serenidad en el diálogo.

³⁴ Una situación similar se había producido en Francia con la promulgación de la Ley de Separación entre las Iglesias y el Estado de 1905 por la que se suprimió las aportaciones a la Iglesia por el Estado y los municipios pactada en el Concordato de Napoleón con Pío VII en 1801. La jerarquía eclesiástica inició la creación de un fondo económico llamado "Le Denier du clerc", que había de nutrirse con las aportaciones voluntarias de los fieles y que subsiste en la actualidad. Pérez Mier, L., *Sistemas de dotación de la Iglesia Católica*, Salamanca, 1949.

³⁵ Esta mejora en la situación económica para con la Iglesia se debió a la entrada en el poder de miembros de la C. E. D. A., pero era muy limitada porque la pensión que concedía esta ley era un tercio más reducida

Legislación franquista y Concordato de 1953

Una de las primeras medidas que tomó el nuevo gobierno surgido de la contienda civil fue derogar la Ley republicana de Haberes Pasivos y restablecer la dotación del culto y clero mediante la ley de 9 de noviembre de 1939.³⁵ Con ello se vuelve al sistema tradicional anterior a la República y aún se mejoró la consignación fijada en el último presupuesto de la Monarquía.³⁷

El nuevo Concordato suscrito en 1953 fue especialmente magnánimo con la Iglesia. Después de afirmar la confesionalidad católica del Estado español se reconoce la plena capacidad de la Iglesia para adquirir, poseer y administrar toda clase de bienes que le había negado la República y el derecho a recabar de los fieles las prestaciones autorizadas por el derecho canónico, así como de organizar colectas y recibir limosnas y bienes. El sistema de dotación propiamente dicho descansaba sobre dos fórmulas económicas: La creación de un adecuado patrimonio eclesiástico, que viniera a sustituir al patrimonio que le fue desamortizado a la Iglesia y, en tanto no se crease éste, la asignación transitoria de una dotación anual en los presupuestos del Estado.³⁸

Este sistema de dotación se completaba con una serie de subvenciones y ayudas económicas puntuales para la construcción y conservación de templos, rectorías y seminarios y para la creación de instituciones para sacerdotes enfermos y ancianos. Todo ello estaba regulado en el artículo XIX.

Estas ayudas económicas constituían lo que se ha llamado la financiación directa porque simultáneamente se arbitraba en el artículo XX un sistema de financiación indirecta consistente en un régimen tributario de no sujeciones, exenciones y beneficios fiscales que será el precedente del Acuerdo sobre Asuntos Económicos de 1979.

que los emolumentos que recibían con anterioridad a la promulgación de la Constitución republicana y solamente la percibían aquellos sacerdotes que estuvieran al frente de una parroquia. Sin embargo, la caída del gobierno de derechas y la entrada en el mismo del "Frente Popular" hará volver la situación al anticlericalismo radical con la supresión de toda ayuda económica. González Armendia, J.R., *ob. cit.*, p. 81 y ss.

³⁵ Cfr., González del Valle y otros, *Compilación de derecho eclesiástico del Estado (1816-1986)*, Madrid, 1986.

³⁷ El incremento se destinó a la creación de seminarios y bibliotecas, así como a la reconstrucción y reparación de iglesias y templos afectados por la guerra. La exposición de motivos de la citada ley hacía notar que el restablecimiento de la dotación económica se justificaba en el carácter compensatorio por las pasadas desamortizaciones y en "rendir tributo al clero español, cooperador eficazísimo de nuestra victoriosa Cruzada". Cfr., Soto de Gangoiti, J., *Relaciones de la Iglesia Católica y el Estado español*, Madrid, 1940, p. 335.

³⁸ La creación de este adecuado patrimonio se había previsto en su mismo origen como de difícil realización. Así lo manifestaba el jefe del Estado en su mensaje a las Cortes para su aprobación. Cfr., Regatillo, E., *El Concordato español de 1953*, p. 308. De hecho nunca llegó a constituirse este patrimonio, que ya Cánovas del Castillo, siendo jefe de gobierno, se había mostrado partidario de la creación de este patrimonio.

La Constitución de 1978 y los acuerdos con la Iglesia católica y con otras confesiones religiosas

Pocos días después de promulgada la Constitución española vigente, el Estado español suscribía cuatro acuerdos con la Iglesia Católica con los que se ponía fin a la vigencia del Concordato de 1953.

A partir de la firma de estos acuerdos el 3 de enero de 1979, ratificados el 4 de diciembre del mismo año,³⁹ las relaciones entre el Estado español y la Iglesia Católica iban a quedar reguladas de forma pacticia en distintos acuerdos, quebrando así el sistema unitario de los Concordatos de 1851 y 1953.⁴⁰

La Constitución española de 1978 va a diseñar un nuevo sistema jurídico y va a constituir un cambio radical en el tratamiento del fenómeno religioso, porque se abandonará la confesionalidad católica del Estado que, salvo el paréntesis de la Constitución laica de 1931, fue la tónica constante durante el último siglo y medio largo.

Después de afirmar que la libertad e igualdad son valores superiores del ordenamiento jurídico, garantizará la libertad religiosa y de culto y la no discriminación por razón de religión, para culminar con un régimen de cooperación con los entes religiosos que conviven en el Estado.⁴¹

Este principio de cooperación que la Constitución impone a los poderes públicos tiene una función instrumental de realización práctica de los principios de libertad religiosa, igualdad y laicidad. El artículo 1º de la Constitución Española los llama valores superiores que configuran y estructuran el Estado social y democrático. Ellos son expresión de racionalidad y deberán servir como criterios normativos, pero no llegarán a insertarse en un modelo de derecho justo y pleno hasta que los poderes públicos los conviertan en derecho positivo que organicen la realidad social.

³⁹ BOE, de 15 de diciembre de 1988.

⁴⁰ Los gobiernos de la transición parece ser que se comprometieron a ir sustituyendo el concordato del 53 mediante acuerdos parciales y específicos sobre aquellas materias de interés común para ir adaptando las relaciones mutuas a los nuevos cambios operados en los ámbitos civil y religioso. Estos cuatro acuerdos hay que completarlos con el firmado el 28 de julio de 1976 antes de que se promulgara la Constitución, aunque conecta con el espíritu de la misma. El contenido material de este acuerdo sobre la renuncia a la presentación de obispos y al privilegio del fuero venía a constituir una especie de declaración de aquellos principios que iban a presidir a partir de ahora las relaciones entre los poderes civil y religioso. Cfr., una amplia literatura sobre el tema AA. VV. *Los acuerdos entre la Iglesia y España*, Madrid 1980. Mottila, A., *Los acuerdos entre el Estado y las Confesiones religiosas en el derecho español*, Barcelona 1985.

⁴¹ Las creencias religiosas que deberán tener en cuenta los poderes públicos como presupuesto para establecer las relaciones de cooperación, dice Molano, no quedan relegadas exclusivamente al ámbito de la esfera privada de las personas, sino que se les atribuye relevancia pública. Por ello, una actitud estatal de ignorancia o indiferencia frente a ellas sería anticonstitucional. Cfr., *Los Acuerdos entre el Estado...* ob. cit. pp. 30 y ss.

De estos valores superiores enumerados, sólo la libertad y la igualdad, además de cumplir la función de principios de organización, actúan como derechos subjetivos fundamentales. La libertad en cuanto que pretenderá la creación de zonas de autonomía para el libre desarrollo de cada ciudadano. La igualdad en cuanto que tratará de garantizar a todos una igualdad formal ante la ley.

Los valores superiores, en cuanto que principios, tienen un componente ético, porque informan el ordenamiento jurídico en términos de deber ser y tienen además un componente social en cuanto que tienden a realizarse y alcanzar una efectividad práctica en la convivencia social.⁴²

El principio de cooperación está concebido como instrumento de realización de tales valores en el tejido social y de efectividad en la convivencia ciudadana, promoviendo las condiciones y removiendo los obstáculos para hacer posible la satisfacción igualitaria de las necesidades políticas, económicas, culturales y sociales. Tal es la expresión del artículo 9.2 de la Constitución Española, que como se ha dicho es la más progresista de las normas constitucionales.⁴³

Es ya lugar común que el reconocimiento de los derechos fundamentales en las modernas constituciones, como limitación y freno del poder estatal, es un logro del Estado de derecho y debemos añadir que tal logro de poco serviría si estos derechos quedaran plasmados en la Constitución como mero reconocimiento de una concepción ideal, en cuyo caso estaríamos ante un Estado formal de derecho. Mientras que sólo cuando tengan efectividad real en el tejido social estaremos ante un Estado social y democrático de derecho.⁴⁴

La problemática que aquí se plantea hace referencia inmediata a la igualdad como valor y como derecho.

Como valor o principio, en cuanto que el Estado asume el compromiso de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, sin ninguna de las discriminaciones expresamente enunciadas ni de ninguna otra condición o circunstancia personal o social, tal como lo proclama el artículo 14 de la Constitución Española, así como el artículo 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos.

Con base en dicho artículo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha distinguido dos clases o vertientes de igualdad: La igualdad ante la ley y la igualdad en la aplicación de la ley.

a) La igualdad ante la ley tiene una vertiente normativa, en cuanto que obliga al legislador a respetar el derecho de igualdad. Vinculación que limita su

⁴² Cfr., Garrido Falla, F. *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980, p. 117.

⁴³ Cfr., Hernández Gil, A., "Derechos Humanos", en *Poder Judicial*, Madrid, 1986 p. 116

⁴⁴ Cfr., Garrido Falla, F., ob. cit., p. 109. Vide también García de Enterría, E., *El régimen constitucional español*, Barcelona, 1980.

potestad legislativa al no poder dictar normas que violen los derechos consagrados en la Constitución y más concretamente el no dictar leyes que originen discriminaciones. Pero no toda discriminación supone una vulneración de la igualdad sino tan sólo aquella que carece de justificación objetiva y razonable.⁴⁵

De ahí que no toda discriminación, aunque realmente lo sea, vulnera la igualdad normativa o legal, siempre que las circunstancias, los supuestos o las situaciones tengan una causa objetiva o razonable que las hace distintas.⁴⁶

La igualdad ante la ley, dirá otra resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales, concede a las personas el derecho subjetivo de alcanzar del legislador un trato idéntico para supuestos iguales..., pero la prohibición de discriminación no impide que sea el legislador el que contemple la necesidad o conveniencia de diferenciar situaciones distintas para darles un tratamiento legal diverso.⁴⁷

Las citas jurisprudenciales podrían multiplicarse porque existe un abundante número de resoluciones que mantienen esta línea constante de doctrina y que podríamos resumir diciendo que la prohibición de discriminación no sólo impone la igualdad de los iguales, sino también la desigualdad de los desiguales, con el fin de conseguir o restablecer la igualdad real, porque en expresión de Ruffini el verdadero principio de igualdad no consiste en dar a cada uno lo mismo, sino a cada cual lo suyo, que es el fundamento de la justicia con la que está íntimamente relacionada.⁴⁸

Ello nos lleva a indagar si el Tribunal Constitucional ha establecido determinados criterios orientativos que sirvan para determinar si la norma cuestionada vulnera o no el principio de igualdad.⁴⁹

En efecto, podemos encontrar muchas sentencias en las que se utilizan constantemente unos mismos criterios con los que el tribunal decide si la ley o la norma en cuestión denunciada como inconstitucional lo es o no realmente.

El primer criterio, trata de distinguir entre igualdad e identidad. Precisamente se vulneraría el principio de igualdad si se tratara idénticamente hechos o situaciones objetivamente distintas.⁵⁰

Otro criterio es el juicio de racionalidad. La igualdad será violada solamente cuando la desigualdad está desprovista de una "justificación objetiva y razona-

45 Vide STC 34/81, de 10 de noviembre, FJ 3.

46 Vide STC 144/88, de 12 de julio, FJ 1.

47 Vide STC 161/91, de 18 de julio, FJ 1.

48 Cfr., Ruffini, F., "Libertà religiosa e separazione fra Stato e Chiesa", en *Scritti giuridici minori*, I, Milano, 1936, p. 146.

49 Cfr., Viana Tome, A., *Los acuerdos con las confesiones religiosas y el principio de igualdad*, Pamplona, 1985, pp. 87 y ss. Vide también Prieto Sánchez, L. y otros, *Curso de derecho eclesiástico*, Madrid, 1991, p. 193.

50 Vide STC de 2 de julio de 1981.

ble". Este criterio tiene su apoyo en la interpretación que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha hecho del artículo 14 del Convenio europeo del mismo nombre cuando dice que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación.⁵¹

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional exige también que cuando se alega vulneración del derecho de igualdad es necesario demostrar que existe "adecuación y proporcionalidad" entre los supuestos de comparación. Cuando el artículo 163 de la Constitución Española dice que el Estado mantendrá relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones religiosas, supedita implícitamente dicha cooperación a un criterio de proporcionalidad y adecuación al requerir que se tenga en cuenta las creencias religiosas. La ley orgánica de libertad religiosa al desarrollar la norma constitucional ha señalado ciertos elementos legítimos de diferenciación sobre una base proporcional, como pueden ser el arraigo, la organización, la extensión y el número de adeptos de los grupos religiosos.

Este criterio de proporcionalidad no es otra cosa que la realización de la justicia al caso concreto, porque es ésta la que vincula al legislador en última instancia a apreciar si la realidad que hay que normar exige una regulación diferenciada.

El TC reconoce que la promoción de la igualdad real justifica la disparidad de trato jurídico-formal.⁵²

Ello le ha llevado a Sánchez Agesta a afirmar que la igualdad es un valor complejo, muy matizado y diferenciado en el texto constitucional.⁵³

b) La igualdad en la aplicación de la ley tiene una vertiente judicial.

Reconocida la constitucionalidad de una norma en cuanto que todo su articulado es conforme con los derechos fundamentales contemplados en la Carta Magna, afirmamos el derecho subjetivo de las personas a que no se produzca discriminación alguna en su interpretación y en su aplicación.

La igualdad ante la ley, dice el Tribunal Constitucional, obliga a que ésta sea aplicada efectivamente de modo igual a todos aquellos que se encuentran en la misma situación, sin que el aplicador pueda establecer diferencia alguna en razón de personas o de circunstancias que no sean precisamente las presentes en la norma.⁵⁴

51 Este criterio se desarrolla en la sentencia de diez de noviembre de 1981 y recoge fundamentos de otras sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23-7-1968 y 27-10-1975. Este criterio se repetirá en otras muchas sentencias marcando una línea jurisprudencial constante.

52 Vide el FJ 3 de la sentencia de 25-1-1983.

53 Cfr., Sánchez Agesta, L., *El sistema político en la Constitución española de 1978. Ensayo de un sistema*, Madrid, 1980, pp. 87-89.

54 Vide STC 161/91, de 18 de julio, FJ 2.

Tensión entre el derecho de igualdad religiosa y la cooperación económica

Para precisar el alcance del derecho de igualdad en el ámbito de las relaciones de cooperación con las confesiones religiosas, tenemos que partir del derecho de libertad religiosa, ya que, en expresión de Viladrich, la titularidad de éste forma parte del común y radical patrimonio jurídico del ciudadano español en igualdad de calidad y trato ante la ley.⁵⁵ Titularidad de derecho que la Constitución extiende a los grupos, por lo que las confesiones religiosas participan de la misma igualdad ante la ley en lo referente al reconocimiento y participación del derecho de libertad religiosa que los particulares.

Si del orden teórico se pasa al ejercicio del derecho habrá que advertir las peculiaridades de los sujetos y sus aspiraciones. No se podrá hablar de desigualdad o discriminación cuando la ley ofrece las mismas oportunidades a todos los ciudadanos o comunidades y son sus propias circunstancias las que les impide el acceso a los beneficios o ellas mismas se abstienen voluntariamente de reclamarlos.

Habiendo sido constitucionalizada la cooperación, los poderes públicos se encuentran emplazados y comprometidos para su realización, una vez verificadas “ las creencias religiosas de la sociedad española ”. El determinante de la cooperación que obliga y compromete al Estado no son las creencias en cuanto hecho religioso en sí mismo, sino en cuanto factor social que se proyecta en el ámbito de la comunidad civil.

Las creencias religiosas en cuanto a necesidades sociales, tienen el soporte del derecho de libertad religiosa del que son titulares los individuos y los grupos en los que se integran y al que los poderes públicos —para que no quede el mero reconocimiento formal— tienen que proteger y tutelar promoviendo las condiciones para su realización.

Son, por lo tanto, las necesidades sociales las que dan sentido propio al desarrollo jurídico de la cooperación.⁵⁶

Ahora bien, este mandato constitucional de cooperación es genérico, por cuanto no se especifican los contenidos de tales relaciones.⁵⁷ Por ello, debemos

⁵⁵ Cfr., Viladrich, J. y Ferrer Ortíz, J., “ Los principios informadores del derecho eclesástico español ”, en AA. VV. *Derecho eclesástico del Estado español*, Pamplona, 1993, p. 202.

⁵⁶ Cfr., Viana Tome, A., “ La igualdad constitucional en el régimen jurídico español sobre confesiones religiosas ”, en *ADEE*, III (1987) p. 393.

⁵⁷ Ya en los debates parlamentarios se puso de manifiesto que la vaguedad de la expresión “ relaciones de cooperación ” produciría ciertos riesgos a la hora de llevarlas a la práctica al dejar indefinido tanto el objeto de la cooperación, como la determinación de las confesiones. Si con todas la carga sería dificultosa, si por el contrario las relaciones se establecían con las confesiones más importantes, podrían plantearse problemas de discriminación. Molano cita algunas referencias de los debates parlamentarios recogidas tanto en el *Diario de Sesiones del Congreso* como en el del Senado sobre esta cuestión. Cfr., ob. cit., p. 31. Sabido es que la ley orgánica de libertad religiosa resolvió la cuestión al establecer el “ notorio arraigo ” como criterio determinante y selectivo de tales relaciones de cooperación (artículo 7).

decir que no hay una obligación constitucional de cooperar económicamente al sostenimiento de las confesiones religiosas.

Y por ello, también, podemos afirmar que nuestra Constitución quiebra el sistema de dotación económica a la Iglesia católica, que estuvo vigente en España desde la Constitución de 1837, salvo el paréntesis de la II República. Ello no es óbice para que el Estado concrete esa cooperación asumiendo una obligación de esta naturaleza a nivel de normas unilaterales o bilaterales. Y es por esta vía pacticia por la que el Estado ha asumido la obligación de cooperar económicamente con determinadas confesiones religiosas, porque ni siquiera el artículo 7 de la LOLR impone al Estado la obligación de una cooperación económica a aquéllas.

Este artículo lo único que regula es la posibilidad de extender los beneficios, que la legislación fiscal estatal concede a las entidades benéficas y sin fin de lucro, a las confesiones declaradas de notorio arraigo. Pero esta equiparación trae su vigencia no de la LOLR sino de la legislación fiscal.⁵⁸

Parecía congruente que el Estado español, que había asumido durante tanto tiempo a la religión católica como la oficial, financiara su actividad apostólica, caritativa, asistencial y cultural. Así lo ha entendido un sector de la doctrina.⁵⁹ Pero, si no puede decirse que la confesionalidad fuera verdadero título de la financiación a la Iglesia, al menos creaba un clima que la favorecía.

Lo que no parecería tan congruente, al menos a primera vista, es que un Estado laico, como es el actual, siguiera financiando a la Iglesia católica y no lo hiciera a otras confesiones religiosas. Llamazares es de la opinión que la dotación económica "implica una valoración positiva de lo religioso en cuanto tal por parte del Estado y es congruente con un Estado confesional o pluriconfesional, pero incompatible con un Estado laico".⁶⁰

⁵⁸ Cfr., Martín Sánchez, I., "La financiación de las confesiones religiosas en el derecho español", en *ADEE*, VI (1990) pp. 135 y ss.

⁵⁹ Ya se ha visto en páginas anteriores que hasta la Constitución vigente el principal fundamento de la dotación económica del Estado era el carácter compensatorio o indemnizatorio de las desamortizaciones, sin embargo algunos se han referido a la confesionalidad estatal como otro fundamento de la ayuda económica de la Iglesia. Así lo entiende Arza cuando dice que la ayuda económica era una obligación inherente a la naturaleza del Estado y la Iglesia tenía derecho a exigirselo para la realización de sus fines, que en cierto modo venían a coincidir con los fines del Estado, porque la religión católica era la religión del Estado. Cfr., "Principios y sentidos del Acuerdo sobre Asuntos Económicos", en AA. VV., *Los acuerdos entre la Iglesia y España*, Madrid, 1980, p. 600. Otros autores como Mostaza y Lejeune entienden que la confesionalidad se ha interpretado como un motivo justificativo de las ayudas estatales, aunque sea un motivo más aparente que real, porque si así fuera la aconfesionalidad debería suponer la ruptura de toda ayuda económica. No obstante, cuando el Estado deja de ser confesional y se estructura sobre el principio de libertad religiosa la colaboración económica deberá buscar otros títulos para abrirse a todas las confesiones. Por su parte, Pérez de Ayala dirá taxativamente que la colaboración económica del Estado a la Iglesia no tiene ni histórica ni doctrinalmente fundamento en la confesionalidad del Estado sino que, por el contrario, será consecuencia de una política laica y anticlerical que produjo la expropiación de parte del patrimonio eclesiástico. Cfr., "Diversos sistemas para las relaciones económicas entre la Iglesia y el Estado", en el periódico *Ya*, 26-1-1973.

⁶⁰ Cfr., Llamazares Fernández, D., *Derecho eclesiástico del Estado*, Madrid, 1989, p. 769.

Tal vez, sería más correcto afirmar que el tratamiento que el Estado da a la Iglesia en el tema de la cooperación económica es distinto que el que otorga a las restantes confesiones religiosas. Por ello, debemos preguntarnos: ¿Esa diferencia de trato está marcando alguna forma de discriminación?

No podemos olvidar que la financiación a la Iglesia por parte del Estado tiene una larga historia, que como se ha explicado en páginas anteriores, comienza en la Constitución de 1837. Es preciso advertir que los fundamentos que justifican el régimen de financiación estatal a la Iglesia en el Acuerdo sobre Asuntos Económicos se apoyan en bases distintas a las que sirvieron de soporte en otros tiempos.⁶¹

En todo caso, la norma que justifica la financiación que el Estado realiza a la Iglesia católica en la actualidad tiene su asiento en el Acuerdo sobre Asuntos Económicos. Ya en el preámbulo de la norma pacticia, el Estado advertirá que no se trata de una prolongación ni en los fundamentos ni en los sistemas de financiación estatal que han venido sirviendo de soporte en épocas pasadas, sino que, por el contrario, es preciso someter a revisión tanto unos como otros.

De igual forma el soporte legal para la financiación estatal a las demás confesiones religiosas se encuentra en los acuerdos que la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, en su artículo 7, autoriza a establecer con aquellas confesiones, que reúnen unos determinados requisitos de inscripción, extensión territorial, así como un número de fieles, que les haga susceptibles de recibir el calificativo de comunidades religiosas con notorio arraigo social en España.

Constatadas las fuentes legales de la financiación debemos referirnos con brevedad a los fundamentos que legitiman la actual cooperación económica y le dan nuevo sentido a la misma.

Autores como Martínez Blanco y Corral consideran que al analizar el fundamento de la cooperación económica del Estado es preciso distinguir entre la actividad religiosa o pastoral que, como función principal y específica realizan las confesiones religiosas, de aquellas otras actividades sociales, educativas y asistenciales que muchas veces realizan.

⁶¹ La exposición de motivos del Acuerdo sobre Asuntos Económicos —en lo sucesivo AAE— pondrá de manifiesto la necesidad de romper con el pasado al advertir por una parte, que “ el Estado no puede desconocer pero tampoco prolongar indefinidamente las obligaciones jurídicas contraídas en el pasado ” y, por otra, que “ dado el espíritu que informa las relaciones con el Estado... es preciso dar nuevo sentido tanto a los títulos de la aportación como al sistema según el cual dicha aportación se lleve a cabo ”. Albiñana, al comentar el primer inciso dirá que cualquiera que sea el juicio que merezca la desamortización eclesiástica sin la correspondiente indemnización, parece evidente que no puede constituir “ ad infinitum ” el respaldo financiero de las dotaciones eclesiásticas, porque no hay imposición de capital que genere una renta sin plazo de la magnitud a que se viene aludiendo. Cfr., “ La financiación de las iglesias ”, en *Revista Española de Derecho Financiero*, vol. 14, Madrid, 1977, p. 326

La actividad directa y principal de toda Iglesia es la acción religiosa o pastoral realizada sobre sus fieles. Esta actividad religiosa comporta un valor de la misma entidad social para ser respetado y protegido que el valor deportivo, cultural, filantrópico o de cualquier otra naturaleza que realizan instituciones estatales o particulares.⁶²

Pérez de Ayala considera que la religión debe ser valorada como un bien social y la actividad de la Iglesia como un servicio público a la comunidad civil y al bienestar social. Un bien, dirá, puede ser calificado como social cuando resulta beneficiario directo del mismo una pluralidad de ciudadanos y los efectos positivos de la prestación no se agotan en las personas que lo reciben, sino que trascienden a otras personas, repercutiendo en el bienestar general. La formación religiosa y moral que reciben los ciudadanos de las confesiones religiosas es un bien social en el sentido más rigurosamente técnico del vocablo.⁶³

En la misma línea doctrinal se manifestaba el ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, al presentar al Congreso de los Diputados el Acuerdo sobre Asuntos Económicos para su aprobación: "El Estado reconoce el valor social de las religiones y en particular de la Iglesia católica, que constituye un elemento esencial en la historia de la cultura española y que es factor de paz y de convivencia".⁶⁴

De este planteamiento cabe deducirse que el Estado debe ayudar a la Iglesia cuando realiza su acción religiosa específica, no en consideración al carácter religioso de la misma, sino en función del servicio social y promoción cultural del hombre en los que se traduce aquélla. Con ello la Iglesia está colaborando en la consecución del bien común que directamente compete al Estado y es lo que la hace digna de ser subvencionada por éste.

Otros autores, como Lamazares, Fernández Coronado, González Armendia, Calvo Álvarez y Álvarez Cortina, son partidarios de encontrar el fundamento de tales ayudas en la tutela del derecho de libertad religiosa. No se valora lo social sino lo religioso como algo específico, dirá Álvarez Cortina. Si el fundamento fuese la acción social que realiza la Iglesia no se encontraría diferencia con la acción social que realizan otras instituciones y el tratamiento jurídico y los beneficios serían comunes a ambas. Si la Iglesia y las demás

⁶² Cfr., Martínez Blanco, A., "La financiación de las iglesias por el Estado. El título de la aportación de la Iglesia al bien común", en AA. VV. *Las Relaciones entre la Iglesia y el Estado*. (Estudios en homenaje al Prof. Lombardía), Madrid, 1989, pp. 781 y ss. Vide también Corral, C., "La dotación estatal española", en *El derecho patrimonial canónico en España*, Salamanca, 1985, pp. 303 y ss. Arza, A. "Principios y sentido del Acuerdo sobre Asuntos Económicos", en *Los acuerdos entre la Iglesia y España*, Madrid, 1980, p. 597.

⁶³ Cfr., Pérez de Ayala, J. L., "Diversos sistemas para las relaciones económicas entre la Iglesia y el Estado", artículo periodístico de Ya, 26-1-1973.

⁶⁴ Cfr., *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 29, p. 1975.

confesiones tienen un tratamiento específico y gozan de beneficios diferentes es porque la actividad de las iglesias está orientada a desarrollar la dimensión religiosa de sus fieles y esa actividad religiosa específica es el objeto del derecho de libertad religiosa en su vertiente colectiva.⁶⁵

No ofrece dudas que el principio de cooperación configurado por la Constitución es un instrumento para establecer las vías de colaboración con las confesiones, que puesto en relación con el artículo 9.2 exige previamente que se promuevan las condiciones de todo orden para que los derechos de libertad religiosa y de igualdad se hagan realidad.

Al mismo tiempo debemos reconocer que paralelamente las confesiones religiosas realizan actividades de promoción social, humanitaria, educativa, cultural y asistencial, que son conocidas de todos y que constituyen un fundamento añadido en apoyo y justificación de la cooperación económica estatal.⁶⁶

Llegados a este punto podemos concluir que todas las confesiones religiosas por serlo están en condiciones de recibir la tutela y protección que demanda el derecho de libertad religiosa del que son titulares, siendo la ayuda económica del Estado una de las formas de recibir esa protección.

Motilla dirá que " sólo la aplicación estricta del principio de igualdad en los derechos reconocidos a los grupos y matizada por una proporcionalidad que adecue la política estatal a su importancia y especificidades propias, puede limitar posibles discriminaciones".⁶⁷

La falta de criterios unitarios en este tema de la colaboración económica del Estado a las confesiones religiosas ha llevado a centrar sus críticas en este punto a algunos eclesiásticos.

Sabido es que en la cooperación económica del Estado hay que distinguir una forma directa de otra indirecta. La primera, que tiene un carácter positivo, se ha hecho realidad, al menos hasta el momento presente,

⁶⁵ Cfr., Llamazares, D., *Derecho eclesiástico del Estado. Derecho de libertad de conciencia*, Madrid, 1989. Vide también Fernández Coronado, A., " La colaboración económica del Estado con las confesiones religiosas", en *Revista de Administración Pública*, 108 (1985), pp. 370 y ss. González Armendia, J. R., *El impuesto religioso. Cooperación económica estatal con las Confesiones religiosas*, Bilbao, 1990, pp. 127 y ss. Vide también Álvarez Cortina, A. C. " El llamado 'impuesto religioso', problemática constitucional", comunicación presentada al IV Congreso internacional de Derecho Eclesiástico español, Valladolid, noviembre 1988. Calvo Álvarez, J., " Atribución tributaria correspondiente a la Iglesia católica y Constitución española", comunicación presentada al IV Congreso internacional de Derecho Eclesiástico español, Valladolid, noviembre 1988.

⁶⁶ Reina, V. y A. ponen de relieve el valor social y la promoción cultural que tienen las otras actividades de carácter asistencial y humanitario que realiza la Iglesia católica en favor de la nación y que, en duda, se han tenido en cuenta a la firma del Acuerdo sobre Asuntos Económicos, aunque no se haya hecho mención explícita de ellas. Cfr., *Lecciones de derecho eclesiástico español*, Barcelona, 1985, p. 369.

⁶⁷ Cfr., Motilla, A., *Los acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas en el derecho español*, Barcelona, 1985, p. 249.

solamente con la Iglesia católica mediante el Acuerdo sobre Asuntos Económicos. En él se pacta un sistema de dotación presupuestaria y un sistema de asignación tributaria de forma sucesiva, consistente éste último en que el Estado podrá asignar a la Iglesia católica un porcentaje del rendimiento de la imposición sobre la renta. Este sistema más duradero en el tiempo que el primero y previsto en principio para tres años, también está concebido con carácter provisional y transitorio, porque el tercer sistema está convenido para la autofinanciación de la Iglesia.

Las confesiones religiosas, que por su notorio arraigo han pactado acuerdos con el Estado, también deben ser acreedoras a la cooperación económica directa, tal como lo exige la coherencia con los principios de libertad e igualdad religiosas. Cuestión distinta es que las confesiones acatólicas se hayan decidido unilateralmente por la autofinanciación, alegando razones de independencia, entre otras. Todo grupo religioso que recibe subvenciones del Estado de alguna forma pierde independencia frente al Estado, dirán los representantes acatólicos de las confesiones.

La cooperación económica indirecta supone una renuncia por parte del Estado a percibir determinados tributos por vía de no sujeción, de exenciones y de beneficios fiscales.

El acuerdo sobre asuntos económicos entre la Iglesia católica y el Estado prevé un régimen tributario especial sobre los conceptos arriba expresados, regulado en los artículos III, IV y V, que han sido matizados e interpretados mediante normas y disposiciones unilaterales estatales.

Un régimen tributario similar ha sido pactado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (F.E.R.E.D.E.), con la Federación de Comunidades Israelitas (F.C.I.) y con la Comisión Islámica de España (C.I.E.), cuyos acuerdos han sido aprobados por las leyes nº. 24, 25 y 26 de 1992.⁶⁸

El problema se plantea cuando otras confesiones acatólicas que no han suscrito acuerdos con el Estado por no reunir el notorio arraigo que exige la LOLR, quedan excluidas y sin acceso al régimen tributario especial. ¿Esta exclusión no supondrá una discriminación en el derecho fundamental de libertad religiosa para los ciudadanos, miembros de estas confesiones acatólicas?

González del Valle ha dirigido sus críticas en esta dirección por entender que se ha creado una situación que lesiona el principio de igualdad cuando la legislación actual discrimina a las confesiones que no han firmado acuerdos de cooperación con el Estado.⁶⁹

⁶⁸ BOE, 12 de noviembre de 1992.

⁶⁹ Cfr., González del Valle, J. M., " Régimen patrimonial y económico ", en AA. VV. *Derecho eclesiástico del Estado español*, Pamplona, 1993, pp. 326 y ss.

La ley de libertad religiosa de 28 de junio de 1967, promulgada durante el régimen franquista y de confesionalidad católica, extendió las exenciones y otros beneficios fiscales, de que disfrutaba la Iglesia católica en el Concordato de 1953 a las confesiones acatólicas que estaban legalmente reconocidas.

Curiosamente dos leyes promulgadas después de instaurada la monarquía parlamentaria, pero antes de promulgarse la L O L R, vienen a confirmar lo dicho tanto la ley de 27 de diciembre de 1978 sobre el impuesto de sociedades como la ley de 25 de septiembre de 1979 sobre el régimen transitorio de la imposición indirecta. Ambas señalan exenciones en favor de la Iglesia católica y de las asociaciones confesionales no católicas legalmente reconocidas. Sin embargo, “ tras la promulgación de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, sigue diciendo este autor, se dio un frenazo a la equiparación tributaria entre la Iglesia católica y las restantes confesiones”,⁷⁰ precisamente en un sistema político aconfesional y de reconocimiento de los derechos fundamentales de libertad e igualdad religiosas y a pesar de que la citada ley orgánica dispone que la extensión de los beneficios fiscales se hará “ respetando siempre el principio de igualdad” .

En todas las leyes tributarias posteriores a esta ley orgánica se hará la distinción entre confesiones con acuerdo y sin acuerdo. De todo ello se deduce, dirá González del Valle, que “ la nueva ley ha dado pie a que se instauren dos categorías de confesiones, las que tienen acuerdo con un régimen similar al de la Iglesia católica y las restantes” .⁷¹

El hecho de que el artículo 7 de la L O L R prevea que en los acuerdos que pacten las confesiones con el Estado se podrán extender aquellos beneficios fiscales que se conceden a las entidades benéficas o sin fin de lucro, no supone obstáculo para que el Estado pueda conceder también esos mismos beneficios de forma unilateral a las confesiones sin acuerdo. De esta forma quedarían resueltos estos problemas que constituyen una lesión efectiva al principio de igualdad.

Este mismo autor ofrece la forma de resolver esta discriminación o bien estableciendo una disposición complementaria de la L O L R, o bien incluyendo entre los beneficiarios a todas las confesiones legalmente reconocidas, como lo hacía con carácter general la ley de 1967.⁷²

⁷⁰ *Ibidem*, l. cit.

⁷¹ *Ibid.*, ob. cit., p. 327.

⁷² *Ibid.*, ob. cit., p. 328.

IV. CONCLUSIÓN

La Constitución española de 1978 ha dado un nuevo giro en orden a sentar las bases sobre las que establecer las relaciones entre la comunidad política y los grupos religiosos.

La constatación de las creencias religiosas de los ciudadanos españoles supone el reconocimiento de la religión como un valor de la sociedad que debe ser igualmente protegido por un Estado laico. Uno de los medios de protección es la colaboración económica que el Estado puede prestar a las confesiones religiosas, tal como a quedado demostrado, para que los derechos fundamentales de libertad e igualdad se hagan realidad.

Parece conforme al principio de igualdad que todas las confesiones legalmente reconocidas reciban alguna forma de cooperación económica, pero sin olvidar que la desproporción existente entre las confesiones en razón al número de fieles, a la extensión de sus instituciones y, en última instancia, a la presencia efectiva en la sociedad española justifican un tratamiento desigual que en ningún momento entraña discriminación o dicho con palabras de Viladrich, que las confesiones religiosas sin distinción deberán gozar de la misma cantidad y calidad de trato y de reconocimiento, aunque guardando la proporcionalidad de su singularidad diferencial.

Sin embargo, ya hemos visto que no ocurre así en la realidad porque aquellas confesiones, aunque estén legalmente reconocidas si no han alcanzado notorio arraigo, se encuentran discriminadas para recibir los beneficios fiscales que la legislación tributaria tiene establecidos para las confesiones religiosas.

Sería de desear que, con independencia de que el notorio arraigo, tal como lo regula el artículo 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, sea el elemento distintivo para que las confesiones que lo han alcanzado puedan suscribir acuerdos con el Estado sobre materias de interés común, justificando así de forma objetiva y razonable una diferencia de trato en el desarrollo de principio de cooperación, las restantes confesiones religiosas inscritas puedan recibir un trato proporcionado a su presencia social en el régimen tributario español.

Creemos que el Tribunal Constitucional (sala segunda) perdió la oportunidad de declarar tal discriminación en el auto de dos de octubre de 1989 (comentado al principio de este trabajo) en vez de justificar la diferencia de trato entre la Iglesia católica y las confesiones inscritas en razones históricas que después de la Constitución son inoperantes, porque el fundamento está en hacer extensivo realmente a todas las confesiones legalmente reconocidas el derecho fundamental de libertad religiosa del que son titulares.