

EL FINANCIAMIENTO DEL CLERO EN ESPAÑA DESPUÉS DE 1978. CONSIDERACIONES DESDE EL MARCO LEGAL EXISTENTE

Concepción PRESAS BARROSA¹

I. ESTADO DE LA CUESTIÓN EN LA ETAPA CONFESIONAL FRANQUISTA: EL CONCORDATO DE 1953

El Concordato de 1953 regula la cuestión económica en los artículos XIX y XX. A diferencia del de 1851, es mucho más parco en esta materia, limitándose a sentar unos principios generales sobre la ayuda económica del Estado a la Iglesia.

No debe extrañar, sin embargo, este diferente tratamiento del tema económico en ambos concordatos; ciertamente en 1851 el problema de mayor gravedad, en las relaciones entre el Estado español y la Iglesia, era la cuestión económica, de difícil trato como consecuencia de las medidas desamortizadoras. No obstante, encauzado este problema, a lo largo de un siglo, y consolidada la dotación de culto y clero, en los Presupuestos del Estado, es comprensible que el tema económico ocupara en la negociación concordataria de 1953 una posición más modesta y que no precisara de mayor espacio que el que ofrecen un par de artículos.

De hecho, el Concordato de 1953 se limita a consolidar la situación anterior al considerar como una obligación presupuestaria del Estado la atención adecuada al sostenimiento del culto y del clero. Cabe señalar, no obstante, que esta actitud —que se mantendría invariable a lo largo de muchos años— aparece adornada en el artículo XIX del Concordato por unos deseos más generosos, por parte del Estado, y por un intento de justificar la ayuda económica, en atención a unas motivaciones históricas y actuales a las que es preciso referirse.

En este orden de cosas parece preciso señalar que las altas partes pactantes pretenden encontrar una fórmula más ambiciosa y definitiva para solucionar el

¹ Universidad de Santiago de Compostela.

problema económico de la Iglesia. Consiste éste en la “creación de un adecuado patrimonio eclesiástico que asegure una congrua dotación de culto y clero”.

Parece patente el deseo de ambas partes de encontrar una fórmula de independencia económica que permita a la Iglesia atender sus necesidades, sin verse obligada a recurrir a la ayuda estatal. La fórmula ideada, sin embargo, es extraordinariamente compleja y enormemente vaga: crear un patrimonio eclesiástico. ¿Quién y cómo? Por supuesto, la Iglesia cuenta ya con un patrimonio eclesiástico de difícil evaluación y de escaso rendimiento. ¿Se pretende incrementarlo con la ayuda del Estado? ¿Quién va a racionalizar la gestión y el rendimiento económico de este patrimonio? La fórmula parece más utópica que real y se redacta en la misma línea de otras declaraciones programáticas e idealistas contenidas en el Concordato de 1953, que nunca llegaron a aplicarse y, en este caso concreto, después de veintiséis años de vigencia del Concordato, la idea propuesta no tuvo sentido alguno.

Conscientes ambas partes de las dificultades que entrañaba la aplicación de lo propuesto, se arbitra, en el ap. 2 del citado artículo concordatario, una fórmula transitoria más práctica, eficaz y duradera que la anterior: “Mientras tanto, 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”.

Esta fórmula provisional que se acuerda para ayudar al sostenimiento económico de la Iglesia es simplemente la consolidación del sistema seguido desde hacía más de un siglo, consistente en la inclusión en los presupuestos del Estado de una partida dedicada al culto y clero. Conviene señalar, no obstante, que tal dotación se justifica en el Concordato no como una simple donación del Estado a la Iglesia, sino como una obligación de justicia derivada de la usurpación de bienes eclesiásticos realizada por el Estado durante el siglo pasado y por la función social que la Iglesia desarrolla al servicio de la sociedad española.

Volviendo a la fórmula provisional adoptada en el Concordato, sobre la asignación anual de una adecuada dotación, conviene señalar que esta partida abarca el culto y clero, por lo que, para centrarnos en el tema que nos ocupa, es oportuno advertir que esta dotación no se hace globalizada sino en función de diversas partidas debidamente delimitadas en los Presupuestos Generales del Estado.

Da pie a esta retribución por partidas —además de la continuación del sistema seguido con anterioridad— la propia redacción del texto concordatario:

Ésta comprenderá, en particular, las consignaciones correspondientes a los Arzobispos y Obispos diocesanos, los Coadjutores, Auxiliares, Vicarios Generales, los

Cabildos catedralicios y de las Colegiatas, el clero parroquial, así como las asignaciones en favor de los Seminarios y Universidades eclesíásticas y para el ejercicio del culto.

De acuerdo con este criterio, las consignaciones presupuestarias a favor de la Iglesia se pueden delimitar claramente, distinguiendo las relativas a la dotación del clero de las referidas al culto. El examen de la dotación del clero, en los presupuestos del Estado, desde 1953 a 1977, permite analizar tanto la cantidad destinada por el Estado al sostenimiento del clero como la evolución anual del incremento de la misma, con independencia de las asignaciones para el mantenimiento del culto y de otras actividades eclesíásticas recogidas en dichos presupuestos. Con ello se puede comprobar hasta qué punto se ha cumplido lo previsto en el propio artículo XIX que declara:

Si en el futuro tuviese lugar una alteración notable de las condiciones económicas generales, dichas dotaciones serán oportunamente adecuadas a las nuevas circunstancias, de forma que siempre quede asegurado el sostenimiento del culto y la congrua sustentación del clero.

Por último, además de las asignaciones económicas directas al clero, se establecen otras pautas, en el Concordato de 1953, que tienden a favorecer la situación del clero en España, tales como ciertas medidas de asistencia social:

El Estado prestará a la Iglesia su colaboración para crear y financiar instituciones asistenciales en favor del clero anciano, enfermo o inválido. Igualmente asignará una adecuada pensión a los Prelados residenciales, que, por razones de edad o salud, se retiran de su cargo [y de exenciones fiscales.] Están... exentas de todo tipo de impuesto o contribución las dotaciones del ... clero a que se refiere el artículo XIX y el ejercicio del ministerio sacerdotal...

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DE DOTACIÓN DEL CLERO ESPAÑOL A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y EL ACUERDO SOBRE ASUNTOS ECONÓMICOS DE 1979

En 1978 se promulgaba en España una nueva Constitución. Quedaban atrás unos años de transición, después de la muerte del general Franco, que había regido el gobierno de España desde la Guerra Civil hasta 1975, al frente de un Estado que se consideraba confesional.

Al tiempo que se preparaba la transición política, la Iglesia Católica en España promovía una diferente posición propia, que fuese acorde con los nuevos tiempos que la Constitución de 1978 —característica de un país confesional—

iba a propugnar. Ello lleva a la Conferencia Episcopal Española a encargarse a su gerencia que prepare, por 1977, unas *Notas para un nuevo ordenamiento de la economía de la Iglesia española*.

Cuando se inicia la XXVII Asamblea Plenaria del Episcopado en España su presidente, el cardenal Tarancón, da cuenta de la redacción de tal trabajo y señala expresamente, como ejemplo significativo, el modelo alemán; ese discurso, pronunciado el 21 de noviembre de 1977, planteaba, de una forma prácticamente absoluta, el problema de la economía de la Iglesia en España hacia el futuro, asumiendo los lógicos cambios que se iban a imponer desde la redacción de la citada Constitución, por entonces en vías de redacción.

Debe de inscribirse la preocupación de la Conferencia Episcopal, además, en todo un proceso de cambio al que se insta desde el propio Estado y que se proyecta en sus presupuestos para 1978. Y es que se produce, entonces, un cambio cualitativo en la economía de la Iglesia hispana, en lo que se refiere a su dotación desde las arcas del Estado; el hecho de que se opte por sustituir la anterior dotación, a través de toda una serie de partidas entregadas por el Estado, por otra de carácter global, que se otorga a la Conferencia Episcopal Española, hace a ésta la natural interlocutora ante los organismos del Estado para tal tipo de cuestión.

Tal medida estatal va a ser bien recibida por los medios eclesiásticos, que deben de asumir el reto de repartir debidamente lo recibido entre las 64 diócesis en las que se divide el solar hispano. Desde una nota preliminar de la Secretaría de la Conferencia, a través de su gerencia, se alude a que la

la Iglesia española encuentra que la aplicación de esta nueva modalidad de percepción de bienes da ocasión a poner en práctica una forma netamente eclesial que se inspira en la doctrina conciliar y en una deseable y perceptible comunicación cristiana de bienes entre las diócesis y entre los sacerdotes... Es un momento histórico, sin duda, porque sintoniza perfectamente con el concepto de corresponsabilidad supradiocesana, fórmula por la que se rige la Conferencia Episcopal. Respeto, por una parte, las legítimas autonomías y, por otra, se vincula a nivel nacional. La oportunidad del cambio tiene también su significación ya que el Derecho Canónico está sufriendo una profunda transformación y con él, la revisión de todo el sistema benefical y patrimonial de la Iglesia... Se están dando notables cambios en la composición y distribución del clero, así como una progresiva incorporación de los religiosos a la vida pastoral general y diocesana... Viene a coincidir todo ello con un momento de revisión seria de la pobreza testimonial que exige a la Iglesia coherencia en la posesión y administración de bienes con destino a una acción pastoral eficaz.²

2 Carro Celada, J. A., "La nueva organización de la economía de la Iglesia española. Del sistema de piezas a la dotación global (I)", *Ecclesia*, núm. 1860 (1977), p. 27.

Se alude ya, en este momento, a una *centralización sin centralismo* para la economía de la Iglesia que busca ahora unificar, dentro de un mismo sistema, su contabilidad en las diferentes diócesis.³ Con el carácter de “Acuerdos tomados en la XXVII Asamblea Plenaria del Episcopado” se da cuenta, a fines de 1977, de los criterios sobre los que se va a asentar la nueva organización económica de la Iglesia de España.⁴ Se recoge aquí como

el B.O. de las Cortes del 14 de noviembre publica la cantidad global que el Estado piensa entregar a la Iglesia, si lo aprueban las Cortes, en el año 1978. Esta cantidad ha de ser entregada a la Iglesia en mensualidades iguales y de forma globalizada... Si comparamos el total de esta dotación con la suma de todos los capítulos que figuraban desglosados en los presupuestos generales del Estado del año 1977, supone un aumento del 20,8 por 100, lo que equivale a 1.064.095.000 pesetas, cantidad que la Asamblea Plenaria quiere reservar para el pago de la cuota patronal de la Seguridad Social del clero diocesano.⁵

Tras la promulgación de la Constitución se firmaron, ya en enero de 1979, una serie de acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede. Uno de ellos se refiere, exclusivamente, a los asuntos económicos. Gira éste en torno a dos principios que se pueden considerar claves:

— El artículo I señala que “la Iglesia Católica puede libremente recabar de sus fieles prestaciones, organizar colectas y recibir limosnas y oblaciones”.

— El artículo II ap. 1 dice: “El Estado se compromete a colaborar con la Iglesia Católica en la consecución de su adecuado sostenimiento económico, con respeto absoluto del principio de libertad religiosa”.

Como se podrá observar, el nuevo acuerdo mantiene el principio de una ayuda mixta del Estado a la Iglesia para su propio sostenimiento económico. Por una parte, se reconoce el derecho de la Iglesia de recaudar libremente los ingresos económicos que precise; por otra, el Estado se compromete a ayudar económicamente a la Iglesia. La diferencia más importante que se aprecia en el texto del nuevo acuerdo es, tal vez, el sistema progresivo de reconversión de la ayuda económica del Estado en una ayuda de los católicos a la Iglesia a través del aparato tributario del Estado. En este sentido es importante observar lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 2 del acuerdo que comentamos:

3 *Id.*, “La nueva organización de la economía de la Iglesia española. Del sistema de piezas a la dotación global (II). Dos objetivos inmediatos: Autonomía y coordinación”, *Ecclesia*, núm. 1861 (1977), p. 27.

4 *Cfr.*, “Acuerdos tomados en la XXVII Asamblea Plenaria del Episcopado”, en *Ecclesia*, núm. 1864 (1977), pp. 23-28.

5 *Ibid.*, p. 23.

Transcurridos tres ejercicios completos desde la firma de este acuerdo, el Estado podrá asignar a la Iglesia Católica un porcentaje del rendimiento de la imposición sobre la renta o el patrimonio neto y otra de carácter personal, por el procedimiento técnicamente más adecuado. Para ello será preciso que cada contribuyente manifieste expresamente en la declaración respectiva su voluntad acerca del destino de la parte afectada. En ausencia de tal declaración, la cantidad correspondiente se destinará a otros fines.

El texto tiene por finalidad sustituir la asignación global del Estado a la Iglesia por una aportación cualificada —todavía sin determinar—, procedente del impuesto, que, establecido con carácter obligatorio para todos los ciudadanos, es, sin embargo, voluntario en lo referente al uso de tal parte.

Es decir, el contribuyente tiene obligación de pagar el impuesto, pero sólo se destinará a la Iglesia si expresamente, así lo declara; en caso contrario, el importe se destinará a otros fines.

La diferencia, pues, con el sistema anterior reside en que, en el pasado, la consignación destinada por el Estado a la Iglesia era detrída de la masa presupuestaria y, por tanto, con una participación de todos los ciudadanos que contribuían, con el pago de los impuestos, a la formación de la masa de ingresos del Estado, sin posibilidad, por su parte, de dar a los mismos un destino diverso al de la consignación eclesiástica. Por ello, puede decirse que, entonces, la aportación del Estado a la Iglesia era realizada por todos los ciudadanos. Aquí radica la principal novedad del cambio producido, ya que la aportación económica derivada de este impuesto a favor de la Iglesia no es una contribución de todos los españoles, sino de los que voluntariamente, y de forma expresa, deseen que su aportación tributaria se destine a fines eclesiásticos.

La previsión que establece la norma citada tuvo una carencia de tres años. Durante ese tiempo se mantuvo el anterior modelo ya que —según dispone el apartado 4 del mismo artículo— “en tanto no se aplique el nuevo sistema, el Estado consignará en sus Presupuestos Generales la adecuada dotación a la Iglesia Católica, con carácter global y único, que será actualizada anualmente”.

Transcurridos los tres años previstos se estableció un nuevo plazo de transición, de otros tres, durante los cuales: “la dotación presupuestaria se aminorará en cuantía igual a la asignación tributaria recibida por la Iglesia Católica”.⁶

Esto significa que el sistema impositivo que entonces se implanta tiene un claro carácter transitorio. Ahora la intención de la Iglesia es crear su propio sistema tributario y “cuando fuera conseguido este propósito, ambas partes se pondrán de acuerdo para sustituir los sistemas de colaboración financiera

6 Acuerdos de 1979, art. 2, ap. 4.

expresada en los párrafos anteriores de este artículo, por otros campos y formas de colaboración económica entre la Iglesia Católica y el Estado”.

El sostenimiento del clero se hace, en cualquier caso, desde 1979, partiendo de los recursos de la Iglesia —propios o procedentes del Estado—, con absoluta libertad para distribuir, y fijar, las asignaciones correspondientes del clero, sin intervención alguna del poder civil en este extremo, con lo que se concluye una etapa histórica iniciada en España en el siglo pasado.

III. UNA NUEVA FASE EN LA DOTACIÓN DEL CLERO: LA LEY 33/1987, RELATIVA A LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1988

En lo referente a la *Asignación tributaria a fines religiosos y otros* —aspecto recogido como quinta Disposición Adicional de la Ley 33/1987— se señala en su número cinco:

Durante el periodo de tres años a que se refiere el párrafo segundo del apartado cuatro del artículo II del Acuerdo citado con la Santa Sede, la dotación presupuestaria a la Iglesia Católica se minorará en la cuantía de la asignación tributaria que aquella reciba en virtud de lo previsto en esta disposición. La minoración se efectuará con cargo al rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en cada ejercicio.

Los recursos percibidos en virtud de este sistema por la Iglesia Católica durante 1988, 1989 y 1990 no serán inferiores a la dotación presupuestaria recibida en 1987, actualizada anualmente.

De este modo se mantiene, en lo que respecta a la fórmula de dotación del clero —y el tipo de cantidades asignadas—, a lo previsto en la etapa anterior. Lo único que cambia —desde un criterio de transitoriedad bien medida— es la naturaleza de los fondos dotacionales de los que se parte. Y es que ahora una cantidad, más o menos importante, de lo percibido, procede de la asignación tributaria recaudada en los impuestos.

A partir de este momento, la Iglesia Católica hispana va a procurar informar, y concientizar, a sus fieles en la conveniencia de que asignen, de forma voluntaria, una parte correspondiente de su tributación al Estado, a las arcas de la propia Iglesia Católica para que tal cantidad no recaiga en otros fines.

El nuevo sistema tiende a concienciar, por otra parte, a los contribuyentes, con su aportación directa, al mantenimiento de los servicios de la Iglesia. Y uno de los mensajes que la organización eclesial va a tener ahora que clarificar a sus fieles es que éste no es un nuevo impuesto sino que, desde el ya existente, cabe manifestar un mínimo margen optativo, por parte de aquel que paga, que puede recaer en el mantenimiento de la Iglesia Católica.

A lo largo de los años venideros va a permanecer, por cierto, el mismo porcentaje encaminado a este fin. Se señala en la citada ley de 1987 —el 0,5239% — y se vuelve a repetir sucesivamente en anualidades consecutivas.

La propia Ley de 1987 señalaba, en un siguiente apartado —el seis—, relativo a la *Asignación tributaria a fines religiosos y otros* que

a partir de 1991 y en tanto operan las previsiones del apartado cinco del artículo II del Acuerdo con la Santa Sede, el sistema de dotación presupuestaria a la Iglesia Católica quedará definitivamente sustituido por el de asignación tributaria. Cada año, la Iglesia Católica recibirá mensualmente, en concepto de entrega a cuenta, una dozava parte de la asignación tributaria correspondiente al penúltimo ejercicio presupuestario anterior. Esta cantidad se regularizará definitivamente cuando se disponga de los datos definitivos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del ejercicio correspondiente.

IV. SITUACIÓN ACTUAL DE LA DOTACIÓN DEL CLERO CATÓLICO. DISPOSICIONES LEGALES POSTERIORES A 1990

En la Ley 31/1 990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, se hace referencia en su disposición adicional tercera, a la *Asignación tributaria a fines religiosos y otros*. Se vuelve, en este caso, a señalar el mismo porcentaje, para tal tipo de cuestión, de los años anteriores: el 0,5239% y se especifica lo siguiente:

La Iglesia Católica recibirá mensualmente, durante 1991, en concepto de entrega a cuenta de la asignación tributaria una dozava parte de la cuota presupuestaria a la Iglesia Católica en 1990. Cuando se disponga de los datos definitivos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente a 1990, se procederá a la regularización definitiva abonándose la diferencia a la Iglesia Católica o, en caso de que las entregas a cuenta hubieran superado el importe de la asignación tributaria, compensando el exceso con el importe de las entregas a cuenta posteriores.

Como puede verse, se mantiene lo ya anunciado en la Ley de 1987 con una diferencia, que consiste en que los pagos fraccionados se hacen teniendo en cuenta el último ejercicio y no el penúltimo, tal como en principio se había previsto.

En lo referente a la misma cuestión, ya en la Ley número 31/1 991, de 31 de diciembre, se vuelve a repetir el texto del año anterior, relativo a las doce mensualidades que se le asignan a la Iglesia Católica, pero se añade, en este caso, un nuevo párrafo:

Las entregas a cuenta, así como la liquidación definitiva que, en su caso, haya de abonarse a la Iglesia Católica, se harán efectivas minorando la cuantía total de la recaudación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del ejercicio correspondiente.

En cualquier caso, la dotación de la Iglesia Católica sigue, en esta nueva fase, regida por los dictados de la Conferencia Episcopal, su natural interlocutora ante el Estado. La legislación presupuestaria estatal ha recorrido ya las etapas previstas desde los acuerdos de 1979 y ahora tan sólo cabe matizar, en este contexto de relación, algunas cuestiones que, en ocasiones, tienen que ver con el clero propiamente dicho, ya en su condición de sujetos que pueden cumplir una función social a remunerar, ya en la de ser, también ellos, contribuyentes.

Desde esa doble faceta cabe citar aquel tipo de exenciones —ya señaladas en los acuerdos de 1979— de las que se ven beneficiados los componentes del clero y, también, las formas a las que atiende el tipo de declaración que tiene que hacer el personal eclesiástico ante el Estado.

En este último extremo cabe citar el cambio que se ofrece desde la Ley 18/1991, desde la que se entienden, con respecto a los años anteriores, de una manera diferente, las percepciones recibidas por los sacerdotes.

En la legislación anterior se entendía el trabajo del clérigo integrado entre las actividades profesionales. Desde ese criterio estaba obligado a hacer declaraciones parciales y tenía retenciones que oscilan entre el 5% de 1986 y el 15% de 1990.

Ha de citarse, sin embargo, en este régimen, una excepción: la significada por aquellos religiosos de órdenes y congregaciones que prestan servicios como profesores en centros concertados sin tener formalmente descrita una relación contractual; en este caso sus ingresos no estaban sujetos a retención, siempre que se diesen dos circunstancias: que no se contabilizasen de forma individual y nominal las cantidades percibidas, y que la entidad titular remita a la administración la relación individualizada de los religiosos que se integren en tal sistema.

La novedad, a partir de enero de 1992, consiste en entender, de forma distinta, los ingresos percibidos en el ejercicio de funciones de ministro o sacerdote de las diferentes confesiones legalmente reconocidas. Ahora están sujetos a la calificación de rendimientos del trabajo y no a la de actividades profesionales. ¿Qué supone el cambio? Facilitar, en lo formal, las declaraciones ante hacienda de este tipo de contribuyentes, que no tienen que hacer declaraciones parciales y, únicamente, han de declarar el rendimiento de su trabajo.

El que, por una parte, la Iglesia se haya hecho cargo, desde la Conferencia Episcopal del clero que la sirve, y el que, por otra parte, sus componentes se integren, como unos ciudadanos más, con una particular profesión, en el sistema contributivo del Estado, ha de valorarse como un indicio más de la normalización de unas relaciones entre ambos poderes, separándose con nitidez lo que es uno y otro.

Falta, sin embargo, un nuevo camino por andar, que se ha previsto, a nivel teórico, pero que está aún sin desarrollar: la total independencia económica de la Iglesia del sistema de recaudación del Estado. Tan sólo cuando se lleve adelante este, hoy, utópico objetivo, podrá concluirse en España, de una forma total, esa enojosa relación de dependencia que la Iglesia Católica tiene aquí con respecto al poder estatal.