

**EN TORNO AL SISTEMA ECONÓMICO DE LAS CONFESIONES
RELIGIOSAS EN LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS
ESPAÑOL E ITALIANO***

Silvia Meseguer Velasco
Universidad Complutense de Madrid

Abstract: This article contains a comparative analysis between the financing systems, both in Italy and Spain, for the main religious confessions in each jurisdiction. We have drawn up a comparison with the Italian system which, although similar to the Spanish system in respect of tax allocation, is superior in some aspects: for example, in order to put into practice the equality, it extends the system to other religious confessions which also have an *intese* with the Italian State.

Keywords: Economic support, tax allocation, Catholic Church and other religious confessions.

Resumen: En este artículo se realiza un análisis comparativo entre los sistemas de financiación de las confesiones religiosas en los ordenamientos jurídicos italiano y español. Se ha acudido a la perspectiva comparada del ordenamiento jurídico italiano por tratarse de un sistema que, si bien inspirado en el sistema español de la asignación tributaria, superó algunas de las deficiencias, entre ellas, la extensión del sistema, en aras al principio de igualdad, a otras confesiones religiosas que tienen firmadas *intese* con el Estado italiano.

Palabras clave: Sostenimiento económico, asignación tributaria, Iglesia católica y otras confesiones religiosas.

SUMARIO: 1. Consideraciones previas.- 2. Aproximación al marco normativo actual.- 3. El sostenimiento económico de la Iglesia católica en Italia.- 3.1. La naturaleza jurídica del “*otto per mille*”. 3.2. Las deducciones de los dona-

* Este trabajo ha sido elaborado durante una estancia de investigación en la Facultad de Derecho Canónico de la Universidad de la Santa Croce (Roma), con la colaboración prestada por el Prof. Martín de Agar y con las aportaciones del Grupo de Investigación del Sostenimiento Económico de la Iglesia Católica (GISIC), que se desarrolla en el Instituto Martín de Azpilcueta de la Universidad de Navarra. Además se ha realizado en el marco del grupo de investigación “Religión, Derecho y Sociedad” de la Universidad Complutense de Madrid, a través de los Proyectos DER 2008-05283 y S2007/HUM-0403.

tivos realizados a favor del Instituto Central. 3.3. Valoración de los resultados obtenidos.- 4. El sostenimiento económico de otras confesiones religiosas.- 5. El sistema de asignación tributaria español.- 6. A modo de conclusión.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

El Canje de Notas entre la Nunciatura Apostólica en España y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, de 22 de diciembre de 2006, ha supuesto un significativo cambio en las relaciones económicas entre el Estado español y la Iglesia católica en referencia a algunos aspectos básicos previstos en el Acuerdo de 3 de enero de 1979, sobre Asuntos Económicos. Como es bien sabido, de un lado, se ha procedido a la sustitución definitiva del sistema provisional de dotación presupuestaria por el de asignación tributaria; con carácter estable y permanente¹; eliminándose el carácter mínimo de los pagos a cuenta. De otro, se ha elevado el coeficiente de asignación tributaria del 0,5239 previsto inicialmente al 0,7 por ciento, a cambio de la renuncia de la Iglesia católica a la exención del IVA en la adquisición de bienes inmuebles y la no sujeción en la adquisición de objetos destinados al culto². Y en fin, se ha reiterado el compromiso de la Iglesia a presentar una Memoria Anual de las cantidades recibidas del Estado a través de la asignación tributaria.

En el momento actual la doctrina ha abordado en diversos estudios una valoración del cambio operado en el sistema del sostenimiento económico de la Iglesia Católica en España³ y por ello, en este artículo se pretende acotar el ámbito de estudio a un análisis del mismo sistema adoptado en ámbitos jurí-

¹ En el Canje de Notas entre el Nuncio Apostólico y el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación se estableció: "1.- El Gobierno español se ha comprometido a la introducción en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de una Disposición Adicional que contempla el sistema de asignación presupuestaria estable. 2.- Por su parte, la Santa Sede estima suficiente dicho compromiso para dar por concluido el proceso de sustitución de la dotación estatal, considerando que el porcentaje de asignación tributaria fijado en el 0,7% del IRPF tiene carácter estable". El texto completo puede consultarse <http://www.conferenciaepiscopal.planalfa.es>.

² Cfr. GIMÉNEZ BARRIOCANAL, F., "Financiación eclesial: Situación actual y perspectivas de futuro", OTADUY, J. y ZALBIDEA, D. (Eds.), *El sostenimiento económico de la Iglesia católica en España*. Nuevo modelo. Instituto Martín de Azpilcueta, Eunsa, Navarra, 2008, p. 131. ORDEN EHA/3958/2006, de 28 de diciembre, por la que se establecen el alcance y los efectos temporales de la supresión de la no sujeción y de las exenciones establecidas en los artículos III y IV del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979, respecto al Impuesto sobre el Valor Añadido y al Impuesto General Indirecto Canario (BOE, de 29 de diciembre).

³ Respecto del sistema de asignación tributaria español y su reciente reforma se puede consultar, sin ánimo exhaustivo, los siguientes trabajos: BLANCO FERNÁNDEZ, M., "La financiación de las confesiones religiosas en el Derecho español: régimen vigente y perspectivas de futuro", en *RGDCDEE 13*, Iustel, febrero 2007. CEBRIÁ GARCÍA, M., "El sistema de asignación tributaria

dicos diversos al español. Con acierto, se han puesto de relieve los beneficios que aporta “la comparación del propio ordenamiento jurídico con otros ordenamientos extranjeros”⁴, y estos beneficios se manifiestan aún más, si cabe, dentro de la disciplina del Derecho Eclesiástico en la que si bien el objeto es común; esto es, el tratamiento jurídico del hecho religioso, la forma de abordarlo será diversa según el sistema de principios informadores adoptados en el tipo de Estado en el que nos encontremos.

De esta forma, desde la perspectiva del criterio elegido por el Derecho del Estado para el sostenimiento económico de las confesiones religiosas dentro de su territorio⁵, recordemos, a grandes rasgos, que podemos distinguir entre los Estados confesionales, en los que la financiación de la Iglesia oficial es asumida por el Estado a través de una dotación anual en los Presupuestos Generales; en la actualidad es el caso de Reino Unido, Dinamarca, Grecia, o en otros tiempos de España. Y por otra parte, los ordenamientos aconfesionales en los que, o bien tienden a una estricta separación entre el Estado y las confesiones religiosas, en los que no existe financiación ni cooperación estatal –Francia o Estados Unidos, por ejemplo–; o bien en virtud del principio de bilateralidad o del principio de cooperación existe una colaboración económica entre el Estado y las confesiones religiosas. Es el caso de Alemania –a través del impuesto religioso–, o de España, Italia y Hungría⁶ a través del sistema de asignación tributaria⁷.

en España. Presente, pasado y futuro”, en *RGDCDEE*, 13, Iustel, febrero 2007. TORRES GUTIÉRREZ, A., “La asignación tributaria y la autofinanciación de las confesiones religiosas en España”, en *RGDCDEE*, 13, Iustel, febrero 2007. GIMÉNEZ BARRIOCANAL, F., La financiación de la Iglesia Católica en España, EDICE, Madrid, 2007. RODRÍGUEZ BLANCO, M. A., “El nuevo sistema de financiación de la Iglesia católica en España”, en *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 15, 2007, pp. 333-352. RODRÍGUEZ BLANCO, M. A., “La asignación tributaria a favor de la Iglesia católica”, en ÁLVAREZ CORTINA, A.-C. y RODRÍGUEZ BLANCO, M. (Coord.), *Aspectos del régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas*, Comares, Granada, 2008, pp. 123-140. MESEGUER VELASCO, S., “A propósito de la reforma del sistema de asignación tributaria: hacia el sostenimiento económico de las confesiones religiosas”, en *RGDCDEE*, 22, Iustel, enero 2010. Resulta muy útil la obra colectiva coordinada por los profesores OTADUY, J. y ZALBIDEA, D., *El sostenimiento económico de la Iglesia católica en España. Nuevo modelo*. Instituto Martín de Azpilcueta, Eunsa, Navarra, 2008.

⁴ MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *Religión, Derecho y Sociedad. Antiguos y nuevos planteamientos en el Derecho Eclesiástico del Estado*. Comares, Granada, 1999, p. 243.

⁵ ROCA, M. J., “Sistemas de financiación de la Iglesia Católica en España”, *La financiación de la Iglesia católica en España*. ROCA, M. J. (Ed.), Fundación A. Brañas. Santiago de Compostela, 1994, pp. 17-22.

⁶ El artículo 4 del Acuerdo con la Santa Sede, de 20 de junio de 1997, dispone: “*El Estado húngaro asegura que por ley las personas físicas, a partir del 1 de enero de 1998, puedan destinar el 1,1% de su IRPF progresivo a favor de la Iglesia de su elección o bien de un fondo estatal especial*”.

⁷ Cfr. ROBBERS, G. “Estado e Iglesia en la Unión Europea”, *Estado e Iglesia en la Unión Europea*. ROBBERS, G. (Ed.), Facultad de Derecho, Servicio de Publicaciones, Universidad

Evidentemente, el panorama que se nos muestra es complejo. De ahí que, en nuestro análisis, sigamos un criterio selectivo tratando simplemente de confrontar el sistema español con alguno de los sistemas más cercanos al nuestro. Por este motivo, hemos elegido Italia ya que el sistema de asignación tributaria es similar al español, con una serie de rasgos comunes⁸ pero también con algunas distinciones que, sin duda, desde una perspectiva comparada lo enriquecen. Nos referimos, por ejemplo, a la cuestión relativamente pacífica de la naturaleza jurídica del *otto per mille* por ser un sistema respetuoso con los principios de libertad religiosa e igualdad, cuestión no tan pacífica para la doctrina española; a la forma de sostenimiento del culto; a la distribución de las cantidades no asignadas en proporción a las elecciones realizadas y, sobre todo, a la extensión del sistema a otras confesiones religiosas que tienen firmados acuerdos con el Estado italiano.

En fin, el objetivo del trabajo lo hemos acotado al análisis del sistema del “*Otto per mille*” italiano y del sistema de asignación tributaria español⁹. El estudio comparativo facilitará una valoración sobre el actual sistema de asignación tributaria español que se debe realizar dentro del marco de los principios constitucionales que inspiran las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas; pondrá de relieve algunos de los problemas pendientes de solución y, por supuesto, permitirá sentar pautas de acercamiento a lo mejor del sistema italiano.

2. APROXIMACIÓN AL MARCO NORMATIVO ACTUAL

Sin detenernos en las tres grandes fases históricas por las que han transitado las relaciones Iglesia-Estado en Italia, es conveniente precisar que el

Complutense, Madrid, 1996, p. 332. Un estudio comparativo de los diversos modelos europeos se realiza también en AA.VV., “Il Finanziamento delle comunità religiose in Europa: modelli e prospettive”, en *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, número 1, aprile 2006.

⁸ No olvidemos que “la doctrina italiana ha puesto de manifiesto cierta querencia al modelo español”. PALOMINO LOZANO, R., *Religión y Derecho Comparado*, Iustel, 2009, p. 357. Y esta querencia se refleja no sólo en el ordenamiento italiano, sino que el sistema de las relaciones Iglesia-Estado español ha sido relevante también para aquellos países que han transitado desde regímenes autoritarios a otros democráticos. Cfr. COLE DURHAM, W., “La importancia de la experiencia española en las relaciones Iglesia-Estado para los países en transición”, *Estado y Religión en la Constitución española y en la Constitución Europea*, MARTÍNEZ-TORRÓN, J. (Ed.), Comares, Granada, 2006, pp. 43 y ss.

⁹ Un estudio completo puede leerse en MORÓN PÉREZ, C., “La financiación pública de las confesiones religiosas en Italia y en España. Un estudio de Derecho Comparado”, en *RGDCDEE 18*, Iustel, 2008. Y respecto de los beneficios fiscales, CEBRÍA GARCÍA, M., “Los beneficios fiscales de las confesiones religiosas en Italia”, en *Anuario de la Facultad de Derecho*, Vol. 18, 2000, pp. 139-157.

proceso de secularización de las instituciones y de la vida pública provocada por la unificación italiana —en los años 1860-1870—¹⁰, se mantiene hasta que se firman los Pactos de Letrán, el 11 de febrero de 1929.

A partir de este momento, y desde la perspectiva de las relaciones económicas entre el Estado italiano y la Iglesia católica, se reestablece la cooperación entre ambas instituciones y el Estado se encuentra obligado a concederle subvenciones periódicas en compensación a los bienes que le habían sido previamente confiscados. Estas subvenciones se aplicarán al culto y al servicio de iglesias y, sobre todo, a la reconstrucción de templos, casas rectorales y seminarios. Además, el Estado se comprometió a suplir la falta de recursos del clero con cura de almas a través del denominado “*supplemento di congrua*”¹¹, a través de contribuciones estatales entregadas mensualmente a aquellos párrocos y canónigos cuya renta beneficiar resultase insuficiente.

Transcurrido un tiempo, este sistema resultó inadecuado¹²; no obstante, se mantuvo hasta la Constitución Republicana de 27 de diciembre de 1947, en la que se proclama el principio de libertad religiosa como eje inspirador sobre el que gravitan las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas. A partir de ese momento, y aún manteniéndose vigente el Concordato de Letrán de 1929, en los artículos constitucionales se establecen los principios informadores de las relaciones Iglesia-Estado. Destacan especialmente, entre otros, la proclamación de la independencia y soberanía del Estado italiano y la Santa Sede, así como el compromiso de respeto y el principio de colaboración entre ambas instituciones¹³; el reconocimiento que sus relaciones se regulan por los Pactos de Letrán, o por los pactos que resulten de su modificación¹⁴; la igual

¹⁰ Sobre los aspectos políticos de la unificación italiana, véase MARGIOTTA BROGLIO, F., “La peculiaridad de las relaciones entre la Santa Sede y el Estado italiano”, en *Iglesia católica y relaciones internacionales*, MARTÍN, M^a M., SALIDO, M., VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, J. M^a. (Eds.), Actas del III Simposio Internacional de Derecho Concordatario. Almería 7-9 de noviembre de 2007, Comares. Granada, 2008, pp. 15-19.

¹¹ Sobre la naturaleza jurídica del suplemento de congrua, vid. FINOCCHIARO, F., *Diritto Ecclesiástico*, 3^a Ed., Zamchelli, Bologna, 1990, pp. 211-212. MORÓN PÉREZ, C., “La financiación pública de las confesiones religiosas en Italia...”, *cit.*, pp. 8-9.

¹² Las razones aducidas por Rivella son fundamentalmente dos. De un lado, la cantidad del “*supplemento di congrua*” resultó insuficiente por el elevado coste de la vida y no era extensible a todo el clero, quedaban excluidos los vicarios parroquiales, los oficiales de las curias diocesanas y los sacerdotes adscritos al Seminario. De otro, porque suponía una situación de privilegio para la Iglesia Católica incompatible con los principios constitucionales. RIVELLA, M., “Financiación de la Iglesia. El modelo italiano”, en OTADUY, J. y ZALBIDEA, D. (Ed.), *Sostenimiento económico de la Iglesia católica en España*, Eunsa, Pamplona, 2008, p. 78.

¹³ El artículo 1 del texto constitucional dispone: “*La República italiana y la Santa Sede reafirman que el Estado y la Iglesia católica son, cada uno en su orden, independientes y soberanos, comprometiéndose al pleno respeto de tal principio en sus relaciones y a la recíproca colaboración para la promoción del hombre y el bien del país*”.

¹⁴ El artículo 7 de la Constitución expone que: “*El Estado y la Iglesia católica, cada uno en su*

libertad entre todas las confesiones religiosas¹⁵; la libertad de organización de éstas según sus estatutos¹⁶; y la proclamación del principio de bilateralidad que permite en algunas cuestiones legislar conjuntamente al Estado y a las confesiones religiosas¹⁷, y que se concretará en una ley firmada por el representante de la confesión religiosa de que se trate.

Pues bien, partiendo entonces de que el sistema constitucional italiano pretende garantizar la libertad y la igualdad religiosa respecto de todos los ciudadanos y, que específicamente para las confesiones religiosas, recoge la “igual libertad” que no la igualdad; en la práctica, se suceden diferencias entre el tratamiento normativo de los acuerdos con las confesiones religiosas y, por tanto, en los derechos reconocidos a los individuos. Nos referimos, en concreto, a los diversos niveles en los que se han plasmado las relaciones pacticias entre el Estado italiano y las confesiones religiosas que incidirá en el tipo de colaboración económica.

De esta forma, se distinguen tres niveles en el sistema de las relaciones Iglesia-Estado¹⁸. En primer lugar, la Iglesia católica ocupa una posición preferente motivada por su importante tradición histórica y por el gran número de fieles; goza de personalidad jurídica de Derecho público. Esta posición prominente se halla refrendada por el Acuerdo de Villa Madama de 1984, que tiene naturaleza jurídica de Tratado Internacional¹⁹.

En segundo lugar, las confesiones religiosas que, a tenor del citado artículo 8.3 de la Constitución y del principio de bilateralidad, han estipulado acuerdos con el Estado italiano, denominados *intese*²⁰. Han firmado *intese*, por *propio orden, son soberanos e independientes. Sus relaciones se regulan en los Pactos de Letrán. Las modificaciones de los pactos, aceptadas por las dos partes, no requieren el procedimiento de revisión constitucional*”.

¹⁵ El artículo 8.1 establece que “*Todas las confesiones religiosas serán igualmente libres ante la ley*”.

¹⁶ El artículo 8.2 añade: “*Las confesiones religiosas distintas de la católica tienen derecho a organizarse según sus propios estatutos, siempre que no contradigan el ordenamiento jurídico italiano*”.

¹⁷ El artículo 8.3 dispone: “*Sus relaciones con el Estado se regularán por ley, sobre la base de un acuerdo con el representante correspondiente*”. Cfr. AMÉRIGO CUERVO-ARANGO, F., *La financiación de las confesiones religiosas en el derecho español vigente*, UNED Ediciones, Madrid, 2006, p. 200.

¹⁸ Seguimos en este punto la clásica distinción que hace Ferrari sobre el grado de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas. Cfr. FERRARI, S., “Estado e Iglesia en Italia”, en ROBBERS, G. (Ed.), *Estado e Iglesia en la Unión Europea*, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1996, p. 177.

¹⁹ Sobre el carácter de Tratado internacional del Acuerdo, vid. FINOCCHIARO, F., *Diritto Ecclesiastico*, cit., pp. 97-98; VITALE, A., *Corso di Diritto Ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, 5^a Ed., Dott. A. Giuffrè Editare, Milano, 1989.

²⁰ Sobre la naturaleza jurídica de las *intese*, vid. MARTÍN SÁNCHEZ, I., “La naturaleza jurídica de los acuerdos mencionados en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa y su posición en el sistema de fuentes en el Derecho eclesiástico del Estado”, en *RGDCDEE*, 7, Iustel, enero 2005, p. 10.

orden cronológico, la Mesa Valdense y los metodistas²¹, las Iglesias Cristianas Adventistas del Séptimo Día²², la Asociación Religiosa de las Asambleas de Dios en Italia²³, la Unión de las Comunidades Hebreas de Italia²⁴, la Unión Cristiana Evangélica Baptista de Italia²⁵ y la Iglesia Evangélica Luterana en Italia²⁶.

En el último nivel, se encuentran las confesiones religiosas que, a pesar de constituir un número importante, se caracterizan por no tener firmados acuerdos de ningún tipo con el Estado italiano. Estas confesiones se rigen por la Ley núm. 1159 de 1929, desarrollada por el Real Decreto de 28 de febrero de 1930, y por las normas comunes relativas al Derecho de asociaciones²⁷.

En consecuencia, las relaciones entre el Estado italiano y las confesiones religiosas se establecen, por aplicación del principio constitucional de bilateralidad, a través de acuerdos o convenios, pero sin desconocer las especificidades o características propias de cada confesión religiosa. Para Margiotta, el texto constitucional ha establecido “una estrategia y un mecanismo de gestión bilateral de la diversidad religiosa inspirado en el respeto al pluralismo religioso (hoy de multiculturalidad), y en la fidelidad al principio supremo de la laicidad, integrador de las diferencias”²⁸. Y el mismo autor continúa señalando que “se ha producido, gracias a una sustancial uniformidad de las cláusulas de cada acuerdo, una suerte de derecho común de la igualdad, libertad y diversidad religiosas, que ha aproximado, con las inevitables diferencias, el régimen de los cultos minoritarios al de la mayoritaria Iglesia católica”²⁹.

Esta uniformidad, o “la tendencial igualdad del tratamiento de todas”³⁰, se ponen de manifiesto también desde la perspectiva que aquí nos interesa del

²¹ Acuerdo de 21 de febrero de 1984, aprobado por la Ley núm. 449, de 11 de agosto de 1984. El Acuerdo de modificación es de fecha de 25 de enero de 1993, aprobado por la Ley núm. 409, de 5 de octubre de 1993. La última modificación se ha producido –como más adelante estudiaremos– en fechas recientes.

²² El Acuerdo se firmó el 29 de diciembre de 1986 y fue aprobado por la Ley núm. 516, de 22 de noviembre de 1988.

²³ Acuerdo de 29 de diciembre de 1986, aprobado por la Ley núm. 517, de 22 de noviembre de 1986.

²⁴ Acuerdo de 27 de febrero de 1987, aprobado por la Ley núm. 101, de 8 de marzo de 1989.

²⁵ Acuerdo de 29 de marzo de 1993 aprobado por la Ley núm. 161, de 12 de abril de 1995.

²⁶ Acuerdo del 20 de abril de 1993, aprobado por la Ley núm. 520, de 29 de noviembre de 1995.

²⁷ Esta situación ha sido objeto de críticas. Se ha puesto de manifiesto que “los poderes públicos gozan de excesiva discrecionalidad, para decidir si aceptan o rechazan las propuestas, provenientes de una confesión religiosa, de abrir las negociaciones con vistas a la conclusión de una *intesa*”. FERRARI, S., “Estado e Iglesia en Italia”, *cit.*, p. 178.

²⁸ MARGIOTTA BROGLIO, F., “La peculiaridad de las relaciones entre la Santa Sede y el Estado italiano”, *cit.*, p. 21.

²⁹ *Ibidem*, p. 21.

³⁰ BERTOLINO, R., “La financiación de las confesiones religiosas en Italia”, en ROCA, M. J., (Ed.), *La financiación de la Iglesia católica en España*, Fundación A. Brañas, Santiago de Compostela, 1994, p. 102.

sostenimiento económico de las confesiones religiosas. En efecto, el régimen económico de la Iglesia católica, descansa en dos pilares: la asignación tributaria a través del “*otto per mille*” y las deducciones de los donativos realizados a favor del sostenimiento del clero de la Iglesia Católica, con un límite bastante reducido. Respecto de las confesiones religiosas con *intese*, la cooperación económica se produce de forma similar a la prevista para la Iglesia católica. De un lado, se establece el mecanismo de la asignación tributaria a la confesión religiosa en cuestión, aunque se limita la afectación del destino que se le puede dar a los fondos obtenidos a través del “*otto per mille*”. De otro, se prevé la deducción de los donativos o liberalidades realizadas a favor de la confesión religiosa, con el mismo límite que en el supuesto de la Iglesia católica. Y por último, las confesiones religiosas que no tienen firmados acuerdos –es el caso de los musulmanes o de los Testigos de Jehová– y que, en consecuencia, no pueden tener acceso al reparto del “*otto per mille*” del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ni a las deducciones de los donativos a favor de las confesiones religiosas. En este caso, sólo pueden optar a los beneficios previstos por la Ley núm. 1159 de 1929, que equipara los fines de culto a los fines benéficos y educativos, por lo que permite que las asociaciones de culto disfruten de los beneficios fiscales previstos para las entidades benéficas.

A continuación, centraremos la atención, en el sistema del sostenimiento económico vigente para la Iglesia católica y, después, en el sistema previsto –muy similar y en el que sólo resaltaremos las diferencias– para el resto de las confesiones religiosas con acuerdos de cooperación con el Estado italiano.

3. EL SOSTENIMIENTO DE LA IGLESIA CATÓLICA EN ITALIA

3.1. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL “OTTO PER MILLE”

Diversas razones –las orientaciones surgidas del Concilio Vaticano II y la supresión del sistema benefical en el Código de Derecho Canónico de 25 de enero de 1983, entre otras– aceleraron la reforma del sistema de financiación de la Iglesia católica en Italia³¹. En consecuencia, el 18 de febrero de 1984 se firmó el Concordato de Villa Madama entre el Estado italiano y la Iglesia católica que sustituyó definitivamente al Pacto de Letrán de 1929, y en el que una de las novedades más significativas fue el cambio del sistema de financiación de la Iglesia católica en Italia.

La cuestión adquirió una relativa importancia y, con este fin, se creó una Comisión Mixta con representantes del Estado y de la Iglesia Católica –a tenor

³¹ Sobre las obligaciones financieras del Estado en relación con la Iglesia católica, vid. SANTOS DÍEZ, J.L. “La asignación tributaria para fines religiosos en Italia”, en CORRAL, C. (Ed.), *La asignación tributaria para fines religiosos*. Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 1989, pp. 92-94.

del artículo 7.6 del Acuerdo— para la revisión del sistema de financiación, que dio como resultado el Protocolo de 15 de noviembre de 1984, que contiene la “Aprobación de las Normas sobre las entidades y bienes eclesiásticos en Italia y sobre la revisión de los compromisos financieros del Estado italiano y de sus intervenciones en la gestión patrimonial de las entidades eclesiásticas”. Las normas de la Comisión se hicieron ejecutivas con la Ley ordinaria núm. 222, de 20 de mayo de 1985³², que en los artículos 47, 48 y 49 establecen el sistema de la asignación tributaria del “otto per mille” del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPEF, *Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche*); y en el artículo 46, las normas relativas a las deducciones fiscales de los donativos realizados para el sustento económico del clero a través del Instituto Central.

La metodología elegida para analizar el funcionamiento del sistema del “otto per mille”, implica abordar las analogías y diferencias con el sistema español de la asignación tributaria. Desde esta aproximación destaca, en primer lugar, que al igual como anteriormente había ocurrido en España, el sistema no se estableció de forma automática³³; por el contrario, se determinó un periodo transitorio de tres años, necesario para conocer el número de las asignaciones expresadas por los contribuyentes³⁴. Durante esta fase, el Estado anticipaba a la Iglesia católica la cantidad anual que necesitaba a través de una cuota, en el momento en el que las asignaciones se daban a conocer³⁵. Para los tres primeros años, el anticipo del Estado italiano a la Iglesia católica fue de 210 millones de euros. En realidad, esta cifra representó la cantidad entregada a la Conferencia Episcopal Italiana en 1989, último año en el que estuvo

³² Los textos pueden verse en BOTTA, R., *Códice di Diritto Ecclesiastico*, Piróla Editore, Milano, 1990; y en Anuario de *Derecho Eclesiástico del Estado español*, vol. 1, 1985, pp. 574 y ss.

³³ El artículo 47 dispone: “Las sumas que deban ser entregadas, de conformidad, con las presentes normas, desde el 1 de enero de 1987 y hasta todo el 1989, a la Conferencia Episcopal Italiana y al Fondo de Edificios de Culto, serán inscritas en los correspondientes capítulos del presupuesto del Ministerio del Tesoro.

A partir del año fiscal de 1990, una cuota igual al 8 por 1000 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, liquidada por la Administración en base a las declaraciones anuales, se destinará, en parte, a finalidades de interés social o de carácter humanitario bajo la directa gestión estatal y, en parte, a finalidades de carácter religioso bajo la gestión directa de la Iglesia Católica”. Y añade: “Para los años fiscales de 1990, 1991 y 1992 el Estado entregará, antes del mes de marzo de cada año, a la Conferencia Episcopal Italiana, a título de anticipo y, salvo compensación, antes del mes de junio de 1996, una suma igual a la contribución entregada a la misma en el año 1989, de conformidad con el artículo 50”.

³⁴ Sobre las distintas fases, véase VEGAS, G., *Spesa pubblica e confessioni religiose*, Cedam, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Padova, 1990, pp. 94-95.

³⁵ Sobre el periodo transitorio entre el abandono del sistema de dotación presupuestaria y el de inicio de una etapa nueva de autonomía financiera de la Iglesia católica, vid., SANTOS DÍEZ, J.L., “La asignación tributaria para fines religiosos en Italia”, *cit.*, pp. 101-103.

vigente el sistema anterior. Finaliza, entonces, la fase de dotación presupuestaria a cargo de los Presupuestos Generales del Estado italiano.

En 1993, se inicia la etapa siguiente de dotación presupuestaria y asignación tributaria³⁶, y en la que tras la concienciación a los fieles católicos sobre su deber de contribuir con el sostenimiento económico de la Iglesia a través de campañas publicitarias, el importe del “*otto per mille*” resultó equivalente a la cuota atribuida por los contribuyentes a la Iglesia Católica en el año 1990. La cuota del ejercicio fiscal de 1994 se correspondía con la asignación del año 1991 y así sucesivamente. En 1996, se inició la regularización de los primeros saldos ordinarios y, a partir de ese momento, se estabilizó el sistema actual de asignación tributaria exclusiva a través del mecanismo del “*otto per mille*”.

El sistema de funcionamiento, al menos en cuanto a la voluntariedad de la asignación tributaria se refiere, es similar al sistema español. La asignación a favor del “*otto per mille*” italiano no significará, en ningún caso, la pertenencia a una confesión religiosa determinada. Se funda en un principio democrático, “abierto” a la voluntad de los contribuyentes que pueden destinar la cuota a una confesión religiosa determinada o a favor del Estado³⁷. Los contribuyentes italianos, católicos o no, deciden si quieren o no destinar una cuota equivalente al “ocho por mil” (0,8%) de su Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para que se destine a la financiación de las actividades religiosas o benéficas de la Iglesia Católica, tales como las exigencias del culto de la población, sustentación del clero, intervenciones caritativas a favor de la colectividad nacional o de los países del Tercer Mundo; o si prefieren asignarla a finalidades sociales o asistenciales del Estado tales como intervenciones extraordinarias para el hambre en el mundo, calamidades naturales, asistencia a refugiados o conservación de bienes culturales³⁸. Otra posibilidad, como más adelante estudiaremos, es destinarla a otras confesiones religiosas que tienen firmados acuerdos de cooperación con el Estado italiano.

Al igual que ocurre en España, el “*otto per mille*” no se configura como un impuesto ya que no altera la capacidad contributiva del ciudadano, no incrementa la presión fiscal del contribuyente y no tiene fuerza coactiva; el Estado se limita a asumir la figura de sustituto del impuesto de la Iglesia³⁹.

³⁶ En las Normas citadas se dispone que “a partir del año fiscal de 1993 el Estado entregará anualmente, antes del mes de junio, a la Conferencia Episcopal italiana, a título de anticipo y salvo anticipación antes del mes de enero del tercer periodo impositivo siguiente, una suma calculada sobre el importe líquido por la Administración, sobre la base de las declaraciones anuales relativas al tercer periodo impositivo precedente con destino a la Iglesia Católica”.

³⁷ CARDIA, C., “Otto per mille e offerte deducibili”, en BOLGIANI, I., (Ed.), *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose. L'esperienza di un ventennio (1985-2005)*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 225.

³⁸ Cfr. artículo 48 de la Ley núm. 222, de 20 de mayo de 1985.

³⁹ VEGAS, G., *Spesa pubblica e confessioni religiose*, cit., pp. 102-104.

Tampoco es un recargo del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, no modifica la cuantía final del impuesto que debe liquidar el ciudadano, no se suma al IRPF como una aportación especial de los católicos italianos –o los contribuyentes de otras confesiones religiosas–. Funciona como un supuesto específico de afectación parcial de rendimientos impositivos concretos⁴⁰ que, si bien supone una excepción al principio de no afectación del destino de los tributos que los contribuyentes –teniendo en cuenta su capacidad económica– deben sufragar a los gastos generales del Estado, permite determinar la preferencia de los contribuyentes por un determinado gasto público. En este caso concreto, los fines propios de culto, el sostenimiento del clero o las necesidades caritativas nacionales o a favor del Tercer Mundo. Además, esta afectación se puede dirigir a los fines asistenciales de otras confesiones religiosas con *intese* o a los fines propios del Estado.

Encontramos entonces algunas diferencias en cuanto al destino de la afectación de los fines respecto del sistema español. En ambos casos, la afectación de los rendimientos impositivos concretos se destina a los fines religiosos universales de la Iglesia católica –que se enumeran en el canon 1254 del CIC: sustentación del clero y sagrado apostolado, ejercicio de la caridad y servicio de apostolado–. No obstante, en el caso del ordenamiento jurídico italiano se especifican expresamente los fines a los que se destinan, frente al sistema español en el que se hace referencia a la Iglesia católica y a otros “fines de interés social”⁴¹.

⁴⁰ Sobre la naturaleza jurídica de la asignación tributaria, desde el punto de vista de la doctrina española, se pueden consultar –entre otros– los siguientes estudios: MARTÍN SÁNCHEZ, I., “Marco Normativo. Interpretación del Acuerdo sobre Asuntos Económicos”, en OTADUY, J. y ZALBIDEA, D. (Ed.) *El sostenimiento económico de la Iglesia católica en España. Nuevo modelo*, Instituto Martín de Azpilcueta, Eunsa, Navarra, 2008, pp. 40 y ss. ALBIÑANA, J.L., “Configuración al presente y de futuro del sistema de dotación a la Iglesia”, en CORRAL, C. (Ed.), *La asignación tributaria para fines religiosos*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 1989, p. 60. GONZALO Y GONZÁLEZ, L., “Contribución estatal a la financiación de las necesidades económicas de la Iglesia católica, de los partidos políticos y centrales sindicales y de otras instituciones y fines de interés social en España”, en CORRAL, C. (Ed.), *La asignación tributaria para fines religiosos*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 1989, p. 88. CAZORLA PRIETO, L., “La asignación tributaria de la Iglesia católica en el marco de las relaciones económicas entre el Estado español y la Santa Sede”, en CORRAL, C. (Ed.), *La asignación tributaria para fines religiosos*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 1989, p. 31. GIMENÉZ BARRIOCANAL, F., “Financiación eclesial: Situación actual y perspectivas de futuro”, *cit.*, p. 114.

⁴¹ El artículo 2 del Real Decreto 825/1988, de 15 de julio, precisó que se considera como fines de interés social, a los efectos de la asignación tributaria, “los programas de cooperación y voluntariado sociales desarrollados por la Cruz Roja Española y otras Organizaciones no gubernamentales y entidades sociales, siempre que tengan ámbito estatal y carezcan de fin de lucro, dirigidos a ancianos, disminuidos físicos, psíquicos o sensoriales, personas incapacitadas para el trabajo o incurso en toxicomanía o drogodependencia, marginados sociales y, en general, a actividades de solidaridad social ante situaciones de necesidad. Asimismo, tendrán la consideración de fines

Además en el sistema español, en el caso de no seleccionar ninguna opción, la cantidad correspondiente se destinará a los fines generales del Estado. En Italia, por el contrario, las cantidades no asignadas –a la Iglesia católica, al Estado o a otras confesiones religiosas– se repartirán en proporción a la elección realizada durante ese ejercicio por los contribuyentes. Se trata de un matiz que tiene una gran repercusión económica ya que supone un aumento considerable de las cantidades que la Iglesia católica recibe al ser la que tiene un mayor número de asignaciones. Esta medida, rechazada por determinadas confesiones religiosas⁴², ha sido objeto de críticas por la doctrina italiana por entender que, en este caso, sí que se está conculcando el principio de igualdad, e incluso, el de laicidad. En efecto, si entendemos que el sistema descansa en la libre voluntad de los contribuyentes de asignar o no a cualquiera de las confesiones religiosas que tienen firmados acuerdos con el Estado⁴³, no se puede entender que las cantidades no asignadas “libremente” por los contribuyentes, “las elecciones no expresadas”⁴⁴, se deben repartir en la misma proporción que los contribuyentes que han realizado las asignaciones expresamente. Parece que hubiera sido más conveniente, teniendo en cuenta el principio de libertad religiosa, que el legislador hubiera previsto que en estos casos las cuotas no asignadas se destinen a los fines generales del Estado o a fines sociales gestionados por el Estado, en los que también tendrán cabida las confesiones religiosas⁴⁵.

3.2. LAS DEDUCCIONES DE LOS DONATIVOS REALIZADOS A FAVOR DEL INSTITUTO CENTRAL

Mención especial requiere el sostenimiento del clero. Es sabido que el sostenimiento del clero en Italia⁴⁶, se articula a través fundamentalmente del

de interés social los programas y proyectos que las mencionadas organizaciones realicen en el campo de la cooperación internacional al desarrollo en favor de las poblaciones más necesitadas de los países subdesarrollados. (BOE nº 180, de 28 de julio de 1988).

⁴² Más adelante, estudiaremos el caso específico de las confesiones religiosas que hasta hace muy poco tiempo rechazaban que se les adjudicasen estas cantidades en la proporción que habían marcado sus fieles, y estas cantidades se trasladaban directamente al Estado.

⁴³ En el mismo sentido, BERTOLINO, R., “La financiación de las confesiones religiosas...”, *cit.*, p. 118.

⁴⁴ FERRARI, S., “Estado e Iglesia en Italia”, *cit.*, p. 186.

⁴⁵ BERTOLINO, R., “La financiación de las confesiones religiosas...”, *cit.*, p.119.

⁴⁶ Se prevé en el artículo 24 de la Ley 222/1985, de 20 de mayo: “*En las regiones donde aún existen beneficios propiamente dichos, corresponde determinar su régimen a la Conferencia Episcopal, según normas establecidas de acuerdo con la Sede Apostólica y aprobadas por ésta, de manera que las rentas e incluso, en la medida de lo posible, la misma dote de los beneficios pasen gradualmente a la institución de que se trata en el canon 1274.1*” y que hace referencia a “*un instituto especial que recoja los bienes y oblaciones para proveer conforme al c. 281 a la sustentación de los clérigos que prestan un servicio en las diócesis, a no ser que se haya establecido otro modo de establecer esta exigencia*”.

Instituto Diocesano para el Sostenimiento del Clero (*Istituto Diocesano per il Sostentamento del Clero* (I.D.S.C.) que se dota por la Conferencia Episcopal Italiana⁴⁷, y que presenta unas características propias respecto del sistema adoptado en otros países europeos en los que no se aprecia una involucración tan específica por parte del Estado⁴⁸. Se trata de un sistema mixto o híbrido en el que, sin olvidar la corresponsabilidad de los fieles⁴⁹, lo más característico es que las dotaciones para esta partida se obtienen a través de diversas fuentes, principalmente de las cantidades obtenidas del “*otto per mille*” y de los donativos de los fieles.

Respecto de los donativos realizados a favor del Instituto Central para el sostenimiento del clero⁵⁰, desde que se produce el cambio de sistema en el año 1990, se prevé que el mantenimiento del clero –la retribución de los 39.000 sacerdotes que están al servicio de las Diócesis– quede en manos de los fieles. Por este motivo, y con la intención de incentivar las donaciones o suscripciones periódicas a favor del clero, se dispone que “*a partir del periodo impositivo de 1989, las personas físicas podrán deducir de su propia renta las liberalidades en dinero, hasta un importe de dos millones de liras, en favor del Instituto central para la sustentación del clero de la Iglesia católica italiana. Las modalidades correspondientes serán determinadas mediante Decreto del Ministerio de Finanzas*”⁵¹.

⁴⁷ Se trata de un derecho que tienen a percibir un subsidio a través de las diócesis para sufragar los gastos propios derivados del ejercicio de su ministerio. Se le da autonomía a la Conferencia Episcopal Italiana para que sea ella la que determine la cuantía de la remuneración. En los artículos 21 y siguientes de la Ley núm. 222, de 20 de mayo de 1985 se regulan los organismos creados para que, a través de ellos, se canalice la financiación de la Iglesia católica. Estos organismos serán el Instituto Central para la sustentación del clero y los Institutos diocesanos e interdiocesanos. Tanto uno como otros gozarán de personalidad jurídica, y tienen como finalidad primordial proveer al digno sostenimiento de los eclesiásticos que prestan sus servicios en las Diócesis⁸

⁴⁸ Sobre la remuneración del clero en otros países europeos, vid., FLORIS, P., “La remunerazione del clero”, en BOLGIANI, I. (Ed.), *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose. L'esperienza di un ventennio (1985-2005)*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 253-297. CIANITO, C., *Le risorse del culto. Finanziamento e sostentamento del clero nelle Chiese anglicane in Gran Bretagna*, Università di Firenze, Reprint Series n. 39, 2005, pp. 34 y ss. FERRARI, S., “L'esperienza inglese”, en CASIRAGHI, A. (a cura di) *Il nuovo regime giuridico dei beni e degli enti ecclesiastici*, Milano, 1993, pp. 94 y ss.

⁴⁹ Sobre la corresponsabilidad de los fieles vid. RIVELLA, M., “I fondamenti della corresponsabilità ecclesiale”, RIVELLA, M., (Ed.), *Partecipazione e corresponsabilità nella chiesa*, Ancora, Milano, 2000, pp. 11-22.

⁵⁰ BURGAZZI, C. “*Il sostentamento del clero*”, ATS Italia Editrice, Pontificia Università Lateranense, Roma, 2002, pp. 215-276. Este libro analiza el sostenimiento del clero en la comunidad eclesial originaria, en la reforma tridentina, en el Código de 1917, en los principios del Concilio Vaticano II y, finalmente, la regulación del Código de Derecho Canónico. A continuación, aborda un análisis del sostenimiento del clero en los países europeos, dedicándole una atención especial a Italia y España.

⁵¹ Cfr. artículo 46 de la Ley n. 222, de 20 de mayo de 1985.

En la actualidad, las desgravaciones fiscales previstas en la base imponible del IRPF del contribuyente tienen un límite de alrededor de 1032,91 euros –en un principio, esta cantidad se refería a dos millones de liras al año–. Y quizás, la limitación del porcentaje, que no tiene casi reflejo en el importe total de la cuantía del impuesto, es una de las razones que ha provocado que en los últimos tiempos estas aportaciones hayan disminuido considerablemente, a pesar que se trata de una cuestión –la remuneración del culto en Italia– que pasa por una etapa de estabilidad, en palabras de Floris, “casi de serenidad”⁵².

En cuanto al derecho español⁵³, la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo⁵⁴, que sustituyó a la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, ha mejorado el sistema de deducciones, elevando la deducción del 25% de la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas sobre el importe total donado y estableciendo como límite deducible el 10% de la base imponible⁵⁵. Esta deducción, similar a la prevista en el artículo 46 de la Ley núm. 222 italiana, no lo es tanto. La normativa española al respecto es más amplia, las ventajas fiscales se aplican a todos los entes sin fin de lucro que cumplen los requisitos previstos en la Ley de Fundaciones, siendo uno más las entidades religiosas⁵⁶, tanto de la Iglesia católica como de otras confesiones religiosas minoritarias⁵⁷. Por el contrario, la norma italiana es más restringida ya que se aplica exclusivamente a los dona-

⁵² FLORIS, P., “La remunerazione del clero”, *cit.*, p. 253.

⁵³ MARTÍN GARCÍA, M. M^a., “Aproximación a la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos fiscales al Mecenazgo desde el punto de vista del Derecho Eclesiástico del Estado”, en *RGDCDEE*, 2, Justel, 2003. RODRÍGUEZ BLANCO, M. A., “Las confesiones religiosas en el marco del régimen jurídico del Mecenazgo”, Madrid, Edisofer, 2005. MANTECÓN SANCHO, J., “Las fundaciones religiosas”, en ÁLVAREZ CORTINA A-C., y RODRÍGUEZ BLANCO, M. (Coords.), *Aspectos del régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas*, Comares, Granada, 2008, pp. 51-76.

⁵⁴ Se desarrolla en el RD 1270/2003, de 10 de octubre, Reglamento del Régimen Fiscal de la Ley, (BOE núm. 254, 23 de octubre de 2003).

⁵⁵ Cfr. artículo 19 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre.

⁵⁶ Artículo V del Acuerdo sobre Asuntos Económicos: “Las asociaciones y entidades religiosas no comprendidas entre las enumeradas en el artículo IV de este Acuerdo y que se dediquen a actividades religiosas, benéfico-docentes, médicas u hospitalarias o de asistencia social tendrán derecho a los beneficios fiscales que el ordenamiento jurídico-tributario del Estado español prevé para las entidades sin fin de lucro y, en todo caso, los que se conceden a las entidades benéficas privadas”.

⁵⁷ Sin embargo, el fundamento por el cuál ambos tipos de entidades son acreedoras de ventajas tributarias es diferente. Motilla, destaca que en el primer caso la justificación se encuentra en que las entidades sin fin de lucro actúan en campos propios de interés del Estado, realizando una actuación sustitutoria de los poderes públicos; mientras que en el segundo caso se debe al compromiso del Estado de promover la libertad religiosa de los individuos, que los poderes públicos cumplen cooperando con las entidades en la que estos se agrupan. MOTILLA, A., “Confesiones

tivos efectuados a favor del Instituto Central para el sostenimiento del clero de la Iglesia católica y de aquellas confesiones religiosas minoritarias que así lo hayan establecido en sus respectivas *intese*⁵⁸.

En cualquier caso, las deducciones de los donativos que tienen un gran predicamento entre los países que mantienen un alto grado de separación entre el Estado y las confesiones religiosas, no han tenido en España ni en Italia, la acogida que se merece⁵⁹. La idea de potenciar la desgravación de las donaciones pretende ser un impulso para éstas ya que es un modelo compatible con el artículo 16.3 de la Constitución y favorece que, tanto la Iglesia Católica como las confesiones religiosas que tienen firmados Acuerdos con el Estado, obtengan ingresos que les permita financiarse⁶⁰.

3.3. VALORACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS

Por lo que hace a la valoración de los resultados obtenidos⁶¹, antes que nada conviene tener en cuenta que los contribuyentes en Italia son alrededor de 40 millones de personas y que todos ellos pueden marcar la casilla. Ahora bien, la realidad es que sólo alrededor de 26 millones de personas están obligadas a realizar la declaración. El resto de contribuyentes, bien por pertenecer a las clases pasivas, bien por el bajo nivel de sus rentas, no están obligados a presentar la declaración de IRPF. No obstante, aquellos contribuyentes que sin estar obligados a presentar la declaración están interesados en asignar el “*otto per mille*”, a favor de algunas de las opciones previstas, pueden realizarlo a través de un impreso que se facilita para estos efectos. Estas facilidades contrastan con el sistema español, sobre todo, en los casos de las declaracio-

religiosas y entidades sin fin de lucro (comparación de su régimen económico)”, en ÁLVAREZ CORTINA, A-C. y RODRÍGUEZ BLANCO, M. (Coords.), *Aspectos del régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas*, cit., 2008, p. 13.

⁵⁸ CHIZZONITI, A., “L’esperienza spagnola”, en BOLGIANI, I. (Ed.), *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose. L’esperienza di un ventennio (1985-2005)*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 326.

⁵⁹ CHIZZONITI, A., “L’esperienza spagnola”, cit., p. 327.

⁶⁰ La técnica de la desgravación en las donaciones es un sistema muy extendido en EE.UU., y respecto sus dimensiones se pueden consultar BERTOLINO, R., “La financiación de las confesiones religiosas...”, cit., p.115. VEGAS, G., *Spessa*, cit., pp. 301-302. MESEGUER VELASCO, S., “Aspectos del sistema de financiación de la Iglesia Católica en Estados Unidos”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado español*, XVI, 2000, pp. 709-723. MARTÍ SÁNCHEZ, J. M^a, “Las donaciones como vía de financiación de las confesiones en el contexto actual”, en ÁLVAREZ CORTINA, A-C. y RODRÍGUEZ BLANCO, M. (Coord.), *Aspectos del régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas*, Comares, Granada, 2008, p. 98.

⁶¹ Tablas comparativas entre las aportaciones de los fieles en Italia y España anteriores al cambio de sistema pueden consultarse en CIANITTO, C., “Il finanziamento delle confessioni religiose in Italia e Spagna; scelte a confronto”, en *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2006, I, pp. 197 y ss.

nes realizadas directamente desde Hacienda, que ya tienen asignada previamente la casilla a favor de los “finés sociales”, o por las dificultades que se plantean en la práctica para realizar las asignaciones a favor de la Iglesia católica aquellas personas que por tener un nivel de rentas inferior al previsto no deben realizar la declaración de IRPF.

En lo que respecta al porcentaje de firmantes a favor de la Iglesia católica, cuando se inició el sistema en 1990, alcanzó el 76,17%; en los ejercicios posteriores fue elevándose gradualmente hasta alcanzar —diez años más tarde—, en el ejercicio correspondiente al año 2000, el 87,17% de los contribuyentes y en la actualidad el sistema goza de una gran estabilidad. En términos económicos, las cantidades asignadas a la Iglesia católica a través del “*otto per mille*” oscilan entre los 210 millones de euros correspondientes al ejercicio de 1990 y los 1.003 millones de euros del año 2008, último ejercicio del que se conocen los datos⁶².

Y en cuanto al destino de los fondos recibidos a través del “*otto per mille*”, la Conferencia Episcopal Italiana los distribuye según sus necesidades entre los fines previstos por la Ley. La cantidad total recibida en el ejercicio 2008, se dividió de la siguiente forma:

a) En primer lugar, se afectó una partida de alrededor de 425 millones de euros para atender las exigencias del culto de la población y de las actividades pastorales, que incluye las partidas destinadas a las exigencias de esta índole de las Diócesis; tanto de ámbito nacional como regional. La Iglesia Católica interviene de dos formas en el campo del culto y en el de la caridad. De un lado, con las cuotas transferidas por la Presidencia de la Conferencia Episcopal italiana a las 226 Diócesis para que las destinen a las actividades locales. Estas cantidades se dividen por la mitad correspondiendo una mitad igual a todas ellas y la otra mitad de forma desigual entre todas teniendo en cuenta el número de habitantes de cada diócesis. De otro, con las cuotas transferidas desde la Conferencia Episcopal Italiana para actividades de ámbito nacional, que consisten principalmente en obras de culto⁶³ y de pastoral de relevancia nacional, en asignaciones para el Fondo de catequesis y educación cristiana y para los Tribunales eclesiásticos regionales.

⁶² En el año 2004 esta cantidad fue de 937 millones de euros; en 2005 de 984 millones de euros; en 2006 de 930 millones de euros y en 2007 de 991 millones de euros. Estos datos demuestran que la cantidad de contribuyentes italianos que marcan la casilla de asignación está muy fidelizada y que las cantidades ascienden en la proporción en que se obtiene una mayor recaudación por el carácter progresivo del impuesto. Cfr. www.sovvenire.it.

⁶³ En cuanto a las edificaciones del culto, la Conferencia Episcopal Italiana, siguiendo el principio eclesiológico de corresponsabilidad y participación de los fieles, no financia las obras en su totalidad; interviene con una contribución máxima del 75% de lo presupuestado por el Consejo Episcopal permanente correspondiendo la financiación de la cantidad restante a los donativos de los fieles.

b) En segundo lugar, otra partida de 205 millones de euros obtenidos a través del “*otto per mille*” se destinan a intervenciones caritativas para las Diócesis; para intervenciones en Países del Tercer Mundo y para exigencias caritativas de carácter nacional. En todos estos casos, los fondos se destinan para la lucha contra los marginados, ancianos abandonados, desempleo y para hacer frente a las emergencias causadas por calamidades naturales.

c) Por último, se destinaron 373 millones de euros para el sostenimiento del clero a través del Instituto Central⁶⁴. Esta partida alcanzó casi el 60%, del cual el 57% procedió del “*otto per mille*” y el 3% restante de los donativos para el sustento del clero realizados por los fieles y deducibles del IRPF. La cantidad restante procede de las remuneraciones propias de los sacerdotes a través de sus sueldos (22%) y de las remuneraciones percibidas por las parroquias y diócesis en las cuales prestan el servicio pastoral (alrededor del 10%)⁶⁵.

Uno de los cambios más interesantes que se han producido en orden a los porcentajes de las cantidades destinadas a cada uno de estos conceptos, es que ha variado en los últimos años. En la actualidad, se dedica un porcentaje menor al previsto inicialmente para la sustentación del clero, alrededor del 34,1%, prefiriendo destinar el 47,2% de los fondos recibidos a las llamadas “*exigencias del culto*”, y además, se destina el 1,8% de los fondos percibidos a las necesidades del Tercer Mundo⁶⁶. Estos datos indican que gran parte del dinero que la Iglesia católica recibe por la asignación del “*otto per mille*” se utiliza para obras benéficas y asistenciales convirtiéndose, por aplicación del principio de subsidiariedad, en una “*maxionlus*” de carácter confesional, de las que se regulan en la Ley n° 460/1997, sobre Organizaciones no Lucrativas de utilidad social⁶⁷. Y parece deseable que se avance en esta dirección, que las cantidades se destinen con más frecuencia a las actividades benéficas y caritativas, y no tanto al sostenimiento del clero de forma similar al destino que le otorgan otras confesiones religiosas⁶⁸.

⁶⁴ En 2008, en Italia, el sueldo de los sacerdotes oscila alrededor de 852,93 euros netos mensuales y para los Obispos 1308,57 euros netos mensuales.

⁶⁵ Desde el Fondo Común Interdiocesano español se ha distribuido un 15% de la cantidad total para aplicaciones generales, y el 85% restante se ha enviado a las Diócesis para que lo repartan por este orden: Seguridad Social de sacerdotes y obispos (63%); centros de formación (15%); Conferencia Episcopal Española (7%); actividades pastorales nacionales (5%); actividades pastorales extranjero (4%); conferencia de religiosos (4%); ayuda Diócesis insulares (1%); Instituciones Santa Sede (1%). De las cantidades que se destinan a las Diócesis, el 78% se destina a la sustentación del clero; el 11% se destina a las actividades pastorales, el 10% a gastos generales y el 1% a los Seminarios.

⁶⁶ Los datos correspondientes a los proyectos aprobados y financiados hasta el ejercicio 2008; alrededor de 9.318 proyectos, se pueden obtener en la página Web de la Conferencia Episcopal Italiana. www.sovvenire.it

⁶⁷ MARGIOTTA BROGLIO, F., “La peculiaridad de las relaciones entre la Santa Sede y el Estado italiano”, *cit.*, p. 20.

⁶⁸ CARDIA, C., “*Otto per mille e offerte deducibili*”, *Enti di culto e finanziamento delle confessioni*

Dos últimas observaciones. De un lado, es necesario que la Iglesia católica elabore una Memoria anual en la que se expliquen no sólo los datos económicos a los que se destinan las cantidades asignadas a través del “*otto per mille*”, sino también aquellos datos que hacen referencia al número de sacerdotes que atienden en las diócesis, las cantidades asignadas a través de la Conferencia Episcopal, las contribuciones asistenciales, las cantidades asignadas para las intervenciones en países del Tercer Mundo, etc.⁶⁹ Al contenido de esta Memoria parece referirse la mención que se hace en el Canje de Notas español, de 22 de diciembre de 2006, puesto que el compromiso de presentar la Memoria ya estaba recogida en el Protocolo del Acuerdo Económico⁷⁰, y ahora se trata de avanzar en la transparencia de los datos económicos y en facilitar también los datos sacramentales de las diócesis. Así se ha hecho en la Memoria Justificativa correspondiente a los ejercicios 2007 y 2008⁷¹.

De otro lado, está previsto que cada tres años una Comisión paritaria formada por representantes del Gobierno y de la Conferencia Episcopal Italiana revisen el sistema establecido y las bases del Acuerdo alcanzado en 1984⁷². No existe en el sistema español una Comisión encargada de este cometido. Sin embargo, estas reflexiones no son del todo ajenas a la doctrina española, que se ha hecho eco de esta cuestión en general⁷³, poniéndose de manifiesto que sería deseable que una Comisión paritaria similar pudiese revisar el contenido de los acuerdos –no específicamente de los económicos–, cada cierto tiempo –por ejemplo, cada diez años–, tanto de los firmados con la Iglesia católica como los firmados con otras confesiones religiosas. Estas revisiones periódicas permitirán avanzar en el desarrollo del principio de neutralidad en conexión con el principio de cooperación estatal⁷⁴.

religiose. L'esperienza di un ventennio (1985-2005), BOLGIANI, I. (Ed.), Il Mulino, Bologna, 2007, p. 251.

⁶⁹ Cfr. artículo 44 de la Ley núm. 222, de 20 de mayo.

⁷⁰ Protocolo adicional: “*La aplicación de los fondos, proyectada y realizada por la Iglesia, dentro del conjunto de sus necesidades, de las cantidades a incluir en el Presupuesto o recibidas del Estado en el año anterior, se describirá en la Memoria que, a efectos de la aportación mencionada, se presentará anualmente*”.

⁷¹ Cfr. www.conferenciaepiscopal.es/dossier/financiacion

⁷² “*Al término de cada trienio sucesivo al 1989, una comisión paritaria nombrada por la autoridad gubernamental y por la Conferencia Episcopal Italiana, procederá a la revisión del importe deducible al que se refiere el artículo 46 y a la valoración de la gestión de la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a la que se refiere el artículo 47, con la finalidad de proponer eventuales modificaciones*”.

⁷³ MARTÍNEZ-TORRÓN, J., “Diez años después. Sugerencias sobre una posible revisión de los Acuerdos de 1992 con las Federaciones Evangélica, Israelita e Islámica”, en *Los Acuerdos con las confesiones minoritarias. Diez años de vigencia*. Ministerio de Justicia. Madrid, 2004, pp. 101-102.

⁷⁴ NAVARRO-VALLS, R., “El principio de cooperación y la laicidad del Estado”, en MARTÍNEZ-TORRÓN, J. (Ed.), *Estado y religión en la Constitución española y en la Constitución Europea*, Comares. Granada, 2006, pp. 31-42.

4. EL SOSTENIMIENTO ECONÓMICO DE OTRAS CONFESIONES RELIGIOSAS

El régimen económico establecido para la Iglesia católica se hará extensible, con algunas matizaciones, para aquellas confesiones religiosas que tienen firmadas *intese* con el Estado italiano. En un principio el sistema de financiación “indirecta” se les ofreció al resto de las confesiones religiosas que tenían firmadas *intese*; lo rechazaron aunque dejaron abierta esta opción. Y en efecto, más adelante, se resolvió que éstas confesiones pudiesen obtener recursos económicos a través del mecanismo del “*otto per mille*”, por lo que se amplió el número de casillas que se puede elegir para asignar en el impreso de la Declaración de la Renta del Impuesto de las Personas Físicas. Asimismo, en sus respectivas leyes, se estableció la posibilidad de deducir de la base imponible del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, las cantidades donadas a las confesiones religiosas con el mismo límite –1.032 euros⁷⁵– previsto para la Iglesia católica.

A partir de ese momento, desde el punto de vista normativo italiano, el sistema será homogéneo para todas las confesiones religiosas que tienen firmados acuerdos de cooperación o *intese* con el Estado italiano⁷⁶, si bien no lo será tanto el destino que las confesiones religiosas otorgan a las cantidades asignadas, ya que cada una de ellas utilizarán estos ingresos para finalidades diversas; en unos casos para fines religiosos propiamente dichos y, en otros, para fines asistenciales.

En efecto, algunas confesiones religiosas consideraron que se debían mantener con los donativos y liberalidades de sus fieles de forma directa y sólo “indirectamente” a través del “*otto per mille*” para destinarlo a obras benéficas y de caridad. Así, la Iglesia valdense no destina los fondos obtenidos a las exigencias del culto y al mantenimiento del clero; los destina exclusivamente a intervenciones sociales, humanitarias y culturales en Italia⁷⁷. Tampoco las Iglesias adventistas destinan los fondos obtenidos a las exigencias del culto y al sustento del clero y de igual forma lo destinan a intervenciones sociales, asistenciales, humanitarias y culturales en Italia⁷⁸. Los luteranos dedican una parte de los fondos al sustento de los pastores y, otra parte, a las actividades asistenciales, humanitarias y culturales⁷⁹. Las comunidades

⁷⁵ Cfr. artículo 3 de Ley de la Tabla Valdense; artículo 29 de la Ley de la Iglesia Adventista del Séptimo Día; artículo 21 de la Ley Asamblea de Dios en Italia; artículo 30 de las Comunidades Hebreas, artículo 16 de la Unión Cristiana Evangélica y artículo 26 de la Iglesia Evangélica Luterana.

⁷⁶ CARDIA, C., “Otto per mille e offerte deducibili”, *cit.*, p. 244.

⁷⁷ Cfr. artículo 4, Ley núm. 409.

⁷⁸ Cfr. artículo 30, Ley núm. 516.

⁷⁹ Cfr. artículo 27, Ley núm. 520.

hebreas utilizan los fondos para fines de solidaridad social, actividades culturales, restauración del patrimonio histórico, sostenimiento de actividades juveniles, estructuras hospitalarias para la ciudadanía, cultura de la memoria, lucha contra el racismo y los prejuicios⁸⁰.

Además, algunas de estas confesiones, en concreto, la Asamblea de Dios y los Valdenses renunciaron a recibir la parte que les correspondía en el caso del reparto proporcional de las cantidades no asignadas⁸¹, integrando estas cantidades en las asignaciones percibidas por el Estado⁸². No obstante, recientemente se ha producido un cambio significativo en la legislación sobre esta cuestión y las citadas confesiones han aceptado recibir la parte que les corresponde tras el reparto proporcional⁸³.

Y también en los últimos tiempos ha entrado a formar parte del sistema otra casilla. Se trata de una casilla destinada a las Organizaciones sin Ánimo de Lucro (ONLUS), establecida por el Decreto del Ministerio de Economía de 7 de marzo de 2006, en la que se ofrece la posibilidad de asignar una nueva cuota del 0,5%, independiente del 0,8% a estas entidades, y con carácter acumulativo. Podrán beneficiarse de la asignación tributaria del 0,5% las entidades religiosas que tengan la consideración de ONLUS⁸⁴, y esta posibilidad tendrá un carácter complementario, es decir, se puede destinar el “*otto per mille*” a cualquiera de las confesiones religiosas previstas y el “*cinque per mille*” a las ONLUS sin que tengan un carácter excluyente. En el caso de no marcarse la casilla correspondiente, estas cantidades se destinarán a los fines generales del Estado italiano.

5. EL SISTEMA DE ASIGNACIÓN TRIBUTARIA ESPAÑOL

Analizado en la primera parte de este trabajo el modelo italiano sobre la financiación de las confesiones religiosas, corresponde ahora hacer unas breves reflexiones sobre el sistema español en conexión con el ordenamiento jurídico italiano.

Por una parte, aparecen algunas cuestiones en cuanto a la calificación del sistema por parte de la doctrina que, sin duda, serán relevantes en su configu-

⁸⁰ Cfr. artículo 2, Ley núm. 101.

⁸¹ Cfr. artículo 4 de la Tabla Valdense y artículo 23 de la Asamblea de Dios.

⁸² Esta medida fue objeto de críticas por la doctrina italiana que calificó la situación de “desleal concurrencia confesional con la Iglesia católica a los que el legislador estatal no debería prestar-se”. Cfr. BERTOLINO, R., “La financiación de las confesiones...”, *cit.*, p. 120.

⁸³ Cfr. *Legge 08 giugno 2009, n. 67. Modifica della legge 22 novembre 1988, n. 516.*

⁸⁴ Sobre la configuración de los entes eclesiásticos como ONLUS véase RIVETTI, G., “La categoria degli enti religiosi nella riforma del terzo settore”, en *La disciplina tributaria degli enti ecclesiastici*, Giuffrè Editore, Milano, 2002, pp. 119-135.

ración. En Italia, el sistema del “*otto per mille*”, junto con las deducciones por los donativos realizados a favor del clero, se consideran –como ya hemos puesto de relieve– que son la forma común e “indirecta” por las que las confesiones religiosas que tienen firmados acuerdos con el Estado italiano obtienen recursos económicos. Así, para Rivella, la asignación tributaria se trata de un modelo de financiación del todo nuevo, “que puede definirse como indirecto, porque el Estado no determina ni garantiza la cuantía de los flujos financieros a favor de la Iglesia, que se dejan en manos de la decisión y del constante juicio de los ciudadanos”⁸⁵. Bertolino, después de subrayar que el sistema de financiación fue definido por la Conferencia Episcopal italiana como “autofinanciación de la Iglesia facilitada fiscalmente por el Estado”⁸⁶, considera que estamos ante un sistema de financiación indirecta que supone la “superación de toda forma financiación directa por parte del Estado”⁸⁷, tanto para la Iglesia católica como para aquellas confesiones religiosas que disfrutaran del mismo sistema⁸⁸.

En el sistema español, por el contrario, como consecuencia de la aplicación progresiva de las etapas previstas en el artículo II del Acuerdo Económico entre el Estado español y la Santa Sede, se ha incidido especialmente en la necesidad de alcanzar el objetivo de la autofinanciación establecido en la última de las fases previstas⁸⁹ y ha provocado que se insista en la distinción entre financiación directa e indirecta, a pesar que el fundamento de la colaboración del Estado es el mismo. El primer término se utiliza para designar la dotación presupuestaria, la asignación tributaria e, incluso, la autofinanciación de la Iglesia Católica; y el término financiación indirecta se reserva para enumerar los beneficios fiscales aplicables a determinados bienes y a determinadas actividades de las confesiones religiosas en general. La distinción, como es sabido, ha tenido importantes consecuencias en el reconocimiento de ciertos derechos de las confesiones religiosas que posteriormente han firmado acuerdos de cooperación con el Estado español.

Por otra parte, el sistema español debe ser objeto de análisis desde la perspectiva histórica y el marco jurídico legal. La perspectiva histórica ha sido abordada en profundidad en otros estudios⁹⁰, por lo que no nos detendremos en

⁸⁵ RIVELLA, M., “Financiación de la Iglesia. El modelo italiano”, *cit.*, p. 79. Y en el mismo sentido se expresa, por ejemplo, DALLA TORRE, G., “*Il sostentamento del clero nella legisla-zione canonica e concordataria italiana*”, StG 28, Città del Vaticano, 1993, pp. 163-181.

⁸⁶ Cfr. *Lettera informativa della Presidenza CEI a tutti i sacerdote d'Italia*, núm. 480.

⁸⁷ BERTOLINO, R., “La financiación de las confesiones...”, *cit.*, p. 122.

⁸⁸ BERTOLINO, R., “La financiación...”, *cit.*, p. 121.

⁸⁹ Artículo II. 5. “*La Iglesia Católica declara su propósito de lograr por sí misma los recursos suficientes para la atención de sus necesidades*”.

⁹⁰ GONZÁLEZ ARMENDÍA, J. R., *Sistemas históricos de dotación del Estado español a la Iglesia española* (Siglos XIX-XX), Universidad Pontificia. Salamanca, 1990, pp. 247 y ss. CORRAL SALVADOR, C., “La dotación estatal española”, en *La XIX Semana de Derecho*

ella. Respecto del marco jurídico legal, desde una visión comparada, los sistemas normativos de ambos ordenamientos son similares. En ambos casos, al Estado le corresponde promover las condiciones para que la libertad religiosa de sus ciudadanos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas⁹¹, y para ello un buen cauce serán las relaciones bilaterales o de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas. En el ordenamiento jurídico italiano, ya lo hemos estudiado, las relaciones bilaterales se han concretado en los acuerdos de cooperación o *intese*. En el ordenamiento jurídico español –por mandato constitucional del artículo 16.3– se mantendrán relaciones de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas, y una de las manifestaciones de las relaciones de cooperación con las confesiones religiosas que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 7 de la LOLR, será la posibilidad de alcanzar acuerdos de cooperación.

En la práctica, los resultados han sido muy similares en ambos ordenamientos. Así, al igual que ocurre en el ordenamiento italiano, en el derecho español se establecen unas relaciones de cooperación de primer nivel con la Iglesia católica a través de los Acuerdos de 3 de enero de 1979 que, como es sabido, tienen naturaleza jurídica de Tratado internacional⁹²; unas relaciones de segundo nivel con aquellas confesiones religiosas con las que se han firmado los Acuerdos de cooperación de 10 de noviembre de 1992⁹³. Y en fin, el resto de las confesiones religiosas que no tienen acuerdos, –a pesar de tener algunas de ellas los requisitos exigidos por el artículo 7 de la LOLR, en cuanto a la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas y haber alcanzado el notorio arraigo–, con las que las relaciones de cooperación son muy limitadas.

Ahora bien, a pesar que partimos de un marco jurídico legal muy similar, el grado de cooperación respecto de las cuestiones económicas también ha

Canónico: El Derecho Patrimonial Canónico en España. Universidad Pontificia, Salamanca, 1985, pp. 302 y ss. MESEGUER VELASCO, S., *El sistema de financiación de la Iglesia Católica a través de las exenciones fiscales*, Servicio de Publicaciones, Universidad Complutense, Madrid, 2000, pp. 1-32.

⁹¹ Cfr. artículo 9.2 de la Constitución española y artículo 3 de la Constitución italiana.

⁹² Sobre la naturaleza jurídica de los Tratados internacionales, BUENO, S., “Los acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español a los 25 años de su vigencia”, en *RGDCDEE*, 8, Iustel, junio 2005. CAÑAMARES ARRIBAS, S., “Los concordatos y su naturaleza jurídica desde la perspectiva de la doctrina iuspublicista y de la jurisprudencia española”, en *RGDCDEE*, 4, Iustel, enero 2004. MARTÍN SÁNCHEZ, I., “La naturaleza jurídica de los acuerdos mencionados en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa y su posición en el sistema de fuentes en el Derecho eclesiástico del Estado”, *cit.*, p. 5 y ss.

⁹³ A través de las Leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre, se firmaron los Acuerdos con la Federación de Entidades Evangélicas de España (FEREDE), con la Federación de Comunidades Israelitas (FCI), y con la Comisión Islámica de España (CIE). BOE núm. 272, 12 de noviembre de 1992.

sido diferente. Es bien conocido que, en el Acuerdo Económico de 3 de enero de 1979, entre el Estado español y la Santa Sede, se establecieron unas fases progresivas en cuanto al sistema de financiación de la Iglesia católica en España. En estas fases, se estableció una primera etapa de dotación anual a cargo de los Presupuestos Generales del Estado como una fase provisional y de continuidad con el sistema anterior. Posteriormente se determinó una fase de naturaleza mixta –también de carácter provisional–, que combinaba la dotación en los Presupuestos del Estado con el mecanismo de la asignación tributaria –el 0,5239% de la cuota tributaria del IRPF– que, desde el inicio, planteó algunas dificultades en su aplicación, lo que motivó que se mantuviese en el tiempo. Y, en fin, la etapa que tras el Canje de Notas entre la Santa Sede y el Estado español, de 22 de diciembre de 2006, se ha implantado el denominado sistema de asignación tributaria exclusiva⁹⁴.

Nos detenemos en dos cuestiones concretas de la reforma y en las que existen diferencias respecto del sistema italiano. De un lado, el carácter estable y permanente con el que se dota a esta fase. De otro, la no extensión del sistema a otras confesiones religiosas con acuerdos de cooperación con el Estado español.

Respecto de la primera cuestión, uno de los aspectos que más llama la atención es el carácter de estabilidad y permanencia que se concede al mecanismo de asignación tributaria⁹⁵, al menos hasta que llegue el momento en el que la Iglesia pueda obtener la totalidad de los recursos económicos por sí misma –ya los obtiene en un porcentaje que oscila alrededor del 70-75%–, y busque otros campos y formas de colaboración con el Estado⁹⁶.

Por el contrario, en los artículos 47 y siguientes de la Ley italiana núm. 222 –ya analizados– no se hace referencia al carácter estable y permanente del sistema, pero a todos los efectos se considera como parte integrante del ordenamiento jurídico italiano; es más, en la actualidad se trata de un sistema integrado en la vida cotidiana de los italianos⁹⁷. En este sentido, el sistema reciente del “*cinque per mille*” no hace otra cosa que hacer extensivo el sistema para

⁹⁴ La Disposición Adicional Decimoctava de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, materializó el cambio producido en el modelo de financiación de la Iglesia Católica en España.

⁹⁵ Sobre el carácter estable de la asignación tributaria como fase duradera en el tiempo, vid. MARTÍN DE AGAR, J.T., “Notas sobre la cooperación económica del Estado con la Iglesia católica en España”, en *Ius Canonicum*, Vol. XXI, 42, 1981, p. 794.

⁹⁶ Artículo II.5 del Acuerdo Económico de 3 de enero de 1979. “Cuando fuera conseguido este propósito, ambas partes se pondrán de acuerdo para sustituir los sistemas de colaboración financiera expresada en los párrafos anteriores de este artículo, por otros campos y formas de colaboración económica entre la Iglesia Católica y el Estado”.

⁹⁷ CARDIA, C., “Otto per mille e offerte deducibili”. *cit.*, p. 250.

las ONLUS⁹⁸, precisamente porque se considera que el sistema se ha implantado con normalidad, ha funcionado adecuadamente y depende de la voluntad de los ciudadanos.

Un elemento esencial para ello ha sido la extensión del sistema a otras confesiones religiosas que tienen acuerdos. El sistema del “*otto per mille*” se ha convertido “en una válvula de seguridad de todos los cultos, en tanto que ha contribuido con seguridad, a un reforzamiento económico sin precedentes de la Iglesia italiana”⁹⁹. A su vez, se han terminado las posibles críticas por la discriminación hacia otras confesiones religiosas, aunque todavía sería deseable que el sistema se hiciera extensivo a aquellas confesiones religiosas que no tienen firmados acuerdos¹⁰⁰, ya que se mantiene que ciertos derechos concedidos o reconocidos a través de los Acuerdos o las *intese* se podían haber otorgado a través de una ley ordinaria que hiciera partícipe al resto de las confesiones religiosas del mismo sistema¹⁰¹.

Este punto conecta con la segunda cuestión que queremos abordar. Es conocido que, en el caso español¹⁰² y respecto de las confesiones religiosas minoritarias, el mandato constitucional de cooperación del artículo 16.3 se ha concretado en leyes internas que si bien “han contribuido generosamente a la paz religiosa”¹⁰³, suponiendo un “hito importante en la igualdad de las confesiones religiosas”¹⁰⁴, no han desarrollado con toda la amplitud que se podía esperar la materia económica.

Nos referimos, en concreto, que no se ha previsto la posibilidad de hacer extensivo el sistema de asignación tributaria a las confesiones religiosas con acuerdos. Aunque parece que, en principio, existieron razones que justificaron que el sistema de asignación tributaria no se hiciera extensivo a otras confesiones religiosas¹⁰⁵, es recomendable que el sistema se amplíe a las confesio-

⁹⁸ *Ibidem*, p. 243.

⁹⁹ MARGIOTTA BROGLIO, F., “La peculiaridad de las relaciones entre la Santa Sede y el Estado italiano”, *cit.*, p. 26.

¹⁰⁰ CARDIA, C., “Otto per mille e offerte deducibili”, *cit.*, p. 251.

¹⁰¹ FERRARI, S., “Estado e Iglesia”, *cit.*, p. 177 y p. 188.

¹⁰² Y a pesar que —como se ha puesto de relieve— las *intese* constituyeron la fuente de inspiración directa para los acuerdos de cooperación regulados por el artículo 7 de la LOLR. MARTÍNEZ-TORRÓN, J., “Diez años después. Sugerencias sobre una posible revisión de los Acuerdos de 1992...”, *cit.*, pp. 94-95.

¹⁰³ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., “Reflexiones sobre los Acuerdos de cooperación del Estado con las federaciones Evangélica, Judía y Musulmana, en los diez años de su vigencia”, en *Los Acuerdos con las confesiones minoritarias. Diez años de vigencia*. Ministerio de Justicia. Madrid, 2004, p. 240.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 240.

¹⁰⁵ De las dos razones más comúnmente alegadas; la primera invocaba el carácter transitorio y provisional del sistema. La segunda, defiende que parece que así les interesó a las propias confesiones religiosas “con el deseo de mantener, respetando siempre los límites legales, la mayor liber-

nes religiosas con acuerdos de cooperación; de forma similar a la situación prevista –en el artículo 7.2 de la LOLR– respecto de los beneficios fiscales¹⁰⁶.

Por otra parte, no podemos desconocer que a través de la Fundación Pluralismo y Convivencia¹⁰⁷, se otorgan ayudas económicas a estas confesiones. En concreto, en los últimos ejercicios fiscales se han asignado de los Presupuestos Generales del Estado, la cantidad de 5.000.000 millones de euros para repartir proporcionalmente entre las tres confesiones y aplicar a proyectos de carácter cultural, educativo y de integración social de estas confesiones. Esta situación, en aras del principio de igualdad, también se debe solucionar.

En fin, los datos que se reflejan en la Memoria de Actividades correspondientes al ejercicio de 2007¹⁰⁸, y los últimos datos facilitados por la Conferencia Episcopal Española correspondientes a la Declaración de Renta del ejercicio de 2008, que se realizó en el mes de junio de 2009, destacan favorablemente el ascenso de declarantes a favor de la Iglesia católica. Se realizaron 7.195.155 asignaciones a favor de la Iglesia católica, 237.143 más que en el ejercicio anterior, y se ha calculado que supone un total de nueve millones de contribuyentes teniendo en cuenta las declaraciones conjuntas por unidad familiar.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN

La perspectiva comparada utilizada en el análisis del sistema de sostenimiento económico de las confesiones religiosas, tanto en el ordenamiento jurídico español –en su actual configuración– como en el ordenamiento italiano, nos permite afirmar que ambos sistemas se caracterizan por ser respetuosos

dad e independencia posible frente al Estado”. FERNÁNDEZ CORONADO, A., “La colaboración económica del Estado con las confesiones religiosas”, en *Revista de Administración Pública*, sept.-dic., 1985, p. 390. Con gran claridad también se exponen las razones en COMBALÍA, Z., “Financiación de las confesiones católicas en el derecho español”, *cit.*, pp. 197-201.

¹⁰⁶ “En los Acuerdos o Convenios, y respetando siempre el principio de igualdad, se podrá extender a dichas Iglesias, Confesiones y Comunidades los beneficios fiscales previstos en el ordenamiento jurídico general para las Entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico”.

¹⁰⁷ Un estudio sobre la citada Fundación puede leerse en CONTRERAS MAZARIO, J. M^o, “La financiación directa de las minorías religiosas en España”, en *RGDCDEE*, 20, mayo 2009, Justel, pp. 1-41.

¹⁰⁸ Cfr. <http://www.conferenciaepiscopal.planalfa.es>. El porcentaje de asignaciones a favor de la Iglesia católica, en 2007, representó el 34,38% de los contribuyentes: suponiendo un incremento del 0,93% respecto de años anteriores ya que el porcentaje se encontraba estabilizado en el 33,33% (en concreto, el 33,45%). Se calculó que se trataba de casi siete millones de personas (6.958.012 de declaraciones) las que eligieron el sistema de asignación tributaria en favor de la Iglesia católica, y esta cantidad se eleva hasta casi 8,5 millones de contribuyentes teniendo en cuenta que hay declaraciones conjuntas. En suma, se apreció una ruptura con el porcentaje anterior que estaba estancado y alcanzó alrededor del 1%.

con los principios constitucionales de libertad religiosa y de cooperación o bilateralidad, facilitando que las confesiones religiosas –con acuerdos– puedan obtener recursos económicos con la colaboración de sus fieles.

Sin embargo, en el caso del sistema español, no ocurre lo mismo con el principio de igualdad. El análisis del sistema italiano del *“otto per mille”* demuestra que la asignación tributaria es un mecanismo que permite contribuir a los fieles en el sostenimiento económico de su Iglesia, sin suponer un esfuerzo complementario para los ciudadanos, facilitándoles cumplir con el deber de corresponsabilidad, participación y compromiso de los fieles. Es conveniente que ese avance se produzca en la misma dirección para el resto de las confesiones que tienen firmados acuerdos de cooperación con el Estado español.

Además, en ambos ordenamientos, es necesario que cada vez más se incentiven las desgravaciones fiscales de los donativos y suscripciones periódicas realizadas por personas físicas o jurídicas a favor de las confesiones religiosas, como otra de las fuentes necesarias y complementarias para la obtención de recursos económicos.