

ELS SISTEMES DE FINANÇAMENT DE LES CONFESIONS RELIGIOSES A ESPANYA

Isidoro Martín Dégano*

Sumari

1. Introducció
 2. El finançament de l'Església catòlica
 - 2.1. Els sistemes derivats de l'Acord d'assumptes econòmics
 - 2.1.1. Dotació pressupostària
 - 2.1.2. Sistema mixt: dotació pressupostària i assignació tributària
 - 2.1.3. Assignació tributària
 - 2.1.4. Situació actual i perspectives de futur
 - 2.1.5. Autofinançament
 - 2.2. Altres supòsits de finançament de l'Església catòlica
 - 2.2.1. El finançament de l'assistència religiosa en establiments militars, centres penitenciaris i hospitals
 - 2.2.2. El finançament de l'ensenyament religiós en centres docents
 3. El finançament d'altres confessions religioses
 - 3.1. El finançament derivat dels acords de cooperació
 - 3.2. El finançament per a la Fundació Pluralisme i Convivència
- Adenda

* Isidoro Martín Dégano, professor de dret financer i tributari de la Universitat Nacional d'Educació a Distància.
Article rebut el 31.05.2006.

1. Introducció

El finançament de les confessions religioses per part de l'Estat és una de les qüestions més polèmiques lligades a l'estudi del factor religiós a la societat. Aquest treball tan sols té per objecte sintetitzar els diferents sistemes de finançament d'aquestes entitats vigents a Espanya. Per la limitació d'espai hem optat per dur a terme un treball bàsicament descriptiu sense entrar a analitzar el problema de la fonamentació constitucional d'aquestes ajudes econòmiques —la qüestió més controvertida— i, pel mateix motiu, hem prescindit gairebé totalment de l'estudi dels antecedents històrics i de la inclusió de citacions bibliogràfiques.¹

El finançament al qual aquí ens referirem està constituït pels lliuraments de diners que, de manera periòdica, fa l'Estat a les confessions religioses per a la consecució dels seus fins, denominat doctrinalment com a *finançament directe*. Com a conseqüència, no analitzarem el conjunt de beneficis fiscals dels quals gaudeixen algunes confessions o *finançament indirecte*.²

Per dur a terme aquesta tasca hem distingit entre el règim de l'Església catòlica del que és aplicable a la resta de confessions religioses pel seu contingut diferent.

2. El finançament de l'Església catòlica

La primera vegada que en el constitucionalisme espanyol es va reconèixer l'obligació de l'Estat de finançar l'Església catòlica —mantenint el culte i els ministres d'aquesta religió— va ser a l'article 11 de la Constitució de 1837. Des d'aquesta època els successius règims polítics, excepte durant el període de la II República, van seguir sostenint econòmicament l'Església catòlica. Actualment, la Constitució de 1978 no esmenta el finançament d'aquesta o altres confessions religioses. De l'article 16.3 —segons el qual «els poders públics tindran en compte les creences religioses de la societat espanyola i mantindran les conseqüents relacions de cooperació amb l'Església catòlica i les altres confessions»— no es dedueix l'obligació de l'Estat de finançar cap confessió. Aquest article només obliga l'Estat a mantenir relacions de cooperació amb les confessions, relacions que no tenen per què ser necessàriament econòmiques però tampoc prohibeix que ho siguin, com succeeix en l'actualitat.

En el vigent finançament estatal de l'Església catòlica podem distingir entre el que té el seu fonament en l'Acord sobre assumptes econòmics, subscrit el 3 de gener de 1979 entre Espanya i la Santa Seu (d'ara endavant AAE) i el que deriva d'un altre tipus d'acords o convenis —signats entre l'Estat espanyol i la Conferència Episcopal Espanyola, però sense naturalesa de tractat internacional—³ o de normes unilaterals. El model de finançament previst en l'AAE té com a

¹ La doctrina ha prestat especial atenció a totes aquestes qüestions; n'hi ha prou d'esmentar —entre les utilitzades per a la preparació d'aquest treball— les monografies següents: AD, *La asignación tributaria para fines religiosos* (C. Corral Ed.), Universitat Pontifícia de Comillas, Madrid, 1989; González Armendia, J. R., *El impuesto religioso*, Universitat del País Basc, Bilbao, 1990; AD, *La financiación de la Iglesia católica en España*, (M. J. Roca Fernández Ed.), Fundació Braña, Santiago de Compostel·la, 1994; Presas Barroso, C., *El clero católico en el derecho español. Dotación, asignación tributaria, ¿autofinanciación?*, Universitat de Santiago, Santiago de Compostel·la, 1998; Cebriá García, M. D., *La autofinanciación de la Iglesia católica en España. Límites y posibilidades*, Plaza universitaria edicions, Salamanca, 1999; Amérgo Cuervo-Arango, F., *La financiación de las confesiones religiosas en el derecho español vigente*, UNED, Madrid, 2006.

² Sobre aquesta problemàtica es pot consultar Martín Dégano, I., *El régimen tributario de las confesiones religiosas y de sus entidades en el Derecho español*, Mc Graw Hill, Madrid, 1999, i AD, *Fiscalidad de las confesiones religiosas en España*, (González del Valle i Ibán, coords.), Cuadernos y debates núm. 135, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2002.

³ La doctrina espanyola ha admès unànimement el caràcter de tractats internacionals dels concordats signats amb l'Església catòlica el 1979. Per a tots, vegeu Puente Egido, J., "Los Acuerdos entre España y la Santa Sede dentro del

característica essencial el seu caràcter global, és a dir, comporta el lliurament de diners a l'Església perquè aquesta el destini a les finalitats, activitats o institucions que estimi convenients, sense perjudici de justificar la seva actuació. Per contra, en els altres models estem davant un lliurament finalista, destinat al finançament d'unes concretes activitats: l'assistència religiosa en establiments militars, centres penitenciaris o hospitals i l'ensenyament religiós en centres docents públics.

Aquest tipus de finançament públic està limitat als lliuraments de diners que fa l'Estat a l'Església catòlica per al sosteniment de les seves activitats específiques. En conseqüència, no analitzarem les ajudes econòmiques que reben algunes de les seves entitats per activitats no estrictament religioses (assistència social, educatives, hospitalàries o conservació del patrimoni historicoartístic) en l'exercici de les quals coincideixen amb altres entitats no religioses o altres confessions. Aquesta situació difereix de la prevista per a les restants confessions amb Acord ja que a aquestes només se'ls concedeixen ajudes econòmiques per als projectes de caràcter cultural, educatiu i d'integració social i en queda exclòs el finançament del culte.

2.1. Els sistemes derivats de l'Acord d'assumpes econòmics

L'AAE afronta bàsicament dues qüestions: la revisió del sistema d'aportació econòmica de l'Estat a l'Església catòlica i el reconeixement d'una sèrie de beneficis fiscals. En relació amb la primera, l'Estat es compromet en l'article II.1 d'aquesta norma «a col·laborar amb l'Església catòlica en la consecució del seu adequat sosteniment econòmic, amb absolut respecte del principi de llibertat religiosa».

Per aconseguir aquest objectiu es preveuen tres models de finançament estatal: la dotació pressupostària, un sistema mixt de dotació pressupostària i assignació tributària i, finalment, l'aplicació exclusiva de l'assignació tributària. Cadascun d'aquests tres models s'hauria d'haver aplicat successivament durant uns períodes transitoris que finalitzarien en una etapa —aquesta sí, definitiva— que seria la de l'autofinançament de l'Església. En principi, ateses les limitacions d'espai hauríem de centrar-nos exclusivament en l'estudi de la fase en la qual ens trobem actualment. No obstant això, hem optat per explicar cadascun d'aquests sistemes per separat, ja que el vigent no es correspon exactament amb cap d'aquests encara que sí que té elements dels altres tres.

2.1.1. Dotació pressupostària

El primer model previst en l'AAE va mantenir una certa continuïtat respecte del sistema de finançament estatal que fins aquell moment s'havia utilitzat. En el Concordat de 1953 es preveia l'obligació de l'Estat d'assignar en els seus pressupostos partides destinades al sosteniment de diferents activitats de l'Església catòlica (bàsicament el sosteniment del culte, la sustentació del clero i el finançament de seminaris i universitats eclesiaístiques). L'AAE també va establir la consignació d'una quantitat fixada unilateralment per l'Estat en els seus pressupostos, si bé «amb caràcter global i únic», que es lliurava a la Conferència Episcopal perquè aquesta la distribuís lliurement; així, l'Estat no era el que decidia sobre la destinació de la dotació. Al seu torn, la Conferència Episcopal havia de presentar anualment una Memòria que recollís l'aplicació donada als recursos rebuts i l'estimació de les necessitats futures. La primera vegada que es va utilitzar aquest sistema va ser el 1980, en què es van lliurar 7.589.555.000 milions de pessetes, quantitat que va ser actualitzada anualment segons allò que disposa el Protocol adicional de l'AAE.⁴

sistema constitucional español: su valor como tratados internacionales”, a C. Corral i J. List (ed.), *Constitución y Acuerdos Iglesia-Estado*, Publicaciones de la Universidad de Comillas, Madrid, 1988. p.7 y s.

⁴ Aquesta xifra s'ha extret de González Armendia, J. R., *Sistemas históricos de dotación del Estado español a la Iglesia española (Siglos XIX-XX)*, Publicaciones de la Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca, 1990, p. 208.

En principi, l'AAE va establir que aquesta dotació pressupostària es mantingués durant els tres anys següents a la seva firma (d'1 de gener de 1980 a 31 de desembre de 1982). A partir d'aquest moment, l'Estat "podrà" passar a la següent fase de finançament (art. II.2 de l'AAE); no obstant això, aquesta opció discrecional no es va materialitzar fins a la Llei 33/1987, de 23 de desembre, de pressupostos generals per a 1988.

2.1.2. Sistema mixt: dotació pressupostària i assignació tributària

El sistema de dotació pressupostària s'havia de substituir pel d'assignació tributària —que desenvoluparem en el següent epígraf—, basat en l'atribució d'un percentatge del recaptat per l'IRPF dels contribuents que així ho desitgin. La substitució, com hem vist, es produiria en el moment en què l'Estat discrecionalment ho decidís.

No obstant això, davant la novetat que suposava el model d'assignació tributària i l'incert dels seus resultats, es va preveure que el canvi no fos automàtic sinó que hi hagués una fase de transició entre els dos models (art. II.4 de l'AAE). La durada seria de tres anys, els següents a la finalització de la dotació pressupostària (d'1 de gener de 1988 a 31 de desembre de 1990). En aquesta fase intermèdia, l'Església començaria a percebre les quantitats derivades de l'assignació tributària però, alhora, també rebria una quantitat —global i única— en concepte de dotació pressupostària. És a dir, malgrat que es va regular i es va posar en marxa l'assignació tributària —a través de la Llei 33/1987, de 23 de desembre—, es va mantenir temporalment el sistema de consignació pressupostària. Amb tot això es pretenia evitar un canvi bruscat, a la vegada, guanyar temps per anar perfilant un sistema d'assignació tributària —particularment, afinar el percentatge d'atribució— que en poc temps s'aplicaria en exclusiva i que hauria de proporcionar ingressos similars als obtinguts en el model anterior.

La forma de dur a terme aquesta transició de la dotació a l'assignació no apareix clarament recollida en l'AAE però es pot inferir. Durant el període de transició l'AAE estableix que la dotació pressupostària a l'Església catòlica es minorarà en quantia igual a la rebuda de l'assignació tributària. Per tant, implícitament s'estava mantenint la dotació pressupostària, que fins al 1987 rebia anualment, disminuint-la segons la quantia del recaptat per l'assignació tributària. En definitiva, es tractava de garantir a l'Església els mateixos ingressos que percebia de la dotació pressupostària durant els tres primers anys de l'assignació tributària. Amb això, a més, es donava compliment a l'article II.3 de l'AAE segons el qual la substitució d'un sistema per un altre es faria «de manera que proporcioni a l'Església catòlica recursos de quantia similar». D'una forma més explícita, la disposició addicional cinquena de la Llei 33/1987, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat va desenvolupar aquesta idea en declarar que els recursos percebuts en virtut del sistema d'assignació tributària durant els anys 1988, 1989 i 1990 no serien inferiors a la dotació pressupostària rebuda el 1987, actualitzada anualment. En conseqüència, l'Estat assegurava per mitjà de la dotació pressupostària les quantitats que no es percebessin amb l'assignació tributària fins a arribar a la xifra obtinguda el 1987.

Una vegada finalitzat aquest trienni caldria passar a una tercera fase en la qual l'assignació tributària s'aplicaria en exclusiva. Per tant, a partir del 1991 l'Estat només transferiria el recaptat per l'assignació tributària sense estar obligat a completar la diferència del que l'Església hagués deixat d'ingressar per la tradicional consignació pressupostària. Com veurem a continuació, el canvi previst no es va portar a terme sinó que es va seguir amb un sistema similar al que acabem d'exposar.

2.1.3. Assignació tributària

A la tercera fase, que va començar teòricament el 1991, el finançament de l'Església catòlica s'hauria de portar a terme exclusivament mitjançant el sistema d'assignació tributària. L'article II.2 de l'AAE estableix la regulació bàsica d'aquest sistema:

«[...] l'Estat podrà assignar a l'Església catòlica un percentatge del rendiment de la imposició sobre la renda o el patrimoni net o una altra de caràcter personal pel procediment tècnicament més adequat. Per a això, caldrà que cada contribuent manifesti expressament, en la declaració respectiva, la seva voluntat sobre la destinació de la part afectada. En absència de tal declaració, la quantitat corresponent es destinarà a altres fins.»

D'acord amb aquestes previsions, l'assignació tributària es va executar, com hem vist, per mitjà de la disposició addicional cinquena de la Llei 33/1987, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat. No obstant això, hem d'advertir que encara no ha estat aplicada en exclusiva, segons analitzarem en l'epígraf següent, fet que no impedeix que en un futur pugui arribar a ser-ho.

El sistema establert en l'AAE està basat en tres elements essencials desenvolupats unilateralment per l'Estat: la naturalesa jurídica de l'assignació; el percentatge de la recaptació que es destina a l'Església catòlica i les opcions que té el contribuent respecte d'aquesta destinació.

En relació amb la primera qüestió, hi ha unanimitat a considerar que *l'assignació tributària no és un impost religiós* ni un recàrrec sobre l'impost sobre el qual s'aplica, l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF). En primer lloc, perquè no existeix un fet imposable que sigui la pertinença a una determinada confessió ni s'estableix una relació juridictributària entre aquesta i els contribuents. El fet imposable segueix sent l'obtenció de renda per les persones físiques i l'única relació impositiva és entre aquestes i l'Administració tributària. En segon lloc, perquè els contribuents que hi optin no incrementen la seva quota a ingressar —o, si escau, disminueixen la quantitat a tornar— sinó que la mantenen en igual quantitat. Els contribuents pagaran el mateix si opten per una o per una altra opció o per cap de les dues. Per contra, estem davant un supòsit d'afectació d'un percentatge del recaptat per un impost estatal a una finalitat concreta, i és el contribuent qui decideix aquesta destinació. La regla general és que el rendiment dels tributs es destini a cobrir les despeses generals de l'Estat; no obstant això, tradicionalment també s'ha acceptat a una afectació concreta quan una llei així ho estableix.

Per tant, amb aquest sistema és el contribuent qui decideix que una part dels seus impostos es destini al sosteniment de l'Església catòlica. Però això no ens ha de fer pensar que estem davant un model d'autofinançament en el qual són els contribuents, i no l'Estat, els qui estan sostenint l'Església mitjançant donacions. Cal tenir present que el contribuent tan sols decideix afectar una part dels seus impostos, però aquests són, en definitiva, ingressos públics. En el sistema d'assignació tributària seguim davant un finançament estatal ja que no desapareix la transferència de diners públics a la confessió religiosa. En aquest sentit, l'Església catòlica segueix rebent una partida pressupostària si bé la seva destinació i quantia és determinada per la voluntat dels contribuents.

Respecte del percentatge, la Llei 33/1987, de 23 de desembre, va establir que l'IRPF seria l'impost personal sobre el qual s'havia d'aplicar i, en concret, sobre la quota íntegra. A continuació va fixar-ne la quantia en un 0,5239% de l'esmentada quota, quantitat que ha romàs invariable fins als nostres dies. No és clar l'origen d'aquesta xifra però l'opinió més difosa és

que l'Estat la va calcular pensant que una gran majoria dels contribuents optarien en la seva declaració per la col·laboració amb l'Església catòlica. La qual cosa va constituir, sens dubte, un error de càlcul que s'ha vist agreujat amb la nova legislació de l'IRPF —Llei 40/1998, de 9 de desembre— que ha disminuït el nombre de contribuents obligats a declarar. L'Església catòlica ha reclamat el seu augment moltes vegades com a mitjà d'aconseguir les quantitats necessàries per al seu sosteniment exclusivament a través de l'assignació tributària. Cal tenir present, com veurem en l'epígraf dedicat a la situació actual, que l'Església, en no obtenir suficients diners amb l'assignació tributària, té complementat el seu finançament amb una dotació pressupostària.

L'aplicació pràctica del percentatge ens suggereix tres comentaris:

En primer lloc, convé recalcar que el percentatge s'aplica només sobre la quota íntegra dels contribuents que optin per marcar la casella de l'Església catòlica. En conseqüència, no s'aplica sobre la recaptació total de l'IRPF.

En segon lloc, en ser l'IRPF un impost parcialment cedit a les comunitats autònomes, la norma específica què s'ha d'entendre per *quota íntegra*. Així, s'entendrà per quota íntegra de l'impost la formada per la suma de la quota íntegra estatal i de la quota íntegra autonòmica o complementària. A aquests efectes, per tant, és indiferent que es tracti d'un impost cedit, i serà exclusivament l'Estat qui transfereixi a l'Església els diners recaptats de la mateixa manera que fa amb els fins d'interès social, sense tenir en compte la residència autonòmica del contribuent. Aquesta circumstància no té rellevància en el cas de l'Església —en ser l'única destinatària de l'assignació—, però sí en l'altra opció que s'ofereix, ja que les comunitats autònomes podrien reclamar ser les que distribuïssin el que s'ha recaptat en el seu territori.⁵

Finalment, el fet que s'apliqui sobre la quota íntegra també implica que l'assignació tributària tindrà efectes amb independència que la quota diferencial sigui positiva o negativa. És a dir, podran aplicar-se l'assignació tributària tant els contribuents la declaració dels quals sigui a ingressar com a tornar, ja que en aquest últim cas s'aplicarà a través dels pagaments a compte practicats (retencions, ingressos a compte i pagaments fraccionats).

Finalment, l'AAE assenyala les *opcions que té el contribuent per destinar el percentatge de la seva quota íntegra*. L'AAE preveu la possibilitat que es declari a favor del sosteniment de l'Església catòlica i, en absència de tal declaració, que la quantitat es destini «a altres fins». La disposició addicional cinquena de la Llei 33/1987, de 23 de desembre, va establir que aquests fins serien els d'«interès social», que es determinaran reglamentàriament.⁶ Les autoritats eclesiàstiques van criticar la configuració del sistema de doble opció (Església *versus* fins socials) ja que entenien que se'n podia inferir que l'Església no realitzava activitats corresponents a aquests fins d'interès social. Davant aquesta crítica, la Llei 54/1999, de 29 de desembre, va modificar el sistema establint el que fins ara segueix vigent. Segons aquesta Llei, hi ha les opcions següents:

⁵ El Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana ha presentat una Proposició no de llei relativa a l'assignació tributària destinada a altres fins socials el fonament de la qual és reclamar que siguin els governs autonòmics els qui gestionin els recursos que es recaptin en els seus territoris (*Butlletí del Congrés* de 4 de març de 2005).

⁶ El Reial decret 825/1988, de 15 de juliol, va establir que, a aquests efectes, es consideraran *altres fins d'interès social*: «els programes de cooperació i voluntariat socials desenvolupats per la Creu Roja Espanyola i altres organitzacions no governamentals i entitats socials, sempre que tinguin àmbit estatal i no tinguin finalitat de lucre, adreçats a ancians, disminuïts físics, psíquics o sensorials, persones incapacitades per al treball o incurses en toxicomania o drogodependència, marginats socials i en general a activitats de solidaritat social davant situacions de necessitat. Així mateix, tindran la consideració de fins d'interès social els programes i projectes que les esmentades organitzacions realitzin en el camp de la cooperació internacional al desenvolupament a favor de les poblacions més necessitades dels països subdesenvolupats».

- a) Col·laborar amb l'Església catòlica i amb altres fins d'interès social. En aquest cas, s'hauran de marcar les caselles corresponents a les dues opcions i es destinarà un 0,5239% al sosteniment de l'Església catòlica i un altre 0,5239% a altres fins d'interès social.
- b) Col·laborar només amb l'Església catòlica. En aquest cas, caldrà marcar només la casella corresponent a aquesta opció i es destinarà el 0,5239% de la quota íntegra al finançament de la mateixa.
- c) Col·laborar només amb altres fins d'interès social. En aquest cas, caldrà marcar només la casella corresponent a aquesta opció i es destinarà el 0,5239% de la quota íntegra a les ONG d'acció social i de cooperació al desenvolupament per a la realització de programes socials. Res no impedeix que dins de les mateixes es trobin entitats catòliques (per exemple, Càritas), per la qual cosa també poden ser destinatàries d'aquestes ajudes. No obstant això, cal tenir en compte que la fixació dels criteris de repartiment i, en conseqüència els destinataris de les ajudes, és una decisió política.
- d) No manifestar la voluntat en favor de cap de les opcions esmentades. En aquest cas, no caldrà marcar cap casella i el 0,5239% s'imputarà a fins generals.

Finalment, en relació amb els fins, s'ha posat en qüestió que l'opció pel sosteniment de l'Església catòlica podria vulnerar l'article 16.2 de la Constitució, que prohibeix obligar a declarar sobre la ideologia, la religió o les creences. També existeix un rebuig unànim sobre això ja que no s'està obligant a escollir aquesta finalitat i, en el cas de fer-ho, no s'està reconeixent cap credo. En aquest sentit, l'opció tan sols reconeix la voluntat d'afectar una part dels rendiments de l'IRPF a l'Església catòlica i qui ho faci pot ser que no hi pertanyi.

2.1.4. Situació actual i perspectives de futur

Com sabem, a partir del 1991, el sistema d'assignació tributària s'ha d'aplicar de manera exclusiva fins que l'Església catòlica aconsegueixi l'objectiu de l'autofinançament. Per tant, en l'actualitat o bé l'Església ha arribat a la suficiència financera o bé hauríem de continuar en aquesta fase d'assignació tributària. No obstant això, no ens trobem en cap d'aquestes dues situacions sinó davant un sistema mixt de dotació pressupostària i assignació tributària diferent de l'explicat. La situació real deriva de la posada en marxa de manera unilateral per part de l'Estat del sistema d'assignació —que ha anat modificant a través de disposicions addicionals en algunes lleis de pressupostos— encara que, amb tota seguretat, es tracta d'una decisió fruit de negociacions amb l'Església catòlica.

La primera modificació respecte de la regulació original prevista a la Llei 33/1987, de 23 de desembre, va ser la continguda en la disposició addicional tercera de la Llei 31/1990, de 27 de desembre de 1990, de pressupostos generals de l'Estat, segons la qual:

«L'Església catòlica rebrà, mensualment, durant el 1991, en concepte de lliurament a càrrec de l'assignació tributària, una dotzena part de la dotació pressupostària de 1990. Quan es disposi de les dades definitives de l'impost sobre la renda de les persones físiques de 1990, es procedirà a la regulació definitiva i s'abonarà la diferència a l'Església catòlica o, en el cas que els lliuraments a compte haguessin superat l'import de l'assignació tributària, compensant l'excés amb l'import dels lliuraments a compte posteriors.»

D'acord amb aquesta norma, es va crear un sistema de lliuraments a compte mensuals perquè l'Església no hagués d'esperar fins a final d'any per rebre la totalitat d'allò recaptat mitjançant l'assignació tributària, solucionant així problemes de falta de liquiditat. La referència que es va prendre per a aquests avançaments va ser la quantitat concedida durant 1990 —amb el sistema mixt de dotació i assignació—, dividida entre dotze mensualitats. Quan es tinguessin les dades definitives obtinguts per l'assignació el 1991 se saldarien els comptes entre l'Estat i l'Església catòlica en un sentit o un altre: abonant a l'Església allò degut o reclamant-li l'Estat l'excés. En principi, aquesta modificació no tenia per què alterar el sistema d'aplicació

exclusiva de l'assignació tributària ja que es tractava d'un avançament que després es regularitzaria. Aquesta mateixa situació es va mantenir en les lleis de pressupostos per a 1992 i 1993 encara que sense que l'Estat arribés realment a regularitzar allò lliurat a compte durant aquest trienni, que sempre va ser superior a l'import de l'assignació.

La Llei 21/1993, de 29 de desembre, de pressupostos per a 1994 va repetir, una vegada més, la mateixa fórmula de regularització però va introduir una novetat que va distorsionar el sistema perquè va establir que les quantitats lliurades a compte en els exercicis 1991, 1992 i 1993 s'elevaven a definitives. És a dir, l'Estat va renunciar a reclamar les quantitats pendents de devolució per l'Església durant aquest període. Això va suposar, en certa mesura, la pròrroga del sistema mixt establert per a la segona fase, amb la qual cosa es renunciava a l'aplicació exclusiva de l'assignació tributària. En aquest sentit, en elevar a definitives les esmentades quantitats, finançava l'Església amb una dotació pressupostària que completava les quantitats procedents de l'assignació. D'aquesta forma, l'Estat, primer, lliura una quantitat; després, calcula quant s'ha recaptat amb l'assignació tributària, i, finalment, decideix condonar la diferència.⁷ L'elevació a definitiva de les quantitats lliurades a compte —actualitzades anualment— amb la consegüent renúncia a la regularització prevista per la Llei 31/1990, de 27 de desembre, ha estat la fórmula que van seguir les successives lleis de pressupostos fins a la Llei 54/1999, de 29 de desembre, de pressupostos per al 2000.

Aquesta última Llei va mantenir el mateix sistema de lliuraments a compte però, a més, va introduir una important modificació que s'hauria d'aplicar durant els anys 2000, 2001 i 2002. Posteriorment, la Llei 52/2002, de 30 de desembre, de pressupostos va prorrogar la modificació que explicarem durant els anys 2003, 2004 i 2005. En concret, la disposició addicional vintena de la Llei 54/1999, de 29 de desembre, va establir en dos dels seus apartats:

«Tres. L'aplicació d'aquest sistema no podrà donar lloc, en cadascun dels exercicis en què s'apliqui, a una quantitat superior a 24.000.000.000 de pessetes ni a una quantitat inferior a la resultant de l'actualització dels lliuraments mensuals que, en concepte de pagaments a càrrec de l'assignació tributària, s'hagin determinat en la Llei de pressupostos de l'exercici precedent.

»Quatre. Aquest sistema s'aplicarà durant els anys 2000, 2001 i 2002, i es podrà revisar durant aquest últim període, transcorregut el qual se'n podrà acordar la pròrroga o fixar un nou percentatge i suprimir el caràcter de mínim dels pagaments a compte.»

La novetat en qüestió consisteix, d'una banda, en la fixació d'un màxim d'ingressos que l'Església catòlica pot obtenir pel sistema de finançament que estem analitzant. En concret, la disposició addicional transcrita el fixa en 24.000.000.000 de pessetes. Podria plantejar-se què passaria si l'Església aconseguís superar aquesta xifra només per mitjà de l'assignació tributària. En principi, sembla que perdria l'excés —sense que hi hagi fonament en l'AAE per a això— però es tracta d'una qüestió clarament hipotètica, ja que les quantitats obtingudes sempre han

⁷ En aquest quadre es pot veure l'evolució d'aquest sistema (els imports són en euros). L'Estat lliura a compte una quantitat al llarg de dotze mesos que va augmentant cada any per l'actualització i que es converteix a l'any següent en definitiva via Llei de pressupostos. Lògicament, a mesura que augmenta l'obtingut amb l'assignació tributària, disminueix la quantitat que renuncia a reclamar d'allò lliurat a compte (la "diferència o complement pressupostari"). Cfr. www.conferenciaepiscopal.es.

Any	Total assignació tributària	Total rebut de l'Estat	Diferència: complement pressupostari
2002	106.038.636	133.310.039	27.271.403
2003	116.158.283	135.976.236	19.817.953
2004	116.484.271	138.695.760	22.211.489
2005	128.682.326	141.469.680	12.787.354

estat molt inferiors. D'altra banda, s'estableix un mínim d'ingressos que seria la quantitat lliurada en concepte de pagaments a càrrec de l'assignació tributària de l'any precedent, de tal manera que, encara que la quantitat obtinguda per l'assignació tributària fos menor, sempre se li garantirien aquests ingressos. Cal destacar que aquestes lleis de pressupostos també garanteixen uns ingressos mínims per a l'opció d'«altres fins d'interès social» si no s'hi arriba amb el que els contribuents han assignat inicialment.

En definitiva, allò que el 1991 semblava que era el començament d'una nova fase d'aplicació del sistema d'assignació tributària en exclusiva s'ha anat transformant en un sistema de dotació pressupostària (per mitjà dels lliuraments a compte mensuals, que any rere any es converteixen en definitius) minorat en el que l'Església obté a través de l'assignació tributària. En certa manera es podria dir que la segona fase —la del sistema mixt de dotació i assignació— s'ha prorrogat fins a l'actualitat, si bé s'ha passat —pel que fa a la consignació pressupostària— d'un lliurament global i únic a un lliurament mensual. Segons la nostra opinió, semblaria més lògic, en comptes de continuar amb aquest sistema mixt, elevar el percentatge d'assignació tributària per intentar que sigui l'únic model aplicable sense que l'Estat hagi de completar-lo amb una quantitat cada any.

En l'exercici vigent, la Llei 30/2005, de 29 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a 2006 ha mantingut el mateix sistema que estem comentant, si bé estableix que la seva pròrroga «tindrà vigència durant l'any 2006, i s'haurà de revisar el sistema durant aquest any o acordar-se una nova pròrroga». És a dir, ha limitat la seva durada a aquest any, durant el qual s'haurà de revisar, sense ampliar-lo de manera trianual com acostumava a succeir. Seguim, per tant, davant un sistema provisional pendent de resolució. Les notícies en els mitjans d'informació confirmen que s'han iniciat converses sobre això que no han transcendit a l'opinió pública. No obstant això, sembla difícil que es produeixi un canvi dràstic en el sistema i el més probable és que romangui sense gaires alteracions.

Finalment, l'Església catòlica rebrà, aquest any 2006, 144.242.904 d'euros en dotze mensualitats de 12.020.242 d'euros.

2.1.5. Autofinançament

El finançament estatal previst en l'AAE amb caràcter transitori ha de culminar en una última fase definitiva en què l'Església catòlica deixi de dependre de l'Estat, ja que haurà arribat al seu total autofinançament. Sense perjudici del caràcter bilateral de l'AAE, és la mateixa Església —a l'article II.5 d'aquesta norma— la que declara «el seu propòsit d'aconseguir per si mateixa els recursos suficients per a l'atenció de les seves necessitats». Com pot obtenir l'Església catòlica els recursos suficients per aconseguir aquest fi? No hi ha dubte que és la mateixa confessió la que ha d'organitzar-se sobre això però, segons el nostre parer, el canvi passaria necessàriament per potenciar els mitjans propis dels quals disposa en l'actualitat. No es pot oblidar que els sistemes de finançament estatal, que hem exposat en epígrafs anteriors, són compatibles amb l'obtenció d'ingressos per part de la mateixa Església. En aquest sentit, tres són les fonts amb les quals atendria a les seves necessitats: els donatius dels seus fidels, l'explotació del seu patrimoni mobiliari i immobiliari i la realització d'explotacions econòmiques.

Aquestes tres fonts de finançament gaudeixen d'importants beneficis fiscals perquè l'Església catòlica està equiparada a les entitats sense ànim de lucre atesa la previsió continguda sobre això a l'article V de l'AAE.⁸ No obstant això, som conscients que la utilització dels dos últims recursos pot donar lloc a situacions delicades i conflictives per a la imatge pública de les

⁸ Cfr. la disposició addicional novena de la Llei 49/2002, del règim fiscal de les entitats sense fins lucratiu i dels incentius fiscals al mecenatge.

confessions religioses, com recentment va ocórrer al nostre país amb l'Església catòlica. Per tant, la meta a assolir de la independència econòmica ha de passar fonamentalment per aconseguir una major conscienciació dels fidels en el sosteniment de la seva confessió, sense que l'existència de majors o menors beneficis fiscals per a les donacions sigui per a això determinant.

La possibilitat que l'Església assoleixi aquesta última fase ens sembla pràcticament impossible o, almenys, molt remota. En aquest sentit, la majoria de la doctrina ha manifestat que la previsió de l'AAE —que estem comentant— és utòpica. Prova d'això és que les autoritats eclesiàstiques no s'han manifestat fins ara sobre un possible canvi del sistema de finançament en aquest sentit. D'altra banda, els anys transcorreguts des de la firma de l'AAE i la superació dels terminis establerts per a la dotació pressupostària i l'assignació tributària confirmen aquesta idea. No obstant això, a parer nostre, aquestes opinions haurien de ser matisades en el sentit d'entendre que l'autofinançament esmentat a l'article II.5 és aquell que fa referència exclusivament a les activitats específiques de l'Església. És a dir, es tractaria d'obtenir recursos suficients per a la sustentació del culte i el clero i quedarien excloses d'aquest autofinançament totes les altres activitats realitzades en concurrència amb altres entitats no religioses (beneficència, educació, assistència social, etc.). Així entès, l'autofinançament té un sentit lògic ja que resulta més factible la seva consecució que si s'uneix a la resta de les activitats desenvolupades.

En tot cas, suposant que l'Església aconseguís aquest objectiu, això no voldria dir la fi de l'ajuda econòmica estatal ja que així expressament ho estableix l'AAE. En efecte, l'esmentat article II.5, en el seu segon paràgraf, declara:

«Quan s'hagi aconseguit aquest propòsit [l'autofinançament], les dues parts es posaran d'acord per substituir els sistemes de col·laboració financera expressada en els paràgrafs anteriors d'aquest article, per altres camps i formes de col·laboració econòmica entre l'Església i l'Estat.»

En conseqüència, malgrat aconseguir la suficiència econòmica, l'Església catòlica podria seguir gaudint d'ajudes estatals diferents de la dotació pressupostària i l'assignació tributària. Malgrat els dubtes que hem manifestat sobre la consecució d'aquesta última fase, avançarem la nostra opinió sobre quins serien aquests «altres camps i formes de col·laboració econòmica». Al parer nostre aquests «camps» serien els referents a les activitats no estrictament religioses esmentades que contribueixen al bé comú, encara que es realitzin —com és lògic— amb una finalitat en últim terme religiosa. Quant a les «formes de col·laboració econòmica» inclourien tant consignacions en els pressupostos destinades exclusivament a projectes d'entitats catòliques, subvencions ocasionals obertes a tota entitat —religiosa o no— que realitzi aquestes activitats d'interès general, o bé una assignació tributària amb finalitat d'interès social en què es podria distingir entre les entitats catòliques i les que no ho són.

2.2. Altres supòsits de finançament de l'Església catòlica

Els sistemes de dotació pressupostària i d'assignació tributària deriven de l'AAE i no estan recollits en els altres acords internacionals (sobre assumptes jurídics, ensenyament i assistència religiosa en les Forces Armades), signats amb la Santa Seu en 1979, un altre tipus de finançament estatal. No obstant això, l'Estat continua finançant determinades activitats religioses de l'Església catòlica, bé perquè així ho ha disposat unilateralment o bé perquè ha signat un conveni sobre això amb la Conferència Episcopal Espanyola (no en un tractat internacional amb la Santa Seu).

En concret, dos són els supòsits que es poden enquadrar en aquest àmbit de cooperació econòmica. En primer lloc, el finançament de l'assistència religiosa en establiments militars,

centres penitenciaris i hospitals. En segon lloc, el finançament de l'ensenyament de la religió catòlica en centres docents públics. Vegem cadascun d'aquests per separat.

2.2.1. El finançament de l'assistència religiosa en establiments militars, centres penitenciaris i hospitals

Tant l'Acord d'assumpes jurídics com l'Acord d'assistència religiosa a les Forces Armades (d'ara endavant AAJ i AARFA, respectivament) garanteixen el dret a l'assistència religiosa en els establiments militars, centres penitenciaris, hospitals, sanatoris, orfenats i centres similars. Dret que també reconeix i garanteix, amb caràcter general, l'article 2 de la Llei orgànica 7/1980, de 5 de juliol, de llibertat religiosa. En tots aquests supòsits, la característica que els identifica és l'existència d'una dificultat o limitació —imposada per l'Estat— en l'accés o sortida dels llocs en els quals es presta l'assistència religiosa. Malgrat aquesta previsió concordatària, cap dels acords citats esmenta la forma de finançar aquests serveis. Fins a la firma dels acords, i uns quants anys després, l'assistència religiosa es prestava en tots aquests llocs per part de capellans o religiosos que tenien una relació funcional amb l'Estat. En l'actualitat, el finançament d'aquests serveis religiosos segueix sent íntegrament estatal si bé el sistema de la seva prestació i el règim de les persones que els duen a terme han variat.

a) Establiments militars. L'AARFA encomana l'assistència religiosa en els exèrcits al Vicariat General Castrense sense afrontar el tema del finançament dels seus membres, per la qual cosa les normes estatals per les quals es remunerava els capellans castrenses —amb condició de personal militar— van continuar en vigor. Aquesta situació va canviar arran de la Llei 17/1989, de 19 de juliol, del règim del personal militar, que va declarar a extingir aquest cos i va crear un nou «Servei d'assistència religiosa» a les Forces Armades. Els capellans que s'incorporen a aquest Servei queden vinculats, a efectes orgànics, per una relació de serveis professionals de caràcter permanent o no permanent amb l'Estat. Al seu torn, l'esmentada norma disposava que el règim retributiu d'aquest personal s'establís de manera similar al del personal de les Forces Armades amb les adaptacions obligades per la naturalesa de la relació de serveis. En conseqüència, existeix una dotació anual en els pressupostos generals de l'Estat per cobrir aquesta partida similar a la d'altres funcionaris públics. El Reial decret 1145/1990, de 7 de setembre, ha desenvolupat aquest servei i la forma de retribució dels capellans o religiosos catòlics que presten una assistència religiosa a les Forces Armades.

b) Centres penitenciaris. L'AAJ no preveu la forma de finançament de l'assistència religiosa en aquests centres que —fins al moment de la seva firma i durant alguns anys posteriors— es realitzava mitjançant el pagament als membres del cos de capellans d'institucions penitenciàries integrats en l'organització funcional de l'Estat. L'Acord entre el ministre de Justícia i el president de la Conferència Episcopal Espanyola, de 20 de maig de 1993, va canviar aquesta regulació i va establir la regulació vigent.⁹ A partir d'aquesta norma, l'atenció religiosa als reclusos és prestada per capellans, nomenats per l'Ordinari del lloc i autoritzats formalment per la Direcció General d'Institucions Penitenciàries. Correspon a aquest organisme públic la cobertura econòmica de les despeses de material i personal que porti associada l'esmentada assistència. La quantia d'aquesta retribució està fixada a l'annex a l'Acord esmentat, actualitzada anualment per la Llei de pressupostos, i es lliura a la Diòcesi —en què estigui ubicat el centre penitenciar— que assumirà el pagament de la Seguretat Social d'aquests treballadors.

c) Hospitals. Tampoc l'AAJ preveu un finançament de l'assistència religiosa als hospitals, prestada fins aquell moment per funcionaris públics integrats en el cos de capellans de beneficència. Aquesta forma de finançament ha variat amb la firma de l'Acord entre els

⁹ Cfr. Ordre de 24 de novembre de 1993 per la qual es disposa la publicació de l'Acord sobre assistència religiosa catòlica en els establiments penitenciaris (BOE de 14 de desembre).

ministres de Justícia i Sanitat i Consum i el president de la Conferència Episcopal Espanyola, de 24 de juliol de 1985.¹⁰ Els capellans o persones idònies per prestar l'assistència religiosa catòlica seran designats per l'Ordinari del lloc, i el seu nomenament correspondrà a la Institució titular del centre hospitalari. Per establir la necessària relació jurídica amb el personal del Servei d'assistència religiosa catòlica, les diferents administracions públiques competents en la gestió de centres hospitalaris podran optar, bé per subscriure un contracte laboral amb l'esmentat personal, bé per subscriure un oportú conveni amb l'Ordinari del lloc. Correspondrà a l'Estat, a través de la dotació pressupostària pertinent, el finançament del servei d'assistència religiosa catòlica (bé sigui de les despeses de personal o dels locals adequats, com ara capella, despatx i lloc per residir, o si és cas pernoctar, i dels recursos necessaris per a la seva prestació). L'Estat traspasarà les quantitats que calgui a l'Administració sanitària competent, atès que es tracta d'una competència transferida. Malgrat aquesta declaració de l'Acord, en el seu annex III s'aclareix que aquest finançament estatal només seguirà corresponent a les entitats que eren en aquell moment titulars dels centres hospitalaris públics. En els centres hospitalaris que siguin creats en el futur per les comunitats autònomes, diputacions, ajuntaments i fundacions públiques, el finançament del servei d'assistència religiosa catòlica correspondrà a aquestes.

2.2.2. El finançament de l'ensenyament religiós en centres docents

La Llei orgànica 10/2002, de 23 de desembre, de qualitat de l'educació estableix l'ensenyament de l'assignatura "Societat, cultura i religió" en l'educació primària, secundària i en el batxillerat. En virtut de la seva disposició addicional segona, l'esmentada assignatura comprendrà dues opcions: una, de caràcter confessional, d'acord amb la confessió per la qual optin els pares o, si escau, els alumnes, entre aquelles respecte de ensenyament de les quals l'Estat tingui acords subscrits; una altra, de caràcter no confessional. Les dues opcions seran d'oferta obligatòria per part dels centres, i els alumnes n'hauran de triar una. L'ensenyament de l'opció confessional s'ha d'ajustar-se a allò que estableix l'Acord sobre ensenyament i assumptes culturals subscrit entre la Santa Seu i l'Estat espanyol o bé al que disposen els acords amb les confessions no catòliques, o els que en un futur poguessin subscriure's.

En el cas de l'Església catòlica, l'esmentat Acord estableix que el professorat serà nomenat per l'Ordinari del lloc però no regula el finançament d'aquesta activitat. Tan sols es remet, en el seu article VII, a un futur conveni entre l'Administració central i la Conferència Episcopal Espanyola per solucionar el tema dels professors de religió no pertanyents als cossos docents de l'Estat. Podem així distingir entre els funcionaris docents que, comptant amb el vistiplau de l'autoritat eclesiàstica, sol·licitin impartir aquesta assignatura en el seu respectiu centre educatiu i la resta del professorat que s'encarrega d'aquesta assignatura. Els primers estan remunerats per l'Estat conforme a la seva condició de funcionaris. Els segons són persones alienes a la funció pública proposades per l'autoritat religiosa i nomenades per l'autoritat acadèmica per al desenvolupament d'aquesta tasca. La situació laboral d'aquests professors ha estat sempre envoltada d'una intensa polèmica. Pel que interessa al nostre tema, aquesta qüestió està resolta en l'actualitat per un conveni signat pels ministres de Justícia i d'Educació i Cultura, en representació del Govern, i el president de la Conferència Episcopal Espanyola.¹¹ En aquest s'estableix que l'Estat assumeix el finançament de l'ensenyament de la religió en centres públics impartida per aquests professors. Aquests professors de religió catòlica duen a terme la

¹⁰ Cfr. Ordre de 20 de desembre de 1985 per la qual es disposa la publicació de l'Acord sobre assistència religiosa catòlica en centres hospitalaris públics (BOE de 21 de desembre). L'assistència religiosa catòlica als hospitals militars i penitenciaris queda igualment garantida i es regirà per les seves normes específiques.

¹¹ Cfr. Ordre de 9 d'abril de 1999, per la qual es disposa la publicació del Conveni sobre el règim economicolaboral de les persones que, sense pertànyer als cossos de funcionaris docents, estan encarregades de l'ensenyament de la religió catòlica en els centres públics d'educació infantil, d'educació primària i d'educació secundària (BOE de 20 d'abril).

seva activitat, en règim de contractació laboral, i estan assimilats, a efectes retributius, als professors interins d'altres assignatures.

En l'educació universitària pública no existeix una assignatura d'ensenyament religiós encara que sí que pot existir, dins de l'autonomia universitària, una assistència religiosa acordada amb les confessions però el finançament públic de la qual no està prevista.

En les dates en què vam lliurar aquest treball per a la publicació, ha entrat en vigor la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, i ha quedat pendent d'aprovació pel Govern un calendari per a la seva aplicació, amb consulta prèvia a les comunitats autònomes.¹² En la matèria que estem analitzant, les disposicions addicionals segona i tercera mantenen una continuïtat en la regulació que hem comentat. En aquest sentit, l'ensenyament de la religió de les confessions amb Acord serà d'oferta obligatòria per als centres i optativa per als alumnes, respectant allò que disposen els acords. Els professors que no pertanyin als cossos de funcionaris docents i que imparteixin aquesta assignatura en els centres públics ho faran en règim de contractació laboral —d'acord amb l'Estatut dels treballadors— amb les respectives administracions competents. Aquests professors percebran d'aquestes administracions les retribucions que corresponguin en el respectiu nivell educatiu als professors interins.

3. El finançament d'altres confessions religioses

Dins de les confessions no catòliques cal distingir, als efectes d'aquest estudi, entre les que han signat un acord de cooperació amb l'Estat i les que no ho han fet. Les primeres són la Federació d'Entitats Religioses Evangèliques (FEREDE), la Federació de Comunitats Israelianes d'Espanya (FCI) i la Comissió Islàmica d'Espanya (CIE), que han signat un Acord de cooperació cadascuna, els quals han estat aprovats, respectivament, per la Llei 24/1992, Llei 25/1992 i per la Llei 26/1992, totes de 10 de novembre de 1992. Les confessions sense acord són les altres que figuren inscrites en el Registre d'Entitats Religioses regulat pel Reial decret 142/1981, de 9 de gener. Només en el primer grup de confessions podem trobar alguna especialitat digna de menció, mentre que el segon no té finançament públic.

Quant a les confessions amb acord, podem distingir entre el finançament que deriva d'un acord o conveni i l'establert unilateralment per l'Estat mitjançant llei. En el primer supòsit, com veurem a continuació, es finança una activitat exclusivament religiosa; en el segon, activitats culturals i d'integració social.

3.1. El finançament derivat dels acords de cooperació

En els acords amb les confessions no catòliques no es preveu cap sistema de finançament tipus dotació pressupostària o assignació tributària. L'única excepció en aquest àmbit és la relativa a la remuneració de l'assistència religiosa en determinats llocs en els quals existeix una limitació o dificultat per accedir-hi i la referida a l'ensenyament religiós en centres docents públics.

Els tres acords garanteixen —en els seus respectius articles 9— l'exercici del dret a *l'assistència religiosa dels internats en centres penitenciaris, hospitalaris, assistencials i altres d'anàlegs del sector públic*, proporcionada pels ministres de culte que designin les confessions. Ens trobem davant un supòsit igual que el previst per a l'Església catòlica, si bé varia en el seu finançament. La FEREDE i la FCI preveuen en els seus acords que les despeses que originin el desenvolupament de l'esmentada assistència espiritual seran sufragades per cada confessió,

¹² BOE de 4 de maig.

sense perjudici de la utilització dels locals que, amb aquesta finalitat, existeixin en el corresponent centre. No ocorre el mateix en el cas dels musulmans, ja que aquestes despeses «seran sufragades en la forma que acordin els representants de la Comissió Islàmica d'Espanya, amb la direcció dels centres i establiments públics». Fins ara aquesta norma no s'ha desplegat, per la qual cosa l'assistència religiosa islàmica en aquests establiments públics no té finançament estatal i està pendent d'un acord sobre aquest tema.

Els tres acords també garanteixen als alumnes jueus, evangèlics i musulmans, als seus pares i als òrgans escolars de govern que ho sol·licitin, l'exercici del dret dels primers a rebre *ensenyament religiós en els centres docents públics* en els nivells d'educació infantil, educació primària i educació secundària. L'ensenyament religiós serà impartit per professors designats per cadascuna de les confessions (art. 10 dels tres acords). De nou estem davant el mateix supòsit que hem analitzat en el cas de l'Església catòlica, si bé difereix en la forma de finançament. En aquest sentit, cap dels acords preveu la possibilitat de remunerar els professors que imparteixen els ensenyaments religiosos. No obstant això, aquest problema ha estat resolt en el cas dels musulmans i evangèlics a través de la firma d'un "Conveni sobre designació i règim econòmic de les persones encarregades de l'ensenyament religiós [islàmic i evangèlic] en els centres docents públics d'educació primària i secundària".¹³ Serà cada confessió la que designi les persones que impartiran l'ensenyament religiós en els centres docents en què hi hagi demanda. Aquestes persones podran ser professors del cos de mestres amb destinació al centre que ho hagués sol·licitat. En aquest cas, els professors seran retribuïts directament per l'Administració educativa corresponent. Si aquestes persones no fossin funcionàries, i a fi de garantir l'efectivitat d'allò disposat en aquests convenis, es preveu que l'Estat compensarà econòmicament aquestes dues confessions pels serveis prestats per les persones que imparteixen ensenyament religiós. Les quantitats lliurades a les confessions han de ser utilitzades per retribuir les esmentades persones. No obstant això, en aquests casos, perquè l'Estat compensi econòmicament l'hora de classe d'ensenyament religiós impartida, caldrà que el nombre d'alumnes sigui igual o superior a deu (es podran agrupar si formen part de diferents cursos per tal d'assolir aquesta xifra). Per sota d'aquest nombre serà la pròpia confessió qui assumeixi el cost. L'import econòmic, per cada hora d'ensenyament islàmic o evangèlic, tindrà el mateix valor que la retribució real, per hora de classe, de qualsevol matèria impartida per un professor interí del mateix nivell (clàusula vuitena de tots dos convenis).

En definitiva, les confessions no catòliques amb acord de cooperació manquen d'un finançament públic, tret de l'ensenyament religiós en els centres docents en què professors evangèlics i musulmans són remunerats per l'Estat.

3.2. El finançament per la Fundació Pluralisme i Convivència

Aquesta situació de gairebé total absència de finançament ha canviat substancialment arran de la Llei 2/2004, de 27 de desembre, de pressupostos per a 2005. La disposició addicional tretzena d'aquesta norma estableix una provisió de fons per a projectes de caràcter cultural, educatiu i d'integració social de les confessions minoritàries. Aquesta norma disposa:

«Per a l'any 2005 i amb caràcter temporal mentre no s'assoleixi l'autofinançament complet de totes les confessions religioses a Espanya, es disposa la dotació de fins a 3.000.000 d'euros per al finançament de projectes que contribueixin a una millor integració social i cultural de les

¹³ Conveni sobre designació i règim econòmic de les persones encarregades de l'ensenyament religiós evangèlic, en els centres docents públics d'educació primària i secundària i Conveni sobre designació i règim econòmic de les persones encarregades de l'ensenyament religiós islàmic, en els centres docents públics d'educació primària i secundària, subscrits el 12 de març de 1996 (BOE de 3 i 4 de maig, respectivament).

minories religioses a Espanya, presentats per les confessions no catòliques amb Acord de cooperació amb l'Estat o amb "arrelament notori".

»La gestió de la dotació a la qual es refereix el paràgraf anterior la durà a terme una fundació del sector públic estatal creada per a aquesta finalitat, en la forma establerta a l'article 45 de la Llei 50/2002, de 26 de desembre, de fundacions.»

Sens dubte aquesta norma suposa un nou enfocament en el finançament de les confessions no catòliques. Encara és d'hora per valorar l'abast d'aquest canvi atès el poc temps que porta en vigor. No obstant això, la norma ens suggereix tres observacions: una des del punt de vista subjectiu (*qui són els subjectes que participen en aquesta relació?*); una altra des de l'objectiu (*a quins fins van destinades les quantitats?*), i, finalment, des del temporal (*quant durarà aquest finançament?*):

En relació amb la primera qüestió, cal destacar que no és pròpiament el Govern qui lliura els diners —com succeeix amb l'assignació tributària de l'Església catòlica— sinó una fundació estatal, en concret, la Fundació Pluralisme i Convivència (aprovada per l'Acord del Consell de Ministres de 15 d'octubre de 2004, a proposta del Ministeri de Justícia).¹⁴ És, per tant, el Patronat —com a òrgan de govern, representació i administració— qui porta a terme l'execució de les funcions que té encomanada la Fundació. Aquest Patronat està presidit pel ministre de Justícia i integrat per 21 vocals: 12 patrons nats (representants de diversos ministeris: directors generals d'Assumptes Religiosos; de Pressupostos; d'Educació; de Política Interior; de Cooperació amb Àfrica, Àsia i Europa Oriental...) i 9 de nomenats, a proposta del president, en atenció al seu prestigi, experiència i contribució als fins de la Fundació, després d'escoltar les confessions religioses minoritàries a les quals seguidament ens referirem (art. 12 dels Estatuts). No obstant això, es preveu que la gestió ordinària de la Fundació es porti a terme per mitjà d'una junta rectora (art. 17 dels Estatuts). Aquesta junta estarà formada pel director de la Fundació (que n'assumirà la presidència i serà nomenat i separat pel Patronat), el secretari de la Fundació (amb veu però sense vot) i 5 patrons nomenats pel Patronat en representació seva. Serà, per tant, la junta rectora qui resolgui finalment sobre la concessió de les ajudes econòmiques que atorga la Fundació.

L'altre aspecte subjectiu afecta els destinataris de les ajudes que concedeix la Fundació Pluralisme i Convivència: «les confessions no catòliques amb Acord de cooperació amb l'Estat o amb "arrelament notori"», tal com es desprèn de la disposició addicional tretzena de la Llei de pressupostos per a 2005 i de l'article 9.1 dels Estatuts de la Fundació Pluralisme i Convivència. En aquest sentit, «les sol·licituds de finançament de projectes hauran de ser presentades per les federacions representatives de les confessions religioses no catòliques amb Acord o declarades de notori arrelament, o directament per les comunitats sempre que estiguin avalades per una federació i inscrites en el Registre d'Entitats Religioses del Ministeri de Justícia» (art. 9.2 dels Estatuts).

En aquest àmbit, gran part de la novetat que incorpora la Llei de pressupostos per al 2005 és la menció de les confessions amb «arrelament notori». Estem davant un concepte jurídic indeterminat recollit en la LO 7/1980 que ha de ser interpretat per l'Administració d'acord amb criteris objectius que exclouen, per tant, una valoració discrecional. En l'actualitat, a més de les confessions amb Acord, tan sols els mormons (Església de Jesucrist dels Sants dels Últims Dies) han assolit aquesta qualificació administrativa. Per tant, en principi, aquesta última confessió podria aspirar a la subvenció estatal que estem examinant. No obstant això, en la Memòria de 2005 de l'esmentada Fundació se l'exclou (tampoc apareix com a beneficiària en la convocatòria de subvencions de 10 d'octubre de 2005 per a l'any 2006). Aquesta exclusió es

¹⁴ Cfr. www.pluralismoyconvivencia.es. Totes les dades que es relacionen en aquest treball estan disponibles en aquest web.

fonamenta en una interpretació, a parer nostre errònia, de l'article 9.2 dels Estatuts esmentats. En la Memòria s'afirma que només poden ser beneficiàries de la subvenció estatal «les confessions amb Acord de cooperació amb l'Estat, d'una banda, així com les comunitats, entitats i congregacions religioses avalades per les anteriors i inscrites en el Registre d'Entitats Religioses, de l'altra». Aquesta interpretació implica, per tant, l'exclusió de les confessions amb notori arrelament —sense Acord de cooperació—, la qual cosa sembla contrària a allò que disposa tant l'apartat 1 de l'esmentat article 9 dels Estatuts com la disposició addicional tretzena de la Llei de pressupostos per a 2005. En efecte, en tots dos preceptes es distingeix, com a entitats diferents de les federacions que han subscrit els acords, les esglésies que s'hi integren i les confessions amb notori arrelament. Per tant, resulta absurd que una confessió amb notori arrelament sense Acord —cas dels mormons— hagi d'obtenir per aconseguir la subvenció l'aval d'una federació a la qual no pertany. Més encara, quan en aquest cas concret la no-pertinença a la Federació evangèlica és deguda al rebuig de les altres confessions que la integren.

La segona gran qüestió a la qual al·ludíem a l'inici està relacionada amb el finançament. La Llei 2/2004, de 27 desembre, de pressupostos per a 2005, va establir una provisió de fons per a projectes de caràcter cultural, educatiu i d'integració social de les confessions minoritàries. Els Estatuts de la Fundació Pluralisme i Convivència consagren aquests fins i el Patronat té plena llibertat per determinar les activitats de la Fundació més adequades i convenients per a la seva consecució. D'aquestes normes es desprèn l'absència de finançament de les activitats culturals desenvolupades per les confessions, que se centren en projectes i programes culturals, educatius i d'integració social. Aquesta idea queda més clara a la Memòria de la Fundació de l'any 2005 en què es destaca: «En efecte, sembla lògic que l'Estat espanyol, en tant que laic, amb una laïcitat positiva, no contribueixi a finançar el culte, però res impedeix el seu suport a activitats d'interès general que siguin desenvolupades per les confessions minoritàries». Per tant, l'exclusió del culte del finançament sembla la idea vertebradora de la Fundació ja que a la mateixa Memòria, en l'exposar els seus fins, es ressalta que aquests se sintetitzen «en la contribució a l'execució de projectes de caràcter cultural, educatiu i d'integració social que realitzen les confessions minoritàries, així com en el foment del ple exercici de la llibertat religiosa. L'àmbit del culte queda fora dels fins; així doncs, la Fundació no pot, en principi, finançar activitat o projecte relacionat amb el culte».

En el web de la Fundació es concreten més els objectius esmentats i les activitats per aconseguir-los. Així, s'estableixen com objectius:

1. Donar suport a les federacions de les confessions religioses minoritàries perquè reforcin el seu paper d'interlocutor davant l'Administració i la societat.
2. Afavorir que les comunitats de les diferents confessions minoritàries puguin desenvolupar-se en les millors condicions i aprofundir la relació amb el seu entorn.
3. Afavorir que les comunitats tinguin un reconeixement social i que les persones que hi pertanyen puguin exercir plenament la seva llibertat religiosa i integrar-se socialment i culturalment en la comunitat.
4. Assegurar la visibilitat de les confessions minoritàries dins d'un espai social plural que permeti l'enriquiment mutu.
5. Fomentar els espais d'encontre i diàleg interreligiós i intercultural.

Per a la consecució d'aquests objectius la Fundació desenvolupa cinc línies d'activitat prioritàries. En les dues primeres es realitzen convocatòries anuals per subvencionar aquestes activitats:

1. Suport a federacions o organismes de coordinació de les confessions per a l'enfortiment institucional i la coordinació de les activitats de caràcter cultural, educatiu i d'integració social de les comunitats.

2. Suport a projectes finalistes d'àmbit local de caràcter cultural, educatiu i d'integració social realitzats per comunitats o entitats religioses.
3. Suport a la formació de dirigents religiosos, professors i personal que atén les comunitats religioses a Espanya mitjançant el desenvolupament de programes de col·laboració amb universitats i altres centres de formació. Especialment, es promou la realització d'estudis d'espanyol i cultura espanyola i d'ensenyament per a la ciutadania.
4. Realització d'estudis i informes sobre les comunitats religioses existents a Espanya, així com sobre la seva implantació i integració social i cultural. Es dona suport, així mateix, a l'organització i realització de jornades i seminaris relacionats amb la llibertat religiosa, els drets de les minories religioses i el diàleg interreligiós i cultural.
5. Difusió i comunicació de la realitat plural de la societat espanyola en matèria de creences, afavorint i donant suport a aquells instruments i mecanismes que serveixin per a la convivència i contribueixin a eliminar els conflictes, així com les actituds d'intolerància i discriminació que encara puguin existir en la nostra societat.

L'última qüestió està relacionada amb la durada d'aquest finançament públic a determinades confessions no catòliques. La disposició addicional tretzena de la Llei 2/2004, de 27 desembre, va concedir per a l'any 2005 una dotació de 3 milions d'euros a la Fundació Pluralisme i Convivència «amb caràcter temporal mentre no s'assoleixi l'autofinançament complet de totes les confessions religioses a Espanya». Per la seva banda, la Llei 30/2005, de 29 desembre, de pressupostos per a 2006 ha adjudicat 4 milions d'euros per a la consecució dels seus fins a aquesta Fundació.

Ens trobem davant una situació aparentment similar a la que hem vist en el cas de l'Església catòlica. Tal com està redactada la norma, sembla que el finançament tindrà un caràcter temporal, però aquest està condicionat al fet que les confessions assoleixin el seu «autofinançament complet». Aquest requisit planteja, a parer nostre, almenys tres problemes bàsics: el significat de l'autofinançament; la delimitació de les confessions que l'han d'assolir, i, finalment, les conseqüències d'aquest assoliment.

En primer lloc, sembla lògic afirmar que l'«autofinançament complet» ha d'incloure tant el que correspon a les activitats estrictament religioses com a les que no ho són. Quan s'assoleixi l'autofinançament en tots dos àmbits d'actuació, ja no es percebran diners de la Fundació.

En segon terme, l'exigència que totes i cadascuna de les confessions pertanyents a la respectiva Federació assoleixin un autofinançament complet converteix pràcticament el caràcter temporal de l'ajuda en indefinit. El compliment d'aquesta condició en totes les confessions sembla tan difícil d'assolir que fa pensar que aquestes ajudes continuaran, almenys, mentre la Fundació segueixi percebent fons públics amb els quals poder finançar les confessions amb Acord no catòliques.

Finalment, resulta poc clara la conseqüència derivada del fet d'assolir l'autofinançament. No té especial sentit finançar unes activitats que no són estrictament religioses per considerar-les d'interès general i deixar de finançar-les quan les confessions puguin fer front econòmicament a les seves activitats específiques. A parer meu, assolir l'autofinançament en les activitats estrictament religioses no hauria d'implicar la pèrdua d'ajuts per a les que no ho són. En aquest sentit, seria més desitjable un sistema similar al que hem proposat per a l'Església catòlica: un cop assolit l'autofinançament en les activitats estrictament religioses, s'hauria de mantenir la cooperació econòmica en les altres.

ADDENDA

El 26 setembre de 2006, quan aquest treball ja era a impremta, es va presentar al Congrés dels Diputats el Projecte de Llei de pressupostos generals de l'Estat per a 2007. La disposició addicional setzena d'aquesta norma implica una profunda revisió del sistema de finançament de l'Església catòlica fruit de les negociacions entre el Govern i la Conferència Episcopal.¹⁵ Per raons de composició i temps, tan sols podem donar notícia de la reforma prevista. El text de la disposició esmentada és el següent:

«U. Amb vigència des de l'1 de gener de 2007 i amb caràcter indefinit, en desplegament del que preveu l'article II de l'Acord entre l'Estat Espanyol i la Santa Seu sobre Assumptes Econòmics, de 3 de gener de 1979, l'Estat destinarà al sosteniment de l'Església Catòlica el 0,7 per 100 de la quota íntegra de l'impost sobre la renda de les persones físiques corresponent als contribuents que manifestin expressament la seva voluntat en tal sentit.

»Dos. A aquest efecte, s'entendrà per quota íntegra de l'impost la formada per la suma de la quota íntegra estatal i de la quota íntegra autonòmica o complementària en els termes previstos a la llei reguladora de l'impost sobre la renda de les persones físiques.

»Tres. Durant l'any 2007 l'Estat lliurarà, mensualment, a l'Església Catòlica 12.501.051,76 euros, a càrrec de la quantitat que hagi d'assignar a l'església per aplicació d'allò que disposa l'apartat U anterior.

»Abans del 30 de novembre de 2008, s'efectuarà una liquidació provisional de l'assignació corresponent al 2007, i se'n practicarà la liquidació definitiva abans del 30 d'abril de 2009. En les dues liquidacions, una vegada efectuades, es procedirà per les dues parts a regularitzar, en un sentit o en un altre, el saldo existent.

»Quatre. S'eleven a definitives les quantitats lliurades a compte el 2006.»

La revisió proposada consisteix bàsicament en l'abandonament del sistema aplicable els últims anys per un d'assignació tributària en exclusiva sense la dotació pressupostària amb la qual l'Estat la complementava. És a dir, entrarà en vigor —en estat pur— el sistema previst per a la tercera fase per l'AAE tal com ho hem explicat a l'epígraf 2.1.3. Per tant, l'Església es finançarà exclusivament amb les aportacions dels contribuents de l'IRPF que així ho decideixin sense que l'Estat hi aportï cap quantitat. Lògicament aquesta modificació no impedeix les altres formes de finançament, que ja hem vist, relatives a l'activitat religiosa en hospitals, centres penitenciaris, escoles, etc., ni afecta la possibilitat que les entitats catòliques que realitzen activitats assistencials, caritatives, etc., rebin fons de l'assignació tributària per a «altres fins d'interès social».

Cal ressenyar tres aspectes fonamentals d'aquesta modificació:

1) Augment del percentatge d'assignació tributària. Del 0,5239% de la quota íntegra de l'IRPF es passa al 0,7%. Per les declaracions dels responsables econòmics de la Conferència Episcopal aparegudes en els mitjans de comunicació, en aquest augment l'Església catòlica justifica la pèrdua del complement pressupostari i la renúncia a l'exempció en l'IVA. Sembla, per tant, que en l'acord entre el Govern i l'Església ha tingut un pes més gran la qüestió econòmica que la jurídica (com és lògic, d'altra banda) de tal manera que s'ha tractat de compensar el que es guanya d'una banda amb el que es perd d'una altra. No obstant això, aquest rerefons econòmic pot plantejar algun problema jurídic ja que l'IRPF és actualment un impost la recaptació del qual està cedida, en part, a les comunitats autònomes. I, en aquest sentit, l'esmentat augment

¹⁵ Sobre les negociacions, vegeu: <<http://www.conferenciaepiscopal.es/economia/SistemaFinanciacion.pdf>>.

comporta una pèrdua de recaptació per a les comunitats autònomes ja que la quota íntegra sobre la qual s'aplica el percentatge del 0,7% la formen tant la quota estatal com l'autonòmica. És cert que l'assignació tributària està prevista en un tractat internacional —no així la quantia del percentatge— però també cal tenir en compte que l'art.2.1.e de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes estableix el principi de lleialtat institucional pel qual cada ens ha de tenir en compte l'interès dels altres en l'exercici de les seves competències. Per tant, cal suposar que l'esmentat acord es va prendre amb el coneixement de les comunitats autònomes o bé que aquestes seran compensades per la pèrdua de recaptació. Respecte d'aquesta última opció, una solució podria ser l'aprovació de la Proposició no de llei ja comentada per la qual les comunitats —i no l'Estat— serien les que distribuïssin el percentatge d'allò recaptat pels «altres fins d'interès social» en el seu àmbit territorial.

Finalment, l'augment del percentatge a l'Església catòlica no ha anat acompanyat d'un equivalent per a l'altra opció de l'assignació tributària, els «altres fins d'interès social», ja que la disposició addicional quinzena del Projecte segueix mantenint el del 0,5239% de la quota íntegra. Semblaria lògic pensar que aquesta diferència és deguda a un error i que, per mitjà d'una esmena, s'iguali, encara que hi ha disparitat de criteris entre els membres del Govern que s'han manifestat sobre això.

2) Permanència dels lliuraments a compte. L'assignació tributària no és incompatible amb el fet que l'Estat lliuri a compte unes determinades quantitats perquè tan sols es tracta de resoldre un problema de falta de liquiditat. Cal tenir en compte que hi ha un desfasament temporal entre el període impositiu de l'IRPF, l'any que es declara aquest impost i el moment en què l'Estat disposa de la recaptació. Aquest avançament es regularitzarà, en un sentit o en un altre, quan es disposi de les dades definitives del que s'ha obtingut amb l'assignació tributària. Aquesta regularització constitueix l'autèntica novetat del sistema ja que l'Església haurà de tornar el que ha rebut de més —sense poder esperar la condonació estatal— o podrà reclamar el que se li deu.

Les quantitats lliurades a compte han augmentat respecte de l'any anterior i cal suposar que seguiran augmentant cada any conforme al sistema d'actualització que es prevegi.

3) Entrada en vigor i durada del nou sistema. Si s'aprova la disposició addicional setzena, tal com figura en el Projecte, el nou sistema entrarà en vigor l'1 de gener de 2007, i serà en la declaració corresponent a aquest any —que s'efectuarà el juny de 2008— quan realment resulti operatiu. Per tant, en la declaració de l'IRPF a realitzar el juny de 2007 no s'aplicarà encara aquest sistema, ja que correspon a l'exercici 2006. Durant l'any 2007, l'Església disposarà de les quantitats lliurades a compte que figuren en l'apartat 3 de la disposició addicional i abans del 30 de novembre de 2008 es practicarà una liquidació provisional en un sentit o en un altre. Quan es disposi de les dades definitives (abans del 30 d'abril de 2009) es durà a terme la regularització final.

Una de les novetats més importants d'aquesta disposició addicional és el «caràcter indefinit» que es recull en el seu primer apartat. A parer nostre, aquesta vigència intemporal ha d'estar referida al percentatge del 0,7% —el qual no variarà fins que una altra llei disposi el contrari sense necessitat que en cada llei de pressupostos es convalidi— i no al sistema, en si, de l'assignació tributària. Com ja hem esmentat, l'AAE reconeix la voluntat de l'Església catòlica d'aconseguir l'autofinançament per la qual cosa aquesta ha de seguir sent la meta que s'ha d'assolir.

Finalment, l'apartat 4 de la disposició addicional eleva a definitives les quantitats lliurades a compte el 2006, com ha estat la regla durant els últims anys. Això implica que també en aquest exercici l'Estat condona la diferència (el complement pressupostari) entre allò lliurat a compte i el que s'ha obtingut per l'assignació pressupostària.