

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito Legal M. 1.582.-1958

AÑO XX

NOVIEMBRE-DICIEMBRE 1961

NUM. 120

I. SECCION DOCTRINAL

Sobre las relaciones de la Iglesia con el Municipio

por

JULIO VIZUETE GALLEGO

Licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas
Secretario del Ayuntamiento de Calasparra

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *Consideración general.*—III. *Participación de los eclesiásticos en la Administración municipal:* A) Capacidad para desempeñar el cargo de Concejal. B) Capacidad para elegir Concejales. C) Capacidad para ser designado Alcalde.—IV. *Beneficios fiscales de la Iglesia respecto del Municipio:* A) Derechos o tasas. B) Contribuciones especiales. C) Arbitrios con fines no fiscales. D) Impuestos cedidos por el Estado. E) Imposición municipal paraestatal. F) Imposición propiamente municipal. G) Aplicación del procedimiento de apremio.—V. *Poder sancionador municipal.*

I. INTRODUCCIÓN

Nos parece que el problema de las relaciones jurídicas entre la Iglesia y el Municipio no ha sido debidamente atendido en la bibliografía española, aunque creemos que no deja de tener interés. El hecho de que se hayan visto pendular estas relaciones desde puntos de extrema intransigencia hacia la Iglesia hasta situaciones de generosa cooperación y asistencia, no debe ser óbice para una consideración rigurosamente jurídica de la cuestión, que, en definitiva, frente a los vaivenes de la realidad histórica, debe ser la pauta a seguir por los celadores en lo local del Esta-

do de Derecho que son los técnicos de la Administración local (1).

El hecho de que actualmente estas relaciones no tengan casi en la absoluta generalidad de los casos perfiles vidriosos y sean más cordiales que nunca, quizás, en los tiempos modernos, es cierto que reduce la urgencia de las soluciones a los problemas que pueden plantearse; no obstante, regidas hoy fundamentalmente las relaciones entre la Iglesia y el Estado por el Concordato de 1953, no falta quien ha visto en éste el inconveniente de ser un Concordato de amistad que, por ello, deja muchos puntos sin concretar, lo que hace particularmente amplia la tarea post-concordataria de desarrollo e interpretación de los principios en él formulados (2). La búsqueda de los problemas y de sus soluciones debemos, pues, imponérsela no sólo como técnicos del Derecho, sino también para prever el encuadramiento jurídico de las cuestiones que pueden plantearse y para cohesitar nuestro sentimiento religioso con el cumplimiento de los deberes profesionales, que, en último extremo, es también un deber de conciencia.

El análisis estrictamente jurídico de las relaciones entre Iglesia y Municipio (como de las relaciones entre Iglesia y Estado) tiene, pues, la gran ventaja de que, ajustando a él la actuación administrativa, siquiera sea dulcificada en los casos dudosos por la estimación de la confesionalidad del Estado, se logrará establecer una objetiva norma de conducta que podrá mantenerse frente a las oscilaciones histórico-políticas, y que creará una situación estable (al menos en cuanto sea estable el Derecho a que se ajuste) de los puntos de contacto entre personas jurídi-

(1) «El jurista tiene una misión decisiva a este respecto: frente a los vaivenes de la política, lo único que puede garantizar la vida del Concordato es precisamente la estabilidad del Derecho», dice GUASP (*El Concordato y el Derecho procesal del Estado*, en «El Concordato de 1953», Madrid, 1956).

(2) ECHEVARRÍA: *El nombramiento de las dignidades eclesiásticas y la esfera territorial del gobierno eclesiástico en España* (conferencia publicada en «El Concordato de 1953», Madrid, 1956). El artículo XXXV del Concordato señala el procedimiento de cooperación entre Iglesia y Estado para la resolución de las dudas o dificultades que se planteen.

cas tan imbricadas como las que estamos considerando por la coincidencia territorial y subjetiva del marco en que se desenvuelven y de las personas a que afectan.

El riguroso deber de observancia del Derecho que pesa sobre, especialmente, los Secretarios e Interventores de Administración local con la responsabilidad que se les impone de advertir la ilegalidad de los actos o acuerdos que manifiestamente infrinjan las leyes, juega indudablemente en el estado actual de las relaciones entre la Iglesia y el Municipio, y a veces ha de hacerse escudo de él para justificar la oposición a algunas decisiones que quieren adoptarse, por fortuna más beneficiosas para la Iglesia de lo que permite el Derecho. Imagínese si tendrían trascendencia estas cuestiones en un Estado simplemente neutro, en vez de plantearse en uno confesionalmente católico.

Vamos a estudiar, pues, en lo que sigue, ciertos aspectos de las relaciones entre la Iglesia y el Municipio con sujeción al Derecho positivo en vigor, tras hacer algunas consideraciones sobre la actuación administrativa general de las Corporaciones y autoridades locales: la participación de los eclesiásticos en los cargos de la Administración local, en relación con el privilegio de la exención de cargos; la aplicación en lo municipal del privilegio eclesiástico de la inmunidad fiscal; y el poder sancionador de las autoridades locales en conexión con el privilegio del fuero de los eclesiásticos.

II. CONSIDERACIÓN GENERAL

Parece evidente que en la actualidad, las relaciones de la Iglesia con las organizaciones territoriales dependientes del Estado han de seguir las líneas directrices que marque éste. No obstante, no se oculta que en una constitución autonómica de los entes territoriales menores, la participación de éstos en el ejercicio de la soberanía puede acarrear diferencias de trato a la Iglesia y a las relaciones de hecho o de derecho con ella. Tal sería, por ejemplo, la consecuencia derivada de las diferencias autonómicas de numerosos Municipios medievales; tal la que

posiblemente se hubiera derivado de la implantación en España de un régimen federal al amparo del Proyecto de Constitución de 1873, o si se hubiera consolidado la progresiva desmembración regionalista del territorio nacional al socaire de la Constitución de 1931.

Pero, como se ha dicho, vamos a limitarnos a estudiar el tema desde el punto de vista del Derecho positivo vigente, prescindiendo de la consideración histórica del mismo.

El Estado español actual tiene reiterada y solemnemente declarada su confesionalidad católica, si bien conjugada con un principio de tolerancia de las otras religiones, necesario para el respeto de las libertades de conciencia y pensamiento. Así lo establece el artículo 6.º del Fuero de los Españoles: «La profesión y práctica de la Religión Católica, que es la del Estado español, gozará de la protección oficial.—Nadie será molestado por sus creencias religiosas ni el ejercicio privado de su culto. No se permitirán otras ceremonias ni manifestaciones externas que las de la Religión Católica». Y así se declara también en el Concordato de 27 de agosto de 1953 entre la Santa Sede y España (3) y en la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional de 17 de mayo de 1958 (4).

El artículo 2.º de la parte dispositiva de esta Ley de Principios Fundamentales establece que «todos los órganos y autoridades vendrán obligados a su más estricta observancia», y el artículo 3.º que «serán nulas las leyes y disposiciones de cualquier clase que vulneren o menoscaben los Principios proclamados» en ella, por lo que es evidente la vinculación a la misma de los entes locales. Por otra parte, debe respetarse el orden

(3) Artículo I: «La Religión Católica, Apostólica, Romana sigue siendo la única de la Nación española y gozará de los derechos y de las prerrogativas que le corresponden en conformidad con la Ley Divina y el Derecho Canónico». Este principio es también expuesto en el artículo II y en el Protocolo final del Concordato.

(4) «La Nación española considera como timbre de honor el acatamiento de la Ley de Dios, según la doctrina de la Santa Iglesia Católica, Apostólica y Romana, única verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional, que inspirará su legislación», dice el artículo II de esta Ley, en su parte enunciativa.

jerárquico de las disposiciones (art. 23 de la Ley de Régimen Jurídico del Estado), por lo que, habiéndose consagrado en el artículo 39 de la Ley de 27 de diciembre de 1956 el recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones de carácter general, parece que no sería difícil obtener la anulación de cualquier disposición de carácter general o individual, central o local, que vulnerara los principios que quedan formulados.

No sólo, pues, han de ser tenidos en cuenta estos principios por el Estado cuando legisle para los entes territoriales menores, sino que también los Municipios españoles han de actuar en todo momento el principio de catolicidad proclamado por el Estado. Porque, aunque «los fines que han de cumplir son de orden económico-administrativo» (art. 5 de la Ley de Régimen local), ello es «sin perjuicio de su carácter representativo de la *integridad de la vida local*»; por otra parte, el artículo 101-k de dicha Ley atribuye a la competencia municipal «cualesquiera otras obras y servicios que tengan por objeto el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y de las *aspiraciones ideales de la comunidad municipal*».

Quede al margen el problema de los fines de la Administración local y el de su apoliticidad; pero es evidente que la finalidad espiritual no es de la competencia municipal. Ahora bien, los entes locales no pueden desentenderse de este aspecto de la vida comunal, ni abstenerse de cooperar para la consecución de esta especie de las aspiraciones ideales sentidas por los individuos que rigen y representan; y no sólo en cuanto tienen que aplicar el Derecho que, cada vez más centralizador, les dicta el Estado, sino también porque siempre han de contar con la realidad sociológica, eminentemente católica, sobre la que se asientan y en la que operan.

Los órganos locales han de intervenir de un modo u otro en materias que pueden rozar el reconocimiento de los principios fundamentales que quedan reseñados: por ejemplo, deben ejercer el debido celo para hacer respetar la prohibición de manifestaciones externas de culto no católico, vigilar hasta la entrada en vigor de la Orden de 1 de septiembre de 1958 el

cumplimiento de las disposiciones derogadas por ella sobre prohibición de exequias de cuerpo presente en los templos dedicados al culto, etc.; y, viceversa, están obligados a respetar y hacer respetar los derechos reconocidos a la Iglesia Católica y a las otras religiones.

Así, la Real Orden de 23 de octubre de 1876, dictada en Consejo de Ministros, halló que no se oponía a la Constitución del mismo año (cuyo artículo 11 consagraba el principio de catolicidad en forma parecida a la vigente), la conducta del Subgobernador de Mahón, al que se había instruído expediente acusado de clausura de escuelas evangélicas, prohibición de acompañar al cementerio el cadáver de un protestante y violación de templos destinados al culto de sectas disidentes. En sentido contrario, la Real Orden de 21 de octubre de 1877 entendió de la queja ante el Ministro de la Gobernación que elevó un cabeza de familia de la secta evangélica contra el Alcalde de Iznatoraf (Jaén), por haber usado manifiestamente de su influencia y autoridad para que bautizara a sus hijas, y «... deseando que se respete el principio de libertad de conciencia y de profesión religiosa que constituye uno de los derechos de los españoles y de toda persona que habite estos reinos...», desaprobó dicha conducta, «... haciéndole entender que en lo sucesivo se abstenga de emplear la influencia de su autoridad en nada que se relacione con el libre ejercicio de la religión de cada persona, dentro de lo mandado por la Constitución y las leyes».

Semejante solución hubieran tenido hoy los casos referidos, por el paralelismo indicado de la Constitución de 1876 y la vigente abierta. Podría aludirse a otras cuestiones suscitadas con motivo del uso de campanas, aplicación de exenciones fiscales, celebración de procesiones, etc.; pero creemos que queda evidente el interés del tema que estudiamos, y que los organismos locales tienen respecto de la Iglesia los deberes y derechos positivos (de protección) y negativos (de intervención, abstención y prohibición), que se deriven de la Constitución y las leyes del país.

A este respecto cabe plantear la cuestión de si, habiéndose concertado entre la Santa Sede y España el Concordato de 1953,

éste obliga directamente o sólo en cuanto sea desarrollado por disposiciones estatales. Iung sostiene que la respuesta a este punto general depende, al parecer, de la Constitución de los países signatarios, pero que, en principio, es el Concordato la fuente auténtica de obligatoriedad, siendo de suyo secundaria siempre la aprobación por los Parlamentos (5). El Concordato español resuelve cualquier duda a este respecto con su artículo XXXVI (6): obliga directamente, por sí, desde su entrada en vigor, lo que no se opone a la promulgación por el Estado de disposiciones complementarias que lo desarrollen o ejecuten, previstas por el propio texto.

Ha de hacerse, pues, esencial referencia en lo que sigue al dicho Concordato, como parte del Derecho positivo español vigente.

Otro aspecto que conviene considerar al tratar de la actuación general de los entes locales respecto de la Iglesia es el de los auxilios económicos que pueden prestar a ella o a las entidades más o menos directamente encuadradas en la misma, relacionado con la acción de fomento que tienen aquéllos a su cargo para cumplir sus fines. Habiéndose dictado por la Dirección General de Administración Local la Circular de 27 de noviembre de 1959 para coordinar y aclarar las complejas normas sobre subvenciones contenidas en la legislación local, nos aten-

(5) IUNG, N.: «El Derecho Público de la Iglesia en sus relaciones con los Estados», Madrid, 1957, pág. 197.

(6) «El presente Concordato, cuyos textos en lengua española e italiana hacen fe por igual, entrará en vigor desde el momento del canje de los instrumentos de ratificación, el cual deberá verificarse en el término de dos meses subsiguientes a la firma.—Con la entrada en vigor de este Concordato se entienden derogadas todas las disposiciones contenidas en Leyes, Decretos, Ordenes y Reglamentos que, en cualquier forma se opongan a lo que en él se establece.—El Estado español promulgará, en el plazo de un año, las disposiciones de Derecho interno que sean necesarias para la ejecución de este Concordato.»

Los instrumentos de ratificación fueron canjeados en la Ciudad del Vaticano el 27 de octubre de 1953, según se hace constar por nota al pie del texto del Concordato en el «Boletín Oficial del Estado» de 19 de noviembre de 1953, que publica el Decreto de 26 de octubre, conteniendo el instrumento de ratificación por el Estado español. Se da, pues, la paradoja de que el Concordato entró en vigor antes de que así se hiciera saber en el diario oficial español.—En el «Boletín Oficial del Estado» de 7 de diciembre se corrigen algunas erratas.

dremos a su texto y a la clasificación que hace de estas ayudas en su norma segunda.

Las subvenciones a la Iglesia o a las instituciones eclesiásticas pueden, en principio, ser encuadradas en los tipos *a*) («Para actividades de entidades, organismos o particulares que suplan servicios que obligatoriamente deben prestar las Corporaciones locales»), *b*) («Para actividades de entidades, organismos o particulares que coadyuven o complementen los servicios efectivamente prestados por cada Corporación local dentro de su competencia») o *c*) («Para actividades de entidades, organismos o particulares que, sin estar comprendidos en ninguno de los apartados anteriores, se relacionen con aspectos propios de la competencia de las Corporaciones locales») de dicha norma segunda; no cabe utilizar el tipo *c*) de subvenciones (becas, primas, premios o ayudas personales) porque, al tener que ser adjudicadas por la Corporación local conforme al artículo 29 del Reglamento de Servicios, se conceden en función de las personas y no de las instituciones.

Para encajar las subvenciones a la Iglesia entre los tres tipos señalados ha de determinarse previamente el alcance que en el apartado *a*) se da a la expresión «servicios que obligatoriamente deben prestar las Corporaciones locales»: ¿Son obligatorios todos los servicios que indica el artículo 101 de la Ley de Régimen local?; ¿lo son sólo los que expresan los artículos 102 a 105? Parece correcto estimar que lo que hace el artículo 101 es delimitar el marco de competencia de los Municipios, con líneas tan difusas por cierto como quedan dibujadas en su apartado *k*); señala facultades de actuación, pero no obligaciones de establecer todos los servicios que expresa. Los servicios obligatorios vienen determinados en los artículos 102 a 105, con arreglo a la importancia de los núcleos de población, y en los demás preceptos contenidos en la legislación local o general en que concretamente así se exprese respecto de cada caso concreto; así lo da a entender también la misma Circular de 27 de noviembre de 1959 cuando, para evitar que el otorgamiento de subvenciones acarree incumplimiento de los

servicios obligatorios mínimos, establece en su norma trece como requisito previo al pago de las subvenciones b), c) o d) que se certifique la prestación suficiente de los dichos servicios; el no exigir esta certificación para el pago de las subvenciones tipo a) es porque éstas tienen como objetivo la prestación de alguno de estos servicios mínimos obligatorios.

Pues bien, parece difícil que las instituciones eclesiásticas suplan servicios obligatorios mínimos de los Municipios; tal vez únicamente quepa esta posibilidad respecto de los servicios de Cementerios y Beneficencia, por lo que tan sólo podrán encuadrarse y otorgarse con arreglo al tipo a) las subvenciones que tengan por objeto cooperar a los servicios indicados.

También en contadas ocasiones podrán otorgarse por las Corporaciones locales a la Iglesia subvenciones del tipo b), para servicios efectivamente prestados por ellas. Cabrá esta prestación de auxilio para los servicios de Cementerios, Beneficencia, Hospitales, y otros asistenciales que pueden ser paralelamente llevados a cabo por los Ayuntamientos o Diputaciones y por las instituciones eclesiásticas (Parroquias, Obispados, Comunidades religiosas, Institutos seculares, etc.). Pero para aplicar la acción de fomento a estas actividades será preciso acreditar que están suficientemente atendidos los servicios obligatorios mínimos de la Corporación local, y tener en cuenta las restantes limitaciones y requisitos que para este tipo de subvenciones se contienen en la legislación aplicable, sistematizados y aclarados en la Circular a que nos venimos refiriendo.

Los auxilios económicos a los entes eclesiásticos tendrán normalmente su encuadramiento en el tipo d) de los que establece la citada Circular: para actividades que se relacionan con aspectos propios de la competencia de las Corporaciones locales sin estar comprendidas en los tipos anteriores. Conviene tener en cuenta aquí que ya no se habla de «servicios» locales, sino de «aspectos de la competencia» local, por lo que será posible subvencionar gestiones o actividades que, cayendo dentro de o relacionándose con la competencia propiamente local, no tengan el carácter de servicios. Se abre, pues, así un amplio

campo a la acción de fomento de las Corporaciones locales como medio de cumplir sus fines; pero, para evitar dilapidaciones en la concesión y aplicación de estas ayudas económicas, habrán de tenerse en cuenta, so pena de la nulidad del acuerdo y de la responsabilidad de los obligados a oponerse a su adopción o a la efectividad del pago, los estrechos cauces que se marcan en los preceptos que les son aplicables.

Como una especie de este tipo d) de subvenciones impuesto legalmente, podemos citar las que con cargo al Estado o a las Corporaciones locales se prevén en el párrafo tercero del artículo IX del Concordato para los gastos iniciales de organización de las nuevas Diócesis. En estos casos, será el Estado el que, tras las deliberaciones con la Iglesia sobre el importe de estas aportaciones, fije la cantidad que deba ser satisfecha por las Corporaciones locales afectadas, y parece que, viniendo impuestas estas subvenciones por disposiciones de rango superior a los Reglamentos de Haciendas y Servicios locales, pueden ser en ellas rebasados los límites y suprimidos los requisitos establecidos en estos Reglamentos. No se habla en el Concordato de aportaciones de las Entidades locales a los gastos de erección de nuevos templos o Parroquias, por lo que los auxilios con esta finalidad quedan plenamente encuadrados en el tipo d) de subvenciones (6 bis).

III. PARTICIPACIÓN DE LOS ECLESIASTICOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Dejando a un lado el problema de los eclesiásticos funcionarios públicos (7), vamos a plantear aquí el de la posible intervención de aquellas personas en la Administración municipal;

(6 bis). Puede verse SERRANO CORRAL: *Las subvenciones municipales y provinciales en su consideración de gasto para las Haciendas locales*, en el «Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local», números 196 y 198, de abril y junio de 1961, respectivamente.

(7) La cuestión ha sido brillantemente abordada por JORDANA DE POZAS en su conferencia *La organización administrativa estatal y el nuevo Concordato*, publicada en el volumen «El Concordato de 1953», Madrid, 1953.

participación en el gobierno local que, aparte de las actuaciones o presiones indirectas de la Iglesia sobre los entes locales (también podría hablarse de un poder indirecto de la Iglesia sobre ellos), puede tener lugar por medio de la designación de eclesiásticos para los cargos del gobierno municipal o por su votación para el nombramiento de los que son elegidos.

Se relaciona esta materia con el privilegio de la exención de cargos de los eclesiásticos, que ha tenido fuertes oscilaciones a lo largo de la Historia, y que se ha consagrado en los últimos tiempos definitivamente como garantía ante el temor del Estado a que los clérigos y religiosos se inclinen más a la Iglesia a que pertenecen que al Estado a que sirven, y ante el temor de la Iglesia a que la función pública pueda afectar perjudicialmente al ministerio eclesiástico, como dice Jordana de Pozas (8). Este privilegio es una aplicación a las personas del principio de la soberanía espiritual de la Iglesia, y según él no pueden ser obligados los clérigos y religiosos a aceptar o desempeñar cargos incompatibles con el estado eclesiástico; ahora bien, aunque no puedan ser obligados a ello, sí pueden aceptar voluntariamente ciertos cargos temporales con arreglo a las prescripciones del Derecho canónico y a lo especialmente dispuesto o concordado por la Iglesia para determinados países.

En lo que sigue, examinaremos el Derecho vigente en España sobre la designación de clérigos y religiosos para los cargos de Alcalde y Concejal y su participación en la elección de éstos. Nos referiremos primeramente al posible nombramiento como Concejales, al que vienen referidas en la legislación local las causas de incapacidad y excusa para el de los Alcaldes (9).

(8) JORDANA DE POZAS, loc. cit. págs. 210-211.

(9) «Llámanse clérigos los que al menos por la prima tonsura han sido consagrados a los ministerios divinos», dice el párrafo primero del canon 108 del Código de Derecho canónico. Es estado religioso «el modo estable de vivir en común, por el cual los fieles, además de los preceptos comunes, se imponen también la obligación de practicar los consejos evangélicos mediante los tres votos de obediencia, castidad y pobreza», según el canon 487. Se utilizarán también en el texto las expresiones «clero secular» y «regular» para designar a los clérigos que vivan en el siglo y a los que vivan sometidos a las reglas de al-

A) *Capacidad para desempeñar el cargo de Concejal*

Nada se opone, en principio, para que los eclesiásticos pertenecientes al clero secular o regular desempeñen el cargo de Concejal. El artículo 78 de la vigente Ley de Régimen local establece que podrán ser Concejales los vecinos mayores de veintitrés años que sepan leer y escribir y ostenten la representación de los grupos familiares, de los organismos sindicales o de las entidades económicas, culturales y profesionales que existan en el término; especifican los párrafos segundo, tercero y cuarto de este precepto los requisitos derivados de la ostentación de la representación de cada uno de los tres tercios edilicios, aclarados por el artículo 31 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales.

Así, para ser Concejal en representación del grupo de cabezas de familia se exige figurar inscrito en el Padrón municipal como tal cabeza de familia y con la misma condición en el correspondiente Censo electoral. El artículo 43 de la Ley de Régimen local define como cabezas de familia a los mayores de edad o menores emancipados, bajo cuya dependencia, por razón de parentesco, tutela, adopción, acogimiento, estado religioso o prestación de servicio doméstico, convivan otras personas en un mismo domicilio; y el artículo 82 del Reglamento de Demarcación territorial y Población de las Entidades locales equipara a los cabezas de familia, a los solos efectos electorales, a los mayores de edad o menores emancipados que vivan solos y con independencia de otras personas, aun en los casos en que no utilicen servicios domésticos.

Han de ser considerados, pues, como cabezas de familia los

guna Comunidad; el concepto de «eclesiásticos» comprenderá a todas estas personas. Las sociedades de varones o mujeres que imitan la manera de vivir de los religiosos, pero sin estar ligados por los tres votos públicos acostumbrados (canon 673), gozan de los privilegios (canon 680) y tienen las obligaciones (canon 679) de los clérigos, por lo que serán asimilados a ellos.

eclesiásticos del clero secular, y aun los del regular que vivan con independencia o aislamiento. En cuanto a los que convivan en régimen de comunidad, parece que sólo debe ser considerado como cabeza de familia el que lo haga de la comunidad, y vecinos los restantes miembros de ella, pudiendo, en consecuencia, aquél pero no éstos ser elegido Concejal por el tercio de representación familiar.

En cuanto al tercio de representación sindical, ya es más difícil que puedan ser designados los eclesiásticos, por establecerse como requisito para ello en los artículos primeramente citados la necesaria afiliación a la Organización sindical con adscripción directa a alguna entidad radicante en el término municipal. No obstante, pudiera darse el caso de que algún eclesiástico actúe sindicalmente en representación de alguna entidad (como Cooperativas, etc.), en cuyo caso nada se opondría desde el punto de vista de la legislación local a que pudieran ser también designados Concejal por este tercio.

Lo mismo cabe decir en cuanto a la designación como Concejal por el tercio de representación de entidades económicas, culturales y profesionales, máxime cuando los mismos preceptos legal y reglamentario establecen que en el caso de que en el término municipal no existan las referidas entidades, podrán ser nombrados vecinos de reconocido prestigio en la localidad.

En lo expuesto nos hemos referido a la generalidad de la actuación del gobierno municipal a través de Concejales. Es indudable que cuando aquél se ejerce por el sistema de Concejo abierto, los eclesiásticos de cualquier clase pueden ejercer los mismos derechos y actuar los mismos intereses que corresponden a la generalidad de los electores, con arreglo a lo que establece el artículo 100 del Reglamento de Organización.

Ninguna incapacidad ni incompatibilidad, pues, se establece por el hecho de ser eclesiásticos para ser Concejal en los textos positivos vigentes del Régimen local. Ahora bien, teniendo en cuenta el referido principio de la soberanía espiritual de la Iglesia y para cumplimiento del privilegio de exención de cargos, el artículo 80 de la Ley de Régimen local establece que podrán

excusarse del cargo, aclarando el artículo 34 del Reglamento de Organización que la facultad de excusa alcanza, tanto a los clérigos como a los religiosos, en un Estado confesional católico, donde es ley el Derecho canónico (principalmente recogido hoy en el Código del mismo), no podía por menos de establecerse esta posibilidad de excusa del cargo de Concejal, por estar los eclesiásticos sometidos a las reglas canónicas que les vedan desempeñar ciertos cargos laicos, unos en todo caso y otros sin autorización de su Ordinario (canon 139 del Código de Derecho canónico).

Ha de examinarse, pues, lo que sobre el tema que se estudia tiene establecido la Iglesia con carácter general y con aplicación exclusiva a España. De la exención de cargos civiles tratan en el Código canónico las cánones 121 y 139; el Concordato de 1953 regula la materia en su artículo XIV.

El canon 121 establece claramente la exención de cargos, pero peca de gran inconcreción, pues sólo se refiere a los «cargos y oficios públicos civiles ajenos al estado clerical». El canon 139 es más expresivo y claro, pero su redacción da a entender (10) que más bien dicta consejos a los clérigos (aplicables también a los religiosos, según los cánones 592 y 614), para que se abstengan de ejercer ciertos cargos, pero sin vincularles jurídicamente y sin que la desobediencia implique vulneración del privilegio de exención; así lo dan a entender también los cánones que aplican a los religiosos el régimen de los clérigos, pues mientras el 592 les impone las mismas «obligaciones» de los cánones 124 a 142, el 614 les atribuye los mismos «privilegios» de los cánones 119 a 123. Analizaremos más detenidamente este canon 139 al tratar de la capacidad para ser nombrados Alcaldes; teniendo siempre preferencia la legislación especial a la general, ante la duda del carácter vinculante de este precepto, pasemos a examinar lo que al respecto que consideramos establece el Concordato vigente entre la Santa Sede y España.

(10) Se utiliza la tercera edición de la «Biblioteca de Autores Cristianos», Madrid, 1949.

El Concordato de 1953 establece en su artículo XIV que «los clérigos y religiosos no estarán obligados a asumir cargos públicos o funciones que, según las normas del Derecho canónico, sean incompatibles con su estado». Nos remitimos al análisis que de estas incompatibilidades haremos al tratar del cargo de Alcalde; pero conviene tener en cuenta que lo que aquí se prohíbe es la imposición a los eclesiásticos de estos cargos, pero, *a sensu contrario*, permitiendo que dichas personas ocupen voluntariamente los cargos de que se trata. Así pues, hemos de concluir que también con arreglo a la legislación canónica pueden los eclesiásticos ser nombrados Concejales; no es óbice a esta conclusión el carácter obligatorio del cargo de Concejal, porque esta obligatoriedad se refiere especialmente al desempeño del cargo aceptado, y para la aceptación deberá haberse obtenido antes la licencia a que después nos referiremos; si un clérigo o religioso es nombrado Concejal con arreglo a los Derechos canónico y civil, quedaría vinculado al cargo a no ser por el privilegio que se les concede en la legislación local de poder excusarse; si no tuvieran esta posibilidad, una vez asumido el cargo no tendrían más medio de cesar en él antes de la expiración de su mandato que el de obtener la revocación del «Nihil obstat».

Pero establece el párrafo segundo del artículo XIV del Concordato que «para ocupar empleos o cargos públicos, necesitarán el «Nihil Obstat» de su Ordinario propio y el del Ordinario del lugar donde hubieren de desempeñar su actividad. Revocado el «Nihil obstat», no podrán continuar ejerciéndolos». Estimamos que, para evitar entorpecimientos de la actuación municipal, la autorización del o de los Superiores debe ser obtenida previamente a la proclamación del eclesiástico como candidato y, mejor, antes de la presentación del mismo como tal, en los distintos momentos y fases de la mecánica electoral municipal; es éste un requisito que, como condición de capacidad, deberá ser examinado en la sesión constitutiva del Ayuntamiento. Si, a pesar de la no obtención del «Nihil obstat», fuere proclamado Concejal un eclesiástico, puede impugnarse por él mismo o por cualquier elector del Municipio que se halle en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos tal designación, interponiendo el re-

curso contencioso-administrativo especial arbitrado en materia electoral (11), al amparo del artículo 375 de la Ley de Régimen local.

Sobre otorgamiento de licencia por los Ordinarios a los eclesiásticos para cargos de Administración local no sabemos que se haya pronunciado la Comisión Intérprete del Código de Derecho Canónico, pero sí lo ha hecho aceptando la designación para los de Senadores o Diputados, aunque con criterio restrictivo (12). Sabido es que en España ocupan eclesiásticos cargos en los más altos órganos del país (Consejo de Regencia, Consejo del Reino, Cortes); con mayor facilidad, pues, podrá obtenerse «Nihil Obstat» para nombramiento de Concejal, cargo menos importante, aunque, desde luego, más expuesto a fricciones vidriosas.

La revocación del «Nihil Obstat» implica la incapacitación del eclesiástico para seguir desempeñando el cargo, más que una causa de la pérdida de éste (aunque no deban ser entendidas de carácter exhaustivo las enumeraciones de los artículos 81 de la Ley y 36 de su Reglamento de Organización). Si se produjere la retirada de la licencia, el Concejal eclesiástico deberá manifestarlo por escrito al Alcalde dentro de los ocho días siguientes a la revocación; si él no lo hiciere, está facultado para ello cualquier Concejal o vecino de la localidad, a tenor de lo que establece el artículo 35 del Reglamento de Organización; el Alcalde elevará propuesta de resolución al Gobernador civil y contra la resolución de éste cabrá recurso de alzada ante el Ministro de la Gobernación, sin que quepa ulterior recurso (artículo 382 de la Ley); contra la decisión del Ministro cabe, no obstante, entendemos, el recurso contencioso-administrativo.

Queda el problema de cuándo produce efectos la revocación de la licencia: si desde el momento en que es suscrita por el Ordinario, desde el en que se notifica al Concejal eclesiástico,

(11) Puede consultarse GONZÁLEZ PÉREZ: *El proceso administrativo en materia de elecciones municipales*, en el número 96 de la «REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL».

(12) Vid. los comentarios al canon 139 en la edición citada.

desde que se tiene conocimiento oficial por el Alcalde, desde que se resuelve en la vía gubernativa o desde que se falla en la vía contenciosa. La expresión literal del inciso final del artículo XIV del Concordato («Revocado el «Nihil Obstat» no podrán continuar ejerciéndolos») da a entender que se producen los efectos desde que el Ordinario firma la revocación, lo cual no deja de ofrecer sus inconvenientes, aunque también los tiene cualquier otro momento que se eligiera; así se deduce también de la consideración de esta circunstancia como causa de incapacidad que, como tal, debe producir efectos desde el momento en que se da. La actuación del Concejal eclesiástico posterior a la revocación de la licencia será nula de pleno derecho, por estar realizada por un incapaz, pero deberán ser mantenidas respecto a terceros las situaciones respetables a la luz de la problemática de la Administración de hecho.

¿Podrá volver a ocupar el cargo de Concejal el eclesiástico que, habiendo cesado por revocación del «Nihil obstat», vuelve después a obtener éste? Como lo que se ha producido ha sido la pérdida del cargo por incapacidad, parece que no puede adquirirse de nuevo sino en virtud de otro nombramiento en posterior elección; en idéntico sentido se pronuncia Barros (13) con carácter general para todas las incapacitaciones.

B) *Capacidad para elegir Concejales*

Ya nos hemos referido indirectamente a este extremo al estudiar la capacidad de los eclesiásticos para ser elegidos Concejales.

Por lo que respecta al tercio familiar, parece indudable que tienen sufragio activo todos los clérigos y religiosos que tengan la consideración legal de cabezas de familia, remitiéndonos a lo ya dicho sobre la atribución de este carácter a los eclesiásticos.

En cuanto al tercio de representación sindical, se exige

(13) BARROS, en «Derecho local de España», Madrid, 1951, pág. 70.

para los electores por el artículo 43 del Reglamento de Organización la necesaria afiliación a la Organización sindical, circunstancia que sólo excepcionalmente se dará en los eclesiásticos, como ya apuntamos. Además, estableciendo el citado precepto como requisito para ser elector la condición de Compromisario sindical, deberá obtenerse por el eclesiástico previamente a esta designación el correspondiente «Nihil obstat», pues dicho nombramiento debe ser comprendido dentro del concepto de cargo público que contiene el artículo XIV del Concordato.

Para la elección del tercio de representación de las entidades económicas, profesionales o culturales son electores los Concejales elegidos por los otros dos grupos, por lo que hemos de hacer referencia a lo dicho sobre la capacidad para ser elegido Concejal.

Ahora bien, en atención sin duda a la peculiar situación social y espiritual de los eclesiásticos, se establece por el artículo 44 del Reglamento de Organización que no juega respecto de ellos la obligación de votar, concediéndoles el privilegio de la excusa del sufragio activo. Pero este derecho de excusarse no tiene más ámbito que respecto de la elección del tercio de representación familiar, porque para la elección de los restantes grupos de Concejales ya previamente han asumido un cargo (el de Compromisario sindical o el de Concejal por los tercios familiar o sindical) que les obliga a ejercerlo con sujeción a la normativa civil que lo regula (14).

El Código de Derecho canónico nada establece sobre el ejercicio del voto, como tampoco el Concordato de 1953, por lo que debe considerarse plenamente admitido; pero la Sagrada Congregación del Concilio ha resuelto que los Ordinarios tienen derecho y obligación de prohibir a los eclesiásticos la acción política, si en ella no se conforman a las instrucciones de la Santa Sede (15).

(14) La consideración de que los Concejales proclamados por los dos primeros tercios eligen a los del tercero, exige que los eclesiásticos obtengan el «Nihil obstat» antes de aquella proclamación.

(15) Vid. comentarios al canon 139 antes aludido.

C) *Capacidad para ser designado Alcalde*

Ninguna mención sobre los eclesiásticos se hace por el artículo 60 de la Ley de Régimen local al exponer los requisitos para ser designado Alcalde. Las condiciones de español, mayor de veinticinco años, idoneidad, competencia y arraigo en la localidad pueden darse perfectamente en los clérigos y religiosos, por lo que pueden perfectamente, con arreglo a la legislación local, ser nombrados para este cargo.

Al establecer el artículo 63 de la misma Ley que las incapacidades, incompatibilidades y causas de excusa señaladas para los Concejales, comprenderán también a los Alcaldes, hemos de dar aquí por reproducido lo dicho entonces. Para este cargo, será mucho más imprescindible la necesidad de obtener el «Nihil obstat» de los Ordinarios del eclesiástico; y suponemos que sería muy difícil que se obtuviera, por las peculiares características de esta función, que sería numerosas veces incompatible con los deberes religiosos de estas personas.

Lo mismo puede decirse respecto de la designación de Tenientes de Alcalde y para Alcaldes de Barrio, así como para la de Alcaldes pedáneos (o Presidentes de las Juntas Vecinales de las Entidades locales menores).

No se opone a la posibilidad del eclesiástico Alcalde el juramento que éste ha de prestar conforme al artículo 10 del Reglamento de Organización, ampliado por el Decreto de 29 de enero de 1959 (aplicables uno y otro preceptos también a los Concejales), puesto que en su fórmula no hay mención que no pueda ser suscrita por los clérigos y religiosos. Otra cosa sería si en él se incluyera alguna cláusula incompatible con el juramento religioso prestado anteriormente, lo que en un Estado confesional católico no podía ocurrir.

En cuanto al Derecho canónico de aplicación a la cuestión de los eclesiásticos Alcaldes, entendemos que es mucho más restrictivo en la posibilidad de tal nombramiento que para el de Con-

cejal, si no prohibitivo. En efecto, por lo que a los clérigos se refiere, la recomendación que contiene el párrafo primero del canon 139 del Código de Derecho canónico de que «*eviten* aquellas cosas que, aun sin ser indecorosas, son ajenas al estado clerical» se concreta en el párrafo segundo del citado canon en el mandato concreto y expreso de que «*no admitan* cargos públicos que lleven consigo ejercicio de jurisdicción o administración laical»; y es evidente que el cargo de Alcalde comporta potestades de dictar disposiciones de obligatoria observancia, de mando y de sanción, por lo que puede ser incluido en el sentido amplio de los de jurisdicción; mas, aunque así no fuera, es evidente que es cargo de administración laical, por lo que le afecta la citada obligación que se impone a los clérigos.

Ahora bien, parece que el párrafo segundo de este canon establece una diferencia entre las prohibiciones que señala: Mientras que para el ejercicio de la medicina y de la cirugía admite la posibilidad de indulto apostólico, y mientras para la prohibición de hacer de escribanos o notarios, se establece la excepción del ejercicio en la Curia eclesiástica, no se expresa limitación alguna a la prohibición de la admisión de cargos públicos que lleven consigo ejercicio de jurisdicción o administración laicales. Parece, pues, que se figura una incapacidad (más bien que una incompatibilidad) para ser designados Alcaldes; lo mismo puede decirse respecto de los cargos de Tenientes de Alcalde, en cuanto éstos en determinados casos o circunstancias pueden ejercer esa jurisdicción o administración laical; a los Concejales parece que les afecta menos esta incapacidad, porque el ejercicio de sus facultades se hace como **órgano colectivo**.

El problema parece que admite solución más favorable si se le considera a la luz del párrafo tercero del mencionado canon, que establece que «sin licencia del Ordinario no administrarán bienes pertenecientes a los seglares ni ejercerán oficios o cargos que lleven consigo la obligación de rendir cuentas». Conjugando este apartado con las prevenciones al efecto examinadas del Concordato de 1953, parece que puede admitirse la posibilidad de los clérigos Alcaldes, siempre que para ello obtengan la licencia de su Ordinario y la del lugar. Por otra parte, ya hemos alu-

dido al carácter suasorio que parece tiene este canon 139 a que nos venimos refiriendo, por lo que cabe pensar que siempre podrá obtenerse a petición del eclesiástico el permiso por su parte necesario para ocupar el cargo de que se trata; lo que no puede hacerse en modo alguno es imponerle éste, por prohibirlo terminantemente el privilegio de exención de cargos que consagran el canon 121 y el artículo XIV del Concordato.

No obstante, dado el evidente carácter de autoridad que tiene el Alcalde, parece extremadamente difícil que pudiera un eclesiástico obtener el «Nihil obstat» para tal nombramiento.

En cuanto al momento en que debe ser obtenida la licencia, será previo al de la asunción del cargo, a la toma de posesión, y, mejor, anterior a la designación.

Evidentemente, tan pronto como el clérigo fuera desprovisto del «Nihil obstat» de alguno de sus Ordinarios debe cesar en el cargo, por imperativo del artículo XIV del Concordato.

Damos aquí por reproducidas las conclusiones adoptadas al estudiar los problemas de la efectividad de la revocación de la licencia, y de la posible nueva obtención de la misma, con referencia a los Concejales. Revocado el «Nihil obstat» del clérigo Alcalde, el procedimiento para hacer valer la incapacitación que produce es el establecido por el artículo 382 de la Ley de Régimen local a que ya nos hemos referido: resolución por el Gobernador con posiblealzada ante el Ministro; no se estima aplicable el procedimiento que señala el artículo 9, párrafo segundo, del Reglamento de Organización, por referirse al cese del Alcalde en funciones que sean incompatibles con aquel cargo y no al de éste; no obstante, aunque el artículo 382 se refiere en general a las cuestiones sobre incapacidad, excusa o incompatibilidad de los miembros de las Corporaciones locales, se produce la anomalía de que el Gobernador puede cesar a un Alcalde que haya sido nombrado por el Ministro de la Gobernación. Ni que decir tiene que siempre debe estimarse la revocación del «Nihil obstat» como causa para anular el nombramiento.

A los religiosos es de aplicación cuanto llevamos dicho para los clérigos, por aplicación de los cánones 592 y 614 del Código de Derecho canónico.

IV. BENEFICIOS FISCALES DE LA IGLESIA RESPECTO DEL MUNICIPIO

La cuestión es aplicación a lo local del principio de las inmunidades fiscal y real, por lo que se refiere a la exención de los impuestos y arbitrios, tasas y contribuciones especiales que son recaudados por o para las Corporaciones locales en uso de la potestad fiscal que se les concede por la Ley para el cumplimiento de sus fines.

El privilegio de la inmunidad fiscal de los clérigos y religiosos ha sufrido una fuerte evolución histórica, desde los tiempos en que Bonifacio VIII en la Constitución «Clericis laicos» (1296) excomulgó a los clérigos que sin haber obtenido autorización de la Santa Sede pagaran impuestos, así como a los que les obligaren a ello (16), hasta la promulgación del Código de Derecho canónico, en que ni siquiera se alude a este privilegio; lo mismo sucede respecto de la inmunidad fiscal aplicada a las cosas eclesiásticas. Sin embargo, bien por régimen concordatario, bien por disposiciones del poder civil, se concede a la Iglesia en sus personas y sus cosas un trato fiscal de favor.

En España con anterioridad a la vigencia del Concordato de 1953 no existía un principio general sobre inmunidad fiscal de la Iglesia, como reconocieron las Reales Ordenes de 7 de abril de 1926 y 5 de marzo de 1928, entre otras, por lo que debía acudirse en cada caso a las disposiciones especiales que regulaban la exacción de que se tratara. Hoy rige el Concordato, cuyo artículo XX establece unos principios generales que hemos de referir a la Hacienda municipal; y rige, además, la Ley de Régimen local de 1955, que ha recogido esos principios.

Para examinar esta cuestión se sigue el orden de enumeración que de las exacciones municipales se hace en dicha Ley.

(16) IUNG: Op. cit. pág. 253.

A) *Derechos o tasas*

Son exacciones que se perciben por la prestación de un servicio que beneficia especialmente a personas determinadas o se provoca también especialmente por ellas (art. 435 Ley de Régimen local). Esta exacción carece casi en absoluto de carácter fiscal, y es más bien una contraprestación, un pago, por el servicio que se obtiene. Carece de virtualidad plantear aquí el problema de si son sinónimos los conceptos fiscales de que tratamos (17).

Para la aplicación de la inmunidad fiscal eclesiástica a estas exacciones debe tenerse en cuenta lo dicho sobre el desdibujado carácter impositivo de las mismas. Además, el artículo XX del Concordato se refiere a los impuestos y contribuciones («Gozarán de exención de impuestos y contribuciones de índole estatal o local: ...»), de los que es exacción completamente distinta el derecho o tasa, y no parece razonable que se haya dejado de tener en cuenta esto al redactar el texto concordatario.

Parece, pues, que, en general, no son aplicables ni a las personas ni a las cosas eclesiásticas las exenciones de los derechos o tasas municipales.

Ahora bien, el Concordato se refiere concretamente a algunas exenciones de derechos o tasas aislados, por lo que debe considerarse que esta mención expresa desvirtúa la distinción doctrinal y la conclusión a que acabamos de referirnos. Por consiguiente, ha de reconocerse la inmunidad eclesiástica respecto de alguna tasa: así, al extender el párrafo segundo del artículo XX la exención a la fijación en los sitios de costumbre de las instrucciones, cartas pastorales, etc., entendemos que no podrá exigirse exacción por la fijación de los mismos en columnas o instalaciones análogas del Municipio (núm. 23 del artículo

(17) Puede verse SAURA PACHECO en *Teoría y práctica de las tasas locales*, «Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública» número 4, diciembre de 1951.

lo 441 de la Ley de Régimen local), como tampoco por las muestras, letreros, anuncios, etc., visibles desde la vía pública o que en ella se repartan (núm. 23 del art. 444), aunque sí quedaría sujeto a tributación cualquier acto de publicidad que se figurara en los documentos o letreros exentos (18). Del mismo modo, tampoco se considera aplicable la exacción de la tasa de sello municipal por las retribuciones de servicios derivados del ejercicio del ministerio sacerdotal, por aplicación indirecta de los párrafos tercero y cuarto del artículo XX del Concordato (19). También cabría encajar en este párrafo cuarto la exención de las ocupaciones de la vía pública que fuesen precisas para el ejercicio del ministerio eclesiástico.

B) *Contribuciones especiales*

Tienen este carácter las exacciones que se perciben por los entes locales en razón del beneficio especial que el contribuyente obtiene por la ejecución de una obra o la instalación de un servicio, o por el incremento de valor de las fincas a que la obra o servicio afecta, o por ambos conceptos a la vez (artículo 451 de la Ley de Régimen local).

La Ley de Régimen local de 1950, anterior a la promulgación del Concordato vigente, era muy parca en el reconocimiento de inmunidad fiscal a la Iglesia respecto de las contribuciones especiales. Para las correspondientes por aumentos determinados de valor no incluye esta exención en la enumeración que hace el artículo 468, pero, siguiendo un sistema que ya establecía el Estatuto, eximía del señalamiento complementario para nivelar el coste de las obras a algunas propiedades de la Iglesia, considerándolas como exentas con carácter más cualificado

(18) Este último criterio es sustentado por DEL VALLE en *Régimen económico de la Iglesia española*, «Ecclesia», núm. 642.

(19) SEBASTIÁN, en *El Concordato y la Hacienda estatal* de «El Concordato de 1953» no halla justificada la exención de las rentas de trabajo de los clérigos.

que las restantes exenciones; y para las impondibles por beneficio especial establecía la exención de las Iglesias catedrales, parroquiales y ayudas de Parroquias, y la de los terrenos propiedad de la Iglesia, y que ésta destine a la construcción de los edificios precedentemente designados, mientras dichos terrenos no tengan ningún otro destino o aprovechamiento (art. 472).

Como se ve, la exención era muy limitada, y, además, estableciendo una diversificación cuantitativa entre un tipo y otro de contribuciones especiales, cuyo fundamento se nos escapa. En efecto, si se mira la cuestión desde el punto de vista de la soberanía de la Iglesia y de la supraordenación de potestades, parece que la inmunidad fiscal debiera ser de igual aplicación respecto del aumento de valor y respecto del beneficio especial; y, si se mira desde el punto de vista exclusivamente jurídico, tan cierto es que la contribución especial por aumento de valor tiende a evitar un enriquecimiento sin causa a costa del Ayuntamiento o del resto de los vecinos como que la por beneficio especial tiende a evitar lo mismo a través de la configuración de una casi contraprestación impuesta unilateralmente.

El vigente texto refundido de la Ley de Régimen local ha recogido lo establecido sobre inmunidad fiscal de la Iglesia en el Concordato a este respecto. Al enumerar las exenciones de uno y otro tipo de contribuciones especiales, los artículos 468-e) y 472-c) contienen una relación que coincide literalmente con la que se hace en el párrafo primero del artículo XX del Concordato. La exención es, pues, igualitaria y con plena sujeción a la norma de superior rango que es el Concordato; y por respeto al principio de jerarquía de normas, debe ser tenida también en cuenta la ampliación de exención a los huertos, jardines y dependencias que hace el párrafo segundo del número primero del citado artículo XX, aunque no se contenga en la Ley de Régimen local.

En puridad de doctrina, si la Ley de Régimen local de 1955 no hubiera copiado en este extremo al Concordato no estaría muy clara la aplicación del artículo XX de éste a las contribuciones especiales; aunque no es ello tan evidente como la

exclusión de los derechos o tasas. En efecto, el texto concordatario alude literalmente a «impuestos y contribuciones», por lo que pueden considerarse incluídas a las exacciones de que ahora tratamos como una especie de las contribuciones a que se refiere el citado artículo XX; pero parece más evidente que los dos vocablos unidos por la copulativa «y» se han empleado como sinónimos, porque en la gama fiscal existen impuestos que tradicionalmente se vienen calificando como contribuciones (rústica y pecuaria, urbana, industrial, sobre la renta, etc.). Ahora bien, las contribuciones especiales son figura distinta de los impuestos, próxima a la de contraprestación por el aumento de valor o por el beneficio especial que se obtiene; así lo considera unánimemente la doctrina, así lo da a entender la propia Ley, que incluye y regula esta exacción fuera de la Sección que trata de la «imposición municipal», y así lo entiende la jurisprudencia (20). Si no hubiera sido, pues, por esa transcripción del Concordato que hace la Ley, habría sido problemática, cuestión de interpretación, la aplicación a la Iglesia de la exención de esta exacción.

La exención que se reconoce a la Iglesia de las contribuciones especiales es, podría decirse, cualificada, en mayor escala que la que se confiere al Estado. Así, el párrafo segundo del artículo 468 de la Ley, que regula las exenciones de las contribuciones especiales por aumento determinado de valor, señala que cuando el coste total de las obras, instalaciones o servicios no fuese cubierto íntegramente por los propietarios que no gozaren de exención, las fincas exentas serán objeto de un señalamiento especial que será de la competencia exclusiva (¿quiere decirse discrecional?) del Ayuntamiento, del que sólo se exceptúan los bienes que forman el Patrimonio Nacional y las fincas comprendidas en el apartado e) del párrafo primero de dicho artículo; el apartado e) copia literalmente el Concor-

(20) Entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de marzo de 1946, que expresa que «en puridad, estas contribuciones especiales vienen a resultar una compensación por el aumento de valor recibido por los propietarios que lo obtienen, mejor que un tributo en el sentido exacto y estricto del concepto».

dato, con lo que la Iglesia queda exenta también totalmente de este reparto complementario, mientras que el Estado sólo goza de exención de él respecto de los bienes que estén encuadrados en el Patrimonio Nacional, que, como se sabe, es una esfera muy reducida de sus bienes.

Y, por otra parte, en el artículo 472 (en el que se establecen las exenciones de las contribuciones especiales por beneficio especial) la exención que se reconoce al Estado tiene la excepción general de que sólo afecta a los servicios inmediatamente relacionados con la defensa nacional (y, aun en este caso, no alcanza a seis de los motivos de imposición que enumera el artículo 469) y a los bienes que integran el Patrimonio Nacional (y en este caso el Estado abonará, a pesar de la exención, a los Ayuntamientos una cantidad igual al importe de las cuotas que, por razón de esta exención, dejaren de exigirse, con lo que la exención lo es sólo formalmente). En cambio, la exención de que goza la Iglesia tiene el sentido general con que figura en el Concordato (apartado c) de este artículo) y, además, se reconoce en la letra d) respecto de los terrenos propiedad de la Iglesia y que ella destine a la construcción de los edificios exentos, mientras los dichos terrenos no sean objeto de ningún otro destino ni aprovechamiento; esta exención de la letra d) está trasladada del Estatuto municipal y de la Ley de 1950, y tiene la salvedad de que, en el caso de que los terrenos a que afecta perdieran el beneficio de exención durante el período de vida de las obras o instalaciones por razón de las cuales se impusieran las contribuciones especiales, serán sometidos a gravamen desde la fecha en que cesare la exención, determinándose las cuotas con arreglo a las mismas bases de reparto que hubieran servido para los demás contribuyentes, pero sin que las cuotas de éstos deban experimentar alteración alguna por esta causa; esta exención del apartado d) no viene figurada en el Concordato, pues sólo cabe configurar en él un trato fiscal de favor para los bienes de la Iglesia destinados a la construcción de edificios exentos cuando su adquisición haya tenido lugar a título gratuito, pues en este caso quedan asimilados por el pá-

rrafo quinto del artículo XX a los bienes destinados a fines benéficos o benéfico-docentes.

Resulta, pues, que la Ley de Régimen local de 1955 concede a la Iglesia más exenciones de contribuciones especiales que las que se le conceden en el Concordato en vigor, y hasta más que las que concede al Estado. Ello se debe a la amalgama de las disposiciones del Concordato con las establecidas en la legislación municipal precedente a él.

C) *Arbitrios con fines no fiscales*

Legalmente y según la doctrina (21), estas exacciones no persiguen una finalidad netamente fiscal, sino una vigorización de las medidas de policía que pueden y deben adoptar los Ayuntamientos cuando no tengan otros medios coercitivos para lograr la finalidad que con el arbitrio se persigue. Ahora bien, la acción de policía debe alcanzar para su completa eficacia a todos los habitantes y a todas las propiedades sujetas a la jurisdicción del Ayuntamiento; luego, deben afectar también a las cosas y a las personas de la Iglesia.

Los arbitrios con fines no fiscales vienen a ser, pues, como una sanción que se impone por no haber acatado las disposiciones sobre la policía de las personas o los bienes que hubiere dictado el Ayuntamiento; los individuos tienen el medio de exonerarse de esta exacción mediante el cumplimiento de la finalidad que se pretende conseguir con la implantación y aplicación del arbitrio. Se relaciona así este problema con el de la potestad de las autoridades locales para dar órdenes exigibles jurídicamente a las personas eclesiásticas y respecto de los bienes de la Iglesia. Y es evidente que esta facultad no empece al principio de la soberanía espiritual de la Iglesia.

Ahora bien, en la denominación de esta exacción entra la pa-

(21) Artículo 473-2 de la Ley de Régimen local. Entre los autores, por ejemplo, SAURA PACHECO, en el número 82 de «Municipalia», enero, 1960.

labra «arbitrio», que es sinónima de impuesto municipal, por lo que cabe la duda de si puede considerarse incluida en la expresión de «impuestos y contribuciones» que contiene el Concordato.

Parece que para la debida efectividad de la acción de policía de los Ayuntamientos no debe concederse exención a la Iglesia de estos arbitrios, por las consideraciones expuestas.

D) *Impuestos cedidos por el Estado*

Nos referimos aquí a la Tarifa V de la contribución de usos y consumos (actualmente «Impuesto sobre el gasto») y al impuesto sobre el vino y la sidra, que son los únicos que ahora tienen cedidos los Ayuntamientos.

Los conceptos de la contribución de usos y consumos cedidos a los Municipios se refieren a consumiciones, espectáculos y servicios, por lo que, no haciendo referencia a estos conceptos el artículo XX del Concordato, deben considerarse sujetas a este impuesto las personas eclesiásticas. Cabe, no obstante, la posibilidad de que alguna Parroquia o Comunidad religiosa se dedique a ofrecer al público, mediante precio, espectáculos de los que el artículo 479 de la Ley de Régimen local no declara exentos, y en este caso habrá de discriminarse si el ejercicio de esa actividad puede ser encajado en la atribución general del párrafo primero del texto concordado (que más bien parece que se refiere a los bienes que a las instituciones, por lo que no deben ser incluidas en la exención —siempre de interpretación restrictiva—, las actividades sujetas a tributación que se realicen usando de aquellos bienes), o en el ejercicio del ministerio sacerdotal o de apostolado: si cabe alguna de estas asimilaciones, quedará exenta la actividad de que se trata, por aplicación de los párrafos uno (poco probable), tres, o cuatro (indirectamente) del precepto concordatario a que nos referimos; en caso contrario, quedará sujeta a tributación sin beneficio alguno (párrafo cuarto de dicho artículo).

El impuesto sobre el vino y la sidra que regula el artícu-

lo 484 de la Ley del Régimen local grava también actividades ajenas al ejercicio del culto o del ministerio eclesiástico, por lo que no puede atribuirse exención a la Iglesia, ya que nada dice la Ley. Únicamente cabría considerar exento el vino que se destinara a ser consumido en el culto, aunque no sea propiamente objeto, por aplicación del párrafo segundo, del artículo XX tan repetido, y, si es común, con base en el párrafo segundo del artículo 484 mismo.

E) *Imposición municipal paraestatal*

Comprendemos aquí para englobarlas en una denominación y examen único las figuras impositivas que perciben los Ayuntamientos en forma de recargos sobre impuestos estatales o en forma de arbitrios con estricta sujeción a bases fijadas por el Estado (recargos sobre las contribuciones industrial y de comercio, de utilidades, sobre el consumo de gas y electricidad y sobre el producto de explotaciones mineras, y arbitrios sobre las propiedades rústica y urbana). Como es natural, la imposición municipal en estos casos ha de seguir las líneas marcadas por el Estado, y, aunque la Ley de Régimen local no contiene en muchos casos mención sobre ello, serán de aplicación las mismas exenciones establecidas en los impuestos básicos. Es, pues, de deducir que la inmunidad fiscal de la Iglesia, será reconocida en estos casos por el Estado a tono con lo que establece el Concordato, y, consecuentemente, en el mismo sentido por el Municipio.

Habrán de aplicarse, pues, a estos recargos o impuestos los principios de exención que rijan para el Estado, y la regulación que se hace en el artículo XX del Concordato. Respecto de la contribución industrial no cabrá exención alguna, por tratarse de actividades ajenas totalmente al ministerio eclesiástico; en la contribución de utilidades habrá que tener en cuenta la exención de las retribuciones del servicio sacerdotal y las dotaciones del culto y clero; no podrá aplicarse exención alguna respecto del consumo de gas y electricidad y del producto bruto de las

explotaciones mineras, por referirse aquél a consumiciones y éste a actividades ajenas totalmente a la vida religiosa. Respecto de las contribuciones urbana y rústica habrá de tenerse en cuenta el Concordato y las disposiciones estatales o resoluciones administrativas y contencioso-administrativas que vayan resolviendo las cuestiones dudosas (22); ya se ha resuelto que la exención no alcanza a las parcelas propiedad de las Hermandades o Asociaciones piadosas que no sean Ordenes o Congregaciones religiosas, que no cabe considerar como huerto parroquial una finca cuando existe otra con este destino aneja a la Casa Curato y aquélla es objeto de explotación agrícola rentable, que están sujetos a tributación los edificios colindantes a los de una Comunidad, aunque ésta los use para fines docentes si ambas fincas son independientes, etc. etc.

Otros impuestos municipales que siguen regulación no marcada por el Municipio son el recargo sobre el arbitrio provincial que grava el producto neto de las explotaciones industriales y comerciales, y la participación en el arbitrio provincial sobre la riqueza natural o transformada. Como lo que se grava en uno y otro caso es el rendimiento de los negocios o propiedades rústicas, no cabe exención alguna para la Iglesia ni sus personas, con arreglo a los principios del Concordato; es más, quedarán sujetos al arbitrio sobre la riqueza natural los rendimientos de los terrenos que están en sí exentos o que están exentos por destinarse a la construcción de edificios religiosos, si se extraen de ellos rendimientos agrícolas, ganaderos o industriales, y, desde el momento en que son rentables, perderán también todas las exenciones que pudieran gozar (inciso final del apartado primero, y apartados cuarto y quinto del artículo XX del Concordato).

(22) De la resolución de casos dudosos se ocupa el artículo XXXV del Concordato, que declara en su párrafo segundo, además, al Derecho canónico norma supletoria para cubrir lagunas del texto.

F) *Imposición propiamente municipal*

Englobamos en este apartado los comúnmente llamados arbitrios municipales, que, como ya hemos dicho, son los impuestos que pueden aplicar los Ayuntamientos.

Parece que debe ser de aplicación aquí el principio general de exención que se establece en el Concordato, con base en la sinonimia a que acabamos de aludir. Pero, para conocer mejor el alcance de la inmunidad eclesiástica, conviene examinar independientemente cada uno de estos arbitrios.

1) Casinos y círculos de recreo: Estarán exentos de este arbitrio los Centros de recreo o esparcimiento que, con fines de apostolado más o menos evidentes (pero siempre existentes) sostengan las Parroquias, Comunidades o Asociaciones religiosas; será de aplicación, bien la excepción que establece para los de carácter educativo, social o benéfico, el artículo 497 de la Ley (y el artículo 69 de su Reglamento de Haciendas), bien el apartado a) del párrafo primero del artículo XX del Concordato o el inciso final del mismo.

2) Carruajes y caballerías de lujo o velocípedos: Con arreglo al número 10 del artículo 498 de la Ley no estarían exentos más que los carruajes del cuerpo diplomático de la Santa Sede en España. Deben considerarse exentos los vehículos destinados directamente al culto (capillas volantes, etc.), por aplicación del párrafo segundo del precepto concordatario. Pero en los demás casos, es de aplicar el párrafo cuarto de éste. y, por consiguiente, no reconocer exención (bicicletas, caballerías, etc.), de las personas morales o físicas de la Iglesia.

3) Solares sin edificar: Los bienes de la Iglesia no figuran expresamente entre las exenciones que establece el artículo 504 de la Ley; pero, al señalar el número primero de éste que la exención absoluta y permanente de la contribución territorial urbana lleva aparejada la exención del arbitrio municipal, ha de reconocerse la exención. También se deduce la exención

de la aplicación del párrafo primero del precepto concordado, si los terrenos reúnen las circunstancias que allí se indican; si no tienen la adscripción de fin que se indica en el citado párrafo primero del artículo XX, quedarán sujetos a la imposición.

4) Incremento de valor de los terrenos: Respecto de este arbitrio, vulgar y tradicionalmente llamado de plusvalía, se reconoce expresamente la inmunidad fiscal de la Iglesia por el artículo 520 de la Ley en términos idénticos a los figurados en el Concordato, añadiendo, además, la de los bienes de la Obra Pía de los Santos Lugares, que no hubiera encajado en la enumeración del artículo XX. En este arbitrio hay que tener en cuenta que recae (sujeto económico) sobre el enajenante cuando la transmisión se hace a título oneroso, aunque esté obligado al pago (sujeto jurídico) el adquirente, reservando a éste el derecho de repercutir, salvo pacto en contrario, el importe del gravamen sobre el sujeto económico del impuesto; como el párrafo tercero del artículo 520 establece que la exención ha de referirse a la entidad sobre la que recaiga el arbitrio con total abstracción de la persona o entidad obligada al pago de él, resulta que quedará exenta de la aplicación de este gravamen la primera enajenación a título oneroso que se haga a particulares de bienes que precedentemente estuvieran exentos por ser de la Iglesia, porque sobre quien habría de recaer el arbitrio sería sobre la Iglesia, que está exenta (23); lo mismo ocurrirá cuando adquiera terrenos o edificios la Iglesia de particulares a título lucrativo, por aplicación clara de la exención, ya que entonces el sujeto económico (y el jurídico) del arbitrio es la Iglesia, con arreglo al artículo 517 de la Ley.

5) Bebidas espirituosas y alcoholes: No contiene mención que nos interese el artículo 544 al hablar en la Ley de las exenciones. Por tratarse de arbitrio sobre el consumo, están sujetas a él las personas eclesiásticas, sin exención alguna, aunque no hayan dejado de plantearse algunas cuestiones. No obs-

(23) Puede verse el comentario de BAS Y RIVAS a la Sentencia de 27 de junio de 1950, que no reconoce lo dicho en el texto, en la pág. 304 y ss. del número 2 (agosto de 1951), de la «Revista de Derecho Financiero y Hacienda Públicas».

tante, debe reconocerse la exención de las introducciones de vino destinado al culto católico, por aplicación del párrafo segundo del precepto concordatario, aunque no se trate propiamente de un objeto; y también las introducciones o el consumo que se haga de especies gravadas por el pago según costumbre de servicios eclesiásticos, por ser una modalidad de remuneración de estas actividades que declara exentas el Concordato. En los demás casos debe regir el principio general de obligatoriedad del pago por tratarse de arbitrio de incidencia sobre el consumo, y así fueron resueltas las cuestiones que se han planteado.

6) Carnes, volatería y caza menor: Sirve de aplicación lo dicho precedentemente, aunque es difícil que se planteen casos de aplicación de este arbitrio.

7) Pescados y mariscos finos: Es también de aplicación lo dicho en 5).

8) Pompas fúnebres: Cabría considerar incluidas en el ejercicio del ministerio sacerdotal las pompas que con arreglo al Derecho canónico hubieren de otorgarse a ciertas personas. En los demás casos parece que no es de aplicación el principio de inmunidad, por lo que quedan sujetas a la imposición las personas eclesiásticas, físicas o morales que costeen estas actividades.

9) Traviesas en espectáculos públicos: Como consecuencia de las prohibiciones de los cánones 138 y 140, es muy improbable que se plantee el problema. Pero, en todo caso, no es de aplicar exención alguna, por gravar el arbitrio al jugador ganancioso y establecer el Concordato (párr. 4.º del art. XX) que los ingresos de las personas eclesiásticas que no provengan del ejercicio de actividades religiosas propias de su apostolado quedarán sujetos a tributación en paridad de condiciones con las demás personas o instituciones.

10) Prestación personal y de transportes: No contiene a este respecto el Concordato ninguna prevención. Pero el artículo 565 de la Ley de Régimen local establece expresamente la exención de los clérigos del culto católico.

11) Impuestos especiales, tradicionales o extraordinarios: Serán de aplicación los principios generales formulados en el Concordato, en los especiales y extraordinarios que se creen con posterioridad a la entrada en vigor de aquél. En los tradicionales y en los demás autorizados con anterioridad a dicho momento al amparo del Estatuto u otra Ley municipal anterior a la de 1955 pueden plantearse dificultades de orden jurídico: Como las leyes municipales anteriores eran menos generosas en la concesión de exenciones a la Iglesia, y como las relaciones entre el Municipio y ésta han oscilado grandemente, puede que a la entrada en vigor del Concordato estuvieran aplicándose exacciones con base en autorizaciones o con arreglo a procedimiento tradicional que choquen con los principios del texto de 1953 o con lo que establece la Ley de Régimen local de 1955; la contradicción con los principios de la Ley de Régimen local no ofrece dificultades, pues su artículo 572-1 autoriza la continuidad de estos arbitrios ya establecidos, sin excepción; pero el Concordato declara derogadas todas las disposiciones (aun las anteriores a él) que se le opongan: ¿Afecta esta cláusula a los arbitrios, tradicionales o no, autorizados a los Municipios anteriormente? Respecto de los que fueran aprobados o ratificados oficialmente parece que es evidente que les afecta la cláusula derogatoria, porque se emplea en ella el término «disposiciones» en el más amplio sentido; respecto a los tradicionales, aunque su origen y sus normas de regulación sean consuetudinarias, parece que quedan afectados también por dicha cláusula en consideración al mismo fundamento, ya que, por más que no se aluda en el Concordato a las posibles costumbres opuestas a él (y no cabe plantear ahora el problema de la costumbre contra ley), pueden considerarse comprendidas en las «disposiciones» que deroga las que tengan formulación no escrita.

12) Arbitrio especial sobre solares edificadas y sin edificar: Claramente se establece en el artículo 590-7 de la Ley que la exención absoluta y permanente de la contribución territorial llevará aparejada siempre la del arbitrio. Será, pues, de aplicación la inmunidad en los términos figurados en el Concordato.

13) Arbitrios especiales sobre urbanismo: Por tratarse de impuestos que gravan la propiedad, son de aplicación los principios del Concordato, aunque nada se diga al respecto en la llamada Ley del Suelo. Respecto del arbitrio no fiscal sobre edificación insuficiente que establece su artículo 162, es de aplicación lo dicho sobre este tipo de exacciones.

G) *Aplicación del procedimiento de apremio*

Aunque las personas eclesiásticas quedan respecto de los bienes o actividades que no gozan de exención sujetas al régimen común, disfrutan, no obstante, de un trato de favor que se conoce con el nombre de privilegio de competencia, consagrado por el Derecho canónico y admitido por el Concordato español.

El Código de Derecho canónico establece este privilegio respecto de los clérigos en su canon 122 («A los clérigos que se ven forzados a pagar a sus acreedores se les debe dejar siempre lo que, según el prudente arbitrio del Juez eclesiástico, les sea necesario para su honesta sustentación, quedando firme, sin embargo, la obligación de pagar cuanto antes a sus acreedores»), extendido a los religiosos por el canon 614. El Concordato introduce a nuestro juicio la restricción de aplicar este privilegio sólo al embargo judicial de bienes, con la modificación de que da a entender que el señalamiento de lo inembargable lo ha de hacer el Juez civil. Uno y otro preceptos parece que conceden este beneficio exclusivamente a las personas físicas; pero parece que se debe extender por analogía a las deudas que contraigan las personas morales.

Las Entidades locales pueden acudir al procedimiento de apremio administrativo para cobrar sus exacciones, sin necesidad de confiar esta gestión al poder judicial; son en este caso acreedores de las personas eclesiásticas que compelen al pago de las deudas, por lo que es de aplicación el privilegio. Ahora bien, como la regulación del Concordato (art. XVI, párrafo 6.º) está referida al embargo judicial, cabe la duda de si ha de aplicarse

el mismo procedimiento o de si ha de acudirse al que establece el Código para el señalamiento de lo inembargable, pareciendo más correcto y de más garantías el que esta fijación sea hecha por el Juez eclesiástico, como dice el Código (24).

V. PODER SANCIONADOR MUNICIPAL

Nos vamos a referir aquí al problema jurídico de la posible imposición de sanciones de tipo gubernativo municipal a las personas eclesiásticas.

El problema, aunque poco frecuente por la cooperación existente actualmente en todos los órdenes entre la Iglesia y las autoridades civiles, puede presentarse y se ha presentado de hecho, por lo que hemos de examinarlo a la luz del Derecho estatuido. En efecto, si hemos llegado a la conclusión de que los eclesiásticos pueden ser Concejales, ¿podrá el Alcalde imponerles multas por inasistencia a las sesiones?; si están sujetos a determinadas exacciones, ¿podrán imponérseles sanciones por defraudación o morosidad?; ¿podrán imponérseles sanciones por inobservancia de Bandos, Ordenanzas de policía, etc., de la Alcaldía o del Ayuntamiento?

Sobre este particular no se contiene norma alguna en la Ley de Régimen local ni en las disposiciones reglamentarias que la desarrollan.

El artículo XVI del Concordato, que regula el privilegio del fuero (normas especiales de los eclesiásticos para su comparecencia en los juicios), parece que no ha tenido en cuenta esta cuestión, o que la ha resuelto de modo indirecto positivamente: Al utilizar reiterada y exclusivamente los términos «juez laico», «Tribunales del Estado», «autoridad judicial», parece que está pensando exclusivamente en los órganos jurisdiccionales. Y, con

(24) De todos modos, estimamos con BEITIA, *Los clérigos ante los Tribunales del Estado*, «Ecclesia», núm. 642, que aún en los casos en que pueda señalar lo reservado el Juez civil, debe primero consultar con el Ordinario de que dependa el eclesiástico.

arreglo al vigente Derecho español, aunque no haya sido siempre así, los Alcaldes no son órganos judiciales, sino exclusivamente gubernativos, brazos del poder ejecutivo delegado o autonómico de los entes territoriales menores; contra sus resoluciones se puede acudir a la vía jurisdiccional mediante el oportuno recurso contencioso-administrativo, que sí tiene carácter judicial, más vigorizado aún en la reforma de la Ley de 27 de diciembre de 1956 por que hoy se rige.

Es cierto, no obstante, que con el ejercicio de este poder sancionador padece el prestigio de la Iglesia y sus personas, y sufre la armonía que debe reinar entre éstas y el Municipio; pero la impunidad de actos como los al principio indicados dañarían notablemente a los entes locales en su efectividad. En ausencia de disposición en contra ha de sostenerse que las personas eclesiásticas (jurídicas o físicas) están en este aspecto sometidas al Derecho en paridad de circunstancias con los ciudadanos seculares.

En cuanto a la aplicación de sanciones por incumplimiento de deberes fiscales, porque esta facultad de sancionar es prórroga de la misma potestad fiscal. En los casos de inasistencia a sesiones corporativas, porque se aceptó voluntariamente un *status* (ya se vio que había el derecho de excusa) que comporta deberes, para cuyo cumplimiento, mientras no se cese en aquél, pueden ser compelidos en igualdad de circunstancias que los demás ediles. Por incumplimiento de disposiciones de obligatoria observancia (normas de circulación, bandos de policía, inmatriculación en determinados censos, etc.), porque los eclesiásticos actúan entonces desprovistos de su condición, como simples ciudadanos, y sería extremadamente perjudicial al Municipio que una porción de sus habitantes escaparan a sus disposiciones. En los casos de los eclesiásticos funcionarios, como dice Guasp (25), en evitación del grave perjuicio que supondría para la Administración que alguno de sus funcionarios quedara al margen de su poder sancionador.

(25) GUASP, loc. cit., págs. 254-255.

Las autoridades locales, pues, pueden imponer sanciones a las personas eclesiásticas, sin que les sea a éstas de aplicación privilegio alguno, ya que se trata de sanciones administrativas que no se prevén ni en el Código ni en el Concordato. Únicamente parece que está un poco más difusa la expresión concordataria al referirse al «juez laico» en el número primero del artículo XVI respecto de los Prelados: Podría darse a esta expresión un contenido amplio, comprendiendo a los Alcaldes como jueces de las causas en que intervienen; además, respecto de los Prelados se da más realce al privilegio del fuero. Pero tampoco creemos que pueda otorgárseles este beneficio en relación con las actuaciones o expedientes administrativos.

Miguélez (26), al comentar las penas aplicables a los infractores del privilegio de que tratamos, expresa que no existe delito si se cita a los eclesiásticos sin obligación de comparecer a los Tribunales llamados en España «económicos» o «administrativos». El mismo criterio debe ser aplicado respecto a la comparecencia a que son citados o a las actuaciones que se instruyen por infracciones administrativas municipales, ya que la tramitación de los expedientes seguirá su curso en incomparecencia del interesado, cualquiera que sea éste.

Pudiera darse el caso, incluso, de que las personas eclesiásticas hubieran de ser arrestadas por la autoridad municipal, o detenidas, en el ejercicio del poder sancionador de infracciones o en uso de sus facultades de prevención o policía, en las circunstancias en que está facultada para ello. A este respecto, el número quinto del artículo XVI del Concordato establece que «en caso

(26) MIGUÉLEZ, en su comentario al canon 2.341 del Código de Derecho canónico en la edición citada. Aunque queda al margen de este estudio, parece que el privilegio del fuero, tal como se configura en el Concordato no es en modo alguno aplicable a los expedientes administrativos, sean de sanción o no (reclamaciones contra exacciones, etc.); sin embargo, en la jurisdicción contencioso-administrativa posiblemente hubiera de aplicarse el privilegio, a pesar de la opinión de MIGUÉLEZ, anterior al Concordato, ya que se ventilan en ella cuestiones contenciosas sobre bienes o derechos temporales ante Tribunales del Estado, y pueden ser demandados los eclesiásticos a tenor del artículo 29 de la Ley reguladora de esta jurisdicción.

de detención o arresto, los clérigos y religiosos serán tratados con las consideraciones debidas a su estado y a su grado jerárquico». Se admite, pues, la facultad a que se hace referencia en todos los casos en que sea procedente con arreglo al Derecho estatal, quedando, incluso, sujetos a ella los Prelados, si bien han de cumplirse en todo caso las prevenciones que se indican.