

# La desamortización fiscal y la exención eclesiástica del IBI

RESUMEN: El IBI (Impuesto sobre Bienes Inmuebles), gestionado por las administraciones municipales, se ha convertido en un arma arrojada más entre una gran parte de la opinión pública española. En este editorial se ofrecen desde el punto de vista de la Hacienda Pública, la práctica y tradición jurídica españolas, la vida política y el servicio de solidaridad fiscal y transparencia de la Iglesia, una reconstrucción de la polémica, polémica claramente política y coyuntural, así como posibles vías de solución.

PALABRAS CLAVE: IBI, gobiernos locales, confiscación fiscal, finanzas públicas, fiscalidad, crisis económica.

## *Tax confiscation and Ecclesiastical exemption of the IBI (Real Estate Tax)*

ABSTRACT: The *IBI* (Real Estate Tax), which is administered by the local government, has become another weapon to most of the Spanish public opinion. In this editorial we offer, from the point of view of Public Finances, the Spanish law practice and tradition, the political life and the Church's welfare obligations and transparency, a reconstruction of the polemic, a polemic which is clearly political and economic, as well as possible solutions.

KEYWORDS: *IBI*, local governments, Tax confiscation, Public Finances, Taxation, economic crisis.

Desde hace algunos años, Izquierda Unida (IU), a la que se ha sumado el PSOE y otras fuerzas de Izquierda, viene planteando como un *imperativo de equidad social* la necesidad de eliminar las exenciones fiscales de la Iglesia, a las que considera «privilegios injustificados y una muestra, entre otras, de la **confesionalidad residual del Estado español**, abolida en la constitución de 1978, pero persistente en la realidad».

Aunque las exenciones fiscales de la Iglesia afectan también a los impuestos de Sociedades, de Transmisiones patrimoniales y de Actividades económicas, los ataques más frontales van dirigidos contra las exenciones eclesiásticas en el IBI (*Impuesto sobre Bienes Inmuebles*), tributo de gestión y recaudación municipal. En este comentario editorial

centraremos en este impuesto nuestras reflexiones concretas, aunque los **principios de legalidad y solidaridad** que nos inspiran son constantes metodológicas aplicables con carácter general a cualquier otra excepción fiscal que sea cuestionada.

### **Reducir la complejidad del problema, sin alterar su naturaleza**

Para tener elementos de valoración suficientes es necesario conocer los hechos y ponderar las razones que asisten tanto a los defensores de la **excepción eclesiástica** como a las de quienes postulan su liquidación. Se trata de un asunto complejo que, para reducirlo a términos comprensibles, debe ser estudiado analíticamente en sus cuatro dimensiones principales: la hacendística, la jurídica, la política y la eclesial.

Advertimos de entrada que la tarea de establecer los datos del problema es ardua. Son multitud las figuras eclesiásticas, canónicas o consuetudinarias las que disfrutan de algún tipo de exención fiscal: diócesis, prioratos, parroquias, abadías, monasterios, conventos, casas profesas, santuarios, fundaciones, movimientos apostólicos, cofradías, sodalicios, Institutos seculares, asociaciones, fundaciones, seminarios, casas de formación, residencias, Obras Pías, ONGs de la Iglesia y un pobladísimo bosque de titulares de la propiedad de edificios que, además, en muchas ocasiones cambian de uso o comparten usos que legitiman la exención del IBI con otros no amparados por la exención. En este bosque la inmensa mayoría se pierde y algunos pueden experimentar la sospecha de que la selva es opaca e impenetrable.

A pesar de la dificultad, es posible y se debe cuantificar la recaudación que los ayuntamientos dejan de percibir a causa de la excepción eclesiástica y comparar este **ingreso cesante** de los ayuntamientos a causa de la exención eclesiástica con el **costo cesante** de los servicios municipales que ahora presta la Iglesia a la sociedad mediante el uso de los inmuebles exentos, costo que debería asumir el Estado en alguno o en todos los escalones administrativos (central, autonómico y municipal). Este es el reto inmediato: la simplificación de un problema complejo sin falsear sus cuatro dimensiones esenciales: la hacendística, la jurídica, la política y la eclesial.

### I. DIMENSIÓN HACENDÍSTICA: La *recaudación cesante* es muy inferior a las cifras manejadas

Desde hace años se viene repitiendo acriticamente una cifra avanzada inicialmente por el portavoz de Izquierda Unida: que el dinero que los ayuntamientos dejan de recaudar por la no tributación por el IBI de los edificios eclesiásticos oscila entre un mínimo de 3.000 y un máximo de 5.000 millones de euros al año. Ningún estudio avala esta fantasía de quienes querrían agrandar la incomodidad de la Iglesia hasta el límite de sus deseos. A fuerza de repetirla, esta falsedad ha cobrado toda la apariencia de verdad y como tal funciona (*verdad publicada*) para una gran parte de la sociedad. Se equivocan quienes siguen haciendo rodar la bola, pues la realidad es tozuda y termina hiriendo a quien la falsea. Un estudio limitado al municipio de Madrid, realizado por el profesor **Gorospe Oviedo**, titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad San Pablo-CEU, calcula que, si pagaran el IBI todas las entidades exentas, en 2012 el ayuntamiento de Madrid recaudaría 109 millones de euros más de lo que recaudará. De ellos, sólo algo más de cinco millones corresponderían al IBI de la Iglesia.

Como el municipio de Madrid tiene una población de 3.293.601 habitantes (datos de 2011) y la población total española (algo más de 47 millones) es unas quince veces mayor, la recaudación cesante por IBI eclesiástico en el conjunto de ayuntamientos de España estaría en torno a los 150 millones de euros. Aun concediendo al estudio citado un margen de error del cien por cien, hipótesis altamente improbable, el ingreso cesante de los ayuntamientos alcanzaría una cifra de entre 150 y 300 millones, cantidad que sólo representa, en el mejor de los casos, la décima parte de la cantidad barajada por Izquierda Unida y quienes, con ella, plantean suprimir la exención eclesiástica del IBI.

A quienes puedan sorprenderse por la relativa pequeñez de la excepción eclesiástica, queremos decir que tomamos el estudio del profesor Gorospe con mucha cautela, considerándolo sólo como una fuente provisional, expuesta a la validación o contradicción externa, pero que contribuye a situar la exención eclesiástica en relación a un conjunto de entidades también exentas: ONGs, edificios singulares como los hoteles *Palace* y *Ritz*, el *Palacio de Liria* de la Casa de Alba, las sedes de sindicatos y partidos, la SGAE (*Sociedad General de Autores*) e innumerables ONGs, fundaciones y sociedades oficialmente sin fines lucrativos. Esperamos y deseamos que nuevos estudios aquilaten con

precisión a cuánto asciende la exención eclesiástica del IBI y, por supuesto, la de todas las otras entidades que también disfrutaban de las mismas excepciones.

## 2. DIMENSIÓN JURÍDICA: **La exención del IBI no es un privilegio de la Iglesia**

La exención fiscal de la que se beneficia la Iglesia no es un privilegio, sino un derecho perfecta y legítimamente regulado, tanto por el derecho concordatario, actualizado en los **Acuerdos de 1979 entre la Santa Sede y el Gobierno español**, como por el derecho civil, actualizado en la llamada **Ley de mecenazgo de 2002**. Sin denunciar los acuerdos con la Santa Sede y sin modificar la ley vigente, normas a las que los ayuntamientos están tan sometidos como la Iglesia, las administraciones locales carecen de facultades jurídicas para alterar el régimen actual de exención fiscal del IBI de la Iglesia. Y cualquier acuerdo municipal en ese sentido sería nulo de pleno derecho. Desarrollemos esta afirmación:

a) **Los edificios destinados al culto están exentos del IBI por exigencia derivada de la libertad religiosa.** No existe polémica sobre este extremo como públicamente ha reconocido el secretario general del PSOE, **Alfredo Pérez Rubalcaba**, casi al mismo tiempo que anunciaba su intención de presentar mociones contra la excepción eclesiástica en los más de dos mil ayuntamientos en que gobierna la izquierda. Y es que grabar con impuestos los templos, capillas, ermitas y santuarios, católicos o de cualquier otra confesión, equivaldría a dificultar el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa. Los poderes públicos deben observar respecto a la religión una **neutralidad positiva**, es decir, no sólo deben garantizar la libertad efectiva, sino que deben además facilitar al ciudadano el ejercicio de una de las libertades fundamentales.

b) **Los acuerdos de 1979 entre la Santa sede y España reconocen el derecho específico de la Iglesia a la exención fiscal del IBI.** Estos acuerdos se firmaron el 3 de enero de 1979, tan sólo 28 días después de ser aprobada en referéndum la vigente Constitución (6 de diciembre de 1978) y fueron ratificados por ambas cámaras. Son una reforma del Concordato de 1953, pactada entre la Iglesia y el Estado para adecuar dicho Concordato al nuevo marco democrático y

aconfesional del Estado español. Se trata de un protocolo que comprende cuatro acuerdos: I. *Sobre asuntos jurídicos*; II. *Sobre enseñanza y asuntos culturales*; III. *Sobre asistencia religiosa a las fuerzas armadas y sobre el servicio militar de los clérigos*; IV. *Sobre asuntos económicos*. Es en este último en el que se establece una **lista cerrada** de edificios eclesiásticos que tienen derecho a la exención de la contribución urbana, hoy IBI: las parroquias con todas sus dependencias, las curias diocesanas, las residencias episcopales, los edificios destinados a residencia de Órdenes y Congregaciones, los seminarios y las universidades de disciplinas eclesiásticas. Estos acuerdos, como todos los firmados y ratificados entre dos Estados soberanos, son leyes del mayor rango después de la Constitución. Ninguna norma inferior prevalece contra ellos.

c) **La Ley de mecenazgo de 2002 establece las condiciones comunes que dan derecho a la exención del IBI. La Iglesia cumple sobradamente estas condiciones.** El artículo 15.1 de dicha ley dice: *Estarán exentos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de los que sean titulares, en los términos previstos en normativa reguladora de las haciendas locales, las entidades sin fines lucrativos, excepto los afectos a explotaciones económicas no exentas del impuesto sobre sociedades.* Está, por tanto, fuera de toda duda el derecho de la Iglesia, en cuanto entidad no lucrativa que realiza, al menos en el mismo grado que la mejor de las demás, casi todas las actividades de promoción social y cultural enumeradas en los artículos 6 y 7 de la ley. Ante cualquier acusación de privilegio, la Iglesia puede responder con verdad que la Ley de mecenazgo no se hizo para ella, pero le viene como anillo al dedo para amparar en la solidez del derecho positivo una cierta compensación, vía exenciones del IBI, del esfuerzo humano y económico que realiza en la promoción humana, al lado de numerosas organizaciones de todo tipo de ideología, en una encomiable e insustituible complementación de la deficitaria atención de las administraciones públicas a las tareas asistenciales y de promoción cultural y humana.

### 3. DIMENSIÓN POLÍTICA: **El IBI de la Iglesia, sustancia y pretexto recurrente de la confrontación entre partidos**

Los planteamientos de quienes exigen poner fin a la excepción fiscal de los inmuebles de la Iglesia son un calco de las tesis desamortizadoras de

**Mendizábal** en 1836: «Los bienes improductivos (**bienes muertos**) deben ser desamortizados, es decir, expropiados y subastados para que pasen a ser propiedad de manos que los exploten con más diligencia y generen así mayores contribuciones públicas que permitan eliminar la pobreza e incrementar la riqueza y prosperidad de la nación». La **desamortización eclesiástica** de Mendizábal no logró sus objetivos y demostró que, además de la Iglesia, había otros muchos propietarios de bienes muertos: personas particulares, ayuntamientos, corporaciones provinciales y el propio Estado. Por ello, **Pascual Madoz**, prohombre liberal como Mendizábal, decretó en 1855 la **desamortización general** de la que nominalmente se excluían los bienes de dos entidades eclesiásticas: las **Escuelas Pías**, por su valiosa contribución a la enseñanza, y los **Hermanos Hospitalarios de San Juan de Dios**, por su dedicación a la medicina y sanidad, puesto que ambas «reducían el gasto del Estado en estos ámbitos».

Durante todo el siglo XIX, la desamortización fue una bandera emblemática de los **Liberales** y la gran enemiga de los Moderados. De ahí que durante el reinado de Isabel II (1833-1868) las medidas desamortizadoras se aplicaban o se dejaban de aplicar al mismo ritmo que Liberales y Moderados se alternaban en el poder. Aunque hay herencias cruzadas, el espectro político actual es simétrico del existente en siglo XIX; la derecha actual se emparenta con los Moderados y la izquierda con los Liberales de entonces. Aunque ahora como en el siglo XIX se apela a motivos de solidaridad recaudatoria, es evidente que esta cuestión enfrenta las dos Españas con más virulencia que cualquier otra.

Cuando la Iglesia está por medio, en España sucede lo que dicen los franceses: «Todos en España todos van en la procesión, la mitad con un cirio y la mitad con un bastón». El bastón, por muy camuflado que esté bajo apelaciones a la solidaridad fiscal, no deja de blandirse cuando se *usurpan lenguajes* («la Iglesia tiene privilegios, no derechos»), se *ocultan las contribuciones inmensas que la Iglesia hace a la sociedad* mediante la utilización intensiva de muchos de esos edificios cuya exención fiscal se repudia o cuando arrecian sistemáticamente las campañas contra el IBI eclesiástico, precisamente en los momentos en que más dañan a la Iglesia, por ejemplo durante la campaña de la Conferencia Episcopal para que, en la declaración del IRPF los contribuyentes marquen la X en la casilla de la Iglesia. En el debate político sobre el IBI eclesiástico es imprescindible separar lo razonable y aislarlo de los múltiples

ingredientes de ingenuidad por una parte y de sectarismo por la otra.

#### 4. DIMENSIÓN ECLESIAL: **Solidaridad fiscal y transparencia**

Recordemos la diferencia semántica entre los adjetivos *eclesiástico* y *eclesial*. Ambos son etimológicamente sinónimos, puesto que comparten el mismo lexema. Pero el uso lingüístico ha reservado el primero para referirse a la Iglesia como organización visible y el segundo para designar todo lo referido a la misión espiritual de la Iglesia (*Sacramento de salvación*), aunque ésta, naturalmente, se realiza mediante estructuras administrativas que son, inseparablemente, eclesiásticas y eclesiales.

La unidad en la fe de todos los católicos no implica unanimidad de opinión en cuestiones relativas al orden temporal, como es la discusión en torno al IBI. Pero el consenso es casi unánime en que la Iglesia, en cuanto sociedad civil —jerarquía y fieles— no puede renunciar a ejercer su ciudadanía plena. Por tanto, no quiere adquirir ni conservar ningún privilegio, pero tampoco renunciará voluntariamente a ningún derecho.

Muchos católicos prefieren apelar al derecho civil, antes que al derecho concordatario, para manifestar públicamente que la Iglesia es sociedad civil antes que estructura de poder. La Iglesia puede justificar documentalmente que los usos sociales de la mayoría de sus edificios le dan títulos justos para disfrutar de las excepciones fiscales de que disfruta. Si en algún caso la justificación documental resultara ambigua o imprecisa, la Iglesia se muestra abierta a la verificación leal por cualquier administración pública, partido, sindicato o ciudadano que fundadamente lo solicite. A la mayoría de los católicos nos repugna como algo que va contra la esencia de nuestra ciudadanía y contra los principios de nuestra fe el que se pueda pensar que obtenemos ganancia en el intercambio entre los servicios que damos a la sociedad y las exenciones fiscales que recibimos de ella. No hemos hecho ni queremos hacer un balance entre lo que damos y lo que recibimos porque estamos seguros de que damos mucho más de lo que recibimos. Si alguien duda de la veracidad de este aserto, tiene la posibilidad de hacer él mismo este balance y desvanecerá sus prejuicios.

La Iglesia no teme la luz en su bosque, quiere ser diáfana y transparente. Cuantos más y mejor se conozcan sus actividades y sus cuentas, más

resplandecerá su derecho a la excepción tributaria y más se demostrará una forma de equidad fiscal muy favorable para el erario público. No son pocos los católicos que, en su voluntad de transparencia, llegan a plantear que la exención fiscal no se materialice antes sino después de justificar anualmente el uso de los edificios para los tipos de actividades previstas en el artículo 7 de la *Ley de mecenazgo*, es decir, que la Iglesia y todas las entidades exentas paguen primero sus tributos y exijan después, si es pertinente, su devolución.

Como Misterio de Salvación, la Iglesia quiere ser un signo visible y eficaz del amor y la igualdad entre los ciudadanos. Es un compromiso cuasi sacramental que vincula interna y externamente, eclesialmente y eclesialmente, con exención fiscal o sin ella. La excepción del IBI sólo significa disponer de más recursos, por supuesto transparentes, para ensanchar la visibilidad y eficacia del **signo-Iglesia**. ■