

La financiación pública de las confesiones religiosas en España. Especial atención a la de la Iglesia católica

Todos los años, en la época de presentación de la declaración de la renta aparecen distintas informaciones sobre las cuantías dinerarias que recibe la Iglesia católica en concepto de asignación tributaria y, en algunos casos, respecto a su idoneidad o no en un Estado aconfesional como el español. A propósito de tales noticias pueden surgir diferentes preguntas: ¿es esta la principal vía de financiación de la Iglesia católica? ¿Cómo ha evolucionado cuantitativa y normativamente este recurso financiero? ¿De qué otras vías de financiación pública disfruta la citada confesión religiosa, aparte de la mencionada? ¿Existen los mismos u otros mecanismos de financiación pública para las otras confesiones? En las siguientes líneas damos respuesta a estas y otras preguntas. Para ello, comenzaremos haciendo un repaso de los principales modelos de financiación existentes en los países de nuestro entorno, comentando sus rasgos más característicos. Posteriormente se analizará la realidad de la financiación de las confesiones religiosas en nuestro país, centrándonos especialmente en la que atañe a la Iglesia católica, dada su importancia cuantitativa y cualitativa frente a las demás. Todo ello, diferenciando tanto la financiación directa como la indirecta, no menos importante. Por último, presentaremos nuestras conclusiones, partiendo del respeto al derecho a la libertad religiosa, así como a los principios de igualdad y aconfesionalidad.

Lo primero que debemos dejar claro, cuando se habla de financiación pública de las confesiones religiosas, es que hay dos formas de realizarla:

- **Financiación directa.** Consiste en inyectar y entregar dinero público a las distintas confesiones, de muy diferentes maneras, como se explicará posteriormente. Este es el mecanismo más conocido por el común de los ciudadanos, principalmente cuando realizan su autoliquidación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF) en el que deben

Víctor A. Luque de Haro, licenciado en Administración y Dirección de Empresas y en Derecho por la Universidad de Granada

Miguel Ángel Luque Mateo, profesor de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Almería

decidir marcar la casilla correspondiente para la asignación del 0,7% de su cuota íntegra a la Iglesia católica, a fines sociales, a ambos objetivos o a ninguno.

- *Financiación indirecta.* En esta vía la ayuda no se articula entregando fondos de los presupuestos de las distintas administraciones públicas, sino mediante un trato beneficioso a las confesiones en los diferentes tributos, lo que en la práctica supone un ahorro fiscal para las distintas confesiones y una reducción de los ingresos fiscales que obtendría el Estado.

Expuesto lo anterior, se constata que las principales diferencias en la financiación pública de las entidades religiosas, en los países de nuestro entorno, se encuentran en la financiación directa, puesto que la financiación indirecta existe en prácticamente todos los Estados europeos. En otras palabras, la mayoría de los Estados europeos conceden beneficios fiscales a las confesiones religiosas, con distintas matizaciones, pero principalmente asimilándolas a las denominadas entidades sin ánimo de lucro y, por tanto, aplicando el régimen fiscal propio de estas entidades, que implica una rebaja fiscal muy importante.

Desde el punto de vista, exclusivamente, de la financiación directa, los modelos de relación Iglesia-Estado existentes en Europa pueden encuadrarse dentro de la siguiente clasificación:

1. Los sistemas tendentes a la ausencia de financiación. Se caracterizan por la existencia de una marcada separación entre el Estado y las confesiones, y por la idea de estricta neutralidad. Ello no impide cierta colaboración financiera, pero desde la perspectiva de la eficaz promoción del ejercicio de la libertad religiosa de los individuos. El ejemplo típico sería Francia, aunque también podrían encuadrarse aquí los casos de Inglaterra, Chipre, Holanda o Irlanda.
2. El segundo modelo es el de la colaboración del ente público en la recaudación de un impuesto religioso. El país más conocido con este sistema es Alemania, donde las grandes iglesias de cada *Länder* tienen derecho a percibir este tributo a través del recargo en el IRPF de los fieles inscritos a cada culto en los registros de la administración.¹ En principio, el pago de este impuesto es voluntario, puesto que es necesario estar inscrito en los registros y existe la posibilidad de apostatar mediante un sencillo trámite. Ahora bien, en el caso de la Iglesia católica, por ejemplo, esta última opción implicará la imposibilidad de recibir los sacramentos religiosos. En realidad, esta colaboración no le supone a la administración pública coste alguno, puesto que los gastos de gestión son descontados de la recaudación (entre el 2% y el 5% de lo recaudado). Por parte de las iglesias, sí que existe una ventaja económica, puesto

¹ De esta forma, en principio el pago del tributo es voluntario puesto que tengo que estar inscrito en un registro de creyentes. Ver sobre esta cuestión M.A., Luque (2015), "Los modelos de financiación de las confesiones religiosas en Europa", RGDCDEE, pp. 9-12.

que la creación y mantenimiento de un órgano de recaudación propio religioso conllevaría un coste estimado de entre el 10 y el 15% de lo recaudado.²

3. El tercer modelo es el de la financiación directa propiamente dicha, la cual se puede realizar mediante los siguientes dos submodelos:

a. *Asignación tributaria*. Este es un mecanismo a través del cual los contribuyentes pueden elegir libremente, mediante la cumplimentación de una casilla, la asignación de un porcentaje de su declaración de la renta a una determinada confesión religiosa. Se diferencia de la colaboración en la recaudación de un tributo, en que el obligado tributario no paga más dinero por marcar la correspondiente casilla. En la asignación, en lugar de destinarse la cuantía íntegra del resultado de la declaración a las arcas del Estado, se sustrae un porcentaje del que se beneficia la respectiva iglesia o confesión. Este sistema está implantado en países como España, Portugal, Hungría o Italia, aunque con diferentes matices, porque en algunos se permite financiar a otras confesiones que tengan acuerdos con el Estado, además de la católica, e incluso se permite elegir la ONG a la que destinar el porcentaje de los fines sociales.

b. *Dotación presupuestaria pura*. Dentro de este modelo se pueden diferenciar a su vez dos subgrupos:

- i. El primero, integrado por los sistemas en los que el Estado colabora económicamente mediante partidas presupuestarias o subvenciones que se otorgan a las distintas confesiones religiosas.
- ii. El segundo, que incluye a los Estados que, además de lo anterior, sufragan directamente el sueldo y las pensiones de los ministros de culto.

En otro orden de cosas, calificamos como financiación directa el gasto público que casi todos los Estados destinan a la asistencia religiosa de los ciudadanos en el ejército, centros penitenciarios u hospitales, así como las subvenciones para la conservación de bienes históricos patrimonio de las distintas confesiones y la financiación de la enseñanza religiosa.

La financiación pública de las distintas confesiones religiosas en España

La Constitución Española de 1978 configura a España como un Estado aconfesional. Textualmente, el artículo 16 dispone que «ninguna confesión podrá tener carácter estatal».

² P. Leisching, «Die Finanziellen Beziehungen von Kirche und Staat in Österreich aus rechtlicher Sicht», en C. Rinderer (coord.), *Finanzwissenschaftliche Aspekte von Religionsgemeinschaften*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1989, pp. 79 y 80.

No obstante, se añade que «los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con [las confesiones religiosas, citando expresamente a la Iglesia católica]».

Esta referencia se realiza dentro del artículo que garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos. Por tanto, su contenido se debe enmarcar dentro de la regulación del derecho constitucional a la libertad religiosa. Todo ello, teniendo en cuenta que el precepto citado no habla de cooperación económica, sino de cooperación a secas, por lo que, en definitiva, el texto constitucional ni exige la cooperación económica con las confesiones religiosas, ni la prohíbe.

En este contexto y fruto del Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Asuntos Económicos, con rango de tratado internacional, firmado en la Ciudad del Vaticano el 3 de enero de 1979, a los pocos días de la aprobación de la Constitución, la Iglesia católica logró mantener una situación de privilegio, en cuanto a financiación pública se refiere, tanto a través de una dotación presupuestaria anual a la Conferencia Episcopal, como mediante la financiación de la educación y la asistencia religiosa en el ámbito educativo, penitenciario, sanitario y militar, sin olvidar la aplicación de numerosos beneficios fiscales en los principales tributos.

El resto de confesiones religiosas, sin embargo, no han disfrutado en España de un régimen tan beneficioso. Solo a partir de 2005 han comenzado a recibir unas asignaciones presupuestarias, considerablemente inferiores a las recibidas por la Iglesia católica, a través de la Fundación Pluralismo y Convivencia (en adelante FPC).³

Seguidamente se analizan las diversas vías de financiación, directa e indirecta, implementadas en el ordenamiento jurídico español.

Financiación directa

Iglesia católica

Al hablar de financiación directa, como se mencionó anteriormente, hablamos tanto de asignación tributaria como de dotación presupuestaria. En España, el Acuerdo de Asuntos Económicos firmado con la Santa Sede preveía la instauración en tres años de un sistema de asignación tributaria, a través del cual el Estado debía proporcionar a la Iglesia católica

³ Esta fundación se creó por acuerdo del Consejo de Ministros el 15 de octubre de 2004 y sus fines son a) «Promover la libertad religiosa a través de la cooperación con las confesiones minoritarias» y b) «ser un espacio de investigación, debate y puesta en marcha de las políticas públicas en materia de libertad religiosa y de conciencia».

recursos variables dependientes de las manifestaciones expresas de los contribuyentes en las declaraciones tributarias. Sin embargo, tal previsión no se materializó parcialmente hasta el año 1988, cuando se estableció un período transitorio de tres años (1988-1990) durante el cual la asignación tributaria sería complementada con una dotación presupuestaria. Tal período transitorio, no obstante, se mantuvo en la práctica hasta 2006 a través de la no compensación de las cantidades entregadas a cuenta por el Estado a la Iglesia católica.⁴ Por ello, a esta fase se la ha denominado de financiación mixta: la cual consiste en una asignación tributaria, compensada con una dotación presupuestaria mínima.

El texto de la Constitución Española garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos pero ni exige, ni prohíbe cooperación económica con las confesiones religiosas

Durante el tiempo descrito se llevaron a cabo algunas modificaciones. Una de las fundamentales, que se materializó en el año 1999, permitía a los contribuyentes marcar simultáneamente la casilla de la Iglesia católica y la de fines sociales. De este modo, se facilitó a dicha confesión religiosa recibir fondos de ambas casillas. De hecho, en torno al 25% de las cantidades asignadas a los fines sociales, se destina a proyectos presentados por entidades y organizaciones pertenecientes a la Iglesia católica.⁵

Por otro lado, en el año 2006 se introdujeron dos cambios sustanciales en la financiación directa de la Iglesia católica que entraron en vigor en 2007. En primer lugar, se aumentó del 0,5239 al 0,7% el porcentaje de la cuota íntegra correspondiente a la asignación a la Iglesia católica, como consecuencia de la desaparición de la exención que venía disfrutando esta

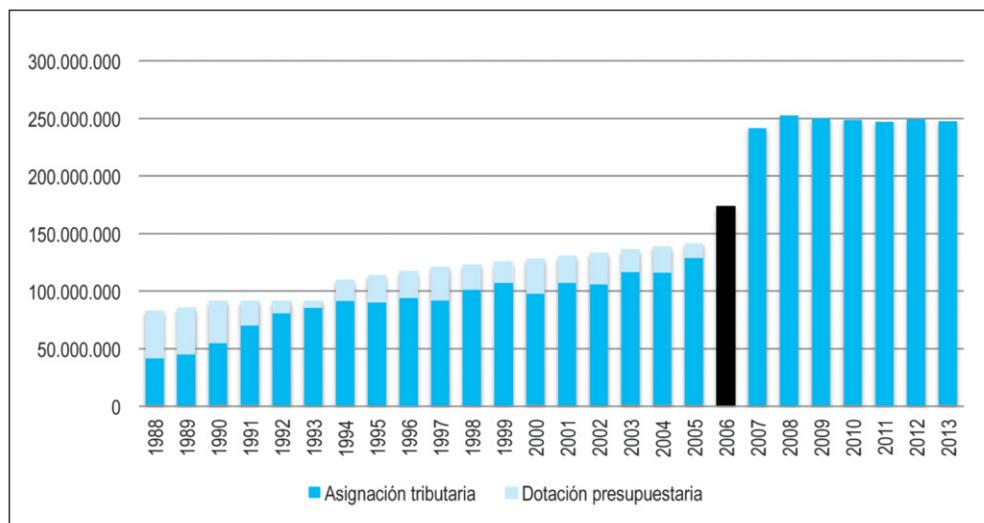
⁴ A. C. Truyo y R. J. S. Gómez, «La declaración del IRPF como cauce de financiación de la Iglesia Católica: asignación voluntaria del 0,7 por 100 de la cuota íntegra», *Crónica tributaria*, n. 136, 2010, pp. 85-102.

⁵ Cáritas, Manos Unidas, Compañía de las Hijas de la Caridad de San Vicente de Paul, Juventudes Marianas Vicencianas, Asociación Comisión Católica Española de Migración, Congregación de Hermanas Hospitalarias del Sagrado Corazón de Jesús, Hermanitas de los Ancianos Desamparados, Ministros de los Enfermos Religiosos Camilos Orden en España, Fundación Mare de Déu dels Innocents i Desamparats, Adoratrices Esclavas del Santísimo Sacramento y de la Caridad - Provincia de España, Fundación Juan Bonal, Agrupación Servei Solidari y Casa Escuelas Pías Santiago Uno, Coordinadora de Obras Socioeducativas La Salle, Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos, Hermanas Josefinas de la Stma. Trinidad, Fundación Summa Humanitate, Fundación Diocesana San José Obrero, Sociedad de San Vicente de Paul en España, Confederación de Centros Juveniles Don Bosco de España, Fundación Proyecto don Bosco, Coordinación Estatal de Plataformas Sociales Salesianas, Fundación Escuelas Profesionales de la Sagrada Familia, Movimiento Scout Católico, Centros Socios Sanitarios Católicos de Cataluña, Fundación Benéfico Asistencial Hogar Fray Leopoldo, Fundación Juan Ciudad, Obra Mercedaria de Valencia, Fundación La Merced Migraciones, entre otras, aunque alguna no se considere entidad propiamente de la Iglesia católica en su perspectiva fiscal. *Cfr.* las Resoluciones de 26 de abril de 2013, 21 de marzo de 2014 y 2 de febrero de 2015, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publican las subvenciones estatales concedidas para la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF (BOE nº 128, de 29 de mayo de 2013; nº 105, de 30 de abril de 2014, y nº 49 de 26 de febrero de 2015, respectivamente). Todo ello, podría suponer más de 70 millones de euros anuales.

confesión en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). Y, en segundo lugar, se sustituyó el sistema mixto existente hasta ese momento, por el de asignación tributaria propiamente dicha, sin garantía de ninguna dotación presupuestaria mínima.

En el siguiente gráfico podemos observar como ha sido la evolución de la asignación tributaria y la dotación presupuestaria desde que se implantó este último mecanismo en 1988.

Gráfico 1. Evolución de la asignación tributaria y la dotación presupuestaria a la Iglesia católica. Valores nominales en euros, 1988-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Conferencia Episcopal.

Nota: Los datos para 2006 no permiten diferenciar entre ambas categorías.

Al analizar la evolución de la cuantía, en términos nominales, se observan dos periodos diferenciados: uno que va desde 1988 hasta 2005 en el que la Iglesia recibía el 0,5239% de las cuotas íntegras, al que se le sumaba en la práctica un complemento presupuestario; y otro, desde 2007 hasta el último año del que disponemos de datos (2013), periodo en el cual, el porcentaje de las cuotas íntegras que se recibe es del 0,7%.

En el primer subperíodo, las cuantías recibidas crecen anualmente a un ritmo medio de 3,2%, mientras que, en el segundo, el ritmo de variación es considerablemente inferior (0,5% anual). En términos reales, las tasas de variación media anual de ambos subperíodos son negativas (-0,8% y -2,2% respectivamente). Sin embargo, si consideramos el período completo, sí que observamos un incremento en términos reales (superior al 24%), el cual viene posibilitado por el gran crecimiento que se da entre 2005 y 2007, tras la reforma

anteriormente citada. El hecho de que las tasas de variación sean considerablemente inferiores en el segundo subperíodo respecto del primero podría explicarse por el hecho de que las cantidades dependen, en este último, de la decisión de los contribuyentes, en lugar de los resultados de las negociaciones de la Iglesia con el ejecutivo. Otros aspectos que han podido influir en esta evolución han sido los cambios normativos realizados en este tributo y la evolución de la renta disponible de los residentes. Todo ello, como consecuencia de indexar la financiación recibida a la cuota íntegra del IRPF.

Otras confesiones religiosas

Las confesiones minoritarias reciben una dotación presupuestaria a través de la FPC, como se comentó anteriormente. Esta dotación se realiza, principalmente, a través de dos líneas:⁶

- Línea 1, que consiste en ayudas de carácter anual a las federaciones de las confesiones minoritarias que tienen Acuerdo de Cooperación con el Estado español para el fortalecimiento y desarrollo institucional, así como para la dinamización y coordinación de sus comunidades.
- Línea 2, que incluye ayudas de carácter anual a comunidades religiosas locales para el desarrollo de actividades de carácter cultural, educativo y de integración social.

Las cuantías de la línea 1 se reparten entre la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Entidades Judías de España y la Comisión Islámica de España, mientras que las de la línea 2 suelen repartirse entre más de 50 comunidades religiosas locales.

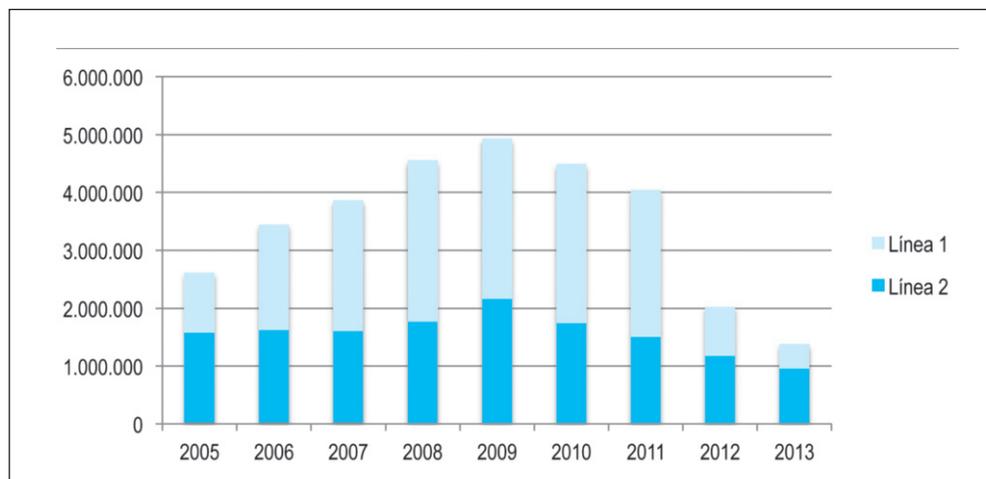
Mientras que la Iglesia católica disfruta de un mecanismo de asignación tributaria, el resto de confesiones reciben fondos –de cuantía notablemente inferior– a través de la FPC

La evolución de estas líneas, como podemos comprobar en el gráfico 2, ha estado guiada más por las posibilidades financieras estatales y por la voluntad política de los gobiernos de distinto signo que por las necesidades de las distintas confesiones religiosas. Durante los primeros años (2005–2009), el ritmo de crecimiento fue elevado, llegando casi a doblarse la

⁶ Sobre esta cuestión véase M. E. Olmos, «La nueva técnica de cooperación económica de la Fundación Pluralismo y Convivencia» en R. M. Ramírez (coord.), *Régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas*, Tirant lo Blanc, Valencia, pp. 117-142, y P. Díaz Rubio, «Los modelos de financiación de las confesiones religiosas desde la perspectiva de la libertad religiosa y de la no discriminación» en M. Rodríguez y J. González (dirs.), *Religión y Derecho Internacional*, Comares, Granada, 2013, pp. 543-564.

cantidad conjunta otorgada. Sin embargo, desde 2009 hasta el año 2013, la cantidad recibida se ha visto reducida en más de un 72%.

**Gráfico 2. Asignación Fundación Pluralismo y Convivencia (FPC).
Valores nominales en euros, 2005-2013**



Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias anuales de la Fundación.

Asistencia religiosa en el ámbito educativo, penitenciario, sanitario y militar

Como se mencionó anteriormente, existen diversas partidas de gasto público que se encuadran dentro de la ayuda directa. Entre ellas, se encuentran aquellas destinadas al pago de los capellanes militares, a la asistencia religiosa en las prisiones u hospitales, a la financiación de la enseñanza religiosa, sin olvidar las subvenciones y los gastos para eventos religiosos, así como el mantenimiento del patrimonio en poder de las distintas confesiones. A continuación haremos un breve repaso a las cifras de estimaciones de gasto en algunas de estas partidas:

- Respecto a los gastos religiosos en materia de educación, se calcula que la financiación pública durante el curso 2013–2014 ascendió a más de 4.900 millones de euros,⁷ desagregados en los siguientes conceptos:
 - Pago de salarios y costes sociales de las personas que imparten religión católica, tanto en los colegios públicos como en los concertados: unos 600 millones de euros.

⁷ Europa Laica y Observatorio del Laicismo y la Laicidad, *Opacidad y Financiación de la Iglesia Católica*, 2015, disponible en: <https://laicismo.org/2015/opacidad-y-financiacion-de-la-iglesia-catolica-informe-2015/124987>. Acceso el 6 julio de 2015.

- Coste aproximado de los colegios concertados de ideario católico: 4.300 millones de euros.
- A ello, habría que sumar las ayudas a universidades católicas, así como el coste del mantenimiento de capillas y capellanes en las universidades públicas.
- Las ayudas directas a la Iglesia para el sostenimiento, reforma y conservación del patrimonio por parte del conjunto de administraciones públicas en 2014, se han estimado en más de 600 millones de euros.⁸
- Según datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, existen 128 hospitales dependientes patrimonialmente de entidades benéficas.⁹ De ellos, la Iglesia ostenta la propiedad de 58, Cruz Roja de diez y, del resto, un gran porcentaje también pertenece a distintas fundaciones y organismos de la estructura de la Iglesia católica. Por subvenciones directas y convenios de colaboración sobre este objeto, según datos del citado informe de Europa Laica (2015), la citada confesión religiosa recibe unos 800 millones de euros.
- Por otra parte, las distintas administraciones públicas han firmado convenios de colaboración con entidades de la Iglesia católica, fruto de los cuales se otorgan subvenciones para las actividades de 58 ambulatorios, una leprosería, 763 casas de ancianos, enfermos crónicos, inválidos y minusválidos, 172 orfanatos y centros de tutela de la infancia, 259 consultorios familiares y otros centros de defensa de vida y familia, 56 centros de víctimas violencia o ex prostitutas y 91 centros de asesoría jurídica.¹⁰
- El Servicio de asistencia religiosa de las Fuerzas Armadas cuenta con una diócesis propia, conformada por un arzobispo castrense y 110 presbiterios castrenses de los cuales 86 son capellanes castrenses en servicio activo, 12 capellanes activados y 13 sacerdotes colaboradores. Los sacerdotes adscritos a este servicio son retribuidos de forma similar al personal militar, con las necesarias adaptaciones, al no tener tal condición. Todo ello, en virtud del Real Decreto 1145/1990, del 7 de septiembre, por el que se crea el Servicio de Asistencia Religiosa en las Fuerzas Armadas, así como del Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre la asistencia religiosa a las fuerzas armadas y el servicio militar de clérigos y religiosos, del 3 de enero de 1979. Se debe recordar que, en el ámbito de las

⁸ Según el informe de Europa Laica y Observatorio del Laicismo y la Laicidad estas estimaciones se han realizado mediante cálculos relativos, a partir de datos de diferentes administraciones, debido a múltiples factores, entre los que se encuentra la heterogeneidad de las ayudas, la diversidad de fuentes financiadoras, la falta de transparencia sobre esta cuestión y la escasez de medios de las organizaciones que realizan estos estudios.

⁹ <http://www.msssi.gob.es/ciudadanos/hospitales.do?tipo=hospital>

¹⁰ Fundación 1º de Mayo, *Financiación de la Iglesia Católica y Gasto Público*, Informe de la Fundación 1º de Mayo, abril, 2012, p. 13 [disponible en: <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/IglesialInforme.pdf>].

Fuerzas Armadas, no hay articulada fórmula alguna que facilite la presencia de pastores, imanes o rabinos para ofrecer un servicio de asistencia religioso-pastoral a sus fieles, quedando esta labor circunscrita a la Iglesia católica.

- Respecto a los capellanes en hospitales, el acuerdo del 24 de julio de 1985, entre los ministros de Justicia y de Sanidad y Consumo y el presidente de la Conferencia Episcopal española en el anexo I establece la relación que se debe guardar entre el número de camas hospitalarias y el número de capellanes. En este año, se estima que había 223 a tiempo completo y 70 a tiempo parcial en todo el Estado español.¹¹ El número actual no es sencillo de averiguar, puesto que no existe un registro público y la información disponible proviene de respuestas a preguntas de los diputados en diferentes parlamentos autonómicos.¹² Según estimaciones del informe de Europa Laica, el número de capellanes a tiempo completo y parcial supera los 800.
- La asistencia religiosa católica en los establecimientos penitenciarios está regulada, en lo que a la Iglesia católica se refiere, por el acuerdo del 20 de mayo de 1993, firmado entre el ministro de Justicia y el presidente de la Conferencia Episcopal. En virtud de este, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias financia esa actividad, mediante la entrega de las cantidades correspondientes a las diócesis en las que se encuentren los centros penitenciarios. Según el informe anteriormente citado, actualmente hay 158 capellanes católicos. En lo que respecta a la financiación de la asistencia religiosa del resto de confesiones con acuerdo, la cuestión no está clara. En relación con los evangélicos y los judíos, no consta que se haya alcanzado ningún acuerdo. La Comunidad Islámica española sí firmó un convenio de colaboración con el Ministerio de Justicia e Interior en el año 2007, pero las dificultades que existen para la autorización de la realización de la asistencia religiosa de los imanes en dichos centros está imposibilitando la puesta en práctica del convenio.¹³

Las cifras de gasto público en estos tres últimos tipos de capellanía no son fáciles de obtener. Diversos estudios lo cifran entre 25 y 50 millones de euros anuales,¹⁴ que incluye tanto los salarios de los capellanes —equiparados, en la mayoría de los casos, a los del

¹¹ A. Aramayona, *Informe sobre la asistencia religiosa en hospitales públicos*, Movimiento hacia un Estado laico (MHUEL), 2010 [disponible en: https://laicismo.org/data/docs/archivo_108.pdf].

¹² En 2013 en la Xunta de Galicia el número total ascendía a 41.

¹³ M. R. Blanco, «Asistencia religiosa penitenciaria de las confesiones minoritarias con acuerdo de cooperación», en *Algunas cuestiones controvertidas del ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa en España*, Fundación Universitaria Española, 2009, pp. 183-207. Una respuesta del gobierno en 2007 preguntado sobre esta cuestión precisaba que, por aquel entonces, el número de capellanes en prisiones ascendía a 135 católicos, 257 evangélicos, 147 testigos de Jehová, 13 islámicos, 3 judíos y 99 de otras confesiones religiosas (Iglesia adventista, Iglesia de Filadelfia, Iglesia anglicana, etc.). Cifras extraídas del Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I, del 4 de enero de 2007, núm. 628, pp. 13-16.

¹⁴ Fundación 1º de Mayo, *op. cit.*, y Europa Laica y Observatorio del Laicismo y la Laicidad, *op. cit.*

personal funcionario— como los gastos de material, equipamiento y demás recursos del servicio. Cifra que, como se ha expuesto, iría destinada en su mayor parte a la financiación de la asistencia religiosa católica.

Financiación indirecta

Según la doctrina de la Unión Europea en materia de ayudas de Estado, una normativa que implique una pérdida de ingresos fiscales equivale a una transferencia de fondos públicos. Por esto, los beneficios fiscales concedidos a las confesiones religiosas deben considerarse como una fuente de financiación, aunque se califique como indirecta.¹⁵

Existen diferentes formas de financiación indirecta. La más extendida en los marcos normativos europeos proviene de incluir a las confesiones religiosas o a determinados entes constituidos por ellas entre los sujetos beneficiarios del régimen fiscal de las entidades sin ánimo de lucro y del mecenazgo.¹⁶

En España, las principales ventajas que disfrutaban las confesiones religiosas en dicho régimen,¹⁷ con diferencias sustanciales respecto a su aplicación,¹⁸ afectan a los siguientes tributos:

- los impuestos que gravan la renta de las entidades religiosas,
- los tributos que recaen sobre las donaciones realizadas a las confesiones,
- los impuestos que recaen sobre las transmisiones onerosas, y
- los tributos locales y sobre la propiedad.

Respecto a su cuantificación, existen numerosas dificultades para concretarla, debido, tanto a la opacidad de los bienes con titularidad de las distintas confesiones religiosas como a la escasez de datos publicados sobre esta cuestión por las diferentes administraciones tributarias.

Las ventajas fiscales que las confesiones religiosas disfrutaban en relación con el Impuesto de Sociedades (IS) consisten principalmente en la aplicación de un tipo de gravamen reducido

¹⁵ Sobre el concepto de ayuda de Estado, P. Díaz Rubio, «La recuperación de las ayudas de Estado de carácter fiscal: una medida contra el fraude fiscal en la Unión Europea», en J. J. Hinojosa (dir.), *Medidas y procedimientos contra el fraude fiscal*, Atelier, Barcelona, 2012, pp. 390 y 391.

¹⁶ Cabría citar los casos de España, Italia, Francia, Reino Unido, Dinamarca, Holanda, etc.

¹⁷ Contenido en la Ley 49/2002, del 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de Entidades sin Fines Lucrativos e Incentivos Fiscales al Mecenazgo.

¹⁸ Para un mayor detalle sobre estas diferencias véase M. A. Luque, «Los Modelos de Financiación de las Confesiones Religiosas en Europa», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n. 38, 2015, pp. 23 ss.

(10%), a la que le se une el hecho de que la mayoría de las rentas típicas de las confesiones están exentas.¹⁹

Los incentivos fiscales a las donaciones se presentan tanto a través de la exención de las cantidades percibidas por las confesiones, como mediante deducciones en la cuota del IRPF, en el IS y en el Impuesto de la Renta de los No Residentes (IRNR) de los donantes, lo que implica un incentivo a tales donaciones. A partir de 2015, se ha establecido un tipo de deducción en el IRPF del 75% para los primeros 150 euros y del 30% para el resto, con el límite de la base liquidable del período impositivo.²⁰ En el IS este porcentaje es del 35%,²¹ con el límite del 10% de la base imponible del ejercicio, aunque trasladable a los 10 períodos impositivos siguientes.

En otro orden de consideraciones, la Iglesia católica y las demás confesiones con acuerdo disfrutan de una exención en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD), exención que es aplicable también a las fundaciones, asociaciones o entidades de dichas confesiones cuando cumplan los requisitos para que se les apliquen el régimen de las entidades sin ánimo de lucro.

En algunos tributos locales y sobre la propiedad también existen diferentes privilegios para las confesiones religiosas. Entre ellos destaca la no sujeción al Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) de la práctica totalidad de bienes inmuebles y derechos reales propiedad de la Iglesia católica y de las confesiones con acuerdo. Otros privilegios, circunscritos al ámbito de las ventajas de las entidades sin ánimo de lucro referidos a tributos locales, afectan al Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) y al Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU).²²

Por último, la Iglesia católica disfruta de un beneficio específico, en forma de exención, en el Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras (ICIO), que afecta, incluso, a los inmuebles dedicados a actividades económicas.²³ Esta exención en el ICIO, junto con la relativa a las contribuciones especiales y ciertas especificidades en el IS, consecuencia del Acuerdo de Asuntos Económicos con la Santa Sede, constituyen las diferencias fundamentales

¹⁹ *Ibidem*, pp. 27-29.

²⁰ Artículo 19 de la Ley 49/2002. El porcentaje general se amplía al 35%, si en los dos períodos impositivos anteriores se hubieran realizado donativos en favor de la misma entidad por importe igual o superior, en cada uno de ellos, al del ejercicio anterior.

²¹ Artículo 20 de la Ley 49/2002. El porcentaje de deducción aumenta hasta el 40% si se cumple la exigencia descrita en la nota anterior. En el IRNR, se aplicarán las deducciones del IS o del IRPF, citadas anteriormente, según si se opera en territorio español con o sin establecimiento permanente, respectivamente (artículo 21 de la Ley 49/2002).

²² Para un mayor detalle sobre estos privilegios M. A. Luque, *op. cit.*, pp. 35 y 36.

²³ Véase la sentencia del Tribunal Supremo, del 19 de noviembre de 2014.

del régimen fiscal de la Iglesia católica en España, frente al que puedan disponer, tanto otras confesiones, como las fundaciones y entidades acogidas al régimen de la ley 49/2002.

Según el *Informe Opacidad y Financiación de la Iglesia católica Española de 2015*,²⁴ el conjunto de exenciones tributarias que disfruta la Iglesia católica suponen una minoración de los ingresos públicos de alrededor de 2.000 millones de euros. Solo por el IBI, estiman que la cifra puede alcanzar los 700 millones de euros. Debemos recordar que, en estas cantidades, no se incluyen las cantidades correspondientes al resto de confesiones religiosas que disfrutaban de ventajas fiscales ni, tampoco, la pérdida de recaudación que sufren las arcas públicas como consecuencia de los incentivos fiscales a las donaciones.

Según el Informe más reciente de Europa Laica, las exenciones tributarias disfrutadas por la Iglesia católica suponen una disminución de los ingresos públicos de cerca de 2.000 millones de euros

Sobre esta última cuestión, según datos de la Conferencia Episcopal, las aportaciones directas y voluntarias de los fieles constituyen «la principal fuente de financiación de las Diócesis», conformando «el 38 % del total de sus recursos», mientras que la asignación tributaria supone un 25%.²⁵ A partir de estos datos, podría estimarse que el total de donaciones recibidas por la Iglesia asciende a 375.291.200 euros. Si suponemos que el tipo de deducción medio para los donantes —incluyendo el IRPF y el IS— es del 50%,²⁶ podría decirse que el coste fiscal para las arcas públicas, sólo por los incentivos a las donaciones a la Iglesia católica, se encuentra en torno a 182 millones de euros.

Llegados a este punto y, teniendo en cuenta todos los beneficios fiscales de los que gozan las confesiones religiosas en general, y la Iglesia católica en particular, se observa que las cifras de la financiación pública indirecta no son nada despreciables.

Conclusiones

La financiación de la Iglesia católica en España, en comparación con los países de nuestro entorno, presenta una especial intensidad cualitativa, puesto que disfruta de la gran mayoría

²⁴ Europa Laica y Observatorio del Laicismo y la Laicidad, *op. cit.*, p. 7.

²⁵ <http://www.portantos.es/fuentes-de-financiacion>.

²⁶ Dicho cálculo se ha realizado suponiendo que las donaciones provenientes de personas físicas inferiores a 150 euros suponen el 40% del total de lo donado a la Iglesia católica y las superiores a esta cuantía el 20%, mientras que las donaciones realizadas por sociedades constituirían el 40%.

de los mecanismos posibles de financiación directa y de indirecta. Respecto a la indirecta, existe un régimen parecido para las confesiones con acuerdo, aunque con ciertos privilegios para la Iglesia católica. Respecto a la financiación directa, la Iglesia católica ocupa un lugar privilegiado respecto al resto de confesiones con acuerdo, puesto que para la primera está establecido el mecanismo de asignación tributaria mientras que el resto reciben fondos –notablemente inferiores– a través la FPC.

Según los datos y estimaciones referenciadas en este trabajo, la financiación pública, directa e indirecta, de la Iglesia católica en España podría ascender a 8.800 millones de euros anuales, por los siguientes conceptos: asignación tributaria en el IRPF; subvenciones a proyectos presentados por entidades católicas, a través de la casilla de la asignación tributaria a otros fines sociales; educación; conservación del patrimonio cultural de dicha entidad religiosa; asistencia religiosa de las distintas capellanías; hospitales; beneficios fiscales en el IS, el ITP y AJD, el IAE, el IBI, el ICIO o el IIVTNU, a lo que habría que añadir lo que se deja de recaudar en las arcas públicas por las deducciones en el IRPF y en el IS otorgadas a las personas y sociedades que realizan donaciones a la Iglesia católica.

Coincidiendo con una parte de la doctrina eclesiástica que opina que el derecho consagrado en el artículo 16 de la CE no permite identificar financiación de la libertad religiosa y financiación de confesiones religiosas, consideramos que en España deberían promoverse las condiciones necesarias tendentes a la autofinanciación de aquellas, mediante una paulatina y negociada supresión de los principales mecanismos de financiación directa, a tenor de lo dispuesto en el artículo II.5 del Acuerdo de Asuntos Económicos y en la propia normativa reguladora de la FPC.

De mantenerse este sistema en España, en aras del respeto al principio de no discriminación, se podría establecer un mecanismo que permitiera elegir a los contribuyentes la concreta confesión religiosa a la que destinar su porcentaje, con la única exigencia de inscripción registral, sin necesidad de acuerdo específico con el Estado y sin diferenciación respecto al destino de los fondos. Por otro lado, optamos por suprimir la casilla de los fines sociales, al considerar que dicha política debería financiarse a través de las partidas generales de los Presupuestos Generales del Estado, con la inclusión del mecanismo de los presupuestos participativos, en su caso.

En lo referente a la financiación indirecta, compartimos la propuesta según la cual debería tenderse a un régimen tributario completamente homogéneo, regulado en la normativa de cada tributo o en la propia Ley 49/2002. Ello podría implicar la necesidad de modificar el AAE mediante los cauces previstos en el Derecho internacional.