

¿Es contraria al Derecho Comunitario la exención del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), de que goza la Iglesia Católica en España?



M^a Ángeles Félix Ballesta

Profesora Titular de Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad Pompeu Fabra

Claudia Martínez Félix

Asesora jurídica de Asuntos Europeos
The Centre, Bruselas



RESUMEN

Con motivo de la pregunta parlamentaria escrita E-2578/06, que formularon dos eurodiputados ante la Comisión Europea, acerca de si la exención del «Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras» (ICIO) de que goza la Iglesia Católica en España ¿es contraria al Derecho Comunitario? se analiza, en el presente estudio: su evolución jurídica en España; las respuestas dadas por la Comisión Europea; sus posibles colisiones con el Derecho Comunitario; el estado actual de la cuestión; y, sus semejanzas y diferencias con la exención de otro Impuesto del que también gozaba de exención la Iglesia Católica en España, hasta el 1 de enero de 2007, el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

PALABRAS CLAVE

Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO). Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). Asignación tributaria. Exención tributaria. Relaciones Iglesia-Estado. Iglesia Católica. Estado Español. Acuerdo sobre Asuntos Económicos (AAE). Unión Europea. Parlamento Europeo. Derecho Comunitario. Acervo comunitario. Pregunta parlamentaria escrita. Queja. Ayudas de Estado. Comisión Europea. Derecho de la competencia. Partido radical italiano.



SUMARIO

I.- INTRODUCCIÓN; **II.-** IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS (ICIO) Y SU EXENCIÓN DE LA IGLESIA CATÓLICA; **III.-** PARALELISMO ENTRE LA PROBLEMÁTICA DEL IVA Y DEL ICIO: A) El nuevo Acuerdo sobre Financiación de la Iglesia Católica y la renuncia a la exención del pago del IVA; B) Similitudes en la problemática de las exenciones de la Iglesia Católica del pago del ICIO y del IVA; **IV.-** PRIMERA PREGUNTA PARLAMENTARIA ESCRITA E-2578/06; **V.-** ¿QUÉ SON LAS AYUDAS DE ESTADO?; **VI.-** PRIMERA RESPUESTA DE LA COMISIÓN EUROPEA A LA PREGUNTA ESCRITA E-2578/06; **VII.-** SEGUNDA PREGUNTA PARLAMENTARIA ESCRITA E-0829/07; **VIII.-** SEGUNDA RESPUESTA DE LA COMISIÓN EUROPEA A LA PREGUNTA ESCRITA E-0829/07; **IX.-** QUEJA PENDIENTE DE PRESENTAR ANTE LA COMISIÓN EUROPEA CONTRA ESPAÑA POR LA EXENCIÓN DEL ICIO DE QUE GOZA LA IGLESIA CATÓLICA; **X.-** CONCLUSIÓN.



I. Introducción

La Unión Europea, que este año celebra su cincuentavo aniversario y de la que España ha sido miembro desde hace más de veinte años, tiene una clara y cada vez más evidente incidencia en la vida de todos nosotros.

Tradicionalmente, las confesiones religiosas y sus instituciones han permanecido ajenas al proceso de integración europeo. En efecto, las relaciones Iglesia-Estado han sido desde siempre consideradas como un asunto interno de los Estados Miembros, sobre el que la Unión Europea no debía interferir. No obstante, las reglas del mercado común han demostrado afectar a todas las actividades económicas desarrolladas en el territorio comunitario, incluidas las llevadas a cabo por la Iglesia Católica.

En este artículo se analiza la incidencia del Derecho comunitario en **las relaciones fiscales entre el Estado y la Iglesia Católica en España**. ¿Cómo y de qué forma influye el Derecho comunitario en dichas relaciones?

Este trabajo aborda esta cuestión y, en especial, la compatibilidad de las exenciones fiscales otorgadas a la Iglesia Católica por el Gobierno de España con el Derecho comunitario. Particularmente, se estudia la exención del Impuesto municipal sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (**ICIO**), así como su paralelismo con la exención del Impuesto sobre el Valor Añadido (**IVA**), de la que ha gozado la Iglesia Católica en España, hasta enero de 2007.

Asimismo, se describirá cada uno de los pasos que se ha seguido a nivel europeo en el análisis de la compatibilidad de la exención otorgada a la Iglesia Católica del pago del ICIO, en España, con la disciplina comunitaria de ayudas de estado.

II. Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO) y su exención de la Iglesia Católica

De naturaleza municipal y carácter potestativo, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), se creó en España en el año 1988 en el marco de una modificación sustancial tendente a racionalizar el sistema tributario local, afectado por la adhesión de España a la Unión Europea.

El ICIO, según lo dispuesto en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, grava la realización de obras para las cuales se precise licencia¹. Su base imponible está constituida por el coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra, es decir, el coste de ejecución material de aquélla, y el tipo impositivo no puede exceder del 4% del coste de la construcción, instalación u obra².

Según el artículo 101 de la derogada Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales³, el ICIO se trata “*de un tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que su expedición corresponda al Ayuntamiento de la imposición.*”

En los artículos 101 a 104 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales⁴, sólo se regula de forma expresa la exención del pago del ICIO de las construcciones,

¹ Vid. Ley 28 diciembre 1988, núm. 39/1988 (Jefatura del Estado). HACIENDAS LOCALES. Regulación. BOE núm. 313, de 30 de diciembre de 1988, págs. 6383 y 6403.

² Vid. artículo 102 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. BOE núm. 59, de 9 de marzo de 2004, págs. 10284-10342.

³ Artículo 101 que corresponde al actual artículo 100 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. BOE núm. 59, de 9 de marzo de 2004, págs. 10284-10342.

⁴ Que actualmente constituyen los artículos 100 a 103 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

instalaciones y obras de las que sea dueño el **Estado, las Comunidades autónomas o las entidades locales**. Concretamente, y según lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 101 (actual art. 100), dicha exención se somete a la condición de que la obra, construcción e instalación “*estando sujeta al impuesto, vaya a ser directamente destinada a carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, obras hidráulicas, saneamiento de poblaciones y de sus aguas residuales, aunque su gestión se lleve a cabo por organismos autónomos, tanto si se trata de obras de inversión nueva como de conservación.*”

Inicialmente, el derecho de la Iglesia Católica a la exención del pago del ICIO, al no estar regulado por ley, fue forjándose paulatinamente en los tribunales en un ejercicio de interpretación y desarrollo jurisprudencial⁵, y no quedó consolidado hasta la posterior aprobación de la Orden de 5 de junio de 2001⁶.

Cabe recordar que el Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Asuntos Económicos, de 3 de enero de 1979, recoge, en sus artículos III, IV y V, un conjunto de supuestos de no sujeción y exenciones tributarias aplicables a la Iglesia Católica.

De acuerdo con la letra B) del apartado 1 del artículo IV del Acuerdo sobre Asuntos Económicos, “*la Santa Sede, la Conferencia Episcopal, las diócesis, las parroquias y otras circunscripciones territoriales, las Órdenes y Congregaciones Religiosas y los Institutos de vida consagrada y sus provincias y sus casas, tendrán derecho: a la exención total y permanente de los **impuestos reales o de producto**, sobre la renta y sobre el patrimonio.*”

Esta exención no alcanzará a los rendimientos que pudieran obtener por el ejercicio de explotaciones económicas ni a los derivados de su patrimonio, cuando su uso se halle cedido, ni a las ganancias de capital, ni tampoco a los rendimientos sometidos a retención en la fuente por impuestos sobre la renta.”

El artículo VI del Acuerdo sobre Asuntos Económicos señala que, “*la Santa Sede y el Gobierno español procederán de común acuerdo en la resolución de las dudas o dificultades que pudieran surgir en la interpretación o aplicación de cualquier cláusula del presente Acuerdo, inspirándose para ello en los principios que lo informan.*” A su vez, el apartado 2 del Protocolo Adicional del Acuerdo sobre Asuntos Económicos prevé que, “*ambas Partes, de común acuerdo, señalarán los conceptos tributarios vigentes en los que se concretan las exenciones y los supuestos de no sujeción enumerados en los artículos III a V del presente Acuerdo*” y que, en caso de “*modificación sustancial del ordenamiento jurídico-tributario español, ambas Partes concretarán los beneficios fiscales y los supuestos de no sujeción que resulten aplicables de conformidad con los principios de este Acuerdo.*”

⁵ Vid. Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 1999, y de 19 y 31 de marzo de 2001.

⁶ Vid. Orden de 5 de junio de 2001 por la que se aclara la inclusión del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras en la letra B) del apartado 1 del artículo IV del Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Asuntos Económicos, de 3 de enero de 1979. BOE núm. 144, de 16 de junio de 2001, págs. 3974-3975.

La exención del ICIO por parte de la Iglesia Católica / M^a Ángeles Félix y Claudia Martínez

La inclusión del ICIO en la definición de los impuestos reales o de producto a los que se refiere la letra B) del apartado 1 del artículo IV del Acuerdo sobre Asuntos Económicos (AAE) ha suscitado discrepancias, especialmente al tratarse de un impuesto creado con posterioridad a la firma del Acuerdo de 3 de enero de 1979. Como consecuencia, en un esfuerzo de clarificación, la Orden de 5 de junio de 2001 estableció expresamente que el ICIO quedaba incluido entre los impuestos reales o de producto a que hace referencia la letra B) del apartado 1 del artículo IV del mencionado Acuerdo y, además, consideró que “*La Santa Sede, la Conferencia Episcopal, las Diócesis, las Parroquias y otras circunscripciones territoriales, las Órdenes y Congregaciones Religiosas y los Institutos de Vida Consagrada y sus provincias y sus casas, disfrutaban de exención total y permanente en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras*”.

La Exposición de Motivos de la Orden de 5 de junio de 2001 se refiere a tres elementos distintos para justificar la inclusión del ICIO en el AAE y su total exención. Por un lado, acude a la definición de impuestos reales, que son aquéllos cuyo presupuesto de hecho se define sin vinculación alguna a una persona determinada.

Por otro lado, menciona el criterio del Tribunal Supremo, expresado en sus Sentencias de 17 de mayo de 1999, y de 19 y 31 de marzo de 2001, en las que se consideró que a falta de interpretación por parte del Estado Español, había que entender que la Iglesia Católica estaba exenta en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras a la vista del artículo IV, 1. B) del Acuerdo de 1979. El Tribunal Supremo estimó en ambas Sentencias, que la Iglesia Católica podía disfrutar de la misma exención de la que disfrutaban el Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales.

Por último, la Orden se refiere a “los principios y espíritu” que informan el Acuerdo sobre Asuntos Económicos entre el Estado Español y la Santa Sede y la voluntad concordada de ambas partes, expresada en el seno de la Comisión Técnica Iglesia Católica-Estado para Asuntos Económicos y aprobada por el Consejo de Estado.

Es interesante destacar que el ICIO ha sido objeto de críticas no sólo en cuanto a la exención aplicable a la Iglesia Católica en España, sino también por su supuesta incompatibilidad con otros impuestos como el Impuesto del IVA o el de Actividades Económicas.

Según apunta M^a BLANCO⁷, desde el punto de vista del ordenamiento interno español, el ICIO puede plantear dudas sobre su legalidad ya que puede constituir “*una sobreimposición de las actividades de construcción que también resultan gravadas por el Impuesto de Actividades Económicas*.”

⁷ Vid. BLANCO, M^a, “La Financiación de las entidades religiosas en España. Estudio legislativo y jurisprudencial”, en *La Financiación de la Libertad religiosa*, DE LA HERA, A. / IRASTORZA, D., (Coords.), Ministerio de Justicia. Dirección General de Asuntos Religiosos, Madrid (2002), pág. 53.

La exención del ICIO por parte de la Iglesia Católica / M^a Ángeles Félix y Claudia Martínez

En este sentido, M^a BLANCO, considera que el ICIO también puede plantear problemas de legalidad en el orden comunitario al tratarse de un impuesto indirecto que grava precisamente una actividad, que según lo establecido en el artículo 33 de la Sexta Directiva del IVA, en principio no puede ser doblemente gravada⁸. De esta forma, el artículo 33 establece que “*se prohíbe todo gravamen - distinto del IVA - que recaiga sobre el volumen de operaciones*”⁹.

Debe resaltarse, sin embargo, que según otras fuentes consultadas¹⁰ el Tribunal Supremo ya se ha pronunciado positivamente sobre la compatibilidad de los impuestos ICIO e IVA.

III. Paralelismo entre la problemática del IVA y del ICIO

A) *El nuevo Acuerdo sobre Financiación de la Iglesia Católica y la renuncia a la exención del pago del IVA.*

Las exenciones fiscales de las que goza la Iglesia Católica en España forman parte del abanico de privilegios negociados que marcan las relaciones Iglesia-Estado y que, en principio, son competencia exclusiva del Estado.

Sin embargo, el acervo comunitario, que todos los Estados miembros deben incorporar en sus legislaciones respectivas en el momento de su adhesión a la Unión Europea, ha determinado un cambio substancial en las relaciones financieras entre la Iglesia Católica y el Estado Español.

Nos referimos a la reforma llevada a cabo en el nuevo Acuerdo sobre Financiación de la Iglesia Católica, alcanzado el 22 de septiembre de 2006, entre el Gobierno de Rodríguez Zapatero y la Conferencia Episcopal Española. El mencionado Acuerdo sobre Financiación supuso la **modificación del modelo financiero** vigente en España desde el Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Asuntos Económicos, de 3 de enero de 1979, y dio lugar a **la renuncia por parte de la Iglesia Católica a la exención del IVA**¹¹.

⁸ Vid. BLANCO, M^a, “La Financiación de las entidades religiosas en España. Estudio legislativo y jurisprudencial”, en *La Financiación de la Libertad religiosa*, DE LA HERA, A. / IRASTORZA, D., (Coords.), Ministerio de Justicia. Dirección General de Asuntos Religiosos, Madrid (2002), págs. 52-55.

⁹ Se considera que se infringe las disposiciones del artículo 33 de la Sexta Directiva IVA 77/388, relativas a la prohibición de establecer cualquier impuesto, derecho o tasa que tenga carácter de Impuesto sobre el Volumen de Negocios.

¹⁰ <http://www.fiscal-impuestos.com/el-icio.html>

¹¹ Vid. Orden EHA/3958/2006, de 28 de diciembre, *por la que se establecen el alcance y los efectos temporales de la supresión de la no sujeción y de las exenciones establecidas en los artículos III y IV del Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979, respecto al Impuesto sobre el Valor Añadido y al Impuesto General Indirecto Canario*. BOE núm. 311, viernes 29 diciembre 2006, pp. 46445 - 46446.

La exención del ICIO por parte de la Iglesia Católica / M^a Ángeles Félix y Claudia Martínez

Con relación al nuevo modelo financiero, la Disposición Adicional decimoctava de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, establece: que la Iglesia Católica renuncia – a partir del 1 de enero de 2007 y “con carácter indefinido” - al complemento presupuestario; y, que el porcentaje de la asignación tributaria asciende del 0,5239 por ciento “al 0,7 por 100 de la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente a los contribuyentes que manifiesten expresamente su voluntad en tal sentido”¹² .

La renuncia de la exención del pago del IVA por parte de la Iglesia Católica ha venido determinada por las fuertes presiones que las Instituciones comunitarias han ejercido sobre el Estado Español para que modifique su normativa fiscal en este sentido.

En efecto, esta modificación legislativa surge como consecuencia de un procedimiento de infracción establecido conforme al artículo 169 del Tratado CE por la Comisión Europea contra el Reino de España. De acuerdo con dicho artículo, cuando la Comisión Europea estimase que la legislación de un Estado de la UE es contraria a las normas del Tratado CE, tras dar al Estado la oportunidad de pronunciarse al respecto, puede recurrir al Tribunal de Justicia de las comunidades para que declare que se está produciendo una infracción.

En el presente asunto, tras un intercambio de correspondencia preliminar, en diciembre de 2005 la Comisión Europea conminó al Gobierno Español a que modificase la exención del cobro del IVA a la Iglesia Católica en un plazo de dos meses o, de lo contrario, llevaría el asunto ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por incumplimiento y supuesta violación de la Sexta Directiva del IVA¹³ .

La Comisión Europea indicó al Gobierno Español que consideraba que el trato privilegiado que estaba otorgando a la Iglesia católica no estaba recogido en el artículo 13 de la Sexta Directiva del IVA. Asimismo, la Comisión explicó que las obligaciones y beneficios fiscales que contenía el Acuerdo sobre Asuntos Económicos entre el Estado Español y la Santa Sede de 1979 debieron ajustarse, o renegociarse, cuando España se adhirió a la Comunidad Europea en 1986. La Comisión alegó que al entrar en la Comunidad Europea, España asumió la obligación de cumplir la legislación comunitaria y por tanto la mencionada Sexta Directiva del IVA del año 1977, y que España no había cumplido lo prescrito en el punto 2º del Protocolo Adicional del Acuerdo sobre Asuntos Económicos.

¹² Vid. Disposición adicional decimoctava. *Revisión del sistema de asignación tributaria a la Iglesia Católica*. Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007. BOE núm. 311, viernes 29 diciembre 2006, págs. 46226 y 46300.

¹³ Para conocer las razones, vicisitudes y documentación comunitaria que llevaron a la Comisión Europea a exigir al Gobierno Español el cambio de la legislación española, respecto a las exenciones del IVA aplicables a la Iglesia Católica en España, en el ultimátum de diciembre de 2005, Vid.: FÉLIX BALLESTA, M^a A. *Derecho comunitario e Iglesia Católica*. (En prensa), (2007), 196 págs.

A título informativo, mencionaremos que la Sexta Directiva del IVA, y sus treinta modificaciones posteriores¹⁴, han sido recientemente derogadas por la nueva Directiva IVA 2006/112/CE¹⁵ en un claro esfuerzo de clarificación y simplificación. La nueva Directiva IVA 2006/112/CE refunde dichos textos¹⁶ sin modificar el contenido básico de la Sexta Directiva del IVA¹⁷ de acuerdo con la nueva política de la Comisión Europea, y de su Presidente, José Manuel Barroso, de “Regular mejor” - “*Better regulation*”-, es decir, simplificar y hacer más transparente y accesible la legislación europea.

B) Similitudes en la problemática de las exenciones de la Iglesia Católica del pago del ICIO y del IVA

Como se ha indicado, la problemática de la exención del «Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras» (ICIO) aplicable a la Iglesia Católica en España, guarda cierta semejanza con el privilegio tributario del que gozaba la Iglesia Católica con respecto a la exención del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) en cuanto a las entregas de bienes relacionados con la actividad religiosa.

Por un lado, en ambos casos la exención tuvo lugar a través de las respectivas órdenes ministeriales que desarrollaron la norma base, pese a su rango inferior: la Orden Ministerial de 29 de febrero de 1988 para el IVA; y, la Orden Ministerial de 5 de junio de 2001 para el ICIO. El uso de órdenes ministeriales publicadas posteriormente en el BOE no fue una cuestión de azar, ya que dicha vía legal había sido aceptada anteriormente por el Consejo de Estado en el Dictamen 46501, de 4 de junio de 1984¹⁸.

¹⁴ Según el Considerando (1) de la Directiva 2006/112/CE: “La Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios – Sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido: base imponible uniforme (DO L 145 de 13.6.1977, p. 1. Directiva cuya última modificación la constituye la Directiva 2006/98/CE [DO L 221 de 12.8.2006, p. 9]), ha sido modificada de forma sustancial en numerosas ocasiones. Con motivo de nuevas modificaciones de dicha Directiva, conviene, en aras de la claridad y la racionalización, proceder a la refundición de dicha Directiva.”

¹⁵ Vid. Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido. DOUE L 347/1 de 11.12.2006.

¹⁶ Considerando (3) de la Directiva 2006/112/CE: “Para garantizar que las disposiciones se presentan de forma clara, racional y compatible con el principio de legislar mejor, conviene proceder a la refundición de la estructura y de la redacción de la Directiva, si bien con ello no se debe, en principio, inducir a cambios de fondo en la legislación vigente. No obstante, existe un reducido número de modificaciones sustanciales inherentes al ejercicio de la refundición, que debería, en cualquier caso, llevarse a cabo. Los casos en que se han efectuado dichas modificaciones figuran recogidos de forma exhaustiva en las disposiciones relativas a la incorporación al Derecho interno y a la entrada en vigor de la Directiva.”

¹⁷ Para conocer la Sexta Directiva IVA, 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, (cuya última modificación fue: la Directiva 2006/18/CE del Consejo de 14 de febrero de 2006, por la que se modificaron los artículos 12 y 18 de la Directiva 77/388/CEE en lo que se refiere a los tipos reducidos del IVA. –DOUE de 22 de febrero de 2006-), tras sufrir unas treinta modificaciones, Vid. el cuadro que se ofrece en: <http://europa.eu/scadplus/printversion/es>. Finalmente ha sido derogada, junto con la Directiva 67/227/CEE del Consejo, (de 11 de abril de 1967, “en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de los negocios”), por la nueva Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DOUE L 347 de 11 de diciembre de 2006).

¹⁸ Según dicho Dictamen no hacía falta una norma de rango superior. “Parece adecuado que se haga mediante Orden ministerial publicada en el BOE, ya que el artículo 18 de la Ley General Tributaria atribuye al Ministro de Hacienda la facultad de dictar disposiciones interpretativas o aclaratorias de las Leyes y demás disposiciones en materia tributaria, y habida cuenta de que, según el artículo 96.1 de la Constitución, los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados en España forman parte del ordenamiento interno.”

Por otro lado, la posible incompatibilidad de ambas exenciones fiscales surge en ambos casos en el ámbito comunitario, y en concreto en el Parlamento Europeo mediante la presentación de sendas preguntas parlamentarias escritas a la Comisión Europea. A este respecto es interesante observar que en ambos casos al menos uno de los autores de las cuestiones parlamentarias haya sido eurodiputado miembro del grupo radical, denominado comúnmente la “Lista de Emma Bonino”, del Parlamento Europeo.

En el caso de la exención del régimen fiscal del IVA aplicable a la Iglesia Católica en España¹⁹, el encargado de solicitar a la Comisión que investigara su compatibilidad conforme a Derecho comunitario fue el eurodiputado Maurizio Turco²⁰.

Mediante presentación en el Parlamento Europeo de una pregunta escrita (P-3773/02), el Sr. Turco reabría así una cuestión que ya había sido objeto de un primer procedimiento de infracción iniciado contra España en 1989, y archivado por la Comisión Europea cinco años más tarde.

En cuanto a la exención del «Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras» (ICIO), aplicable a la Iglesia Católica en España, los encargados de solicitar explicaciones a la Comisión fueron los eurodiputados Willy Meyer (español, del Grupo Izquierda Unitaria Europea) y Marco Cappato (italiano, del Grupo Radical italiano de la lista Emma Bonino).

Los señores Meyer y Cappato han demostrado una gran determinación en su actuación: en junio de 2006 plantearon una Pregunta parlamentaria escrita (E-2578/06) a la Comisión Europea, solicitando a la Comisión que investigara la exención del ICIO aplicable a la Iglesia Católica por considerarla contraria al Derecho comunitario. Como en el caso del IVA, tras recibir la respuesta de la Sra. Kroes²¹, Comisaria de Derecho de la Competencia de la Comisión Europea, dichos eurodiputados, disconformes con sus conclusiones, decidieron presentar en febrero de 2007 una nueva Pregunta parlamentaria escrita (E-0829/07). Actualmente, están pendientes de presentar una queja ante la Comisión Europea denunciando que dicha exención constituye una “ayuda de Estado ilegal”.

En este punto conviene describir brevemente los orígenes y el ideario del Partido Radical Italiano, al que pertenecen tanto Marco Cappato como Maurizio Turco (éste último abandonó su mandato como eurodiputado en el año 2004). Dicho partido constituye una organización sumamente activa y de naturaleza atípica. Surgió en Italia a finales de la década de los cincuenta tras la escisión del Partido Liberal Italiano entorno a figuras como Marco Panella y, otros intelectuales, periodistas y políticos del momento.

¹⁹ Vid. FÉLIX BALLESTA, M^a A. *Derecho comunitario e Iglesia Católica*. (En prensa), (2007), 196 págs.

²⁰ Deseo expresar públicamente mi agradecimiento a ZINGONI-FERNÁNDEZ, M., por su atenta y generosa disponibilidad al facilitarme la documentación requerida.

²¹ Vid. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2006-2578&language=ES>

Ligado al Partido Radical Italiano está el Partido Radical Transnacional, que permite la militancia desde cualquier país, incluso a personas y colectivos afiliados a otros partidos. No tiene jerarquías ejecutivas: el partido se organiza en campañas concretas, no recibe subvenciones y cada afiliado elige a qué campaña va destinada su cuota.

El Partido Radical Italiano defiende, entre otras cuestiones, el derecho al aborto, la eutanasia, el matrimonio gay, la investigación con células madre y el “divorcio exprés”. Se opone a la penalización de la prostitución y lidera la lucha antiprohibicionista que pretende legalizar las drogas. Se sirve de la imagen de Gandhi como su “símbolo” y se inspira en el movimiento libertario y no violento. En materia económica también defienden la libertad individual.

Una de las líderes más destacadas de este movimiento ideológico es Emma Bonino, actual Ministra de Asuntos Europeos en Italia. En el Parlamento Europeo actualmente tienen dos representantes agrupados bajo la “Lista de Emma Bonino”: Marco Cappato y Marco Panella, y ambos pertenecen al Grupo de la Alianza de los Demócratas y de los Liberales por Europa (ALDE).

En el Parlamento Europeo existen ocho grupos parlamentarios²² y el Grupo Liberal ALDE se sitúa en tercer lugar en número de escaños tras el Grupo Popular Europeo (PPE) y el Grupo Socialista Europeo (PSE). Solamente dos de los 54 eurodiputados españoles están actualmente inscritos al grupo liberal (ALDE): Ignasi Guardans Cambó, de “Convergència Democràtica Catalunya”; y Josu Ortuondo Larrea, del Partido Nacionalista Vasco. Sin embargo, es curioso destacar que ninguno de ellos ha firmado la cuestión planteada por su colega de grupo, el eurodiputado Cappato.

Sí lo ha hecho, sin embargo, el eurodiputado Willy Meyer, de Izquierda Unida, que se encuentra adjunto al Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea, y que reúne a diversos partidos de la izquierda no socialista desde 1989. Defienden “una visión diferente de Europa: a favor del crecimiento y el empleo, la solidaridad y unos elevados estándares sociales, la apertura y la democracia, la justicia en nuestras relaciones con los países en desarrollo y el respeto hacia el medio ambiente a escala global”²³.

²² Por orden de mayor a menor número de escaños el Parlamento Europeo cuenta con los siguientes Grupos parlamentarios: Grupo del Partido Popular Europeo (PPE) con 276 escaños; Grupo de Socialistas Europeos (PSE) con 217 escaños; Grupo de la Alianza de los Demócratas y de los Liberales por Europa (ALDE) con 106 escaños; Grupo Unión por la Europa de las Naciones con 44 escaños; el Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea con 42 escaños; Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica con 41 escaños; Grupo Independencia/Democracia con 24 escaños; Grupo Identidad, Tradición, Soberanía con 21 escaños; y los No Inscritos que son 13 eurodiputados.

²³ Vid. <http://www.quenjl.eu/showPage.jsp?ID=3034>

IV. Primera pregunta parlamentaria escrita E-2578/06

El día 1 de junio de 2006, los eurodiputados Willy Meyer y Marco Cappato presentaron, ante la Comisión Europea, una pregunta parlamentaria escrita en la que solicitaban a la Comisión Europea que se pronunciara sobre la legalidad de la exención de la Iglesia Católica en el pago del ICIO y, su conformidad, con las reglas del Derecho comunitario y las ayudas de estado²⁴. En concreto, la pregunta escrita formulaba las dos cuestiones siguientes:

1. ¿No considera la Comisión que la exención expuesta es una «ayuda de Estado» incompatible con el mercado común, porque distorsiona o falsea la competencia, favoreciendo a las entidades de la Iglesia Católica y perjudicando a otras empresas españolas o comunitarias que realizan construcciones u obras para los mismos fines y no disfrutan de exención, con lo que se destruye el principio del Derecho comunitario que establece que las empresas deben competir sobre la base de sus propios esfuerzos?

2. ¿No considera que las autoridades españolas han incumplido la obligación de informar a la Comisión de su intención de conceder dicha ayuda?”

Los eurodiputados denuncian que actualmente la Iglesia Católica abarca un amplio abanico de actividades, que comprende desde las estrictamente religiosas (catequesis, culto, formación de sacerdotes, caridad), hasta las mercantiles, que – aunque sean desarrolladas por entes dependientes de la misma – tienen por objeto, entre otros fines, la consecución de ingresos económicos, como: las inversiones inmobiliarias, entidades bancarias, explotaciones comerciales (emisoras de radio, editoriales, centros universitarios, escolares...). Como es obvio, todas ellas pueden precisar la realización de construcciones, instalaciones u obras que, prescindiendo de la personalidad del promotor, deberían en principio estar sujetas al pago del ICIO.

Los eurodiputados argumentan que cuando la Iglesia Católica realiza dichas obras o construcciones para actividades ajenas al culto y de naturaleza exclusivamente mercantil, éstas se realizan en clara competencia con otras empresas privadas o, incluso, públicas, que sí están sujetas al impuesto y no disfrutan de exención alguna.

Por consiguiente, se está poniendo en desventaja a las otras empresas no católicas, y según ellos, se distorsiona la competencia y se destruye el principio del Derecho comunitario que establece que las empresas deben competir sobre la base de sus propios esfuerzos.

Debe advertirse que la situación de privilegio de la Iglesia Católica puede resultar discriminatoria no sólo para las empresas, sino también para el resto de Confesiones religiosas. Ninguno de los demás Acuerdos suscritos en 1992 por el Estado Español con las Confesiones religiosas minoritarias (FEREDE, FCI y CIE) hace referencia al ICIO, ni a su supuesta exención.

²⁴ Vid. Artículos 87 y 88 del Tratado de la Comunidad Europea y el Reglamento nº 659/99 del Consejo DO L 83 de 27.3.1999, pág. 1.

V. ¿Qué son las ayudas de estado?

Antes de analizar la respuesta de la Comisaria Kroes, debemos referirnos brevemente a las ayudas de estado y su legislación correspondiente.

Se entiende por "ayuda de Estado" cualquier *ventaja o beneficio concedido por una autoridad pública a favor de un determinado sujeto*. Según el Tratado de la Comunidad Europea, los Estados miembros no pueden, salvo en determinadas situaciones tasadas, otorgar ayudas a las empresas que sean incompatibles con el mercado común y distorsionen la competencia en el mercado interior.

En este sentido, el artículo 87 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) establece que: *"serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones"*.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 88 del TCE, cuando un Estado miembro quiere dar una ayuda a una determinada empresa, primero debe notificar a la Comisión su voluntad de dar dicha ayuda y, ésta, goza de un plazo determinado para analizarla y decidir su autorización.

Más concretamente, el procedimiento para la concesión y control de ayudas de Estado del artículo 88 del TCE establece, que: *"1. La Comisión examinará permanentemente, junto con los Estados miembros, los regímenes de ayudas existentes en dichos Estados. Propondrá a éstos las medidas apropiadas que exijan el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado común.*

2. Si, después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, la Comisión comprobare que una ayuda otorgada por un Estado o mediante fondos estatales no es compatible con el mercado común en virtud del artículo 87, o que dicha ayuda se aplica de manera abusiva, decidirá que el Estado interesado la suprima o modifique en el plazo que ella misma determine",

También indica este artículo 88, que: *"3. La Comisión será informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones. Si considerare que un proyecto no es compatible con el mercado común con arreglo al artículo 87, la Comisión iniciará sin demora el procedimiento previsto en el apartado anterior. El Estado miembro interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes de que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva".*

La exención del ICIO por parte de la Iglesia Católica / M^a Ángeles Félix y Claudia Martínez

Por consiguiente, si el Estado miembro no solicita dicha autorización la Comisión Europea iniciará las investigaciones que crea pertinentes, recabará toda la información que precise del Estado y emitirá una decisión. Si la Comisión concluye que se trata de ayudas incompatibles con el mercado común, la decisión establecerá: primero, que el Estado suprima o modifique dicha ayuda; y, segundo, que la cuantía de la ayuda sea devuelta al Estado por el beneficiado.

De lo expuesto, puede resultar ilustrativo el siguiente ejemplo: Si un empresario privado cualquiera (o incluso el Estado español, o una Comunidad Autónoma) realiza obras para la construcción de un edificio destinado a hospital en la ciudad de Valladolid, cuyo coste asciende a 6.000.000,-- de euros, deberán satisfacer al Ayuntamiento de Valladolid 240.000,-- euros en concepto de Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO); sin embargo, si un hospital idéntico se construye por una entidad dependiente de la Iglesia Católica, dicha entidad estará exenta del impuesto, lo que obviamente supone un ahorro de 240.000,-- euros para la entidad religiosa y una correlativa desventaja para las otras empresas no religiosas, o pertenecientes a confesiones distintas de la católica. Dicha desigualdad, podría considerarse como una supuesta distorsión de la competencia que, viola el principio comunitario según el cual las empresas deben competir en el mercado en condiciones de igualdad y de libre competencia.

Como ya se ha mencionado, los eurodiputados Meyer y Cappato solicitaron a la Comisión, en la citada pregunta escrita, que analizara la cuestión de la exención del pago del ICIO de la Iglesia Católica, al considerar que España, al eximirlo del cobro del ICIO estaba dando una ayuda a la Iglesia “como empresa”, que debía ser considerada “ilegal” por no haber sido previamente autorizada por la Comisión Europea.

VI. Primera respuesta de la Comisión Europea a la pregunta escrita E-2578/06

El 28 de julio de 2006, la Comisaria encargada de política de competencia, Sra. Kroes, respondió públicamente a la pregunta parlamentaria escrita E-2578/06 en nombre de la Comisión Europea. La Sra. Kroes concluyó que:

- a) **España no incumple el Derecho comunitario, ya que la exención del ICIO de que goza la Iglesia Católica, se limita a “actividades puramente religiosas”;** y,
- b) **No se puede considerar “empresa” a la Iglesia Católica, y por tanto no se aplica la normativa de “ayudas de Estado ilegales”.**

Para llegar a dicha conclusión la Comisaria Kroes se refirió, en primer lugar, a la legislación nacional pertinente, a saber: el Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Asuntos Económicos, de 3 de enero de 1979; la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales; y la Orden Ministerial, de 5 de junio de 2001.

La exención del ICIO por parte de la Iglesia Católica / M^a Ángeles Félix y Claudia Martínez

Tras analizar el artículo IV, 1. B) del Acuerdo sobre Asuntos Económicos, indicó: que además de referirse a la exención total y permanente de los impuestos reales o de producto, sobre la renta y sobre el patrimonio, de los que goza la Iglesia Católica, ese mismo artículo **“también excluye de esas exenciones fiscales a los rendimientos que pudieran obtener por el ejercicio de explotaciones económicas, los derivados de su patrimonio, cuando su uso se halle cedido, las ganancias de capital, así como los rendimientos sometidos a retención en la fuente por impuestos sobre la renta.”**

Además, la Comisaria Kroes consideró que dado que el ICIO se estableció con posterioridad a la firma del Acuerdo y que no quedaba claro si este impuesto debía considerarse como un «impuesto sobre el patrimonio» en el sentido del artículo IV, 1. B) del AAE, el Gobierno español ya había aclarado la situación por medio de la Orden Ministerial de 5 de junio de 2001.

Por consiguiente, señaló que, puesto que el artículo IV, 1. B) del AAE **excluye de las exenciones fiscales los rendimientos obtenidos a través del ejercicio de actividades económicas y comerciales, las instituciones religiosas no pueden quedar exentas del pago del ICIO por lo que se refiere a sus actividades económicas y comerciales.**

Finalmente estimó, que como la exención del ICIO se limita a las actividades puramente religiosas, no afecta a **«empresas»** en el sentido del Derecho de la competencia. Así pues, no existe ayuda en el sentido del artículo 87, apartado 1, del Tratado de la Comunidad Europea y, por tanto, las autoridades españolas no están obligadas a notificar la medida a la Comisión.

VII. Segunda pregunta parlamentaria escrita E-0829/07

Tal y como hemos adelantado, la respuesta de 28 de julio de 2006 de la Comisión no dejó satisfechos a los eurodiputados del Partido radical y del Grupo de la Izquierda Unitaria. El 20 de febrero de 2007, los mismos eurodiputados Willy Meyer (GUE/NGL) y Marco Cappato (ALDE), volvieron a interpelar a la Comisaria presentando una segunda pregunta parlamentaria escrita E-0829/07.

Tras argumentar, que con independencia de lo que figure en la legislación española, a través de la jurisprudencia se trasluce que se conceden exenciones del ICIO a obras relacionadas con actividades económicas en las que la Iglesia Católica actúa como empresa, se requirió información sobre los dos puntos que ya nos son conocidos:

1. ¿No considera la Comisión que la exención en el ICIO que está concediendo el Estado Español a las instituciones dependientes de la Iglesia Católica para las actividades económicas o comerciales ajenas a las puramente religiosas es una ayuda de estado? (Acto incompatible con el mercado común porque distorsiona o falsea la competencia y el principio del Derecho comunitario por el que las empresas deben competir sobre la base de sus propios esfuerzos).

2. ¿No considera que el Estado Español ha incumplido la obligación de informar a la Comisión de su intención de conceder las ayudas consistentes en la exención en el ICIO a las entidades dependientes de la Iglesia Católica cuando actúan como «empresa», realizando actividades económicas en competencia con otros operadores económicos?

VIII. Segunda respuesta de la Comisión Europea a la pregunta escrita E-0829/07

Dos meses más tarde, el 2 de abril de 2007, la Sra. Kroes ofreció su respuesta en nombre de la Comisión, que a diferencia de la anterior donde claramente argumentaba que este privilegio se ceñía exclusivamente a actividades puramente religiosas y que por tanto no había ayuda pública ilegal, ahora matizaba que:

“De acuerdo con la información proporcionada por Sus Señorías, **hay indicios de que la interpretación de la Comisión podría no ser correcta**. En consecuencia, la Comisión pedirá a las autoridades españolas que aclaren el ámbito de aplicación de la exención en cuestión, e informará a Sus Señorías de los resultados de su análisis completo basado en las alegaciones que presenten dichas autoridades.”

A fecha de redacción de este artículo, la Comisión Europea aún no ha publicado el resultado de sus conversaciones con la administración española en este sentido.

IX. Queja pendiente de presentar ante la Comisión Europea contra España por la exención del ICIO de que goza la Iglesia Católica

Es evidente que el hito perseguido antaño por Maurizio Turco para conseguir que España suprimiese la exención del IVA de que disfrutaba la Iglesia Católica se repite. En efecto, las actuaciones desarrolladas por parte de los eurodiputados mencionados demuestran que en este asunto volvemos a estar ante un proceso imparabile para conseguir que la Comisión Europea obligue a las autoridades españolas a que modifiquen la exención del ICIO que afecta a la Iglesia.

Por ahora los eurodiputados mencionados ya han conseguido que la Comisión Europea vuelva a examinar si el Estado Español está concediendo a la Iglesia Católica una ayuda pública contraria a las reglas de competencia de la Unión Europea al eximirla del pago del referido impuesto municipal (ICIO). Si la respuesta de las autoridades españolas y de la Comisión no es concluyente en el sentido esperado por ellos, los eurodiputados citados posiblemente presentarán una queja formal ante la

Comisión Europea contra España, al objeto de forzar un pronunciamiento vinculante de la Comisión respecto a la supuesta ayuda ilegal de la exención del ICIO a la Iglesia Católica.

La queja en cuestión versaría sobre si están o no exentas del ICIO las construcciones, instalaciones u obras realizadas por la Iglesia Católica, o sus entes dependientes, cuando la finalidad de lo construido no es estrictamente religiosa.

Las autoras de este trabajo han tenido acceso a un borrador de la queja que los eurodiputados pretenden presentar, si bien es previsible que se introduzcan previamente las modificaciones que se estimen oportunas, según evolucionen los hechos. A este respecto la genérica redacción de la Orden Ministerial de 2001 ha dado pábulo a las reclamaciones de exención de la Iglesia Católica con referencia a obras realizadas por cualesquiera de sus entes u órganos, aún cuando se trate de construcciones dedicadas a actividades no directamente relacionadas con el culto (por ejemplo: Hospitales, colegios, centros universitarios, emisoras de radio...), etc.

De acuerdo con el contenido del borrador de la queja, contrariamente a lo que expuso la Comisaria Kroes, una «Ayuda de Estado» es una ventaja mediante la cual las autoridades públicas locales²⁵, municipales, regionales o estatales conceden a determinadas empresas, o sector, o empresas de una región menos desarrollada, una exención tributaria²⁶, ya sea mediante subvenciones, ventajas fiscales, etc. que coloque a los beneficiarios de forma selectiva²⁷ en una situación financiera más favorable que a los demás contribuyentes y/o competidores.

En relación al **concepto de ayudas de Estado**, los argumentos expuestos en el borrador de la queja son los siguientes:

“• **Ventaja o beneficio económico:** No es necesario que se trate de una entrega directa de dinero; el concepto de *ayuda* incluye, entre otras, medidas como la exención de impuestos. Así, por ejemplo, se indicó en la Respuesta de la Comisión de 30 de julio de 1963 a la Pregunta Parlamentaria número 48/63, DOCE, 1963, pág. 2235, o la Sentencia del Tribunal de Justicia en el Asunto C-387/92, (*Banco Exterior de España c. Ayuntamiento de Valencia*) en la que se indicaba que *"una medida mediante la cual las autoridades públicas conceden a determinadas empresas una exención tributaria que, aunque no implique transferencia de fondos estatales, coloque a los beneficiarios en una situación financiera más favorable que a los demás contribuyentes, constituye una ayuda de estado en el sentido del apartado 1 del artículo 92 (87) del Tratado"*. En el mismo sentido, Asunto C-6/97, *Italia c. Comisión*.”

²⁵ Cfr. Primer Informe sobre la Política de Competencia de 1970 y Decisión de 16.12.1981, DOCE de 20.12.1981.

²⁶ Cfr. Respuesta de la Comisión de 30.7.1963 a la Pregunta Parlamentaria número 48/63, DOCE, 1963, pág. 2235; Sentencias del Tribunal de Justicia en los Asuntos C-387/92 (*Banco Exterior de España c. Ayuntamiento de Valencia*) y C-6/97 (*Italia c. Comisión*).

²⁷ Vid. Sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 23.10.2002, en los Asuntos acumulados T-269/99, T-271/99, T-272/99, T-346/99, T-347/99 y T-348/99.

Esta ventaja o beneficio económico puede concederse **tanto por una ley o cualquier otra disposición normativa, como mediante actos concretos de carácter administrativo** (por ejemplo, mediante una sentencia o una resolución de un Alcalde o de un Ayuntamiento concreto, como viene ocurriendo con el ICIO).

• **La ventaja o beneficio se concede por una autoridad pública** (*"otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales"*): Aunque su nombre es "ayuda de Estado", no es necesario que se conceda *precisamente* por un Estado; también se considera que es "ayuda de Estado" el beneficio que se concede por cualquier autoridad pública, aunque sea provincial, comarcal o municipal. La noción de Estado (y, por tanto, la de "fondos estatales") comprende tanto a los órganos e instituciones centrales como a las autoridades públicas regionales o *locales*, a tenor de las interpretaciones efectuadas, entre otras, en el *Primer Informe sobre la Política de Competencia de 1970*, en el que la Comisión consideró "ayudas de Estado" a medidas que habían sido adoptadas por las autoridades locales; y en la decisión de 16 de diciembre de 1981, también recibió tal consideración una medida incluida en una proposición de ley de la provincia autónoma de Bolzano (Italia) (DOCE de 20 de diciembre de 1981). En el caso del ICIO, estas ayudas en forma de exención en el ICIO se están concediendo por los Ayuntamientos con el beneplácito del Tribunal Supremo.

• **La ventaja o beneficio se concede a una empresa o conjunto de empresas:** he aquí la clave de la cuestión. De acuerdo con la primera respuesta de la Sra Kroes, la Iglesia Católica no puede considerarse como una "empresa" en el sentido del Tratado CE, siempre que desempeñe "actividades puramente religiosas".

No obstante, de acuerdo con la queja, el concepto de beneficiario (la *empresa*) es un concepto económico, -es decir, no estrictamente mercantil-, referido a un conjunto de recursos personales, materiales e inmateriales que estén asignados al desarrollo de una actividad económica, consistente en la producción de bienes o la prestación de servicios, **con o sin ánimo de lucro**. Se trata, pues, de cualquier "entidad" que desarrolle una actividad económica, como lo es el caso de la Iglesia Católica cuando realiza obras de construcción o reforma de edificios para emisoras de radio, hospitales privados, escuelas o universidades, etc., todas ellas relacionadas con actividades económicas en competencia con otros empresarios.

• **El beneficiario de la "ayuda de Estado" debe serlo de forma selectiva:** Es decir, el beneficiado por la "ayuda de Estado" debe resultar favorecido con respecto a otros agentes económicos dedicados a la misma actividad: "(...) las medidas, imputables al Estado, que favorezcan a algunos sectores económicos o a determinados operadores con respecto a otros deberán considerarse "ayudas" en el sentido del artículo 87". Así se consideró por las Sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 23 de octubre de 2002, en los asuntos acumulados T-269/99, T-271/99, T-272/99, T-346/99, T-347/99 y T--348/99, con respecto a unos casos en los que unas provincias españolas concedieron beneficios fiscales (exenciones) a determinadas empresas. En el caso del ICIO, la

La exención del ICIO por parte de la Iglesia Católica / M^a Ángeles Félix y Claudia Martínez

exención se concede a la Iglesia Católica o a sus entes dependientes y no es así con respecto a otras empresas privadas que construyen o rehabilitan edificios para iguales fines (hospitales, escuelas, universidades, etc.).

• **Una "ayuda de Estado" falsea la competencia (y, por tanto, es incompatible con el mercado común) cuando favorece a determinadas empresas en perjuicio de otras:**

Es claro que la exención en el impuesto (ICIO) favorece a las entidades de la Iglesia Católica, pues se ahorran el pago del impuesto, mientras que otras empresas "laicas" tienen que pagarlo, aunque lo que se construya sea lo mismo (por ejemplo, una escuela o una universidad). Es decir, supone un ahorro para la entidad religiosa y una correlativa desventaja para las otras empresas no religiosas, lo que distorsiona la competencia y destruye el principio del derecho comunitario que establece que las empresas deben competir sobre la base de sus propios esfuerzos."

Además, en la queja mencionada se considera que en el momento de adoptar la Orden de 2001, el Gobierno debería haber notificado a la Comisión Europea la exención, y por tanto debería considerarse como violación del ya mencionado artículo 88 del TCE y el Reglamento n^o 659/99 del Consejo, relativo a la aplicación del artículo 88 TCE, que establece: "*1. Salvo disposición en contrario en cualesquiera reglamentos adoptados de conformidad con el artículo 88 (antiguo artículo 94) del Tratado o cualquier otra disposición pertinente del mismo, el Estado miembro interesado deberá notificar a la Comisión a su debido tiempo cualquier proyecto de concesión de nueva ayuda y deberá presentar toda la información necesaria para que la Comisión pueda tomar una decisión. (. . .) 2. Las ayudas que hayan de notificarse sólo se harán efectivas si la Comisión ha adoptado, o se considera que ha adoptado, una decisión que las autoriza (cláusula de suspensión)*".

Es decir, que no debería poder concederse este tipo de ayudas sin autorización de la Comisión; y, en el caso de España, "no consta que se haya solicitado tal permiso y, sin embargo, se están concediendo."

La presunta queja de los eurodiputados también incluye un apartado en el que se establecen los actos concretos de concesión de este tipo de exención. En concreto se señala que algunos tribunales españoles, como el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sentencias dictadas el 17 de febrero y 3 de marzo de 2003), no han sido favorables a la concesión de la exención, con argumentos relativos a la competencia (aunque sin referencia expresa a la normativa europea). Textualmente dice que: "*[las exenciones] han de limitarse a aquellos inmuebles que tienen una finalidad específica consonante con las de la Congregación que ostenta su titularidad, tales como el sostenimiento del culto o las funciones de caridad, no encontrándose, a juicio de este Tribunal, entre aquéllas las de índole hospitalaria cuando se ha insertado en mecanismos comerciales, cuestión ésta última que, con relación al inmueble en cuestión se han realizado las obras, no plantea polémica alguna. (...)*".

Sin embargo, indican los autores de la queja, cuando la cuestión parecía resuelta en contra de la exención a las construcciones, instalaciones u obras no relacionadas con el culto, **el Tribunal Supremo**, en Sentencia de 3 de octubre de 2003 [núm. de recurso: 5899/1998], anuló una sentencia dictada por otro Tribunal Superior de Justicia (Valencia) y estableció que una entidad religiosa estaba exenta del ICIO aunque se tratara de la construcción de un hospital que constituía, por las actividades que se realizaban en él, una actividad económica.

También señalan, que de hecho, en algunos Ayuntamientos se está concediendo la exención en pago del ICIO para cualquier obra, construcción o instalación que realice la Iglesia Católica o sus entes dependientes, aunque se destine a universidades o escuelas privadas, hospitales o cualquier otra actividad económica en régimen de concurrencia con otras empresas u operadores privados, sin aplicar ni considerar aplicable la legislación europea sobre competencia ni sobre "ayudas de estado", a pesar de haber sido expresamente alegadas a lo largo del procedimiento.

La queja mantiene que, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 2003, el Tribunal Económico-Administrativo Municipal del Ayuntamiento de Madrid, que es de naturaleza administrativa, viene considerando que la Iglesia Católica y las entidades dependientes de ella están exentas del ICIO aunque las obras que realicen estén relacionadas con actividades ajenas al culto o al sagrado apostolado y claramente mercantiles, en concurrencia con otros operadores privados. La apelación a que tal interpretación vulnera frontalmente los preceptos del Derecho Comunitario sobre las Ayudas de Estado incompatibles con el mercado común, y a que la primacía de las normas comunitarias sobre las normas internas que se les opongan supone, si no la nulidad radical, al menos la inaplicabilidad de éstas en caso de colisión y, en fin, al hecho de que la normativa comunitaria puede ser aplicada directamente, e invocada de la misma forma ante los órganos internos, se despacha en una resolución de 3 de marzo de 2004 de dicho órgano, con el siguiente argumento: *"Este Tribunal considera que con fundamento en las atribuciones que tiene legalmente concedidas, y particularmente las que no posee, no debe entrar a debatir todas aquellas que afectan a cuestiones de legalidad, ordinaria, constitucional o comunitaria, ni a la pretendida vulneración de preceptos constitucionales o derivados del Derecho Comunitario en el supuesto de ampararse o denegarse la exención solicitada"*.

Finalmente, y en forma de petición, los autores de la queja concluyen que:

Primero, la exención es una **"ayuda de Estado"**, incompatible con el mercado común, y por lo tanto distorsiona o falsea la competencia, favoreciendo a las entidades de la Iglesia Católica y perjudicando a otras empresas españolas o comunitarias que realizan construcciones u obras para los mismos fines y no disfrutan de exención, con lo que se destruye el principio del Derecho Comunitario que establece que las empresas deben competir sobre la base de sus propios esfuerzos.

Segundo, que “el Estado Español no ha informado a la Comisión de su intención de conceder dicha ayuda. Con ello el Estado Español ha incumplido la obligación de informar a la Comisión de su intención de conceder dicha ayuda, tanto cuando dictó la Orden Ministerial de 5 de junio de 2001, como con respecto a los actos concretos de concesión de la exención por los Ayuntamientos.”

Y, tercero, “Pedimos que esta Institución interceda y demande al Estado Español de adecuar su legislación en materia tributaria (el ICIO así como el IVA), sobre la base del Derecho Comunitario al que se encuentra sujeto, particularmente a los artículos 87 y 88 del Tratado de la Comunidad Europea, así como sobre la base de su propio sistema jurídico y legal, en particular a los derechos constitucionales de igualdad y no discriminación.”

X. Conclusión

A fecha de redacción del presente artículo la queja preparada por los eurodiputados Meyer y Cappato no ha sido presentada formalmente. Sin embargo, fuertes cercanas aseguran que siguen trabajando en la preparación de la misma y en la búsqueda de apoyo de otros eurodiputados. En el caso de que finalmente decidieran proceder a su presentación es complicado prever la posición que adoptará finalmente la Comisión Europea. Sin duda, la primera respuesta de la Comisaria Kroes ya apuntaba a grandes rasgos las líneas generales de su enfoque. Sin embargo, la segunda respuesta a instancias de la segunda pregunta planteada por los eurodiputados abre nuevos supuestos de hecho, que necesitarán de un análisis más detallado.

Es curioso señalar que en la cuestión relativa al conflicto entre la Comisión Europea y el Estado Español sobre la exención del IVA aplicable a la Iglesia Católica en España, también la primera respuesta parlamentaria de la Comisión de 23 de enero de 2003 fue negativa. Sin embargo, no dejó de ser la primera piedra sobre la que el Diputado Turco construyó su muro, que consiguió cercar a las Partes hasta conseguir que la exención del IVA de la Iglesia Católica en España fuera retirada de la legislación española al considerarse contraria al Derecho Comunitario. En aquella ocasión dicho asunto quedó zanjado el 1 de enero de 2007, es decir, cuatro años después de que el eurodiputado Turco planteara su pregunta parlamentaria escrita.

El escenario se vuelve a repetir ahora con la excepción fiscal al ICIO. Sin duda, los eurodiputados Meyer y Cappato, presionarán a la Comisión hasta conseguir que dicha institución investigue la normativa española con detenimiento. En ese momento, corresponderá por tanto a la Iglesia Católica hacer saber a la Comisión Europea cuál es su posición al respecto, y qué argumentos sustentarían en su opinión la compatibilidad de la mencionada excepción fiscal conforme a Derecho comunitario.

