

LA TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO
DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS
Y SU FINANCIACIÓN: IMPORTANCIA Y PERSPECTIVAS,
A LA LUZ DEL SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN
«TRANSPARENCIA Y FINANCIACIÓN
DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS EN ESPAÑA»

JUAN GONZÁLEZ AYESTA

*Grupo de Investigación «Culturas, religiones y derechos humanos» de la Universidad Internacional de La Rioja
Universidad de Oviedo*

Resumen: En octubre de 2018, tuvo lugar en Madrid un encuentro de especialistas, para reflexionar sobre la transparencia en el marco de la financiación de las confesiones religiosas en España. Una temática relativamente novedosa, que hasta ese momento no había sido objeto de un tratamiento específico en reuniones científicas en nuestro país. Con ocasión de la publicación de algunas de las ponencias presentadas en dicho encuentro, este artículo cumple una triple finalidad: en primer lugar, mostrar la importancia de esa cuestión, así como la oportunidad de reflexionar sobre ella; en segundo lugar, ofrecer una explicación general de los trabajos desarrollados en ese encuentro, presentando y contextualizando las ponencias ahora publicadas; finalmente, en tercer lugar, proponer algunas reflexiones conclusivas, con el objetivo de sugerir posibles líneas de investigación en este ámbito.

Palabras clave: confesiones religiosas, financiación de la libertad religiosa, transparencia.

Abstract: In October 2018, a meeting of experts was held in Madrid to discuss transparency in financing religious communities in Spain. A relatively new problem, which had not been specifically addressed in scientific meetings in our country, until then. Taking as a starting point the publication of some of the papers presented at that meeting, this article has three objectives: first, to highlight the relevance of this problem, as well as the opportunity to discuss it; secondly, to describe the work developed in that meeting, presenting in its

context the articles now published; thirdly, to propose some conclusive reflections in order to suggest some lines of research in this field.

Keywords: financing of religious freedom, religious communities, transparency.

SUMARIO: 1. Oportunidad y conveniencia de reflexionar sobre la transparencia en el ámbito religioso. 1.1 Confesiones religiosas y exigencia social de transparencia. 1.2 Relevancia de las obligaciones establecidas en la Ley de Transparencia. 2. El Seminario de Investigación «Transparencia y financiación de las confesiones religiosas en España». 2.1 Primer bloque de ponencias: aspectos introductorios de carácter general. 2.2 Segundo bloque de ponencias: financiación de las confesiones religiosas y transparencia. 2.3 Mesa redonda: la transparencia desde el interior de las confesiones religiosas. 3. Laicidad positiva, cooperación con las confesiones religiosas y transparencia: un campo abierto a la reflexión.

El 25 de octubre de 2018, se celebró en Madrid el Seminario de Investigación «Transparencia y financiación de las confesiones religiosas en España», organizado por el Grupo de Investigación «Culturas, religiones y derechos humanos de la Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)¹. Este

¹ Este Grupo de Investigación se creó en el año 2012 y durante cinco años fue dirigido por el Prof. Miguel Rodríguez Blanco. Con un marcado carácter interdisciplinar, el Grupo se propuso, ya desde sus mismos inicios, afrontar dos grandes líneas de investigación: por un lado, el análisis, en perspectiva jurídica, del pluralismo religioso presente en la sociedad occidental, con los retos que eso plantea; y por otro lado, el estudio de las respuestas que, desde el Derecho, pueden darse a esos nuevos desafíos, siempre dentro del respeto a los derechos humanos y a la neutralidad en materia religiosa, propias de los Estados democráticos. Con ese telón de fondo y dentro de los Planes de Investigación promovidos en estos últimos años por la Universidad Internacional de La Rioja, el Grupo ha desarrollado diversos Proyectos: «Gestión pública de la diversidad cultural y religiosa»: perspectiva social y jurídica» (dentro del Plan Propio Investigación 1 [2012-2103]); «Relevancia social y jurídica de las normas confesionales en la esfera estatal» (dentro del Plan Propio Investigación 2 [2013-2015]); «Régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas» (dentro de los Planes Propios de Investigación 3 [2015-2017] y 4 [2017-2019]). Los resultados de esos proyectos se han plasmado en diversas publicaciones, entre las que cabe recordar las siguientes: Rodríguez Blanco, M. y González Ayesta, J. (Dirs.), *Religión y derecho internacional*, Editorial Comares, Granada, 2013; Cano Ruiz, I. (Edit.), *Identidad religiosa y relaciones de trabajo. Un estudio de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Editorial Comares, Granada, 2015; González Ayesta, J. (Edit.), *Eficacia en el derecho estatal de normas o actos de las confesiones religiosas*, Editorial Comares, Granada, 2015. El Seminario de Investigación sobre «Transparencia y financiación de las confesiones religiosas en España», se enmarcó dentro del

encuentro merece ser comentado, por varias razones, entre las que ahora me limitaré a señalar solo tres: 1.^a) a pesar de presentarse bajo la forma de «Seminario de Investigación», se trató de una entera jornada –con sesiones de mañana y tarde–, dedicada a esta temática, de la que, al menos por lo que se refiere a congresos o reuniones científicas, pocos o ningún precedente había hasta ahora en nuestro país²; 2.^a) el encuentro reunió a un nutrido grupo de profesores de Derecho Eclesiástico del Estado de diversas Universidades y a especialistas de otras áreas de conocimiento, junto con representantes de algunas confesiones religiosas de nuestro país, con el propósito de abrir un espacio de reflexión sobre el alcance, la relevancia y las implicaciones de la transparencia en este concreto ámbito; 3.^a) algunas de las ponencias allí presentadas se publican en este mismo volumen del *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, a modo de *Actas del Seminario*, dando así prueba de la trascendencia del encuentro.

En este contexto, el presente artículo persigue tres objetivos principales. El primero de ellos es mostrar la oportunidad y conveniencia de un encuentro como éste del que venimos hablando, tanto desde el punto de vista de la demanda de transparencia que, a muy diversos niveles, se deja hoy sentir en nuestro mundo, como desde el punto de vista, más específico, de las exigencias y obligaciones que establece en nuestro país la vigente legislación en la materia. El segundo objetivo es hacer una presentación general de los trabajos de ese Seminario de Investigación, que, a su vez, sirva como marco en el que encuadrar las ponencias ahora publicadas. El tercer objetivo, mirando más a las perspectivas de futuro, es proponer algunas reflexiones finales que constituyan un estímulo o una invitación para proseguir con la investigación en el ámbito de la transparencia y la financiación de las confesiones religiosas en nuestro país. A cada uno de estos objetivos dedicaremos uno de los siguientes apartados, manteniendo el mismo orden en el que los hemos enunciado.

último de los Proyectos antes mencionados, relativo al «Régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas» en el periodo 2017-2019.

² Me refiero específicamente a la transparencia en el ámbito de las confesiones religiosas y su financiación. Es de todos sabido que la transparencia como tal ha sido abordada en numerosos encuentros y reuniones científicas. Baste recordar ahora, a título meramente ejemplificativo los congresos internacionales de transparencia que se celebran desde hace algunos años: al momento de escribir estas páginas el último celebrado fue el *III Congreso Internacional de Transparencia*, que tuvo lugar en Cádiz del 26 al 28 de septiembre de 2018 (Vid. '<https://congresotransparencia.com/>' [fecha última consulta: 22/11/2018]). Lo mismo puede decirse de la financiación de las confesiones –o más ampliamente, de la libertad religiosa–, que también ha sido muy tratada por la doctrina y que fue precisamente el tema del *VIII Simposio Internacional de Derecho Concordatario*, celebrado en La Coruña en junio de 2017 (Vid. '<https://www.derechoconcordatario.org/>' [fecha última consulta: 22/11/2018]).

1. OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA DE REFLEXIONAR SOBRE LA TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO RELIGIOSO

1.1 Confesiones religiosas y exigencia social de transparencia: el ejemplo de la Iglesia católica

La creciente importancia que la transparencia viene asumiendo en nuestras sociedades hacía que un encuentro para reflexionar sobre esta temática en el ámbito específico de las confesiones religiosas resultase sumamente oportuno. La transparencia aparece hoy como una exigencia que se demanda tanto de entidades públicas como de las que no lo son, con frecuencia, aunque no de manera exclusiva, bajo un prisma de desconfianza y de lucha contra la corrupción en sus diversas manifestaciones. En un reciente estudio, Fernández Ramos se preguntaba por las causas de ese éxito del paradigma de la transparencia pública y desglosaba algunas de sus ventajas. Entre ellas incluía la lucha contra la corrupción, pero señalaba también muchas otras, que apuntan en direcciones diversas: reforzar la legitimación democrática de quienes gobiernan, favorecer el respeto de la legalidad por parte de las autoridades públicas, propiciar un mayor rigor y eficiencia en la acción administrativa, sentar bases para una informada participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, facilitar el ejercicio y la tutela judicial de sus derechos, etc.³

Las confesiones religiosas, por su parte, no son ajenas a esta realidad propia del tiempo que nos toca vivir. Al contrario, han ido asumiendo la necesidad de transitar por esa vía de la transparencia, si bien con modalidades y criterios que resulten adecuados a su naturaleza y a sus peculiaridades. Un ejemplo concreto lo encontramos en la Iglesia católica –confesión mayoritaria en nuestro país–, en la que la apertura hacia la transparencia se ha hecho presente a distintos niveles, concretándose en una serie de medidas e iniciativas relevantes, de las que vale la pena mencionar ahora algunas en particular.

Así, por lo que se refiere al ámbito de su Gobierno central (Santa Sede), durante el Pontificado del Papa Francisco se han llevado a cabo diversas reformas⁴, dando lugar, entre otras cosas, a la creación de nuevos organismos en orden a una gestión de los recursos no solo más eficaz, sino también más transparente. No es preciso detenerse ahora en los detalles relativos a esos nuevos

³ Cfr. FERNÁNDEZ RAMOS, S., «La transparencia pública: pasado, presente y futuro», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 51 (2018), pp. 222-225.

⁴ Para una primera aproximación a estas reformas, se puede ver: MIÑAMBRES, J., «Riorganizzazione economica della Curia Romana: considerazioni giuridiche in corso d'opera», *Ius Ecclesiae* 27 (2015), pp. 141-165.

organismos y a sus funciones, cuestión que nos llevaría demasiado lejos⁵. Es suficiente no perder de vista que una adecuada gestión económica y financiera de los bienes de la Iglesia está en directa conexión con su misión y su servicio a la sociedad, según cuanto señalaba el propio Pontífice al instituir esos organismos: «[L]a Iglesia es consciente de la responsabilidad que tiene de salvaguardar y gestionar diligentemente sus propios bienes, a la luz de su misión evangelizadora y con particular solicitud hacia los necesitados. Especialmente, la gestión económica y financiera de la Santa Sede está íntimamente relacionada con su misión específica, no solo al servicio del ministerio universal del Santo Padre, sino también del bien común, en aras del desarrollo integral de la persona humana»⁶.

Por lo que se refiere al ámbito de la Iglesia en España, resultan también patentes los pasos que se han dado en esta misma línea, para avanzar hacia una mayor transparencia⁷. Destaca, muy en particular, el compromiso mostrado en esta materia por la Conferencia Episcopal Española, que, ya el año 2015, aprobó un *Plan de transparencia y Modernización de los sistemas de gestión de la Iglesia en España*, en el que se incluían actuaciones a distintos niveles para promover una mayor transparencia en la gestión económica. De las diversas medidas que la Conferencia Episcopal ha ido adoptando, desde entonces, me interesa recordar dos en particular.

La primera de ellas es la puesta en funcionamiento de un *Portal de Transparencia de la Conferencia Episcopal Española*. Desde el mismo año en que aprobó el Plan de Transparencia, la Conferencia Episcopal destinó un espacio en su página Web para la publicación de información sobre la financiación de la Iglesia y dos años después, en mayo de 2017, presentó oficialmente su nuevo Portal de Transparencia. Se trata de una valiosa herramienta destinada a expli-

⁵ Entre esos nuevos organismos, cabe mencionar: el Consejo de Asuntos Económicos; la Secretaría de Asuntos Económicos y el Auditor General. Estos tres órganos operan dentro de las instituciones de la Curia romana y de las instituciones vinculadas a la Santa Sede, con funciones de diferente alcance. Cfr. FRANCISCO, *Motu Proprio «Fidelis dispensator et prudens»* (24 de febrero de 2014), para la constitución de una nueva estructura de coordinación de los asuntos económicos y administrativos de la Santa Sede y del Estado de la Ciudad del Vaticano. Disponible en: 'https://w2.vatican.va/content/francesco/es/motu_proprio/documents/papa-francesco-motu-proprio_20140224_fidelis-dispensator-et-prudens.html' (fecha última consulta: 29/11/2018). En relación con tales organismos, puede verse, entre otros, el siguiente estudio: ZALBIDEA, D. «La reforma de la Curia Romana en materia económica», en *Reforma de los Procesos de Nulidad y otras novedades legislativas de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, L. Ruano Espina y C. Guzmán Pérez (edits.), Dykinson, Madrid, 2017, pp. 147-158

⁶ FRANCISCO, *Motu Proprio «Fidelis dispensator et prudens»*, cit., primer párrafo.

⁷ Cfr., *Nota final de la 105ª Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal Española*, Madrid, 20-24 de abril de 2015. Disponible en: <http://www.conferenciaepiscopal.es/nota-final-de-lav-asamblea-plenaria/> [fecha última consulta: 9/12/2018].

car con claridad, de dónde proceden los recursos de la Iglesia en España —en particular los recibidos del Estado a través del sistema de asignación tributaria— y a qué se destinan esos fondos, dando así a conocer toda la labor que la Iglesia realiza en diversos campos⁸.

La segunda de las iniciativas que quería recordar es la firma de un convenio de colaboración en materia de transparencia entre la asociación Transparencia Internacional España y la Conferencia Episcopal⁹. En este último Convenio, que presenta un carácter novedoso, ambas partes asumen una serie de compromisos. Por parte de Transparencia Internacional, tales compromisos se reconducen a dos grandes ámbitos: una *labor de asesoramiento*, ayudando a la Conferencia Episcopal a alcanzar sus objetivos de transparencia; y una *labor de verificación*, auditando el grado de cumplimiento de tales objetivos¹⁰. Por parte de la Conferencia Episcopal, el compromiso más relevante es ir adoptando, de manera progresiva, un funcionamiento cada vez más transparente y acorde a los estándares nacionales e internacionales en materia¹¹. Junto a ese compromiso general, ésta asume también una serie de compromisos más concretos, orientados precisamente a hacer efectiva la transparencia y a facilitar la rendición de cuentas¹². De hecho, el propio

⁸ En relación con las finalidades que se perseguían con esa herramienta, resultan de interés las explicaciones dadas en la presentación del nuevo Portal por la Directora de la Oficina de Transparencia de la CEE. En esa intervención, se indicaban como finalidades del nuevo Portal las tres siguientes: cumplir los requisitos de legalidad vigentes; responder a la exigencia de información por parte de la sociedad; y, finalmente, servir como medio de evangelización, dando a conocer la actividad desarrollada por la Iglesia (vídeo disponible en: '<http://www.conferenciaepiscopal.es/presentacion-nuevo-portal-transparencia/>' [fecha última consulta: 27/11/2018]). Por lo que respecta a la relación entre los contenidos del Portal de Transparencia de la Conferencia Episcopal y algunas de las exigencias de la *Ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*, puede verse: GONZÁLEZ AYESTA, J., «L'impegno della Conferenza Episcopale Spagnola in favore della trasparenza: il Portale di Trasparenza e l'Accordo con Transparency International España», *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 42 (2017), pp. 8-10.

⁹ *Convenio de Colaboración entre la Conferencia Episcopal Española y Transparencia Internacional España* (disponible en: '<http://www.transparenciaconferenciaepiscopal.es/convenio.html>' [fecha última consulta: 28/12/2018]). Este Convenio fue firmado en mayo de 2016 y fue renovado dos años después, en mayo de 2018, manteniendo la misma estructura y contenido, salvo algunas leves modificaciones. Para un breve comentario de este Convenio, *Vid.* GONZÁLEZ AYESTA, J., «Anotaciones sobre el Convenio de colaboración en materia de transparencia suscrito entre la Conferencia Episcopal Española y Transparencia Internacional España», en *La financiación de la libertad religiosa. Actas del VIII Simposio Internacional de Derecho Concordatario. A Coruña 31 de mayo-2 de junio de 2017*, C. Garcimartín (Edit.), Editorial Comares, Granada, 2017, pp. 340-347.

¹⁰ «TIE [Transparencia Internacional España] se compromete a realizar el control periódico y el asesoramiento necesario a la CEE para cumplir con altas cotas de calidad los objetivos establecidos por Transparencia Internacional, especialmente en todos los puntos relacionados en el Anexo de este convenio» (*Convenio de Colaboración entre la Conferencia Episcopal Española y Transparencia Internacional España*, cit., Cláusula 3.^a),

¹¹ Ídem, Cláusula 2.^a, n.º 1.

¹² Ídem, Cláusula 2.^a, n.º 2.

Convenio contiene un Anexo, en el que se recogen una serie de medidas que la Conferencia Episcopal se compromete a poner en marcha. Medidas que en gran parte se refieren a esos fondos que la Iglesia recibe de las campañas anuales del impuesto sobre la Renta y al destino que les da, aunque abarcan también otros aspectos de la gestión económica de la Iglesia católica en España¹³.

Cuanto venimos diciendo muestra, de algún modo, que la actitud asumida por la Iglesia católica trasciende lo exigido por su propia normativa interna y se proyecta hacia la sociedad en la que vive y actúa. Es decir, además de las exigencias derivadas del cumplimiento de la normativa canónica en materia patrimonial –en particular, la establecida en el Código de Derecho Canónico-¹⁴, habría otra responsabilidad que se extendería hacia fuera, proyectándose hacia la sociedad en su conjunto. Como ya antes señalábamos, la Iglesia es consciente de que, más allá de lo exigido por obligaciones propiamente jurídicas, hoy día tiene también el deber moral de ser transparente en la gestión de sus bienes, no solo ante sus fieles, sino también ante toda la sociedad. Desde este punto de vista, tampoco se trataría únicamente de colaborar en la lucha contra actividades ilícitas o prácticas corruptas; esto último es sin duda importante, pero reducirlo todo a eso, supondría una visión algo reductiva de la cuestión. Se trataría más

¹³ El elenco completo y actualizado de los compromisos asumidos por la Conferencia Episcopal Española en materia de transparencia es el siguientes: «1. Dar a conocer públicamente los resultados de las Campañas de IRPF de Asignación Tributaria a favor de la Iglesia. 2. Ofrecer información económica sobre el destino de los fondos recaudados en la Asignación Tributaria de cada año. 3. Mantener y actualizar el Portal de transparencia de la Conferencia Episcopal Española para ofrecer información sobre la Asignación Tributaria y otros posibles convenios nacionales gestionados por la Conferencia Episcopal. 4. Elaborar y difundir la Memoria de actividades de la Iglesia católica en España que incluya información sobre las distintas actuaciones que, a nivel consolidado, realizan las instituciones de la Iglesia de nuestro país. 5. Someter la Memoria de actividades de la Iglesia católica a un proceso de revisión por una de las grandes auditoras internacionales. 6. Impulsar el desarrollo de los portales de transparencia actuales de las diócesis, conforme al marco de contenidos requerido. Realizar un informe público sobre el grado de avance. 7. Realizar un seguimiento de la implantación del Plan contable de entidades no lucrativas para las entidades religiosas (diócesis, parroquias, asociaciones, cofradías, hermandades...) aprobado en 2016. Realizar un informe público sobre el grado de avance. 8. Desarrollar los aspectos de normativa de la oficina de transparencia y rendición de cuentas, elaborando un informe anual público sobre las actuaciones realizadas. 9. Difundir y velar por el cumplimiento de los manuales de buenas prácticas desarrollados para la Conferencia Episcopal, y para que puedan ser aplicadas en el ámbito diocesano. 10. Someter, desde el año 2019 a auditoría de cuentas el conjunto de actividades mercantiles desarrolladas por la Conferencia Episcopal. 11. Impulsar responsables de transparencia en las diócesis» (*Convenio de Colaboración entre la Conferencia Episcopal Española y Transparencia Internacional España*, cit., Anexo).

¹⁴ Vid. el Libro V del Código de Derecho Canónico de 1983, «De los bienes temporales de la Iglesia» (cánones 1254-1310), donde se establecen mecanismos de control de los actos de disposición sobre bienes eclesiásticos, así como diversas obligaciones para la rendición de cuentas. Sobre esta última cuestión, en particular, puede verse la reciente monografía de: ZALBIDEA, D., *La rendición de cuentas en el ordenamiento canónico: transparencia y misión*, Ed. Eunsa, Pamplona, 2018, en especial las pp. 44-98.

bien de tener presente que, en las circunstancias del mundo actual, la transparencia es condición indispensable para poder dar un testimonio evangélico creíble y, por tanto, para llevar a cabo su misión en la sociedad.

Si proyectamos estos aspectos y consideraciones sobre el factor social religioso en su conjunto, podremos quizás advertir mejor por qué razón las comunidades religiosas harían bien en asumir y hacer propias las exigencias de transparencia demandadas por la sociedad, teniendo en cuenta, ante todo, el cumplimiento de las obligaciones legales que pueda haber en cada caso, especialmente si reciben alguna forma de financiación pública¹⁵. De ahí que, en orden a completar el contexto en el que se sitúa toda la problemática que nos ocupa, resulte necesario hacer una sucinta referencia a la normativa estatal vigente en materia de transparencia.

1.2 Relevancia de las obligaciones establecidas en la Ley de Transparencia

En el año 2013, fue promulgada la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Esta ley, que desarrolla elementos ya presentes en algunas leyes anteriores¹⁶, nació con la finalidad principal de potenciar una mayor apertura de las administraciones públicas hacia la ciudadanía, de manera que se pueda garantizar y controlar mejor que aquélla persigue los intereses generales de ésta última y no intereses espurios de índole particular. Ya desde el primer párrafo del Preámbulo, se afirma ese propósito esencial de la norma, señalando que:

«La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Solo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que *los poderes*

¹⁵ En relación con las diversas formas de financiación de las confesiones religiosas existentes en nuestro país, remitimos al artículo, de TORRES GUTIÉRREZ, A., «¿Límites? En la financiación de las confesiones religiosas en España: una asimetría de difícil encaje en los principios de laicidad y no discriminación», publicado en este mismo vol. XXXV del *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*. En particular, en la nota 9 de dicho artículo, puede verse una amplia relación de las más recientes aportaciones doctrinales en nuestro país sobre esta materia.

¹⁶ A modo de ejemplo, basta con recordar las disposiciones sobre el acceso a la información contenidas en la Ley 30/1992, en el marco de los derechos de los ciudadanos frente la administración pública: cfr. arts. 35 h) y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común.

públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos»¹⁷.

Desde esta perspectiva, cabría afirmar que la Ley 19/2013 concibe la transparencia, ante todo, bajo la forma de una activa y eficaz publicidad de la actuación administrativa, que coloca a las autoridades públicas –y, en ocasiones, también a otros sujetos no públicos– en disposición de ser controladas por los ciudadanos, a la vez que las impulsa a actuar responsablemente. De ahí que el primer gran ámbito abarcado por esa Ley sea precisamente el de la transparencia propiamente dicha, junto con las obligaciones de publicidad activa que necesariamente la acompañan¹⁸.

Las obligaciones de publicidad activa que la Ley recoge, pretenden lograr que la transparencia opere y sea efectiva en tres diversos planos: el plano institucional y organizativo, el plano jurídico y el plano económico:

«La Ley amplía y refuerza las obligaciones de publicidad activa en distintos ámbitos. En materia de *información institucional, organizativa y de planificación* exige a los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación la publicación de información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les resulta de aplicación y su estructura organizativa, además de sus instrumentos de planificación y la evaluación de su grado de cumplimiento. En materia de *información de relevancia jurídica* y que afecte directamente al ámbito de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, la ley contiene un amplio repertorio de documentos que, al ser publicados, proporcionarán una mayor seguridad jurídica. Igualmente, en el ámbito de la *información de relevancia económica*, presupuestaria y estadística, se establece un amplio catálogo que debe ser accesible y entendible para los ciudadanos, dado su carácter de instrumento óptimo para el control de la gestión y utilización de los recursos públicos.»¹⁹

¹⁷ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno, *Preámbulo*, n.º I. El subrayado es nuestro.

¹⁸ Junto a ese ámbito de la transparencia propiamente dicha y las obligaciones de publicidad activa, la Ley 19/2013 abarca también otras dos grandes cuestiones que ahora interesan menos: por un lado, el acceso a la información, en cuanto medio que garantiza la seriedad del compromiso con la transparencia (*Vid.* arts. 12-16, donde se recoge el régimen general del derecho de acceso a la información pública); y, por otro lado, el buen gobierno, como responsabilidad personal de cada servidor público, que va mucho más allá de la transparencia y el acceso a la información, trascendiendo el plano meramente jurídico, para proyectarse también sobre el plano ético (*Vid.*, en particular, los principios de buen gobierno recogidos en el art. 26).

¹⁹ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, *Preámbulo*, n.º II. Los subrayados son nuestros. Estos aspectos sumariamente delineados en el

Sin abandonar el campo de la publicidad activa y las obligaciones que la acompañan, la Ley 19/2013 menciona otras dos herramientas que han de ponerse al servicio de la transparencia. La primera de ellas hace referencia a la puesta en marcha, en el ámbito de la Administración General del Estado, de un punto único de acceso electrónico a la información relevante: es decir, de un portal de transparencia²⁰. Se trata de un medio para canalizar esa información y facilitar que los ciudadanos puedan acceder a ella. Como acertadamente hace notar el Preámbulo de la Ley: «no se puede, por un lado, hablar de transparencia y, por otro, no poner los medios adecuados para facilitar el acceso a la información divulgada»²¹. La segunda de esas herramientas que la Ley contempla es la existencia de un organismo que, de manera independiente, pueda llevar a cabo una labor de control acerca del cumplimiento de las obligaciones de publicidad establecidas por la Ley: el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno²².

Según el artículo 2 de la Ley 19/2013, destinatarios de las *obligaciones de transparencia* en su actividad son principalmente las administraciones públicas y otros organismos, entes o entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia, incluidas las corporaciones de Derecho Público o las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones²³. No obstan-

Preámbulo de la Ley, son después desarrollados a lo largo de su articulado. A la *información institucional, organizativa y de planificación*, se dedica el artículo 6, según el cual los sujetos obligados «publicarán información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación, así como a su estructura organizativa», incluyendo también «un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional». Por su parte, la *información de relevancia jurídica*, se aborda en el artículo 7, que incluye, tanto una obligación de dar a conocer los criterios que emplea la Administración para la interpretación de las normas o que pueden tener efectos jurídicos (como son las directrices, instrucciones o circulares), como la obligación de informar sobre los procesos de elaboración de disposiciones generales. Por último, el artículo 8 trata de la *Información económica, presupuestaria y estadística*, abarcando todas aquellas medidas de gestión que pueda tener un impacto presupuestario o patrimonial en la Administración (contratos, subvenciones, ayudas, etc.).

²⁰ Cfr. art. 10 de la Ley 19/2013.

²¹ Cfr. Ley 19/2013, n.º II del *Preámbulo*.

²² «El cumplimiento por la Administración General del Estado de las obligaciones contenidas en este capítulo será objeto de control por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno» (art. 9.1 Ley 19/2013). Ese Consejo aparece regulado con detalle en el Título III de esa misma Ley (*Vid.* arts. 33-40).

²³ «Artículo 2. Ámbito subjetivo de aplicación. 1. Las disposiciones de este título se aplicarán a: a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local. b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas [...] colaboradoras de la Seguridad Social. c) Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público [...]. d) Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas. e) Las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo. f) La Casa de su Majes-

te, el artículo 3, amplía el elenco de los sujetos obligados, en aquello que se refiere específicamente a la *publicidad activa*, mencionando expresamente a los partidos políticos, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales. La norma no menciona a las confesiones religiosas, de modo que éstas de por sí no están sujetas a esas obligaciones; no obstante, sí podrían estarlo por razón de las ayudas o subvenciones públicas que reciban, si éstas se ajustan a los parámetros que ese mismo artículo establece para las entidades privadas²⁴.

Por lo demás, no es difícil advertir que algunas de estas obligaciones de publicidad contenidas en la Ley 19/2013, así como las herramientas que hemos venido describiendo, tienen un cierto paralelismo con los compromisos contenidos en el Convenio de Colaboración entre la Conferencia Episcopal Española y Transparencia Internacional España, que antes mencionábamos. Este simple dato, muestra la influencia que la Ley 19/2013 ejerce o puede llegar a ejercer en el campo de las confesiones religiosas y justifica ulteriormente el interés de dedicar un encuentro a reflexionar sobre toda esta temática.

2. EL SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN «TRANSPARENCIA Y FINANCIACIÓN DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS EN ESPAÑA»

Como señalábamos al comienzo de estas páginas, el 25 de octubre de 2018, tuvo lugar el Seminario de Investigación «Transparencia y financiación de las

tad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo. g) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100. h) Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones. i) Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo» (Ley 19/2013, art. 2)».

²⁴ «Artículo 3. Otros sujetos obligados. Las disposiciones del capítulo II de este título serán también aplicables a: a) Los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales. b) Las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40% del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros (Ley 19/2013, artículo 3). La doctrina concuerda en que este artículo afecta de lleno a la Iglesia católica que quedaría sujeta a estas obligaciones de publicidad activa: *Vid.*, en este mismo vol. XXXV del *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, los estudios de TORRES GUTIÉRREZ, A., «¿Límites? En la financiación de las confesiones religiosas en España: una asimetría de difícil encaje en los principios de laicidad y no discriminación» (apartado 1.1.3. *Transparencia en el modelo de rendición de cuentas*) y de DELGADO GARCÍA, C., «Exigencias de transparencia derivadas del sistema de asignación tributaria» (apartado 3.5. *Obligaciones derivadas del régimen de transparencia*).

confesiones religiosas en España», organizado por el Grupo de Investigación «Culturas, religiones y derechos humanos» de la Universidad Internacional de La Rioja (UNIR). La sede elegida fue el Auditorio de la Delegación de esa misma Universidad en Madrid y asistieron una veintena de profesores de Derecho Eclesiástico, junto con algunos otros especialistas, así como representantes de diversas confesiones religiosas y de la Fundación Pluralismo y Convivencia.

El Seminario se estructuró en tres partes bien diferenciadas: un primer bloque de ponencias, sobre algunos aspectos introductorios de carácter general, a cargo de dos especialistas ajenos al ámbito del Derecho Eclesiástico; un segundo bloque de ponencias, con tres intervenciones ya más directamente referidas a la transparencia en el marco de la financiación de las confesiones religiosas; y, finalmente, una mesa redonda dedicada a la transparencia desde el interior de las confesiones religiosas. Seguidamente haremos referencia a los aspectos tratados en cada una de ellas.

2.1 Primer bloque de ponencias: aspectos introductorios de carácter general

La primera ponencia del Seminario fue impartida por Severiano Fernández Ramos, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz y conocido especialista en temas de transparencia, que habló sobre «La transparencia y el buen gobierno en la Ley 19/2013 y su aplicación a las entidades no públicas»²⁵. En su exposición, abordó diversas cuestiones relativas al marco legal de la transparencia en nuestro país, incluido el nivel autonómico, prestando luego una particular atención a la delimitación que la Ley 19/2013 hace de su ámbito subjetivo de aplicación y a algunas de las dificultades que tal delimitación plantea. Se trata, en concreto, de los artículos 2, 3 y 4, que conforman el Capítulo I (Ámbito subjetivo de aplicación), del Título I (*Transparencia de la actividad pública*) de la mencionada Ley. Aunque, ese Título I se refiere a la *actividad pública*, en los artículos que

²⁵ Entre las publicaciones más recientes del Prof. Fernández Ramos sobre la transparencia y el acceso a la información, podemos recordar ahora la siguientes: FERNÁNDEZ RAMOS, S., «Un análisis de los sujetos privados obligados a suministrar información en la Ley de transparencia», *Revista internacional de transparencia e integridad*, n.º 8, septiembre-diciembre de 2018; FERNÁNDEZ RAMOS, S. PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *El derecho al acceso a la información pública en España*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2017; FERNÁNDEZ RAMOS, S., «La transparencia pública: pasado, presente y futuro», cit., pp. 213-243. En este último trabajo, el autor trata acerca de las leyes de transparencia en España (*Vid.*, concretamente, las pp. 226-229) y pasa revista a lo que considera como algunas disfunciones de la Ley 19/2013 (*Vid.*, las pp. 229-232).

delimitan el ámbito *subjetivo de aplicación*, se incluyen también entidades no públicas, según cuanto ya dijimos anteriormente²⁶. El marco dibujado por Fernández Ramos resultó de gran interés para comprender mejor algunas de las limitaciones y carencias que la normativa vigente presenta y, a la vez, para valorar la importancia de contar con una ley en la materia, aunque sea una ley perfectible.

Seguidamente, tomó la palabra Emma Juaneda Ayensa, Profesora del Área de Organización de Empresas de la Universidad de La Rioja, especialista en temas de dirección de las organizaciones del tercer sector y en sistemas de gestión de la calidad en ese mismo ámbito. Bajo el título «Transparencia y retos actuales de la gestión de las entidades no lucrativas», abordó algunas problemáticas de carácter más general y no ceñidas a los aspectos jurídicos, contribuyendo así a enriquecer la reflexión sobre la transparencia en el ámbito de organizaciones sin ánimo de lucro. De entre las diferentes cuestiones tratadas, me limitaré a subrayar, en particular, sus observaciones acerca de la importancia que la transparencia juega en las entidades no lucrativas, en cuanto factor decisivo en orden a generar confianza tanto hacia su propio interior, como hacia fuera de ellas, de manera que la transparencia en el funcionamiento constituye un aspecto clave de su consolidación y expansión²⁷.

²⁶ *Vid.*, *supra*, notas 23 y 24.

²⁷ Sobre esta cuestión, cfr. JUANEDA AYENSA, E., «El Tercer Sector, una realidad heterogénea», en Gobierno de La Rioja, Instituto de Estadística de La Rioja (Eds.), *El sector no lucrativo de la economía social en La Rioja. Una primera aproximación*, Logroño, 2011, p. 28 (disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=468592>) [última consulta: 27/12/2018]. Por lo demás, en ese mismo estudio, la autora hace referencia a otro interesante aspecto de la transparencia, relacionado con la contribución que las entidades sin ánimo de lucro hacen al desarrollo económico y social: «La presencia del Tercer Sector en la economía y la sociedad no encuentra correspondencia ni en los procedimientos convencionales de evaluación de las realizaciones productivas, ni en la visibilidad estadística de la presentación agregada de la actividad económica. Urge diseñar criterios e instrumentos contables que capten los efectos externos y cuantifiquen la contribución de las OTS al desarrollo económico y social. Urge también adecuar los sistemas de Contabilidad Nacional, recogiendo las macromagnitudes de la Economía Social en tanto que sector institucional nuevo y diferenciado. A la transparencia y el rigor informativo exigibles de las instancias públicas, en el terreno estadístico, las entidades de la Economía Social deben responder con abierta disposición para brindar información y datos relevantes, combatiendo así manidas situaciones de opacidad» (Ibídem, p. 27). Esta otra dimensión conecta, al menos en parte, con algunos de los aspectos tratados por Carlos Delgado en su ponencia: cfr., DELGADO GARCÍA, C., «Exigencias de transparencia derivadas del sistema de asignación tributaria», publicado en este mismo vol. XXXV del *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* (interesa, en particular, el apartado 2. *Contribución de la Iglesia Católica a la sociedad*).

2.2 Segundo bloque de ponencias: financiación de las confesiones religiosas y transparencia

El segundo grupo de ponencias estuvo formado por tres intervenciones ya más directamente referidas al ámbito de la financiación de las confesiones religiosas. Los textos escritos de estas ponencias son precisamente los que, junto al presente artículo, se recogen en este volumen del *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* a modo de *Actas del Seminario*, según cuanto ya hemos indicado anteriormente.

El primero de dichos artículos es el firmado por Alejandro Torres Gutiérrez, Catedrático de la Universidad Pública de Navarra, autor de diversas publicaciones en materia de financiación de los grupos religiosos²⁸. Bajo el título «¿Límites? En la financiación de las confesiones religiosas en España: una asimetría de difícil encaje en los principios de laicidad y no discriminación», el autor hace un repaso amplio del modelo actualmente vigente de financiación de las confesiones religiosas, delineando algunos de los problemas que, a su juicio, dicho modelo presenta en el marco constitucional, auspiciando que en el futuro se camine hacia formas de completa y plena autofinanciación de las confesiones.

Desde la perspectiva de la transparencia –que es la que ahora nos ocupa– el análisis propuesto por Torres Gutiérrez conecta de manera directa con un elemento muy relevante, relacionado con la necesidad de «generar confianza», de la que antes hablábamos: la íntima conexión que en la actualidad existe entre transparencia y autofinanciación de las actividades sin ánimo de lucro, entre las que obviamente se hallan las de naturaleza religiosa. En ese contexto y en sintonía con el parecer de otro sector de la doctrina, el autor afirma lo siguiente:

«Coincidimos plenamente con ZALBIDEA en que la rendición de cuentas no se puede estudiar solo desde el punto de vista del efecto beneficioso de la información financiera en la recaudación, o en el grado de implicación de los miembros de una organización en el sostenimiento de la misma,

²⁸ Entre las numerosas publicaciones del autor sobre cuestiones relativas a la financiación de la Iglesia católica en España, se pueden recordar ahora, a título meramente ejemplificativo, las siguientes: TORRES GUTIÉRREZ, A. *Iglesia y fisco en la historia de España*, Universidad Complutense, 2000; Ídem, «La financiación de la Iglesia Católica en España», *Revista Española de Derecho Canónico*, 153 (2002) pp. 877-892; Ídem, «La asignación tributaria y la auto-financiación de las confesiones religiosas en España», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 13 (2007); Ídem, «Aspectos legales de la Financiación de las Confesiones Religiosas minoritarias en España y los Acuerdos de 1992», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 44 (2017); Ídem, «Las exenciones fiscales de la Iglesia Católica en el Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras en España y su incompatibilidad con la normativa europea sobre ayudas de Estado», *Quaderni di diritto e política ecclesiastica*, 25 (2017) 3, pp. 649-664.

desde el momento en que la transparencia se ha convertido en un objetivo de gobierno necesario para poder sostener las actividades sin ánimo de lucro en un momento financiero especialmente crítico, como puede ser el contexto de una crisis económica. También entendemos, al igual que el citado autor, que lo más importante no es determinar el porcentaje concreto de dicho aumento, sino ser conscientes de la conexión implícita que hay entre transparencia y mayores expectativas de autofinanciación de la Iglesia.»²⁹

Por lo demás, la actualizada y completa visión del panorama de la financiación de las confesiones religiosas en España que ofrece Torres Gutiérrez en su artículo, constituye, a mi juicio, un interesante trasfondo para las reflexiones en torno a la rendición de cuentas y la transparencia en este ámbito, de modo que su contribución resulta sumamente oportuna.

La segunda ponencia de este bloque centrado en las confesiones religiosas, fue la pronunciada por Carlos Delgado García sobre «Exigencias de transparencia derivadas del sistema de asignación tributaria», que también se recoge en este volumen del *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*. El autor, sacerdote de la Diócesis de Murcia, reúne la doble condición de especialista en materia de transparencia y buen conocedor de la praxis, lo que le sitúan en una privilegiada posición para abordar ese tema³⁰.

En el texto publicado, el autor comienza por ofrecer una justificación de las ayudas que recibe la Iglesia católica, subrayando la contribución que ésta hace a la sociedad. Después, en un segundo momento, examina las distintas fuentes de financiación de la Iglesia, con especial atención al modelo de la asignación tributaria y a su aplicación en la práctica. Lo hace precisamente desde el punto de vista de la transparencia y las exigencias en materia de rendición de cuentas a las que la Iglesia se encuentra sometida, en tanto que perceptora de fondos públicos. En este marco, el autor se ocupa también del lla-

²⁹ TORRES GUTIÉRREZ, A., «¿Límites? En la financiación de las confesiones religiosas en España...», cit., apartado 1.3. *Valoración crítica del modelo de cooperación económica directa*. La monografía a la que se refiere el autor es la ya antes citada de: ZALBIDEA, D., *La rendición de cuentas en el ordenamiento canónico: transparencia y misión*, Pamplona, 2018.

³⁰ El autor es doctor en Derecho por la Universidad de Murcia, con una tesis sobre: *Innovación, tecnología y administración pública: especial referencia a los servicios públicos de empleo* (disponible en *Digitum: Repositorio Institucional de la Universidad de Murcia*, 'http://hdl.handle.net/10201/51998' [fecha última consulta: 27/11/2018]), en la que dedica las pp. 359-375 a la problemática de la transparencia y el buen gobierno. Es Consejero del *Consejo de Asuntos Económicos Diocesanos* de la Diócesis de Murcia, en la que se ocupa también de gestionar la protección de datos y el *Portal de la Transparencia*. Además, en estos últimos años, ha impartido cursos de formación en la *Escuela de Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, sobre la Ley de Protección de Datos y sobre la Ley de Transparencia.

mado *Fondo Común Interdiocesano*, en cuanto instrumento mediante el cual se estructura la distribución de la asignación tributaria en las Diócesis y otras entidades de la Iglesia en España.

En su estudio, Delgado García dedica un apartado específico a tratar de la fiscalización de la Iglesia Católica por el Tribunal de Cuentas, cuestión que reviste un especial interés, ya que se trata de un problema delicado y novedoso, a la vez, no exento de dificultades e incertidumbres. Para este autor, aun siendo claro que la Iglesia católica está sujeta a ciertas formas de control público (si se dan las condiciones que la legislación señala y de las que ya antes hablamos), no queda del todo claro, sin embargo, qué es concretamente lo que el Tribunal de Cuentas tiene intención de fiscalizar o controlar. A este respecto, afirma lo siguiente:

«Las Confesiones Religiosas son beneficiarias de recursos públicos y por tanto se han de encontrar sometidas a un control también público. Sin embargo, parece ser que lo que interesa es la cuantificación del valor económico de las bonificaciones y exenciones fiscales, más que el hecho en sí tratado de mostrar con total transparencia (la justificación y el destino de los recursos públicos obtenidos), siendo dicha cuantificación independiente del proceso de transparencia con el que se pretende vincular, puesto que, en definitiva, se trata de datos que ya obran en poder de la propia Administración. ¿No se trataría más bien de una falta de transparencia en la gestión de la información que obra en cada uno de los niveles Administrativos, más que una falta de transparencia en la actuación de la Iglesia?»³¹

En mi opinión, estamos ante un artículo que presenta algunos puntos de coincidencia con los expuestos por Torres Gutiérrez, pero aportando, a la vez, perspectivas y puntos de vista distintos, con una mayor profundización en el sistema de la asignación tributaria y en las exigencias de transparencia que de dicho sistema derivan para la Iglesia católica por razón de los fondos que recibe.

Finalmente, Aurora Fernández García, Responsable de administración y gestión de proyectos de la Fundación Pluralismo y Convivencia, cerró este segundo bloque de ponencias, con una intervención sobre «La Fundación Pluralismo y Convivencia. Ayudas públicas y transparencia». El texto de esta ponencia, al igual que en los dos casos anteriores, se publica también en este volumen del *Anuario*. En su estudio, la autora hace una completa exposición de las ayudas que concede la mencionada Fundación, en el marco de sus objetivos y líneas

³¹ DELGADO GARCÍA, C., «Exigencias de transparencia derivadas del sistema de asignación tributaria», cit., apartado 6. *La fiscalización de la Iglesia Católica por el Tribunal de Cuentas*.

de actuación, explicando además, con cierto, detalle los procedimientos de gestión de tales ayudas, así como de su justificación, seguimiento y evaluación, con arreglo a la normativa aplicable, en particular la Ley General de Subvenciones³².

Por otro lado, Fernández García dedica todo un amplio apartado de su estudio a tratar acerca de lo que denomina «Compromisos de la Fundación con la transparencia», poniendo de relieve que tales compromisos derivan de su doble condición de *fundación* y de *ente público*:

«La Fundación tiene un doble compromiso con la transparencia como entidad perteneciente al sector fundacional, por un lado, y sector público por otro. Como fundación debe favorecer la transparencia y la comunicación, reflejando de forma clara y eficiente, los aspectos más relevantes sobre su organización y desempeño, hacia sus beneficiarios y a la sociedad en general, a través de los medios a su alcance. Como ente dependiente del sector público estatal, está obligada a facilitar una información clara y precisa sobre sus fines, actividades, y la forma en que aplican sus recursos.»³³

En ese contexto, la autora explica cómo la Fundación Pluralismo y Convivencia hace públicas en su página web, tanto la composición de sus órganos de gobierno (Patronato, Junta Rectora y Comité Asesor), como las personas que integran su equipo de gestión, así como los Estatutos por los que se rige. Explica también cómo da a conocer, a través de la Base de Datos Nacional de Subvenciones, las convocatorias anuales de sus diferentes líneas de subvenciones y las correspondientes resoluciones de concesión de esas ayudas. Finalmente, expone los diversos mecanismos de control a los que están sujetas las cuentas anuales de la Fundación: no solo son sometidas a la aprobación de su Patronato, sino que son también objeto de una auditoría externa –que alcanza también a la gestión de la entidad y, en particular, a las ayudas concedidas– sin olvidar que esas mismas cuentas son, además, supervisadas por la Intervención General de la Administración del Estado y que pueden ser objeto de control por el Tribunal de Cuentas³⁴.

³² Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. De acuerdo con lo que señala el *Preámbulo* de esta ley, la transparencia aparece como uno de sus principios clave y de ahí la obligación, para las entidades públicas, de hacer públicas las subvenciones que concedan. Por otro lado, en aras de una mayor eficacia, dicha ley establece también un sistema de seguimiento de las subvenciones que incluye un control y evaluación de los objetivos perseguidos.

³³ FERNÁNDEZ GARCÍA, A., «La Fundación Pluralismo y Convivencia. Ayudas públicas y transparencia», publicado en este mismo vol. XXXV del *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* (la cita textual está tomada del primer párrafo del apartado 3. *Compromisos de la Fundación con la transparencia*).

³⁴ *Ibidem*.

En mi opinión, el artículo de Fernández García, aun teniendo una finalidad principalmente descriptiva, resulta de mucho interés en el ámbito que ahora nos ocupa, precisamente porque muestra el nivel de intensidad que pueden llegar a alcanzar las exigencias de transparencia en el caso de una entidad pública –como es la Fundación Pluralismo y Convivencia– ofreciendo así parámetros de comparación con las exigencias que podría resultar aplicables a las confesiones religiosas que, obviamente, no tienen esa naturaleza.

2.3 Mesa redonda: la transparencia desde el interior de las confesiones religiosas

Para la última sesión del Seminario, ya por la tarde, los organizadores optaron por el formato de la mesa redonda. El propósito de esa última parte era abrir un espacio para poder conocer, desde dentro, la visión que tienen las confesiones religiosas de la transparencia y también como momento para intercambiar ideas y experiencias sobre cómo fomentar en ellas la cultura de la transparencia, sobre objetivos a perseguir, medios que se podrían emplear y eventuales dificultades para avanzar en esa dirección.

Para ello, se contó con la participación de tres ponentes: Riay Tatory Bakry, Presidente de la Comisión Islámica de España; Carolina Bueno Calvo, Responsable del Servicio Jurídico de la Federación de Entidades Religiosas de España; y Ester Martín Domínguez, Directora de la Oficina de Transparencia de la Conferencia Episcopal Española. Como moderador de la sesión actuó quien firma el presente artículo.

Esta última sesión se desarrolló en dos partes: una primera, en la que cada uno de los ponentes dispuso de unos diez minutos para una intervención inicial acerca del tema propuesto; y, una segunda, en la que se dio paso al diálogo entre los ponentes, abierto también a preguntas e intervenciones de los presentes. Para hacer más fructíferas las intervenciones iniciales y el diálogo entre los participantes, yo mismo preparé y envié a los ponentes, en mi calidad de moderador, un *Documento de Trabajo*, en el que se recogían una serie de temáticas que consideraba de interés y que se podrían abordar en el curso de la mesa redonda, si así lo deseaban. Las principales cuestiones contenidas en ese documento eran las siguientes:

a) La importancia de la transparencia en las organizaciones religiosas, en orden a una adecuada percepción social del fenómeno religioso en general, dentro de una sociedad cada vez más mediática y también más secularizada.

b) La relación o el papel que la transparencia pueda tener en relación con la transmisión del mensaje y la difusión de los valores propios de cada confesión religiosa (es decir *ad extra*), así como en las relaciones con sus propios fieles (es decir, *ad intra*).

c) Si la normativa civil en esa materia podría ser vista o no como una ocasión o, incluso como una ayuda o estímulo para mejorar la transparencia en las confesiones religiosas.

d) Si sería posible y conveniente establecer mecanismos o cauces de colaboración con el Estado en materia de transparencia y, en tal caso, sobre qué ámbitos en particular.

De las intervenciones de los ponentes, el aspecto que considero más importante destacar en este momento, es su coincidencia a la hora de subrayar la importancia de la transparencia para las confesiones religiosas, así como el compromiso de trabajar, dentro de las posibilidades y de límites de sus respectivas instituciones, por avanzar en ese campo.

Así, el Presidente de la CIE, tras exponer algunos datos acerca de la actual realidad del Islam en España y de la entidad que preside, puso particular empeño en destacar que la transparencia resulta conforme con los valores islámicos, tanto en el ámbito económico, como en otros campos. Concretamente, recordó que existen numerosos pasajes del Corán, así como dichos del Profeta del Islam en los que se recomienda a los fieles una actitud que puede considerarse similar o equivalente a lo que hoy llamamos transparencia. Entre las referencias a medidas o iniciativas concretas en ese campo, el ponente mencionó la labor que, en ocasiones, se lleva a cabo desde la propia Comisión Islámica de España para asesorar y aconsejar a las comunidades islámicas en cuestiones relativas a su financiación. Mencionó, así mismo, algunas dificultades que, en ocasiones, han surgido en lo que se refiere a información sobre las contribuciones de los miembros fundadores de mezquitas –en su mayor parte autosuficientes, gracias a las aportaciones de los fieles– y la legislación española sobre protección de datos de carácter personal³⁵.

Por su parte, Bueno Calvo, también destacó la importancia que en la Federación de Entidades Evangélicas de España se da a la transparencia: por un lado,

³⁵ En la página Web de la Comisión Islámica de España, puede verse una reseña que se hace eco de la intervención de TATARY BAKRY en la Mesa redonda del Seminario sobre «Transparencia y financiación de las confesiones religiosas en España»: *Vid.* Islamedia, *Seminario de investigación: Transparencia y financiación de las confesiones religiosas en España*, 25/10/2018 (disponible en: '<http://comisionislamicadeespana.org/seminario-de-investigaci%C3%B3n-transparencia-y-financiaci%C3%B3n-de-las-confesiones-religiosas-en-espa%C3%B1a>') [fecha última consulta: 02/12/2018].

porque es una exigencia del propio funcionamiento interno de la Federación, que se apoya precisamente en la confianza que en ella depositan las entidades que la componen; por otro lado, porque es una vía para lograr la confianza de la sociedad y por entender que es una exigencia inexcusable de los tiempos en los que vivimos. En concreto, la ponente quiso señalar expresamente que FEREDE cumple con las exigencias de la Ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno, poniendo a disposición de toda persona interesada información institucional, organizativa y económica, y que promueve también que las Iglesias integradas en la Federación, se rijan por principios de transparencia y buen gobierno³⁶. En esta misma línea, recordó que FEREDE elabora y publica anualmente una *Memoria de Actividades y Servicios*, que incluye una completa información económica: el balance abreviado, la cuenta de resultados del año y un informe de auditoría de cuentas anuales³⁷.

Finalmente, Martín Domínguez señaló que la Ley de Transparencia ha supuesto, sin duda, un impulso para avanzar en este campo y fomentar una cultura de transparencia en la Iglesia católica en España. En este sentido, recordó que desde la Conferencia Episcopal Española se han ido adoptando diversas medidas, concebidas siempre de manera positiva, como una oportunidad de apertura y de rendición de cuentas, ajustándose a los estándares nacionales e internacionales en la materia. Entre esas medidas, algunas ya han sido objeto de atención en las páginas anteriores de este artículo –como el Portal de Transparencia o el Convenio

³⁶ De hecho, la página Web oficial de la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, cuenta con un enlace bien visible al apartado «Transparencia», con información en cuatro ámbitos: el *institucional*, donde se explica qué es FEREDE y los servicios que presta; el de la *normativa*, donde se recoge la legislación estatal más relevante para la entidad; el *organizativo*, donde además del organigrama de la Federación, sus distintos órganos (rectores y de representación y órganos por áreas de trabajo), figuran sus *Estatutos y Reglamento de Régimen Interno*; el *económico*, con información sobre subvenciones –en particular, las que FEREDE recibe de la Fundación Pluralismo y Convivencia, y la Memoria de Servicios y Actividades, que incluye la información económica como ya dijimos (*Vid.* <https://www.ferede.es/transparencia/> [fecha última consulta: 02/12/2018]).

³⁷ Al momento de escribir estas páginas, la última *Memoria* publicada era la correspondiente al año 2017: *Memoria de Servicios y Actividades. Informe económico. 2017* (disponible en: http://www.ferede.es/wp-content/uploads/2018/10/MEMORIA_FERED_2017.pdf [fecha última consulta: 30/12/2018]). La información económica ocupa las pp. 35-71, es decir casi la mitad de la Memoria de ese año 2017: informe de auditoría de cuentas anuales (*Vid.* pp. 35-38); balance abreviado al cierre del ejercicio 2017 (*Vid.* pp. 39-40) y cuenta de pérdidas y ganancias abreviada correspondiente al ejercicio terminado el 31 de diciembre de 2017 (*Vid.* p. 41); sigue, por último, la Memoria abreviada anual de FEREDE (*Vid.* pp. 42-71), con información sobre los siguientes aspectos: actividad de la entidad, bases de presentación de las cuentas anuales abreviadas, excedente del ejercicio, normas de registro y valoración, activo inmovilizado, existencias, activos financieros, pasivos financieros, usuarios y otros deudores de la actividad propia, beneficiarios acreedores, fondos propios, situación fiscal, ingresos y gastos, subvenciones y donaciones, información sobre aplazamientos de pago efectuados a proveedores en operaciones comerciales, liquidación presupuestaria de 2017 y el presupuesto para 2018.

con Transparencia Internacional España–, por lo que bastará recordar ahora otra de ellas: la publicación de una *Memoria Anual de actividades de la Iglesia católica en España*. Esta Memoria es elaborada por la *Oficina de Transparencia y rendición de cuentas de entidades canónicas de la Conferencia Episcopal Española*³⁸, que luego la somete a un proceso de revisión por una auditora independiente, como forma de garantizar la autenticidad de la información. En ella se recoge una síntesis de los datos cuantitativos más relevantes acerca de la financiación de la Iglesia en España y se explican brevemente otros aspectos, más cualitativos, sobre su actividad, pastoral, evangelizadora, educativa, cultural y asistencial³⁹.

En los párrafos precedentes no he pretendido pasar revista a todas las cuestiones tratadas en la Mesa redonda del Seminario. Me he limitado, tal y como señalé ya antes, a dejar constancia del aspecto que considero más relevante: la expresa mención que los tres participantes en la Mesa redonda del Seminario hicieron acerca de la importancia que, *en y desde* sus respectivas instituciones, se da a la transparencia, así como del compromiso de promoverla en la medida de sus posibilidades. A lo largo de la sesión, fueron también abordadas otras cuestiones, bien por propia iniciativa de los ponentes, bien a preguntas del moderador o de los participantes, pero ahora resultaría imposible mencionarlas todas, Es pues suficiente la breve reseña realizada, dejando ahora paso a unas reflexiones finales en perspectiva de futuro.

3. LAICIDAD POSITIVA, COOPERACIÓN CON LAS CONFESIONES RELIGIOSAS Y TRANSPARENCIA: UN CAMPO ABIERTO A LA REFLEXIÓN

Hoy día, la sociedad demanda transparencia cada vez en un mayor número de ámbitos. Esto vale, ante todo y especialmente, para el ámbito público, ya que

³⁸ Esta Oficina fue creada precisamente para impulsar el avance en el campo de la transparencia. Entre sus líneas de actuación, además de elaborar la citada *Memoria Anual de actividades de la Iglesia católica en España*, destacan las siguientes: fomentar prácticas de transparencia y buen gobierno en la Conferencia Episcopal y asesorar a las diócesis españolas en esa materia, en línea con lo dispuesto en la Ley 19/2013; desarrollar tareas de vigilancia económica y patrimonial, control y recepción de la rendición de cuentas de las entidades de la iglesia católica de ámbito nacional que estén bajo la dependencia de la Conferencia Episcopal. En el *Portal de Transparencia* de la Conferencia Episcopal Española, puede encontrarse más información sobre esta oficina: *Vid.* ‘<http://www.transparenciaconferenciaepiscopal.es/oficina.html>’ (fecha última consulta: 21/12/2018).

³⁹ En el momento de cerrar este artículo, la última Memoria publicada en el Portal de Transparencia es la correspondiente al año 2016, que se estructura en cinco partes: 1. Introducción; 2. La Iglesia en España; 3. Asignación Tributaria; 4. Actividad de la Iglesia; 5. Anexo (disponible en: ‘<http://www.transparenciaconferenciaepiscopal.es/pdf/MemoriaActividades2016.pdf>’ [fecha última consulta: 21/12/2018]).

los ciudadanos exigen no solo saber cómo se gestionan los recursos que las entidades públicas manejan, sino que desean también que se realice una seria tarea de fiscalización y de control, de forma que esos recursos se usen de manera eficaz y eficiente. Vale también, aunque con distinto alcance y medida, para otros ámbitos, entre los que se encuentra el de las confesiones religiosas. Si bien éstas no son en nuestro país entidades públicas, no puede negarse que ocupan una posición peculiar y que, al menos en cierta medida, sus actuaciones son portadoras de intereses que revisten un cierto carácter general⁴⁰. De ahí el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de cooperar con ellas y de ahí también que sean destinatarias de diversas formas de financiación pública, tanto directa como indirecta⁴¹.

Como hemos tenido oportunidad de señalar en diversos momentos a lo largo de este artículo, los diversos mecanismos de financiación de las confesiones religiosas han sido objeto de una intensa atención por parte de la doctrina científica de nuestro país. Pero, en cambio, las eventuales exigencias de transparencia que puedan derivarse de esas diversas formas de financiación —y, más ampliamente, de las diversas formas de cooperación con el Estado—, han sido un tema menos tratado. Estamos pues ante un terreno parcialmente nuevo, don-

⁴⁰ A este respecto, me parece oportuno traer a colación unas ponderadas palabras de RODRÍGUEZ BLANCO, que explican bien a qué quiero referirme cuando hablo de ese *interés general*: «Si las confesiones religiosas no tienen una personalidad jurídica pública, en el sentido de estatal o gubernamental, necesariamente se les debe atribuir una posición jurídica de Derecho privado. Para el Derecho estatal son entidades de naturaleza privada. De esta afirmación no cabe extraer la conclusión, como pretendió el liberalismo del último tercio del siglo XIX y de principios del siglo XX, de que las confesiones religiosas deben equipararse a las asociaciones privadas, deben carecer de un Derecho específico a ellas aplicable, y no pueden recibir ningún tipo de ayuda o cooperación de los poderes públicos para el cumplimiento de sus fines. La posición jurídica privada de las confesiones religiosas no está reñida con el reconocimiento de que sus actuaciones propias tienen *relevancia pública*, en el sentido de que revisten un *interés general* que debe ser reconocido, tutelado y promovido por la legislación estatal» (RODRÍGUEZ BLANCO, M., *Derecho y Religión. Nociones de Derecho Eclesiástico del Estado*, 2.^a ed., Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2018, p. 168. Los subrayados son míos).

⁴¹ Como es de todos sabido, el artículo 16.3 de la Constitución Española indica que «Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones». Por su parte, el artículo 7 de la Ley 7/1980 de Libertad Religiosa, conecta esa cooperación con el notorio arraigo de las confesiones religiosas en España y contempla expresamente la posibilidad de otorgar a éstas últimas determinados beneficios fiscales: «1. El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos Acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales. 2. En los Acuerdos o Convenios, y respetando siempre el principio de igualdad, se podrá extender a dichas Iglesias, Confesiones y Comunidades los beneficios fiscales previstos en el ordenamiento jurídico general para las Entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico».

de hay un amplio espacio para la reflexión. Una reflexión que permita profundizar de manera constructiva en diversas cuestiones. Sin ánimo de exhaustividad, me atrevo en este momento a señalar las siguientes:

1.º En qué medida las exigencias de la legislación vigente en materia de transparencia podrían afectar a las confesiones religiosas que reciben financiación pública, más allá de los supuestos contemplados por el artículo 3 de la Ley 19/2013.

2.º Si actualmente existen problemas, dificultades o carencias por lo que se refiere, en particular, a la transparencia en los supuestos de financiación directa de las confesiones religiosas.

3.º Si la transparencia en materia de cooperación de los poderes públicos con las confesiones religiosas –entendiendo esta cooperación en un sentido amplio, no limitada al ámbito económico– se ajusta hoy día a lo que la sociedad demanda o hay aspectos en los que podría mejorarse y, en tal caso, bajo qué formas o con qué medios.

4.º Si los organismos de las diversas administraciones públicas con competencias en materia de cooperación con las confesiones religiosas o en materia de gestión de la diversidad religiosa, están poniendo a disposición de la ciudadanía, la necesaria información sobre los aspectos institucionales, organizativos y de planificación.

5.º Qué medidas están adoptando las propias confesiones religiosas para incrementar sus niveles de transparencia y qué influencia puede tener esto en el ámbito de la cooperación con el Estado.

Por lo demás, y en sintonía con lo que otros autores han ya propuesto, creo que todo esto puede y debe hacerse desde una perspectiva constructiva y positiva, que no tome como punto de partida o como trasfondo, la desconfianza, la sospecha ni, menos aún, una visión negativa del fenómeno religioso. Esto último, en particular, resultaría poco conforme con el mandato constitucional de cooperación. En último término, tal mandato no deja de ser expresión de una actitud positiva del Estado respecto del ejercicio colectivo de la libertad religiosa, en sus diversas manifestaciones, introduciendo así la llamada laicidad positiva⁴².

⁴² Así lo señala, entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional 46/2001 de 15 de febrero: «[C]omo especial expresión de tal actitud positiva respecto del ejercicio colectivo de la libertad religiosa, en sus plurales manifestaciones o conductas, el art. 16.3 de la Constitución, tras formular una declaración de neutralidad (SSTC 340/1993, de 16 de noviembre, y 177/1996, de 11 de noviembre), considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener «las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones», introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o laicidad posi-

En este contexto de constructiva cooperación de las confesiones religiosas con el Estado en bien de sus fieles y de toda la sociedad, aquéllas deberían ser, sin duda, las primeras interesadas en implementar en su propio ámbito una cultura de la transparencia y de rendición de cuentas. Como hemos tenido oportunidad de apuntar –y como se desprende con más profundidad de los sucesivos artículos publicados en este volumen del *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*–, es evidente que aquéllas están avanzando en esa dirección. Por un lado, se están dotando de mecanismos de vigilancia y control dentro de su propio ámbito, en conformidad con la autonomía que nuestro Derecho les reconoce y sin perjuicio del estricto cumplimiento de la legislación general en materia de transparencia cuando les sea aplicable⁴³. Por otro lado, están tratando de convertir ese empeño en una ocasión para dar a conocer y transmitir toda la labor que realizan en nuestro país, incluida su labor social y educativa, contribuyendo así a mostrar la conveniencia y oportunidad de la cooperación del Estado con ellas, en beneficio de toda la ciudadanía.

Espero que los trabajos del Seminario de Investigación «Transparencia y financiación de las confesiones religiosas en España» y los artículos que ahora se publican, sean una contribución valiosa y un punto de partida para continuar avanzando por la senda de la transparencia, facilitando que los ciudadanos puedan comprender adecuadamente el sentido y la finalidad de la cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas –incluidas las diversas formas de financiación de la libertad religiosa, allí donde se verifiquen–, así como la importante labor que éstas últimas realizan en beneficio de toda la sociedad.

tiva que «veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales» (STC 177/1996)» (STC 46/2001, FJ 4).

⁴³ «Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas tendrán plena autonomía y podrán establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal...» (art. 6, Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa).