

ISSN: 0021-325X

# IUS CANONICUM

REVISTA DEL INSTITUTO MARTÍN DE AZPILCUETA  
FACULTAD DE DERECHO CANÓNICO  
UNIVERSIDAD DE NAVARRA

---

VOLUMEN 63  
NÚMERO 125

---

JUNIO 2023



Universidad  
de Navarra

---

# IUS CANONICUM

REVISTA SEMESTRAL DEL INSTITUTO MARTÍN DE AZPILCUETA / FACULTAD DE DERECHO CANÓNICO  
DE LA UNIVERSIDAD DE NAVARRA / PAMPLONA, ESPAÑA / FUNDADA EN 1961 / ISSN: 0021-325X  
JUNIO 2023 / VOLUMEN 63

---

## DIRECTOR / EDITOR

**Jorge Otaduy**  
UNIVERSIDAD DE NAVARRA  
jorotaduy@unav.es

---

## CONSEJO EDITORIAL EDITORIAL BOARD

**VOCALES**  
**Daniel Cenalmor**  
UNIVERSIDAD DE NAVARRA

**Alejandro González-Varas**  
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

**Julián Ros Córcoles**  
VICARIO JUDICIAL. ALBACETE

**Jorge Castro Trapote**  
UNIVERSIDAD DE NAVARRA

**Ana M<sup>a</sup> Vega Gutiérrez**  
UNIVERSIDAD DE LA RIOJA

**SECRETARIO**  
**Eduardo Flandes**  
UNIVERSIDAD DE NAVARRA  
eflandes@unav.es

---

## CONSEJO ASESOR / ADVISORY BOARD

**Nicolás Álvarez  
de las Asturias**  
UNIVERSIDAD ECLESIASTICA  
SAN DÁMASO, MADRID (ESPAÑA)

**Juan Ignacio Arrieta**  
PONTIFICIO CONSIGLIO PER I TESTI  
LEGISLATIVI, ROMA (CIUDAD DEL  
VATICANO)

**Geraldina Boni**  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA (ITALIA)

**Orazio Condorelli**  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI  
CATANIA (ITALIA)

**Myriam Cortés**  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA  
DE SALAMANCA (ESPAÑA)

**Thomas Duve**  
MAX PLANCK INSTITUTE FOR  
LEGAL HISTORY AND LEGAL  
THEORY (ALEMANIA)

**Brian Ferme**  
CONSIGLIO PER L'ECONOMIA,  
ROMA (CIUDAD DEL VATICANO)

**Alberto de la Hera**  
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE  
DE MADRID (ESPAÑA)

**Luis Navarro**  
UNIVERSITÀ PONTIFICIA DELLA  
SANTA CROCE, ROMA (ITALIA)

**Rafael Navarro-Valls**  
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE  
DE MADRID (ESPAÑA)

**María Elena Olmos**  
UNIVERSIDAD DE VALENCIA (ESPAÑA)

**Carmen Peña**  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS,  
MADRID (ESPAÑA)

**Helmut Pree**  
LUDWIG-MAXIMILIANS-UNIVERSITÄT,  
MÜNCHEN (ALEMANIA)

**María José Roca**  
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE  
DE MADRID (ESPAÑA)

**José María Vázquez  
García-Peñuela**  
UNIVERSIDAD INTERNACIONAL  
DE LA RIOJA (ESPAÑA)

**Ilaria Zuanazzi**  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI TORINO (ITALIA)

---

*Ius Canonicum* es una revista general de Derecho canónico y de Derecho eclesialístico. Publica artículos científicos sometidos a revisión por expertos relativos a todos los sectores del ordenamiento canónico así como también los textos legislativos promulgados por la Santa Sede, la actividad del DTL, y sentencias de los Tribunales de la Santa Sede, oportunamente comentados. Completan cada volumen la sección de recensiones y de crónicas de jurisprudencia, de legislación y de reuniones científicas.

*Ius Canonicum* is a journal of canon law and ecclesiastical law which publishes peer-reviewed articles written by experts on all matters relating to canon law and the legislative texts issued by the Holy See, the actions of the DTL, and the sentences handed down by the tribunals of the Holy See, annotated as appropriate. The final section of each edition comprises a set of reviews and reports on jurisprudence, legislation and academic congresses.

---

**Redacción y Administración**  
Instituto «Martín de Azpilcueta»  
Universidad de Navarra  
31009 Pamplona (España)  
T 948 425600  
F 948 425633  
spublicaciones@unav.es  
www.unav.es/ima

**Suscripciones**  
spublicaciones@unav.es

**Edita**  
Servicio de Publicaciones  
de la Universidad de Navarra

---

**Precios 2023**

**Edición impresa + electrónica (España):**

- Individual: 57 €
- Institucional: 85 €

**Edición impresa + electrónica (Internacional):**

- Individual: 70 €
- Institucional: 100 €

**Edición electrónica:**

- Individual: 35 €
- Institucional: 70 €

**Fotocomposición**  
NovaText

**Imprime**  
Printheus

D.L. NA 197-1961

**Periodicidad**  
Semestral  
Junio y diciembre

**Tamaño** 170 x 240 mm

---

***Ius Canonicum* figura en los siguientes índices y bases de datos:**

- SCOPUS.
- ESCI (Emerging Sources Citation Index).
- HEINONLINE.
- ERIH Plus (European Reference Index for the Humanistics and Social Sciences).
- CNKI (China National Knowledge Infrastructure).
- ACADEMIC SEARCH COMPLETE (EBSCO).
- FRANCIS (Institute d'Information Scientifique, Centre National de la Recherche Scientifique, FR).
- PERIODICAL INDEX ONLINE (Pro-Quest, GB).
- ISOC, CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES (Centro de Ciencias Humanas y Sociales del CSIC, ES).
- CANON LAW ABSTRACTS (Canon Law Society of Great Britain and Ireland).
- RELIGIOUS AND THEOLOGICAL ABSTRACTS (William Sailer, USA).
- DIALNET (Universidad de La Rioja, ES).
- ATLA Religion Database.

***Ius Canonicum* figura en los siguientes rankings y clasificaciones de revistas:**

- Sello de Calidad FECYT (Fundación española para la ciencia y la tecnología), renovado en 2021.
- RESH (Sistema de valoración integrada de revistas españolas de Humanidades y Ciencias Sociales).
- CIRC (Clasificación integrada de revistas científicas).
- CARHUS Plus Agència de Gestió d'Adjuts Universitaris y de Rèerca.
- IN-RECJ (Índice de impacto de las revistas españolas de ciencias jurídicas).
- DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas).
- Directorio y Catálogo LATINDEX (Sistema regional de información en línea para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal).

---

El contenido de *Ius Canonicum* es accesible en formato electrónico en el sitio web de la revista (<https://revistas.unav.edu/index.php/ius-canonicum>) y en Dadun, repositorio de la Universidad de Navarra (<http://dadun.unav.edu/handle/10171/3218>), con un periodo de embargo para los números más recientes.

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados por la revista son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

---

# IUS CANONICUM

JUNIO 2023 / VOLUMEN 63



## ESTUDIOS SOBRE LA CONSTITUCIÓN APOSTÓLICA *PRAEDICATE EVANGELIUM*

Eduardo BAURA

**El ejercicio de la potestad de la Curia Romana a la luz de la *Praedicate Evangelium* y el derecho de los fieles al buen gobierno** 9-45  
*The Exercise of Power in the Roman Curia in Light of Praedicate Evangelium and the Right of the Faithful to Good Governance*

Massimo DEL POZZO

**La Curia romana y el principio de subsidiariedad** 47-97  
*The Roman Curia and the Principle of Subsidiarity*

Mirian M. CORTÉS DIÉGUEZ

**Composición de la Curia romana, participación de fieles laicos e idoneidad para el servicio** 99-140  
*Composition of the Roman Curia, Involvement of the Lay Faithful and Suitability for Service*

## OTROS ESTUDIOS

Marc TEIXIDOR

**La posible y necesaria perentoriedad de los plazos de apelación contra una sentencia *pro vinculo*** 143-180  
*The Possible and Necessary Peremptory Nature of Appeal Time Limits on pro vinculo Judgements*

María Olaya GODOY VÁZQUEZ

**Proyección de la transparencia sobre las confesiones religiosas** 181-224  
*Promoting Transparency in Religious Denominations*

José María MARTÍN HUMANES  
*Solamente está sujeta al marido la que sin dote se recibe. La dote canónica y la mujer casada en la tradición legal hispánica* 225-279  
*A Woman with a Dowry is not Subject to her Husband. Married Women and the Canonical Dowry the Hispanic Legal Tradition*

Alberto DE LA HERA  
*Origen y fundamentos de la Escuela de Pedro Lombardía* 281-313  
*Origins and Foundations of the School of Pedro Lombardía*

Rosa María Emilia PALAVERA  
*Plasmar el derecho mediante compliance. Otra forma de defender la humanidad del sistema penal* 315-365  
*Forging the Law by Compliance. Another Way to Defend the Humanity of the Penal System*

---

## COMENTARIOS Y NOTAS / COMMENTS AND NOTES

Orazio CONDORELLI  
*Ius commune, justicia y bien común: un legado para la tradición jurídica occidental* 369-379  
*Ius commune, Justice and the Common Good: A Legacy for the Western Legal Tradition*

Supremo Tribunal de la Signatura Apostólica. Sentencia sobre el ejercicio del ministerio sacerdotal, de 26 de enero de 2019 381-400

Rafael RODRÍGUEZ-OCAÑA  
*Limitaciones al ejercicio del ministerio tras sentencia absolutoria* 401-409

---

## CRÓNICAS / NEWS DIGEST

Joaquín SEDANO  
*Crónica de Derecho canónico de 2022* 413-438

---

## NUEVAS VOCES DEL DGDC / NEW ENTRIES IN THE DGDC

Miquel DELGADO GALINDO  
*Dicasterio para los Laicos, la Familia y la Vida* 441-447

---

## BIBLIOGRAFÍA / BOOK REVIEWS

### RECENSIONES

- ARRIETA, J. I., *Derecho del Estado Vaticano* (J. OTADUY) 451-456
- CATALÁ RUBIO, S. – MARTÍ SÁNCHEZ, J. M<sup>a</sup> (coords.), *Comunidades de consagrados en las diversas tradiciones religiosas* (G. NÚÑEZ) 456-459
- D'AVRAY, D. L., *Papal Jurisprudence, 385-1234. Social Origins and Medieval Reception of Canon Law* (N. ÁLVAREZ DE LAS ASTURIAS) 459-463
- DEL POZZO, M., *Il proceso matrimoniale più breve davanti al Vescovo* (M<sup>a</sup> del M. MARTÍN GARCÍA) 463-469
- DEL POZZO, M., *La disciplina del clero. Virtualità e criticità nella società secolarizzata* (G. NÚÑEZ) 469-475
- ERRÁZURIZ, C. J., *Chiesa e diritto. Saggi sui fondamenti del diritto nella Chiesa* (J. CASTRO TRAPOTE) 475-481
- FANTAPPIÈ, C., *Metamorfosi della sinodalità. Dal Vaticano II a papa Francesco* (A. VIANA) 481-485
- LEYRA-CURIÁ, S., *Participación política y derecho a la objeción de conciencia al aborto* (J. OTADUY) 486-490
- LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, Á., *Dignidad humana, derecho de asilo y factor religioso* (S. CAÑAMARES ARRIBAS) 490-496
- SIMÓN YARZA, F., *Ley natural y realismo clásico. Una defensa* (J. CASTRO TRAPOTE) 497-501
- SZABÓ, P. – FRANKÓ, T. (a cura di), *Sacrorum canonum scientia: radici, tradizioni, prospettive. Studi in onore del cardinale Péter Erdö per il suo 70<sup>o</sup> compleanno* (A. DE LA HERA) 501-507

---

# Proyección de la transparencia sobre las confesiones religiosas

## *Promoting Transparency in Religious Denominations*

RECIBIDO: 6 DE SEPTIEMBRE DE 2022 / ACEPTADO: 14 DE DICIEMBRE DE 2022

---

**María Olaya GODOY VÁZQUEZ**

Profesora Ayudante Doctor  
Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Derecho. Madrid  
orcid 0000-0002-9775-1139  
olagodoy@ucm.es

**Resumen:** La transparencia es uno de los principales retos que afrontan las confesiones religiosas, puesto que deben explicar su misión y el uso de los bienes materiales requeridos para llevarla a cabo, sujetas a una normativa que no contempla su singularidad. La amplia autonomía de organización que el ordenamiento jurídico les reconoce no puede esgrimirse como argumento para eludir el cumplimiento de las obligaciones legales establecidas en materia de transparencia, sin perjuicio de su invocación para adecuar o flexibilizar el cumplimiento de alguna obligación en concreto que les resulte de dudosa o difícil aplicación. El objeto de este estudio es analizar la sujeción de las confesiones religiosas a las obligaciones de transparencia y presentarlas como una herramienta positiva y favorable que otorga a las confesiones religiosas la oportunidad de explicar su misión; difundir su mensaje; publicitar el abanico de actividades que desarrollan; y demostrar que, en el ejercicio de su misión, la dimensión económica tiene un carácter meramente instrumental.

**Palabras clave:** Transparencia, Información, Confesiones religiosas.

**Abstract:** Transparency is one of the main challenges faced by religious groups, since they must explain their mission and the use of the resources required to carry it out, while subject to rules and regulations that do not take their distinctive nature into account. The wide-ranging autonomy in organizational terms recognized under the law cannot be used as an argument to avoid compliance with legal obligations in relation to transparency, although it may well be invoked to adapt or make compliance with certain specific requirements more flexible. The purpose of this study is to present transparency as a positive tool that enables religious denominations to explain their mission, spread their message, publicize the range of activities they undertake, and show how the financial dimension is a merely instrumental aspect of the exercise of their mission.

**Keywords:** Transparency, Information, Religious Denominations.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Consideraciones previas. 2.1. *Posición de la sociedad española ante el factor religioso y percepción ciudadana sobre las confesiones religiosas*. 2.2. *Relevancia de la transparencia en la sociedad actual y evolución del principio de transparencia en España*. 3. Las confesiones religiosas como sujetos pasivos de la ley de transparencia. 3.1. *Reglas para determinar la condición de sujeto pasivo: los niveles de transparencia*. 3.1.1. *Primer nivel: sujetos de índole pública*. 3.1.2. *Segundo nivel: entidades privadas de distinta naturaleza jurídica*. 3.1.3. *Tercer nivel: cláusula residual*. 3.2. *El nivel de transparencia de las confesiones religiosas*. 4. La sujeción de las confesiones religiosas a las obligaciones en materia de transparencia. 4.1. *La información pública*. 4.1.1. *Información institucional, organizativa y de planificación*. 4.1.2. *Información de relevancia jurídica*. 4.1.3. *Información económica, presupuestaria y estadística*. 4.2. *La publicidad activa*. 4.3. *Imposición a las confesiones religiosas de obligaciones concretas en materia de publicidad activa*. 4.3.1. *La interpretación de la Conferencia Episcopal Española (CEE) sobre el alcance de la Ley de Transparencia para las instituciones religiosas*. 4.3.2. *La interpretación del CTBG sobre el alcance de las obligaciones de transparencia de las entidades privadas*. 4.4. *Autonomía de las confesiones religiosas y cumplimiento de las obligaciones legales en materia de publicidad activa*. 5. Reflexión final.

## 1. INTRODUCCIÓN

La transparencia es uno de los principales retos que afrontan las confesiones religiosas<sup>1</sup>, puesto que se encuentran sujetas a una normativa que no contempla su singularidad<sup>2</sup>. Sin embargo, la interpretación del régimen establecido puede constituir una oportunidad para

<sup>1</sup> Señala Palomino que bajo la denominación confesiones religiosas «han quedado englobadas todas aquellas agrupaciones organizadas con fin religioso que gozan de estabilidad y arraigo suficiente para que el Estado pueda reconocerles relevancia civil». R. PALOMINO LOZANO, *Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas: el concepto legal de confesión religiosa en la LOLR y en la doctrina*, Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado 19 (2009) 4.

<sup>2</sup> Destaca Llaquet de Entrambasaguas que las confesiones son entidades privadas con una relevancia pública significativa para el Estado, y esa singularidad es lo que justifica que se les otorgue un régimen especial y diferenciado del asociativo común. J. L. LLAQUET DE ENTRAMBASAGUAS, *Transparencia e Islam en España: indicadores de transparencia en los portales web institucionales de los musulmanes*, en J. GONZÁLEZ AYESTA (coord.), *La transparencia y su aplicación a las confesiones religiosas en España*, Comares, Granada 2020, 122-123.

recuperar la legitimidad que tuvieron hace años en el debate público, pero que hoy no goza de un reconocimiento pacífico<sup>3</sup>.

La complejidad de la sociedad de la información exige que entidades, organizaciones e instituciones públicas y privadas expliquen sus fines y funciones, y hagan públicos los medios que emplean para conseguirlos; exigencia que se incrementa cuando son perceptoras de ayudas o de financiación pública. En este contexto, la demanda social se ha extendido a las confesiones que, en la línea descrita, deben explicar su misión y el uso de los bienes materiales requeridos para llevarla a cabo<sup>4</sup>.

La implantación de la transparencia no está exenta de dificultades<sup>5</sup>. Requiere un cambio de mentalidad; movilizar recursos económicos; incorporar profesionales especializados; implicar a responsables de distintas áreas; construir una imagen corporativa coherente; implantar una política de comunicación proactiva; y la responsabilidad para no utilizarla como una herramienta que disimule o encubra la realidad. Pese a estos inconvenientes, las confesiones deben interpretarla en clave positiva. A través de esta técnica tienen la oportunidad de explicar su misión; difundir su mensaje; publicitar el abanico de actividades que desarrollan; y demostrar que, en el ejercicio de su misión, la dimensión económica tiene un carácter meramente instrumental, puesto que no persiguen la obtención de un beneficio.

El objeto de este estudio es presentar la transparencia como una herramienta favorable a las confesiones, y no como una losa pesada que dificulte su misión.

## 2. CONSIDERACIONES PREVIAS

La defensa de la transparencia como técnica positiva requiere un análisis previo del contexto. Es importante conocer la evolución de la so-

<sup>3</sup> V. CAMPS I CERVERA, *Laicidad y religión. ¿Somos laicos? Diecisiete miradas sobre la laicidad*, Fundación Ferrer Guardia, La Lluvia, Barcelona 2013, 55-64.

<sup>4</sup> J. GONZÁLEZ AYESTA, *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”*, Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado 35 (2019) 26.

<sup>5</sup> M. SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, *El “día después” de la Ley de transparencia*, Revista Jurídica de Castilla y León 33 (2014) 1-20.

ciudad española ante el hecho religioso, y la imagen que tienen los ciudadanos de las confesiones en la actualidad. Y es imprescindible ser conscientes de la importancia que ha adquirido la transparencia en la sociedad de la información, y de cómo ha evolucionado su tratamiento jurídico.

### 2.1. *Posición de la sociedad española ante el factor religioso y percepción ciudadana sobre las confesiones religiosas*

El banco de datos elaborado y publicado por el Observatorio del pluralismo religioso en España<sup>6</sup> se centra en dos cuestiones: el análisis de las creencias religiosas de la población residente en España, y la evolución que han experimentado esas creencias en la última década.

Los datos que están a disposición sobre la posición de la sociedad española ante el factor religioso pueden clasificarse en cuatro bloques, y arrojan los resultados que seguidamente se detallan.

Sobre la *pertenencia religiosa*: el 64,8% se declara católico (de este porcentaje un 30,5% se declara no practicante), el 28,6% no pertenece a ninguna confesión (de este porcentaje el 17,2% se declara no creyente y el 11,4% se declara ateo), el 3,3% musulmán, el 1,9% protestante (de este porcentaje un 1% se declara católico ortodoxo y un 0,3% se declara Testigo de Jehová), un 0,3% budista, un 0,2% perteneciente a otra religión y el 0,9% restante no contesta a la pregunta.

Sobre el *grado de religiosidad*: un 0,3% se declara extremadamente religioso, un 6,3% muy religioso, un 28,8% más bien religioso, un 22,4% ni religioso ni no religioso, un 18,2% más bien no religioso, un 13,1% nada religioso, un 9,7% extremadamente no religioso y el 1,1% restante no contesta a la pregunta.

Sobre la *observancia y práctica de la religión*: un 13,4% declara que reza una vez al día, un 4,5% una vez a la semana, un 2,6% una vez al mes, un 3,5% una vez al año y un 42,5% no reza nunca; un 3,1% declara que asiste a oficios religiosos una vez al día, un 11,6% una vez a la semana, un 4,6% una vez al mes, un 3,3% una vez al año y un 49,7%

<sup>6</sup> El Observatorio elabora su banco de datos utilizando los resultados procedentes de los tres estudios sobre religión y religiosidad realizadas por el CIS: estudio 2301 de 1998, estudio 2776 de 2008 y estudio 3194 de 2018. El Banco de datos puede consultarse en <https://observatorioreligion.es/banco-de-datos>. [Fecha última consulta 06.06.2022].

no lo hace nunca; un 2,3% declara que participa en actividades de tipo religioso una vez a la semana, un 1,9% una vez al mes, un 4,5% una vez al año y un 74,3% no lo hace nunca.

Y sobre el *sentimiento de espiritualidad*: un 16,2% se declara seguidor de una religión e interesado en lo sagrado o lo sobrenatural, un 33,8% se declara seguidor de una religión pero no se considera una persona espiritual interesada en lo sagrado o lo sobrenatural, un 15,8% manifiesta que no es seguidor de una religión pero se considera una persona espiritual interesada en lo sagrado o lo sobrenatural, un 30,1% manifiesta que ni es seguidor de una reunión ni se considera una persona espiritual interesada en lo sagrado o lo sobrenatural y el 4,2% restante no contesta a la pregunta.

Con relación a la segunda cuestión, el análisis de los datos refleja que las creencias religiosas de la sociedad española han evolucionado de la siguiente manera: se ha producido un descenso de la población que se declara católica (que pasa de un 84,7% en el año 2000 a un 61,4% en el año 2021); y se ha producido un incremento del porcentaje de población que se declara atea (que pasa del 3,5% al 13%), no creyente (que sube del 9% al 21,2%), o perteneciente a otra confesión (que se incrementa del 1,1% al 2,6%).

En síntesis, cabe concluir que la secularización de la sociedad, unida a la consolidación de la pluralidad religiosa que se ha visto favorecida por los movimientos migratorios<sup>7</sup>, han configurado un panorama que presenta los siguientes rasgos característicos: declive de la religiosidad entre la población general e incremento sostenido de la irreligiosidad en sus diferentes formas; retroceso progresivo de la población que se declara católica; aumento exponencial de la población que declara pertenencia a una religión diferente a la católica; y falta de coherencia entre la población que se declara religiosa y la práctica efectiva de la religión. Pese a todo, un porcentaje relevante de la población (50,3%<sup>8</sup>) sigue declarando que el hecho religioso es importante para su vida.

<sup>7</sup> M<sup>a</sup> J. ROCA FERNÁNDEZ, *Migración y gestión del pluralismo religioso*, en J. M<sup>a</sup> PORRAS RAMÍREZ (dir.), *La inclusión de los migrantes en la Unión Europea y España: Estudios de sus Derechos*, Aranzadi 2021, 119-122.

<sup>8</sup> CIS, Estudio 3194 de 2018, pregunta 1, puede consultarse en <https://www.cis.es/cis/encuestas/estudios/estudio=14366>. [Fecha última consulta 06.06.2022].

La constatación de este hecho contrasta con dos aspectos: en primer lugar, la percepción negativa o muy negativa que una amplia mayoría social manifiesta tener de las confesiones en general<sup>9</sup>; y, en segundo lugar, la pérdida de confianza ciudadana en la labor realizada por las mismas<sup>10</sup>.

Bajo el epígrafe “confianza institucional” el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) solo somete a la Iglesia católica a la valoración de los ciudadanos<sup>11</sup>. Los resultados del último sondeo señalan que merece un grado de confianza bajo (26,4%) convirtiéndose, en términos comparativos, en la segunda institución peor valorada de toda la serie, solo por detrás de los partidos políticos (14,7%)<sup>12</sup>. La desconfianza ciudadana se incrementa respecto de los representantes de la jerarquía eclesial, cuya aprobación desciende en el caso de los obispos hasta el 20,1%<sup>13</sup>. La percepción cambia radicalmente cuando se somete a valoración la obra social de la Iglesia<sup>14</sup>. “La organización católica Cáritas” alcanza un nivel de aprobación del 79,8%, muy próximo al que reciben el resto de ONGs (80,1%), y superior al otorgado a “Los servicios sociales municipales” (69,7%)<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> Sobre la mala reputación de las confesiones, E. PRADO RUBIO, *Pluralismo y participación de confesiones religiosas en la televisión*, Auctoritas, Revista on-line de Historiografía en Historia, Derecho e Interculturalidad 3 (2018) 28 y 29.

<sup>10</sup> VIII Informe FOESSA, Documento de trabajo 1.3, junio 2019, puede consultarse en <https://www.foessa.es/viii-informe.pdf>. [Fecha última consulta 20.06.2022].

<sup>11</sup> La Iglesia católica es la única confesión que se incluye en los sondeos del CIS. No se explica cuál es el motivo que justifica esta inclusión junto a instituciones del Estado (p. ej.: el Parlamento). Tal vez la justificación pueda encontrarse en su condición de confesión mayoritaria, o en la mención específica que hacia ella se recoge en el art. 16.3 de la CE. No obstante, como señala Roca Fernández con relación a otro asunto, cabría plantearse si, en este caso, la interpelación sobre esta única confesión podría suponer una lesión del principio de neutralidad del Estado en materia religiosa y de no discriminación por motivos religiosos. M<sup>a</sup> J. ROCA FERNÁNDEZ, *Investigación de los abusos de menores por clérigos a través de una Comisión Parlamentaria de Investigación, un Informe del Defensor del Pueblo y la actuación de la Fiscalía General del Estado*, *Ius Canonicum* 6 (2022) 403.

<sup>12</sup> CIS, Estudio 3194 de 2018, cit., pregunta 35.

<sup>13</sup> CIS, Estudio 3194 de 2018, cit., pregunta 42.

<sup>14</sup> La “acción social” es común a la mayor parte de las confesiones, como así se recoge en el VIII Informe FOESSA, cit.

<sup>15</sup> CIS, Estudio 3194 de 2018, cit., pregunta 56.

Este reconocimiento que se otorga a la importancia de la labor social de la Iglesia católica y, por extensión, del resto de confesiones, no mejora la percepción que los ciudadanos tienen de las mismas<sup>16</sup>. Como destacan algunos autores, las confesiones tienen mala reputación<sup>17</sup>, y son percibidas por una amplia mayoría social como fuente generadora de conflictos<sup>18</sup>. Entre los hechos o circunstancias que contribuirían a reflejar esta imagen negativa de las mismas se han destacado los siguientes<sup>19</sup>. Los abusos a menores que se habrían producido por clérigos o en un entorno eclesial. La vertiente religiosa que presentarían la mayor parte de conflictos armados y atentados terroristas (corrientes fundamentalistas del Islam que promueven la *yihad*, atentados 11-S y 11-M, o más recientemente la posición adoptada por el Patriarca *Kirill*, cabeza de la Iglesia Ortodoxa Rusa, sobre la invasión de Ucrania). El privilegio que habría supuesto la financiación de las confesiones en tiempos de crisis económica. Y la marcada oposición por parte de las confesiones a determinadas reivindicaciones que han encontrado reconocimiento o acomodo normativo (p. ej.: aborto, eutanasia y derechos LGTBI).

Esta imagen negativa se amplifica por el tratamiento informativo que les otorgan los medios de comunicación<sup>20</sup>. En la prensa española,

<sup>16</sup> Como ha destacado Vidal, la acción social de las confesiones es muy importante en su dimensión cuantitativa y cualitativa, no obstante, ha sido invisibilizada en el ámbito de la sociología «lo cual solo puede deberse a una falta de perspectiva en la investigación o a prejuicios enraizados en muchos de los investigadores». F. VIDAL – M. LLINÁS, *Asociacionismo religioso vinculado a congregaciones religiosas en España*, Miscelánea Comillas 60 (2002) 325; y F. VIDAL – J. MARTÍNEZ, *Religión e integración social de los inmigrantes: la prueba del ángel*, Centro de Estudios para la Integración Social y Formación de Inmigrantes, Valencia 2006, 59.

<sup>17</sup> D. ZALBIDEA GONZÁLEZ, *La transparencia y su importancia para las entidades religiosas*, en J. GONZÁLEZ AYESTA (coord.), *La transparencia y su aplicación a las confesiones religiosas en España*, Comares, Granada 2020, 27.

<sup>18</sup> R. DAWKINS, *El espejismo de Dios*, Espasa-Calpe, Pozuelo de Alarcón 2007.

<sup>19</sup> C. GARCÍA DE ANDOIN MARTÍN, *La religión como conflicto*, Revista Crítica 986 (2013) 49-52.

<sup>20</sup> M<sup>a</sup> O. GODOY VÁZQUEZ, *El tratamiento del terrorismo yihadista en los medios de comunicación: impacto de las libertades informativas en la restricción del ejercicio de la libertad religiosa*, en M<sup>a</sup> O. GODOY VÁZQUEZ (coord.), *Libertad y seguridad en un contexto global. Retos y desafíos para los sistemas de garantía de los Derechos fundamentales*, Dykinson, Madrid 2020, 249.

desde el año 2000, puede observarse que la información de temática religiosa ha perdido protagonismo, sin embargo, es objeto de grandes titulares cuando está ligada a hechos o acontecimientos negativos, conflictivos o violentos<sup>21</sup>. Centrándonos en las confesiones más relevantes cabe extraer las siguientes conclusiones<sup>22</sup>. La presencia de la Iglesia católica en los medios de comunicación está básicamente ligada a tres cuestiones: los abusos a menores cometidos por clérigos, el carácter discriminatorio de su financiación pública y la posición defendida ante el aborto, la eutanasia y los derechos LGTBI, que siempre se transmite en un contexto negativo. La presencia del Islam está principalmente centrada en cuatro cuestiones: la inmigración, el uso del velo, el terrorismo y la propaganda *yihadista*. La presencia evangélica está identificada con los estereotipos negativos que se atribuyen a la etnia gitana. Y la presencia hebrea en los medios de comunicación se reduce prácticamente al conflicto palestino.

Ante esta realidad, la transparencia puede suponer una oportunidad para modificar el contexto negativo y adverso en el que se encuentran hoy las confesiones en el debate público, y un reto para que la religión pueda recuperar el respeto y el lugar que le corresponde en la sociedad actual<sup>23</sup>.

## 2.2. *Relevancia de la transparencia en la sociedad actual y evolución del principio de transparencia en España*

La transparencia es un fenómeno que se ha extendido de forma omnipresente sobre numerosos aspectos de la vida, y se caracteriza porque pretende ofrecer una imagen de solvencia frente a terceros.

<sup>21</sup> M. RODRIGUES DE MENDOÇA – R. RODRÍGUEZ-DÍAZ, *Medios de comunicación y religiones minoritarias en España*, OBETS, Revista de Ciencias Sociales 12 (2017) 492.

<sup>22</sup> M<sup>a</sup> O. GODOY VÁZQUEZ, *Libertad religiosa y ejercicio de la libertad informativa: aproximación crítica a la imagen del Islam en los medios de comunicación*, en Z. COMBALÍA – P. DIAGO – A. GONZÁLEZ-VARAS (coords.), *Libertad de expresión y prevención de la violencia y discriminación por razón de religión*, Tirant lo Blanch, Valencia 2019, 320.

<sup>23</sup> Zalbidea ha desarrollado la relación entre transparencia y *reframing* (técnica de comunicación que se utiliza para situar en un contexto diferente una discusión pública). D. ZALBIDEA GONZÁLEZ, *La transparencia y su importancia para las entidades religiosas*, cit., 22 a 25.

Su eclosión ha sido paralela al cambio de siglo, y se ha producido como consecuencia de una demanda social generada por la concurrencia de elementos diversos. En primer lugar, habría que señalar los propiciados por el desarrollo tecnológico de la red<sup>24</sup>, principalmente la amplitud e inmediatez de la información disponible, la facilidad para acceder a ella y compartirla en tiempo real, y la necesidad de establecer marcos de protección frente a la desinformación. Y, en segundo lugar, cabría destacar la repercusión que ha tenido en la opinión pública el descubrimiento de diferentes escándalos de corrupción.

Ante esta realidad, algunos autores consideran que la transparencia se ha convertido en una obligación de alcance general que lo impregna todo, puesto que es la única herramienta admitida por la sociedad para dotar de credibilidad y proteger la reputación de empresas, organizaciones e instituciones públicas y privadas<sup>25</sup>.

Desde una perspectiva jurídica, la transparencia puede definirse como el deber (o la voluntad), de dar razón de los propios actos, es decir, de explicar de forma razonada y razonable las actuaciones llevadas a cabo<sup>26</sup>. Desde un punto de vista político, la transparencia constituye un instrumento medidor de la realización del Estado democrático y de derecho<sup>27</sup>.

La aplicación del principio de transparencia se considera, ya, un elemento estructural de todo Estado democrático<sup>28</sup> y conlleva, como premisa insoslayable, la necesidad de perfeccionar los cauces de acceso a la información pública<sup>29</sup>. Al concretarse como un elemento esencial

<sup>24</sup> M. ARENAS RAMIRO, *Participación y transparencia en la sociedad digital*, en M. SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA (coord.), *Apuntes sobre la transparencia*, Universidad Complutense de Madrid 2018, 53-54.

<sup>25</sup> Por todos D. ZALBIDEA GONZÁLEZ, *La transparencia y su importancia para las entidades religiosas*, cit., 10.

<sup>26</sup> M. ARENILLA SÁEZ – J. C. REDONDO LEBRERO, *Crisis y reforma de la Administración Pública*, Netbiblo, Oleiros 2011, 360.

<sup>27</sup> V. ARES GONZÁLEZ, *Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública*, Revista Jurídica de Castilla y León 33 (2014) 4.

<sup>28</sup> M. A. SENDÍN GARCÍA, *Transparencia y acceso a la información pública*, en J. RODRÍGUEZ ARANA – M. A. SENDÍN GARCÍA (coords.), *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*, Comares, Granada 2014, 99.

<sup>29</sup> B. GONZÁLEZ MORENO, *La ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno de Galicia y del Valedor do Pobo*, en A. TRONCOSO REIGADA (dir.), *Transparencia pública y Comunidades Autónomas*, Tirant lo Blanch, Valencia 2019, 320.

para el sistema, su configuración actual es el resultado de la evolución necesaria para asegurar su aplicación, control y garantía.

El antecedente histórico del principio de transparencia puede situarse en la *Declaración francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano* (1789), que en su art. 15 señalaba ya que «la sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público de su administración».

En el ámbito internacional, se reconoce el derecho a investigar y recibir informaciones y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, tanto en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (art. 19), como en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (art. 19). El reconocimiento internacional de este derecho-libertad constituye la premisa que sustenta la configuración, en el derecho interno de los Estados, del acceso a la información pública como un derecho autónomo de rango fundamental, constitucional o legal<sup>30</sup>. En esta línea, la mayor parte de los Estados democráticos han adoptado regulaciones en materia de transparencia, otorgando al derecho de acceso a la información pública un nivel de protección de distinta intensidad<sup>31</sup>.

La doctrina especializada ha calificado como tardía la regulación española sobre transparencia, puesto que su régimen específico no se adoptó hasta 2013<sup>32</sup>. En términos comparados los países del entorno habían abordado su regulación ya en la segunda mitad del siglo XX, siendo pioneras las normas de Finlandia (1951), EEUU (1966) y Francia (1978); todas ellas con el precedente de la Ley sueca de 1776. Sin embargo, debe destacarse que la transparencia en España no era realmente una materia carente de regulación, puesto que el ordenamiento contaba con numerosas disposiciones de distinto rango que se ocupaban de la publicidad de los actos de los poderes públicos. Y la propia

<sup>30</sup> Esta derivada fue desarrollada por la Relatoría Especial de la ONU para la Libertad de Opinión en su Informe de 1998 al señalar que el art. 19 PIDCP conlleva «una obligación positiva sobre los Estados para asegurar el acceso a la información, particularmente respecto a la información que está en manos del Gobierno en todo tipo de sistema de almacenamiento y recuperación».

<sup>31</sup> Ej.: Suecia y Noruega le otorgan rango de derecho fundamental, y España y Holanda lo conciben como un derecho de configuración legal.

<sup>32</sup> Por todos J. SIERRA RODRÍGUEZ, *A modo de introducción: apuntes básicos sobre la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, en M. SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA (coord.), *Apuntes sobre la transparencia*, Universidad Complutense de Madrid, 2018, 14.

Constitución (1978), en su art. 105 b), había previsto ya el derecho de acceso a archivos y registros administrativos, facultando al legislador para regular su ejercicio; derecho que fue configurado por el art. 37 de la *Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (hoy art. 13 de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*). Asimismo, habría de añadirse la existencia de una variada regulación sectorial sobre el acceso a determinada información pública (p. ej.: la contemplada en la *Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente*).

Esta regulación dispersa y fragmentada fue sustituida por la *Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, persiguiendo un doble objetivo<sup>33</sup>.

Desde el punto de vista jurídico la Ley vertebró la regulación del principio de transparencia en torno a dos vertientes: la obligación de publicidad activa de toda actividad con repercusión en la esfera pública; y el reconocimiento y garantía del derecho de acceso a la información pública. Y concreta la aplicación de su contenido en torno a dos aspectos: la fijación de obligaciones vinculantes para los sujetos pasivos; y el establecimiento de consecuencias jurídicas para su incumplimiento.

Desde el punto de vista social la Ley pretende mitigar el deterioro democrático y la pérdida de confianza en las instituciones propiciada por la repercusión mediática de los casos de corrupción; y promover la eficiencia y eficacia de la Administración Pública, imponiendo una nueva forma de actuación en el sector público.

### 3. LAS CONFESIONES RELIGIOSAS COMO SUJETOS PASIVOS DE LA LEY DE TRANSPARENCIA

La Ley 19/2013 constituye la norma general sobre transparencia en España. A tenor de lo dispuesto en su art. 1, la Ley amplía y refuerza la transparencia de la actividad pública, y regula y garantiza el derecho de acceso a la información pública relativa a esa actividad.

<sup>33</sup> F. J. ENÉRIZ OLAECHEA, *El proyecto de Ley de Transparencia: transparencia de la actividad pública y publicidad activa*, Revista Aranzadi Doctrinal 1 (2013) 3.

Al efectuar una aproximación a su ámbito subjetivo, cabe distinguir el análisis desde la perspectiva del sujeto activo (titular del derecho de acceso a la información pública), y desde la posición de los sujetos pasivos (obligados a ser transparentes). El ámbito de este estudio se circunscribe a este último aspecto: el análisis de la posición de los sujetos pasivos.

### 3.1. *Reglas para determinar la condición de sujeto pasivo: los niveles de transparencia*

La condición de sujetos pasivos se describe en los arts. 2 a 4 de la Ley. Fue la cuestión más debatida<sup>34</sup>, la que sufrió más modificaciones durante el proceso legislativo, y la que resultó más permeable, tanto a las sugerencias de los expertos<sup>35</sup>, como a las demandas sociales que se plantearon durante la consulta electrónica<sup>36</sup>. En consecuencia, durante la tramitación parlamentaria se amplió la relación de sujetos obligados lo que, pese a ser interpretado positivamente, conllevó una desnaturalización de la concepción original de la norma, al forzar la introducción de regímenes particulares para respetar todos los intereses en juego<sup>37</sup>.

El ámbito subjetivo de la Ley quedó configurado en tres niveles de transparencia, en función del mayor o menor grado de exigencia impuesto por el legislador<sup>38</sup>.

No obstante, la complejidad del capítulo en su conjunto, y las numerosas dudas que planteó su aplicación, requirieron la intervención del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), que se vio

<sup>34</sup> E. GUICHOT REINA, *Transparencia y buen gobierno. Estudio y ley*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Pamplona 2014, 17.

<sup>35</sup> Recibidas entre abril y junio de 2012 en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, y entre marzo y junio de 2013 en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

<sup>36</sup> Celebrada del 26 de marzo al 10 de abril de 2012.

<sup>37</sup> J. SIERRA RODRÍGUEZ, *A modo de introducción: apuntes básicos sobre la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, cit., 19.

<sup>38</sup> M<sup>a</sup> O. GODOY VÁZQUEZ, *El marco normativo de la transparencia y su aplicación a las confesiones religiosas*, en J. M<sup>a</sup> VÁZQUEZ GARCÍA-PENUELA – I. CANO RUIZ (coords.), *El Derecho de libertad religiosa en el entorno digital*, Comares, Granada 2020, 187-188.

obligado a elaborar un extenso Criterio interpretativo sobre el ámbito subjetivo de la Ley en diciembre de 2019<sup>39</sup>.

### 3.1.1. *Primer nivel: sujetos de índole pública*

El primer nivel (art. 2) es el que comprende el mayor número de sujetos pasivos<sup>40</sup>, y puede identificarse con el de máxima transparencia, dada la vinculación de todos ellos al cumplimiento, tanto de las obligaciones de publicidad activa (arts. 5 a 8), como a la satisfacción del derecho de acceso a la información pública (publicidad pasiva ex. arts. 12 a 24).

El grado de detalle que alcanza la enumeración del precepto ha merecido una valoración positiva, no obstante, algunos autores<sup>41</sup> han cuestionado la necesidad de incluir una referencia concreta a determinados sujetos al entender que están ya incluidos en otros (p. ej.: las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales). Por su par-

<sup>39</sup> CTBG, *Criterio interpretativo 3/2019, sobre Publicidad Activa (2): ámbito subjetivo*, de 20 de diciembre de 2019, 90 pp.; puede consultarse en [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/criterios/3-2019.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios/3-2019.html). [Fecha última consulta 03.07.2022].

<sup>40</sup> Administración General del Estado, Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y entidades que integran la Administración Local; entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social así como mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social; organismos autónomos, Agencias Estatales, entidades públicas empresariales y entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad; entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas; corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo; la Casa de su Majestad 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; las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50%; las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones; y las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo.

<sup>41</sup> C. BARRERO RODRÍGUEZ, *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid 2014, 64.

te, otros autores<sup>42</sup> han criticado su proyección limitada a las actividades sujetas al Derecho administrativo de las instituciones del Estado (p. ej.: la Casa Real), por la dificultad que entraña esta delimitación.

Ya en último término procede resaltar que, pese al tratamiento unitario que en apariencia se otorga a todos los sujetos al incluirlos en el mismo precepto, en la aplicación práctica, las obligaciones de publicidad activa son diferentes, siendo mayor el grado de exigencia que se impone a los sujetos que tienen la consideración de Administración Pública<sup>43</sup>.

### 3.1.2. Segundo nivel: entidades privadas de distinta naturaleza jurídica

El segundo nivel (art. 3), de intensidad notablemente inferior, comprende varios tipos de entidades privadas que presentan diferencias sustanciales entre sí, y que quedan sometidas solo al cumplimiento de alguna de las obligaciones de publicidad activa previstas en los arts. 5 a 8 de la Ley. En este precepto se incluye, por un lado, a los partidos políticos y a las organizaciones sindicales y empresariales [art. 3 a)]; y, por otro lado, a las entidades receptoras de ayudas o subvenciones públicas, en una cuantía anual relevante en función de determinados parámetros [art. 3 b)]. Este precepto no figuraba en el Proyecto original y se incorporó durante el trámite parlamentario en el Congreso de los Diputados<sup>44</sup>.

Lo que se valoró para la inclusión de los partidos políticos, y de las organizaciones sindicales y empresariales, fue la importancia de su actividad y la relevancia constitucional que se reconoce a sus funciones (arts. 6 y 7 CE), y no que entre sus fuentes de financiación ocupen un lugar destacado las ayudas y subvenciones públicas. Debe destacarse que durante la tramitación de la Ley se planteó si hubiese sido más correcto establecer las obligaciones de publicidad activa de los partidos

<sup>42</sup> J. SIERRA RODRÍGUEZ, *A modo de introducción: apuntes básicos sobre la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, cit., 18.

<sup>43</sup> V. ARES GONZÁLEZ, *Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública*, cit., 12.

<sup>44</sup> Fernández Ramos considera que su incorporación no estuvo suficientemente argumentada y generó disfunciones en el conjunto de la Ley. S. FERNÁNDEZ RAMOS, *Un análisis de los sujetos privados obligados a suministrar información en la Ley de Transparencia*, Revista Internacional de Transparencia e Integridad 8 (2018) 2.

políticos, y de las organizaciones sindicales y empresariales, en sus propias normas reguladoras<sup>45</sup>.

Para la inclusión de las entidades privadas perceptoras de lo que se ha denominado una “financiación pública relevante”<sup>46</sup>, el legislador ha establecido un doble criterio: uno absoluto, percepción de más de 100.000 € en cómputo anual; y otro relativo, percepción mínima de 5.000 € que comporte, al menos, el 40% del total de los ingresos anuales. Estos umbrales adoptados por el legislador persiguen acoger a un número suficiente de entidades que justifique la previsión legal, sin obligar a que el mero hecho de percibir una pequeña cantidad de dinero público conlleve el cumplimiento de unas obligaciones que resultarían más gravosas cuánto más pequeña fuese la entidad. En este sentido cabe señalar que el mínimo fijado en el texto que el Congreso de los Diputados remitió al Senado era de 3.000 €, y que fue durante la tramitación parlamentaria en esta Cámara donde se acordó su elevación hasta los 5.000 €.

Con relación a la interpretación de este art. 3 b), el CTBG realizó varias precisiones conceptuales en su ya citado Criterio interpretativo sobre el ámbito subjetivo de la Ley<sup>47</sup> (p. ej.: la definición de entidad y de ayuda pública, o la delimitación del período anual computable).

### 3.1.3. *Tercer nivel: cláusula residual*

El tercer nivel (art. 4) contiene una cláusula residual, al prever que determinadas personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, tengan que suministrar, a algunos de los sujetos enumerados en el art. 2.1 (principalmente los que tienen la consideración de Administraciones Públicas (AAPP), la información que precisen para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia. Se trata del nivel de menor intensidad, puesto que solo impone a los sujetos que comprende, la obligación de facilitar determi-

<sup>45</sup> V. ARES GONZÁLEZ, *Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública*, cit., 17.

<sup>46</sup> J. SIERRA RODRÍGUEZ, *A modo de introducción: apuntes básicos sobre la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, cit., 19.

<sup>47</sup> CTBG, *Criterio interpretativo 3/2019, sobre Publicidad Activa (2): ámbito subjetivo*, de 20 de diciembre de 2019, cit., 63-69.

nada información pública al órgano o entidad que proceda, previo requerimiento; y no exige el cumplimiento de obligación alguna en materia de publicidad activa ni la satisfacción del derecho de acceso a la información pública.

Esta cláusula residual persigue un doble objetivo: por una parte, impedir que queden al margen de la transparencia personas relevantes para la sociedad por las funciones que desempeñan (prestación de servicios públicos o ejercicio de potestades administrativas); y, por otra parte, evitar la dificultad que habría supuesto para muchas de ellas la aplicación del procedimiento administrativo previsto para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Esta previsión legal traslada a la Administración Pública la carga de articular el procedimiento administrativo necesario (requerimiento) para que los ciudadanos puedan acceder a la información pública que obra en poder de estas personas. Ahora bien, sin obviar las virtudes del precepto, se ha criticado que su redacción puede plantear algunos problemas en su aplicación<sup>48</sup>: la interpretación y alcance del término servicio público, cuestión no siempre pacífica en la doctrina administrativa; y las consecuencias que puedan derivarse del incumplimiento de la obligación de suministrar la información requerida.

### 3.2. *El nivel de transparencia de las confesiones religiosas*

Como así se establece en el art. 16 de la Constitución Española (CE), la posición del Estado español ante el factor religioso se articula en torno a tres principios informadores: la libertad religiosa de individuos y comunidades, la neutralidad del Estado, y la cooperación del Estado con las confesiones. Del reconocimiento de estos principios cabe inferir una voluntad por parte del Estado de no injerencia en los asuntos de carácter religioso, y de respeto a las manifestaciones públicas de religiosidad, pero no una actitud de indiferencia o rechazo ante un hecho de relevancia social.

Por este motivo, el legislador español ha optado por aplicar al hecho religioso, y por ende a las confesiones, un tratamiento singular en el

<sup>48</sup> V. ARES GONZÁLEZ, *Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública*, cit., 19.

ordenamiento jurídico que se concreta en su regulación a través de un derecho especial, conocido desde hace décadas como Derecho eclesiástico del Estado<sup>49</sup>. Esta condición de derecho especial no conlleva privilegio alguno y es un recurso habitual en el ordenamiento jurídico español, donde multitud de sectores están regulados así (p. ej.: el urbanismo).

Al regular la transparencia el legislador se apartó de este criterio; y, a diferencia de lo que sucede en la normativa propia de varias Comunidades Autónomas (CCAA) (p. ej.: Andalucía<sup>50</sup>, Aragón<sup>51</sup>, Canarias<sup>52</sup>, Cataluña<sup>53</sup>, Comunidad Valenciana<sup>54</sup>, La Rioja<sup>55</sup> y Murcia<sup>56</sup>), que mencionan expresamente a las confesiones inscritas en el RER entre los sujetos obligados, la Ley 19/2013 no incluye mención alguna ni referencia expresa a estas, que quedan diluidas en el régimen común establecido para las entidades privadas [art. 3 b)]<sup>57</sup> y ubicadas, a todos los efectos, en el segundo nivel de transparencia.

Por consiguiente, la Ley solo se proyectará sobre las confesiones cuando perciban lo que ya se ha señalado como “financiación pública relevante” en cualquiera de las dos modalidades previstas en el art. 3 b): ser perceptoras de ayudas o subvenciones públicas estatales por importe anual superior a 100.000 €; o cuando sus ingresos anuales provengan

<sup>49</sup> J. M<sup>a</sup> PORRAS RAMÍREZ, *La libertad religiosa como principio supremo informador de la actuación de los poderes públicos en materia religiosa*, en J. M<sup>a</sup> PORRAS RAMÍREZ (dir.), *Derecho y factor religioso*, Tecnos, Madrid 2011, 61.

<sup>50</sup> Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (art. 5).

<sup>51</sup> Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (art. 8).

<sup>52</sup> Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la información pública de Canarias [art. 3.1 b)].

<sup>53</sup> Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña (art. 3.4).

<sup>54</sup> Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana [3.1 b)].

<sup>55</sup> Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja [art. 2.3 b)].

<sup>56</sup> Ley de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia [art. 6.1 b)].

<sup>57</sup> Como señala Díaz Martínez las confesiones no pueden incardinarse en ninguno de los supuestos del art. 2.1 de la Ley (sujetos de índole pública) por lo que solo cabe incluirlas en el art. 3 b). J. DÍAZ MARTÍNEZ, *Las obligaciones de publicidad activa contenidas en la Ley 19/2013 y su aplicación a las confesiones religiosas*, en J. GONZÁLEZ AYESTA (coord.), *La transparencia y su aplicación a las confesiones religiosas en España*, Comares, Granada 2020, 43.

de ayudas o subvenciones públicas en un porcentaje igual o superior al 40%, siempre que alcance, como mínimo, la cantidad de 5.000 €.

La integración de las confesiones en el ámbito de entidades privadas sujetas a la Ley planteó numerosas dudas durante la tramitación parlamentaria<sup>58</sup>. Así, fue necesario asegurar, en primer lugar, que la regulación adoptada no contravenía ni el Concordato suscrito con la Iglesia católica ni los Acuerdos de Cooperación suscritos con las confesiones minoritarias; en segundo lugar, que las obligaciones impuestas (indirectamente) a las confesiones no vulneraban ni restringían su ejercicio a la libertad religiosa; y, en tercer lugar, que la sujeción a las obligaciones en materia de transparencia solo se produciría en la medida en que las confesiones fueran receptoras de fondos públicos<sup>59</sup>.

En todo caso, a juicio de Enériz Olaechea, en aras de una mayor seguridad jurídica, habría sido aconsejable que cualquier pretensión de aplicar, total o parcialmente, los principios de la transparencia a la actividad no religiosa de las confesiones, se hubiese realizado a través de una modificación de la *Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa*, para evitar que una regulación ordinaria y común de la materia pudiese comportar una eventual interferencia en su libertad religiosa<sup>60</sup>.

#### 4. LA SUJECIÓN DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS A LAS OBLIGACIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

Los conceptos de información pública y publicidad activa delimitan el ámbito objetivo de la Ley 19/2013 y, por tanto, modulan, tanto el ejercicio del derecho de acceso a la información pública reconocido

<sup>58</sup> S. FERNÁNDEZ RAMOS, *Un análisis de los sujetos privados obligados a suministrar información en la Ley de Transparencia*, cit., 9.

<sup>59</sup> Sobre la transparencia fiscal de las confesiones religiosas en su condición de receptora de fondos públicos, J. M. DÍAZ CALVARRO, *Transparencia en la financiación y en el acceso a la información fiscal de las confesiones religiosas*, Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado 36 (2020) 489-510.

<sup>60</sup> F. J. ENÉRIZ OLAECHEA, *El nuevo derecho de acceso a la información pública*, Revista Aranzadi Doctrinal 10 (2014) 27. Esta interpretación se alinea con la mantenida por Ares González con relación a los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones empresariales, al entender que las obligaciones en materia de transparencia se les tenían que haber impuesto a estos sujetos a través de sus propias normas reguladoras. V. ARES GONZÁLEZ, *Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública*, cit., 17.

(publicidad pasiva), como el contenido y alcance de las obligaciones previstas en materia de publicidad activa.

#### 4.1. *La información pública*

Conforme a lo dispuesto en el art. 13 de la Ley, se entiende por información pública «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este Título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

Esta definición supuso una ruptura con la concepción de información pública tradicional que había inspirado el tenor del art. 37 de la Ley 30/92, que ponía el acento en los documentos público-administrativos. Y, por ese motivo, un sector doctrinal<sup>61</sup> ha considerado poco acertado que la Ley extienda el carácter de pública, a toda la información que obra en poder de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, puesto que los que se relacionan en el art. 3 (entidades privadas), no se encuentran vinculados por la obligación de publicidad pasiva. Por ello, en palabras de Barrero, la expresión “en poder de” ha de interpretarse no solo como detentación física sino también jurídica<sup>62</sup>.

La Ley agrupa la información que debe publicarse (arts. 6 a 8) en *tres categorías*.

##### 4.1.1. *Información institucional, organizativa y de planificación*

En esta categoría (art. 6), se contempla información que ya era accesible con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley. El contenido de esta información debe incluir la atribución de competencias y funciones, la normativa de aplicación, la estructura organizativa, y la identificación de los responsables. La Ley exige también la publicación del organigrama y del perfil y trayectoria profesional de los responsables.

La información institucional y organizativa deberá ser publicada por todos los sujetos pasivos de la Ley sin excepción.

<sup>61</sup> V. ARES GONZÁLEZ, *Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública*, cit., 23.

<sup>62</sup> C. BARRERO RODRÍGUEZ, *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, cit., 212.

La información de planificación (art. 6.2), solo será exigible para los sujetos que tengan consideración de Administración Pública, e incluirá la publicación de los planes y programas anuales y plurianuales que fijen objetivos concretos, y de las actividades, medios y plazo previsto para su ejecución. Esta obligación adicional ha sido criticada por la doctrina especializada<sup>63</sup>, al entender que presume que las AAPP ejecutan correctamente la labor de planificación; presunción que se aparta de la realidad.

#### 4.1.2. *Información de relevancia jurídica*

En esta categoría (art. 7), se incluyen directrices instrucciones, acuerdos, circulares, o respuestas a consultas vinculantes; también Anteproyectos de Ley, Proyectos de Decretos Legislativos y de Reglamentos, memorias e informes de los expedientes para la elaboración de textos normativos, y cualquier otro documento que, conforme a la normativa sectorial, tenga que ser sometido al trámite de información pública.

Se trata de una información que facilita el control sobre la actuación del poder ejecutivo en la elaboración de las normas e incrementa la seguridad jurídica. Este bloque se corresponde principalmente con información que ya se venía publicando como consecuencia de las obligaciones emanadas de las normas de gobierno y administración.

La información de relevancia jurídica habrá de ser publicada por todos los sujetos pasivos incluidos en el primer nivel de transparencia (sujetos de índole pública).

#### 4.1.3. *Información económica, presupuestaria y estadística*

En esta categoría (art. 8), se agrega la información más relevante para satisfacer la demanda ciudadana sobre transparencia y participación en los asuntos públicos. Su exigencia pretende afianzar la confianza de los ciudadanos en las organizaciones, entidades e instituciones públicas y privadas. La tipología es variada pero siguiendo a Díaz Martínez podría agruparse en torno a *cuatro bloques*<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> J. SIERRA RODRÍGUEZ, *A modo de introducción: apuntes básicos sobre la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, cit., 25.

<sup>64</sup> J. DÍAZ MARTÍNEZ, *Las obligaciones de publicidad activa contenidas en la Ley 19/2013 y su aplicación a las confesiones religiosas*, cit., 36 y ss.

En el primer bloque se incluiría la *información sobre contratos, convenios, subvenciones y ayudas públicas*. Los datos relativos a los contratos [art. 8.1 a)] contendrán identidad del adjudicatario, objeto, duración, importe de licitación y de adjudicación, forma de licitación e instrumentos para la publicidad de la licitación y adjudicación. Los referentes a los convenios [art. 8.1 b)] indicarán la relación de los suscritos, las partes firmantes, el objeto, la duración y las obligaciones económicas dimanantes para las partes. Y, respecto de las subvenciones y ayudas públicas recibidas [art. 8.1 c)], se destacará su importe, finalidad y la relación de beneficiarios.

Este bloque informativo afecta, en inicio, a todos los sujetos pasivos, no obstante, la Ley introduce una diferenciación específica (art. 8.2) respecto de los incluidos en el art. 3 (partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales y entidades privadas perceptoras de ayudas o subvenciones públicas en una cuantía anual relevante), al limitar su obligación a publicitar los datos relativos a contratos o convenios solo cuando hayan sido suscritos con una Administración Pública, y los referentes a subvenciones solo cuando le hayan sido concedidas por una Administración Pública.

En el segundo bloque se encuadraría la *información sobre presupuestos, cuentas anuales e informes de fiscalización externa*. La información presupuestaria [art. 8.1 d)] debe facilitarse de forma actualizada, con descripción de las principales partidas, y de forma comprensible para interpretar su estado de ejecución. Además, deberán señalarse los indicadores sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera [art. 8.1 d) *in fine*]. Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de fiscalización externa deben publicarse también de forma actualizada [art. 8.1 e)].

Este bloque informativo, de gran importancia en el ámbito de la transparencia, resulta exigible a todos los sujetos pasivos de la Ley. No obstante, suscita alguna duda la aplicación a las entidades privadas de la obligación de publicar indicadores sobre el cumplimiento de sus objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; puesto que la redacción dada al precepto parece limitar este dato concreto a las AAPP<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> En términos semejantes M. VILLORIA MENDEIETA, *Publicidad activa*, en I. WENCES – M. KOLLING – S. RAGONE (coords.), *La Ley de Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2014, 16.

[art. 8.1 d): «(...) e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas»].

En el tercer bloque se englobaría la *información sobre retribuciones (de altos cargos y máximos responsables de las entidades), autorizaciones y resoluciones de compatibilidad a favor de empleados públicos, y declaraciones sobre bienes inmuebles (de las Administraciones Públicas) y sobre actividades y bienes (de los representantes locales)*. La información relativa a las retribuciones [art. 8.1 f)] tiene carácter anual, y debe mencionar las indemnizaciones percibidas en los supuestos de abandono del cargo. La información referida a decisiones en materia de compatibilidad [art. 8. 1 g)], debe incluir las autorizaciones para el ejercicio de actividades privadas por cese de altos cargos. Y tanto las declaraciones sobre bienes inmuebles de las AAPP (art. 8.3), como las declaraciones de actividades y bienes de los representantes locales [art. 8.1 h)] deben actualizarse anualmente.

Por su propia naturaleza, la publicación de esta información corresponde a todos los sujetos pasivos de la Ley incluidos en el primer nivel de transparencia (sujetos de índole pública) y, específicamente, a aquellos a los que van dirigidas obligaciones en concreto (las AAPP y los representantes locales).

Con relación al resto de obligados (art. 3) cabría interpretar, con más dudas que certezas, que solo les resultaría exigible la información relativa a las retribuciones de sus altos cargos y máximos responsables<sup>66</sup>.

En el cuarto y último bloque se agruparía la *información estadística*. Con carácter anual se hará público el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público; con carácter semestral se informará del porcentaje de participación en contratos adjudicados, tanto en relación con su número como en relación con su valor, de la categoría de microempresas y pymes para cada uno de los procedimientos y tipologías previstas en la legislación de contratos del sector público [art. 8.1 a) *in fine*]; y, en los términos que defina cada Administración Pública competente, se publicará la información

<sup>66</sup> En términos semejantes A. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La transparencia de las confesiones religiosas*, en F. GALINDO (coord.), *¿Cómo poner en práctica el gobierno abierto?*, Reus, Barcelona 2018, 82.

estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos [art. 8.1 h)].

La publicación de esta información corresponde a todos los sujetos pasivos de la Ley incluidos en el primer nivel de transparencia (sujetos de índole pública).

#### 4.2. *La publicidad activa*

El concepto de *publicidad activa* es el pilar que sustenta el principio de la transparencia<sup>67</sup>. Pese a ello, y a diferencia de lo que sucede en la normativa propia de varias CCAA (p. ej.: Andalucía<sup>68</sup>, Aragón<sup>69</sup>, Cantabria<sup>70</sup>, Castilla-La Mancha<sup>71</sup>, Comunidad de Madrid<sup>72</sup>, La Rioja<sup>73</sup>, Murcia<sup>74</sup>, y Navarra<sup>75</sup>), la Ley 19/2013 no recoge en su articulado una definición expresa. Ante esta carencia, el CTBG, de forma tardía, ha definido la publicidad activa en los siguientes términos: «obligación de los sujetos que determina la Ley de publicar, de forma proactiva y en las condiciones establecidas, los datos o informaciones que sean relevantes para garantizar la transparencia de su actividad y, en todo caso, los designados expresamente en la norma, con vistas a posibilitar el ejercicio por la ciudadanía de su derecho a la participación y al control de los asuntos públicos»<sup>76</sup>. Por su parte la doctrina especializada la había de-

<sup>67</sup> M. A. SENDÍN GARCÍA, *Transparencia y acceso a la información pública*, cit., 129.

<sup>68</sup> Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía [art. 2 b)].

<sup>69</sup> Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (art. 3).

<sup>70</sup> Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública de Cantabria (art. 3.2).

<sup>71</sup> Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (art. 3).

<sup>72</sup> Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid [art. 5 e)].

<sup>73</sup> Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja [art. 3 b)].

<sup>74</sup> Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (art. 2).

<sup>75</sup> Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Navarra (art. 5).

<sup>76</sup> CTBG, *Criterio interpretativo 2/2019, sobre Publicidad Activa (1): concepto y naturaleza*, de 20 de diciembre de 2019, p. 9; puede consultarse en [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/criterios/2-2019.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios/2-2019.html). [Fecha última consulta 03.07.2022].

finido con anterioridad de la siguiente manera: «obligación que tienen los sujetos pasivos de difundir de forma continua y permanente la información pública relevante, para garantizar la transparencia de la actividad de la Administración Pública y, a la vez, facilitar la participación y el control de los ciudadanos sobre los asuntos públicos»<sup>77</sup>.

Ambas definiciones comparten el mismo objetivo: facilitar el control ciudadano sobre la gestión de los asuntos públicos.

La publicidad activa no es un concepto novedoso introducido por la Ley 19/2013, puesto que la Ley 30/1992 ya exigía publicidad para determinada información administrativa (p. ej.: imponía la publicación de determinados actos administrativos y contemplaba el trámite de información pública), y la Ley 7/2007 del *Estatuto del Empleado Público* establecía la publicación de los nombramientos de los funcionarios de carrera. La novedad que introduce radica en que establece verdaderas obligaciones de publicación de información en un volumen superior y suficiente para dotar de seguridad a los ciudadanos e incrementar su confianza en las entidades públicas<sup>78</sup>. Se pasa así de publicaciones puntuales en boletines y tablones, a la difusión de mayores volúmenes de información a través de páginas *web*, sedes electrónicas, o portales de transparencia.

Como principio general se establece la obligación de garantizar la transparencia de la actividad relacionada con el funcionamiento y el control de la actuación pública (art. 5.1).

Esta obligación se impone para todos los sujetos pasivos del art. 2 (los de índole pública), y solo parcialmente para los del art. 3 (entidades privadas)<sup>79</sup>.

El legislador, siendo consciente del frágil equilibrio entre el principio de la transparencia y el derecho a la protección de datos personales, establece en el art. 5.3 la obligación de disociar los datos, con carácter previo a la publicación de toda información que contenga datos especialmente protegidos. Exigencia esta que se alinea con el límite

<sup>77</sup> Por todos E. GUICHOT REINA, *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid 2014, 143.

<sup>78</sup> J. SIERRA RODRÍGUEZ, *A modo de introducción: apuntes básicos sobre la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, cit., 24.

<sup>79</sup> E. GUICHOT REINA, *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno: estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, cit., 149-154.

previsto en el art. 14 para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

El art. 5.4 especifica que la información debe presentarse de manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Y debe difundirse a través de las sedes electrónicas o páginas web, de ahí que más adelante disponga, para el ámbito de la AGE, la creación de un portal de transparencia (art. 10). El art. 11 establece los principios técnicos que debe cumplir este portal, requiriendo que la información publicada se adapte a tres: accesibilidad, la información debe presentarse estructurada, facilitando su identificación y búsqueda; interoperabilidad, la información debe poder compartirse e intercambiarse conforme a los estándares vigentes (Esquema Nacional de Interoperabilidad); y reutilización, la información debe suministrarse en un formato que permita su tratamiento por parte de terceros.

En este sentido, se impone también a los sujetos pasivos la obligación de adoptar los mecanismos que sean adecuados, tanto para facilitar la accesibilidad, interoperabilidad, calidad y reutilización de la información publicada, como para garantizar su identificación y localización.

Reconociendo las dificultades que estas exigencias puedan conllevar para algunas entidades privadas, el propio precepto introduce un matiz para las que carecen de ánimo de lucro, cuentan con un presupuesto inferior a 50.000 €, y persiguen exclusivamente fines de interés social o cultural. Así, solo para este supuesto concreto, se contempla que el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia pueda realizarse utilizando los medios electrónicos puestos a su disposición por la Administración Pública de la que provenga la mayor parte de las ayudas o subvenciones públicas que hayan percibido.

Y, en último lugar, el art. 5.5 impone la obligación de garantizar el principio de accesibilidad universal, al prescribir que la información publicada deberá ser comprensible, de acceso fácil y gratuito, y estará a disposición de las personas con discapacidad por medios o formatos adecuados que les resulten accesibles y comprensibles.

En síntesis, la Ley exige que la información objeto de publicidad activa cumpla con una serie de características formales<sup>80</sup>. Con la Ley de

---

<sup>80</sup> J. M. BURGAR ARQUIMBAU, *Aspectos formales de la publicidad activa*, Revista Española de la Transparencia 2 (2016) 20-31.

transparencia ya no solo importa la información que se publica si no cómo se pública. La finalidad de esta caracterización exhaustiva es evitar que la publicidad activa se convierta en una mera publicidad formal<sup>81</sup>. En palabras de Cruz-Rubio el objetivo de la Ley es evitar la denominada “transparencia opaca”<sup>82</sup>.

Ha de destacarse que en los años de vigencia de la Ley, la publicidad activa se ha convertido en una realidad<sup>83</sup>. Se han superado las barreras tecnológicas y se han difundido grandes volúmenes de información. No obstante, la información publicada no siempre se ajusta a las exigencias impuestas por la Ley<sup>84</sup>. Entre los principales incumplimientos detectados destacan los siguientes. La sobrecarga informativa: exceso de información que impide o dificulta encontrar la que se busca (p. ej.: páginas *web*, sedes electrónicas o portales de transparencia que publican la información sin estructurar o en documentos extensos). El recurso a un lenguaje técnico o complejo que dificulta la comprensión de la información (p. ej.: abuso de la terminología jurídica). Y la utilización de formatos no reutilizables que requieren un *software* no generalizado o no permiten su edición y posterior tratamiento (p. ej.: el abuso del formato PDF no editable).

#### 4.3. *Imposición a las confesiones religiosas de obligaciones concretas en materia de publicidad activa*

En cualquiera de los dos supuestos que la Ley contempla para atribuir la condición de sujeto pasivo a las entidades privadas [art. 3 b)], las confesiones quedan excluidas de las obligaciones de publicidad pasiva, y vinculadas por las obligaciones de publicidad activa que les resulten de aplicación.

<sup>81</sup> E. GUICHOT REINA, *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, cit., 120.

<sup>82</sup> C. N. CRUZ-RUBIO, *Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas. Marco conceptual*, en M. VILLORIA – X. FORCADELL – L. BAENA (coords.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos, Madrid 2017, 93.

<sup>83</sup> J. M. BURGAR ARQUIMBAU, *Publicidad activa: en qué consiste y cómo practicarla*, en J. MESSUER YEBRA (coord.), *Transparencia en el ámbito de los recursos humanos de las administraciones públicas: cuestiones prácticas*, Dykinson, Madrid 2022, 29-47.

<sup>84</sup> T. RUIZ-SILLERO BERNA, *El primer expediente sancionador incoado por el incumplimiento de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía*, *Revista Española de la Transparencia* 10 (2020) 50-51.

Para una mejor comprensión del contenido y alcance de estas obligaciones es necesario recordar la diferencia entre publicidad activa y publicidad pasiva (que se corresponde con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública); y perfilar la naturaleza jurídica y tipología de las obligaciones de publicidad activa previstas por la Ley.

La *diferencia entre publicidad activa y publicidad pasiva* radica en la forma en que la información y los datos se facilitan a los ciudadanos<sup>85</sup>. En la publicidad activa, la puesta a disposición de información y datos se realiza con carácter previo a la demanda de los ciudadanos (la publicación tiene carácter proactivo). En el ejercicio del derecho de acceso a la información pública (publicidad pasiva) la puesta a disposición de información y datos solo se realiza en respuesta a una petición ciudadana concreta (la puesta a disposición tiene carácter reactivo).

La *naturaleza jurídica de las obligaciones en materia de publicidad activa* ha sido perfilada por el CTBG<sup>86</sup>, que ha destacado los siguientes rasgos característicos: son obligaciones de configuración legal, creadas *ad hoc* por la Ley 19/2013; son obligaciones de hacer, puesto que los sujetos obligados deben publicar una información concreta, en un lugar determinado, y cumpliendo con los requisitos formales y técnicos establecidos; son obligaciones de cumplimiento proactivo, puesto que deben atenderse sin necesidad de requerimiento previo; son obligaciones de cumplimiento reiterado y sucesivo, puesto que la información debe actualizarse periódicamente; son obligaciones cuyo cumplimiento está sujeto a control, tanto por los órganos jurisdiccionales (ex. art. 106 CE), como por el CTBG (ex. art 9) [en su condición de AAI creada por la Ley (ex. arts. 33 y ss.)]; y son obligaciones cuyo incumplimiento está tipificado como infracción (art. 29) y, por tanto, es susceptible de sanción (art. 30).

La *tipología de las obligaciones en materia de publicidad activa* se deduce del propio espíritu de la Ley. Conforme a lo expuesto en los apartados anteriores, la previsión legislativa no se reduce a la información que debe publicarse sino que se extiende, también, a cómo debe publicarse. Por consiguiente, las obligaciones en materia de publicidad activa que vinculan a las confesiones, aunque se encuentren indisolublemente uni-

<sup>85</sup> M. VILLORIA MENDIETA, *Publicidad activa*, cit., 1.

<sup>86</sup> CTBG, *Criterio interpretativo 2/2019, sobre Publicidad Activa (1): concepto y naturaleza*, de 20 de diciembre de 2019, cit., 11-12.

das, pueden clasificarse en dos tipos: obligaciones materiales, que son las que concretan el tipo de información que debe publicarse (contenido); y obligaciones formales, que son las que determinan cómo debe publicarse esa información (formato y procedimiento).

Para cumplir con sus *obligaciones materiales*, las confesiones deberán publicar información sobre los siguientes aspectos:

– *Información institucional y organizativa* (art. 6.1).

El cumplimiento de esta exigencia impone publicar toda la información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les resulta de aplicación, su estructura organizativa y la identificación de los responsables de los diferentes órganos (incluyendo perfil y trayectoria profesional).

– *Información económica, y presupuestaria* (especificada en el art. 8.1 y minorada solo en los supuestos que matiza el art. 8.2).

Con relación a este tipo de información deberán hacer públicos, en primer lugar, los datos sobre contratos [art. 8.1 a)] y convenios [art. 8.1 b)] que hayan celebrado con cualquiera de las AAPP (art. 8.2).

En segundo lugar, deberán publicar los datos relativos a la relación, importe, objetivo y finalidad de la totalidad de subvenciones y ayudas públicas que les hayan concedido las diferentes AAPP [art. 8.1 c) en relación con el art. 8.2]<sup>87</sup>.

En tercer lugar, deberán publicar su presupuesto [art. 8.1 d)] con descripción de las principales partidas presupuestarias de ingreso y gasto e informe periódico sobre su estado de ejecución; sus cuentas anuales; y los informes externos de auditoría de cuentas y/o fiscalización que hayan realizado [art. 8.1 e)]. Como ya se ha señalado, se mantiene la duda sobre la aplicación a las confesiones de la exigencia de publicar indicadores sobre el cumplimiento de sus objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera [art. 8.1 d) *in fine*] puesto que, en su condición de entidades sin ánimo de lucro, no parece resultar lógica; y porque la redacción del precepto parece dirigir la obligación a un sujeto concreto: las AAPP.

<sup>87</sup> Como destaca González-Varas, quedarían excluidas de esta obligación las ayudas privadas y la gestión del propio patrimonio. A. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La transparencia de las confesiones religiosas*, cit., 86.

Y, en cuarto lugar, en la medida en que encaje, deberán publicar también las retribuciones percibidas anualmente por sus altos cargos o máximos responsables [art. 8.1 f)], incluyendo expresamente las indemnizaciones que estos hayan percibido por cese o abandono del cargo. Como ya se ha destacado también, la aplicación de este apartado a las entidades privadas en general, y a las confesiones en particular, genera ciertas sombras por la dificultad interpretativa que entrañan, tanto el concepto de alto cargo o de máximo responsable de la entidad, como el de retribución. En el ámbito público ambos conceptos están perfectamente delimitados por la normativa reguladora<sup>88</sup>, pero en el ámbito privado la libertad interpretativa es mucho mayor. Centrándonos en el caso concreto de las confesiones, su propia singularidad dificulta todavía más la interpretación, puesto que los diferentes grupos religiosos presentan una amplia variedad de formas organizativas al amparo del principio de autonomía que les reconoce el ordenamiento español.

Para cumplir con sus *obligaciones formales*, las confesiones deberán publicar la información anteriormente descrita en su página *web* (art. 5.4), observando los siguientes principios y características: la publicación de la información debe respetar la normativa en materia de protección de datos, por lo que deberá presentarse disociada cuando contenga datos especialmente protegidos (art. 5.3); la información publicada debe presentarse de forma clara, estructurada y, preferiblemente, en formatos reutilizables (art. 5.4); debe ser comprensible y de fácil localización e identificación (art. 5.4); y debe ser gratuita y accesible para las personas con discapacidad (art. 5.5).

En último lugar, cabe señalar que las confesiones no están obligadas a disponer de un portal de transparencia (art. 10), no obstante, si optan por hacer suya esta previsión legal para cumplir con sus obligaciones sobre la materia, parece lógico que la información publicada en ellos tenga que adecuarse a los principios técnicos que exige la Ley en su art. 11 (accesibilidad, interoperabilidad y reutilización).

---

<sup>88</sup> En el ámbito de la AGE el concepto de Alto Cargo está definido en el art. 1.2 de la *Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado*; y la retribución e indemnización de Altos Cargos y empleados públicos en los arts. 21 a 29 del *Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*.

#### 4.3.1. *La interpretación de la Conferencia Episcopal Española (CEE) sobre el alcance de la Ley de Transparencia para las instituciones religiosas*

Por encargo de la CEE, la Junta Episcopal de Asuntos Jurídicos realizó en junio de 2014 un *Informe sobre el alcance de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, para las instituciones religiosas*, exponiendo una primera valoración sobre su aplicación en el ámbito de la Iglesia católica<sup>89</sup>. La CEE, a través de ese Informe, ha interpretado que, tras una lectura atenta del Capítulo II de la Ley, cabía concluir que las obligaciones de las entidades canónicas que podrían verse envueltas en la aplicación de esta Ley solo quedaban circunscritas a las contenidas en tres disposiciones concretas: art. 5.4, art. 6.1 y art. 8.2.

Una simple lectura del art. 5 de la Ley permite apartarse de esta interpretación de la CEE, puesto que, con excepción de lo establecido en el apartado primero del precepto, que tiene como destinatario específico a los sujetos de índole pública, el resto de su contenido resulta aplicable sin excepción a todos los sujetos obligados descritos en el art. 3 de la Ley y, por tanto, también a las confesiones.

La Ley, en su art. 5.2, recuerda que las obligaciones de publicidad activa que prescribe podrán verse incrementadas por las que se deriven de «la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad». Por su propia redacción parece evidente que esta disposición resulta de aplicación a todas las entidades privadas sujetas a la Ley, sin que concurra un argumento sólido que permita dudar sobre si una confesión que esté afectada por una Ley autonómica de transparencia deba cumplir o no lo que en ella se disponga.

Con relación al art. 5.3, que establece los límites que deben regir la publicación de información cuando incluya datos especialmente protegidos, tampoco cabe albergar duda alguna sobre su aplicación a todos

<sup>89</sup> CEE, *Informe de la Junta Episcopal de Asuntos Jurídicos sobre el alcance de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, para las instituciones religiosas*, de 14 de junio de 2014. Puede consultarse en <https://www.archicompostela.es/wp-content/uploads/2014/06/Informe-LT.pdf>. [Fecha última consulta 20.11.2021].

los sujetos pasivos de la Ley incluyendo, por tanto, a las confesiones; puesto que lo que prescribe este precepto es la extensión de los límites al ejercicio del derecho de acceso a la información pública previstos en el art. 15 (publicidad pasiva), a la publicidad de la información que contenga datos especialmente protegidos (publicidad activa). Lo que pretende la previsión legal es garantizar el derecho a la protección de datos, tanto en el supuesto de publicidad pasiva como en el de publicidad activa. En la línea de esta garantía se establece que la publicidad de datos personales especialmente sensibles solo se llevará a cabo previa disociación de los mismos. Por ello es irrelevante que el Capítulo III de la Ley (obligaciones en materia de publicidad pasiva) no resulte de aplicación a las confesiones, puesto que lo que hace el art. 5.3 es aplicar el mismo límite que opera para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, a las obligaciones en materia de publicidad activa que puedan afectar al derecho de protección de datos de carácter personal. La protección de datos es un ámbito extremadamente sensible que cuenta con una normativa propia que resulta de obligado cumplimiento, por tanto, en aras de conciliar transparencia y protección de datos, parece coherente la exigencia de disociar la información que deben publicar las confesiones en cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa, cuando esta información contenga datos de carácter personal especialmente sensibles de sus fieles, o del resto de personas que mantengan con ellas un vínculo de cualquier naturaleza.

Tampoco resulta defendible que las confesiones puedan quedar al margen de la aplicación del art. 5.5, que concreta el principio de accesibilidad universal al prescribir que la información publicada deberá ser de fácil acceso, gratuita y comprensible para las personas con discapacidad.

El precepto de la Ley que genera más incertidumbre sobre el alcance de las obligaciones que contiene y su aplicación a las entidades privadas y, por ende, a las confesiones es el art. 8. La CEE, con base en el Informe citado, ha interpretado que su aplicación a las confesiones queda limitada a su apartado segundo. Esta interpretación parece demasiado restrictiva puesto que, aun reconociendo que la redacción dada al precepto puede generar muchas dudas interpretativas, el contenido del art. 8.2 es claro y no tiene por objeto establecer obligaciones concretas, sino simplemente determinar cómo deben cumplirse algunas de las obligaciones enumeradas en el art. 8.1.

Las obligaciones en materia de información sobre contratos, convenios, ayudas y subvenciones públicas [arts. 8.1 a), b) y c)], resulta plenamente aplicable a todos los sujetos obligados por la Ley, sin perjuicio que el art. 8.2 matice cómo deben cumplir esas obligaciones los sujetos contemplados en el art. 3 (que incluye a las confesiones). Por tanto, la única finalidad del art. 8.2 es aclarar que las entidades privadas solo están obligadas a publicar esta información cuando esté relacionada con las AAPP.

Las obligaciones en materia de información económica y presupuestaria [arts. 8.1 d) y e)], resultan aplicables a todas las entidades privadas y, por tanto, también a las confesiones; quedando como única duda interpretativa, por la propia redacción del precepto, la relativa a la publicación de indicadores sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera [art. 8.1 d) *in fine*] que, como ya se ha destacado, parece exigible solo a los sujetos que tengan consideración de Administración Pública.

La interpretación de la CEE es correcta sobre la inaplicación a las confesiones de los apartados g) y h) del art. 8.1 y del art. 8.3. Las obligaciones contempladas en los arts. 8.1 h) y 8.3 tienen unos destinatarios concretos y, por tanto, el resto de sujetos de la Ley no están obligados a su cumplimiento. Asimismo, las obligaciones descritas en el art. 8.1 g) y h), por su propia naturaleza, solo resultan exigibles a los sujetos obligados incluidos en el primer nivel de transparencia (los de índole pública).

Por tanto, las dudas interpretativas quedan reducidas al art. 8.1 f), sobre las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades, por los motivos ya expuestos en el apartado 4.1.3. Ahora bien, pese a esta duda interpretativa, podría ser aconsejable que, por imagen, las confesiones hagan públicas las retribuciones que perciben las personas que puedan ser consideradas por la sociedad como dirigentes o principales responsables.

#### 4.3.2. *La interpretación del CTBG sobre el alcance de las obligaciones de transparencia de las entidades privadas*

El CTBG, tras recibir numerosas consultas relativas a la sujeción y alcance de las obligaciones de publicidad activa aplicables a las entidades privadas [sujetos obligados ex. art. 3 b)], consideró oportuno for-

mular un Criterio interpretativo en mayo de 2015 en los siguientes términos<sup>90</sup>.

En primer lugar, reiteró que estos sujetos solo están vinculados por las obligaciones de publicidad activa (arts. 5 a 8).

Y, en segundo lugar, especificó que estos sujetos están obligados a cumplir: todos los principios generales enunciados en el art. 5, con la única excepción de los recogidos en su apartado primero (por remisión expresa al art. 2.1, el art. 5.1 tiene como único destinatario a los sujetos de índole pública); el mandato contemplado en el art. 6.1, relativo a la publicación de información institucional y organizativa; y el art. 8 en su totalidad, con los matices recogidos en el art. 8.2.

La interpretación realizada fue acogida con escepticismo, al considerar que no resolvía la mayor parte de las dudas planteadas, y que generaba todavía más, al defender que resultaba de aplicación a las entidades privadas el art. 8 “en su totalidad”<sup>91</sup>. El argumento esgrimido por el CTBG para defender esta posición se limitó a la reproducción de la primera frase del precepto «Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este Título (...)». Dado que la disposición se refiere en general a todos los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley, el CTBG, sin más, interpretó que la totalidad del art. 8 resulta íntegramente de aplicación a todos los sujetos pasivos sin excepción.

Esta interpretación realizada por el CTBG parece desafortunada. La redacción que presenta el art. 8 en varios de los supuestos que contempla es clara, y permite concluir que su contenido no resulta aplicable “en su totalidad” a las entidades privadas.

Como ya se ha descrito con anterioridad (v. apartado 4.1.3), el art. 8 está estructurado en tres apartados. El primero de ellos contempla nueve supuestos [letras a) - i)]. El segundo introduce diferencias de matiz en su aplicación a un destinatario concreto (las entidades privadas) sobre tres supuestos [letras a), b) y c)]. Y el tercer apartado tiene un único destinatario: las AAPP.

<sup>90</sup> CTBG, *Criterio interpretativo 3/2015, sobre Alcance de las obligaciones de transparencia de las entidades privada*, de 11 de mayo de 2015, 2 pp. Puede consultarse en [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/criterios/3-2015.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios/3-2015.html). [Fecha última consulta 03.07.2022].

<sup>91</sup> J. DÍAZ MARTÍNEZ, *Las obligaciones de publicidad activa contenidas en la Ley 19/2013 y su aplicación a las confesiones religiosas*, cit., 47.

Por tanto, el art. 8.3, relativo a la declaración de bienes inmuebles de las AAPP, por su propia redacción, no resulta de aplicación a las entidades privadas. Con independencia de lo que considere el CTBG, la obligación que contempla nunca podrá ser exigible para ellas porque no tienen consideración de Administración Pública.

Por su parte, el art. 8.1 contempla supuestos de alcance general que son vinculantes para todos los sujetos obligados de la Ley, pero también incluye otros que están expresamente dirigidos a destinatarios concretos (únicos obligados).

Los apartados a) (contratos), b) (convenios) y c) (subvenciones y ayudas públicas) contienen obligaciones de alcance general y, por ello, resultan plenamente aplicables a las entidades privadas, aunque, en su caso, el art. 8.2 limite la obligación a datos concretos: los relativos a contratos o convenios solo cuando hayan sido suscritos con una Administración Pública, y los referentes a subvenciones solo cuando le hayan sido concedidas por una Administración Pública. No obstante, el apartado a) *in fine* incluye una obligación de publicar contenido estadístico sobre los contratos del sector público que, por su propia naturaleza, resultaría exigible a los sujetos de índole público, pero no a las entidades privadas.

Los apartados d) (presupuestos) y e) (cuentas anuales e informes de fiscalización) prescriben también obligaciones de alcance general y aplicables a las entidades privadas. Sin embargo, la redacción dada al apartado d) *in fine* suscita serias dudas al referir información «sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas». Esta mención expresa a las AAPP podría interpretarse como una obligación dirigida a un destinatario concreto y, por consiguiente, como una no sujeción de este aspecto para el resto de sujetos obligados. Este punto tendría que haber sido clarificado por el CTBG en el Criterio interpretativo por las dudas que ha suscitado su interpretación tanto en la aplicación práctica como en el propio debate doctrinal.

El apartado f) (retribuciones) debería haber merecido también una atención específica por parte del CTBG, no tanto por su alcance general, dado que parece clara la intención de la Ley de obligar a todos los sujetos pasivos, como por la necesidad de concretar los conceptos de retribución y alto cargo o máximo responsable en el caso de las entidades privadas. Esta cuestión ha suscitado numerosas dudas de interpretación

en la doctrina que no quedan resueltas por el Criterio formulado por el CTBG.

El apartado g) (resoluciones de compatibilidad), por su propia naturaleza, solo resulta exigible a los sujetos de índole público, sin que exista interpretación alguna que permita defender su aplicación a las entidades privadas.

El apartado h) contiene obligaciones dirigidas a un destinatario concreto: los representantes locales. Por tanto, la propia redacción del artículo excluye a las entidades privadas de su cumplimiento porque no ostentan esta condición.

Y, el apartado i) contempla una obligación de publicar contenido estadístico relativo a la prestación de servicios públicos. Por tanto, el propio contenido de la obligación excluye a las entidades privadas de su cumplimiento al dirigirse a un sujeto concreto: las AAPP competentes para la prestación del servicio público en cuestión.

Conforme a lo expuesto, cabe concluir que la opinión del CTBG de considerar aplicable a las entidades privadas el art. 8 “en su totalidad”, se aparta notablemente del espíritu de la Ley y de una interpretación sistemática de la misma. Por tener un destinatario concreto, las entidades privadas quedan claramente excluidas de las obligaciones contempladas en el art. 8.3 y en el apartado h) del art. 8.1; y por la propia naturaleza del contenido de la obligación, quedan también excluidas de los apartados a) *in fine*, g) e i). Además, la redacción dada al apartado d) *in fine*, suscita dudas fundadas sobre si la obligación que contempla tiene alcance general o está dirigida solo a las AAPP; y la del apartado f) plantea dudas sobre su aplicación, no porque se discuta su alcance general sino por la dificultad interpretativa que conlleva concretar los conceptos implicados en el ámbito privado. El CTBG no ha sabido aprovechar la oportunidad para resolver las dificultades que entraña la interpretación del precepto.

#### 4.4. *Autonomía de las confesiones religiosas y cumplimiento de las obligaciones legales en materia de publicidad activa*

La autonomía de las confesiones integra el contenido esencial del derecho a la libertad religiosa en su dimensión colectiva, como así ha destacado el TEDH al afirmar que constituye un aspecto clave para ga-

rantizar el pluralismo religioso en los Estados democráticos<sup>92</sup>. Por su parte, el ordenamiento jurídico español garantiza una amplia autonomía de organización y gobierno, con total independencia del Estado, a todas las confesiones inscritas en el Registro de entidades Religiosas (RER)<sup>93</sup>. Esta plena autonomía institucional va más allá de la mera autonomía estatutaria concedida a otras organizaciones sociales (asociaciones, fundaciones, sindicatos y partidos políticos) a las que la Constitución impone requisitos organizativos determinados (p. ej.: que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos)<sup>94</sup>. Por consiguiente, las confesiones, en su calidad de titulares del derecho a la libertad religiosa, tienen garantizado un amplio margen de actuación que les permite organizarse, gestionarse y administrarse como consideren más conveniente.

La cuestión que se plantea es si esa autonomía podría eximir del cumplimiento o limitar el alcance de las obligaciones en materia de transparencia que les puedan resultar exigibles conforme a la Ley. Con carácter general la respuesta debería ser negativa: la autonomía que el ordenamiento otorga a las confesiones no puede esgrimirse como argumento para eludir el cumplimiento de las obligaciones establecidas en materia de transparencia<sup>95</sup>. No obstante, parece razonable que esta autonomía pueda invocarse para adecuar o flexibilizar el cumplimiento de alguna obligación en concreto a tenor de la singularidad que presentan las confesiones<sup>96</sup>.

En todo caso debe destacarse que hasta la fecha las confesiones han mantenido una actitud relativamente favorable al cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia, y no solo porque sea una im-

<sup>92</sup> M<sup>a</sup> J. ROCA FERNÁNDEZ, *Derechos fundamentales y autonomía de las Iglesias*, Dykinson, Madrid 2005, 35.

<sup>93</sup> El art. 6.1 de la *Ley Orgánica 7/1980 de 5 de julio, de Libertad Religiosa* establece que «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 (...)».

<sup>94</sup> J. MANTECÓN SANCHO, *España: estado y religión en una sociedad secularizada*, en M<sup>a</sup> MORENO ANTÓN (coord.), *Sociedad, derecho y factor religioso: estudios en honor del profesor Isidoro Martín Sánchez*, Comares, Granada 2017, 340.

<sup>95</sup> En términos semejantes J. DÍAZ MARTÍNEZ, *Las obligaciones de publicidad activa contenidas en la Ley 19/2013 y su aplicación a las confesiones religiosas*, cit., 45.

<sup>96</sup> En términos semejante M. VILLORIA MENDIETA, *Publicidad activa*, cit., 6.

posición legal, sino porque son conscientes de que conforma una exigencia social, y constituye una oportunidad para modificar la percepción negativa que tiene de ellas una amplia mayoría social.

La Iglesia católica es la confesión que más medios ha implementado para promover su transparencia, desplegando una voluntad inequívoca de revertir una tradicional opacidad que tal vez pretendía proteger su autonomía de intromisiones seculares<sup>97</sup>.

En esta línea destaca la renovación de la estructura económica y financiera de la Santa Sede y del Estado de la Ciudad del Vaticano promovida por Benedicto XVI mediante la *Encíclica Caritas in Veritate* (2009) y el *Motu Proprio Sobre la prevención y la lucha contra las actividades ilegales en el campo financiero y monetario* (2010); y continuada por Francisco a través del *Motu Proprio Sobre la transparencia, control y competencia en los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de la Santa Sede y del Estado de la Ciudad del Vaticano*.

Asimismo, deben destacarse los esfuerzos realizados por la CEE que en 2014 puso en marcha un Plan de Transparencia<sup>98</sup>. En este contexto se aprobó la Oficina de Transparencia y Rendición de Cuentas para entidades canónicas de la CEE, se suscribió el Convenio de colaboración con Transparencia Internacional España, se aprobó el reglamento de rendición de cuentas para las entidades religiosas católicas inscritas en el RER de ámbito nacional, se puso en marcha el Portal de Transparencia de la propia CEE y se impulsó el desarrollo de los Portales de Transparencia de cada diócesis<sup>99</sup>.

El resto de confesiones presentes en España han desarrollado diferentes herramientas para la difusión de su información, principalmente, a través de páginas *web*. Prestando especial atención a las que tienen suscrito Acuerdos de Cooperación con el Estado, cabe destacar lo siguiente.

<sup>97</sup> D. ZALBIDEA GONZÁLEZ, *La transparencia y su importancia para las entidades religiosas*, cit., 29.

<sup>98</sup> C. F. DELGADO GARCÍA, *Las medidas en favor de la transparencia adoptadas por la Iglesia católica en España y su efectiva implantación*, en J. GONZÁLEZ AYESTA (coord.), *La transparencia y su aplicación a las confesiones religiosas en España*, Comares, Granada 2020, 61-86.

<sup>99</sup> J. GONZÁLEZ AYESTA, *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”*, cit., 23-46.

La FEREDE creó su Portal de Transparencia en 2015 y en 2019 aprobó el *Plan de cumplimiento normativo y prevención de delitos* que incluye un canal ético o de denuncias y comunicaciones<sup>100</sup>.

La FCJ, dispone en su página *web* de un apartado de comunicación en el que aparecen los datos para contactar con la entidad. No obstante, no ha desarrollado un apartado específico de transparencia. La página no facilita información sobre los estatutos de la entidad, el patrimonio, la gestión de los recursos públicos, ni sobre las actividades que desarrolla<sup>101</sup>.

La CIE y las dos federaciones que la integran (FEERI y UCIDE), son titulares cada una de una página *web* que incluye información de interés y boletines mensuales de noticias sobre las actividades que desarrollan. Sin embargo, no existe una pestaña específica de transparencia en ninguna de ellas. Tampoco están a disposición los estatutos, ni la información económica. Y los datos identificativos de las entidades son escasos e inexactos<sup>102</sup>.

Considera González-Varas<sup>103</sup> que las tres entidades referidas están obligadas a cumplir las obligaciones en materia de transparencia [ex. art. 3 b) de la Ley]; y concluye que, en el caso de la FEREDE, la información que está a disposición en su Portal de Transparencia puede considerarse suficiente y adecuada. En cambio, la información proporcionada por la FCJ y por la CIE es escasa, inexacta y ofrece serias dudas en cuanto al grado de cumplimiento efectivo de las obligaciones exigidas por la Ley.

## 5. REFLEXIÓN FINAL

Desde su implantación, la transparencia es uno de los principales retos que afrontan las confesiones, puesto que deben explicar su misión y el uso de los bienes materiales requeridos para llevarla a cabo, sujetas

<sup>100</sup> C. BUENO CALVO, *La Transparencia en las Entidades Evangélicas en España*, en J. GONZÁLEZ AYESTA (coord.), *La transparencia y su aplicación a las confesiones religiosas en España*, Comares, Granada 2020, 98-112.

<sup>101</sup> A. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La transparencia de las confesiones religiosas*, cit., 98.

<sup>102</sup> J. L. LLAQUET DE ENTRAMBASAGUAS, *Transparencia e Islam en España: indicadores de transparencia en los portales web institucionales de los musulmanes*, cit., 131-155.

<sup>103</sup> A. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La transparencia de las confesiones religiosas*, cit., 90.

a una normativa que no contempla su singularidad. La amplia autonomía de organización y autogobierno que el ordenamiento jurídico español reconoce a todas las confesiones inscritas en el RER, no puede esgrimirse como argumento para eludir el cumplimiento de las obligaciones legales establecidas en materia de transparencia, sin perjuicio de su invocación, caso por caso, para adecuar o flexibilizar el cumplimiento de alguna obligación en concreto que les resulte de dudosa o difícil aplicación.

El alcance de las obligaciones en materia de publicidad activa de las entidades privadas en general, y de las confesiones en particular, principalmente las contempladas en el art. 8 de la Ley, ha generado dudas y diferencias interpretativas entre la CEE y el CTBG. Una lectura detenida de la redacción dada al precepto permite concluir que todas ellas deberían quedar reducidas a dos: la interpretación del apartado d) *in fine* del art. 8.1, relativo a información «sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas», que suscita dudas fundadas sobre si la obligación que contempla tiene alcance general o está dirigida solo a las AAPP; y la interpretación del apartado f) del art. 8.1, relativo a información sobre «las retribuciones de los máximos responsables de las entidades», que suscita dudas, no sobre su alcance general, sino sobre la falta de concreción en el ámbito privado de los conceptos de “retribución” y “máximo representante de la entidad”. Por ese motivo, en ambos preceptos convendría aplicar un criterio flexible de interpretación, sin perjuicio de considerar aconsejable que, por imagen, las confesiones, en la medida de lo posible, hagan pública las retribuciones que perciben las personas que puedan ser consideradas por la sociedad como dirigentes o principales responsables.

Hasta la fecha las confesiones, en mayor o menor medida, han mantenido una actitud relativamente favorable al cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia, y no solo porque sea una imposición legal, sino porque son conscientes de que conforma una exigencia de la sociedad, y constituye una oportunidad para modificar la percepción negativa que tiene de ellas una amplia mayoría social. El cumplimiento de estas obligaciones puede convertirse en una herramienta muy poderosa para explicar su misión; difundir su mensaje; publicitar el amplio abanico de actividades que desarrollan; y demostrar

que, en el ejercicio de su misión, la dimensión económica tiene un carácter meramente instrumental, puesto que no persiguen la obtención de un beneficio. Y parece que así lo han interpretado tanto la Iglesia católica como la FEREDE, que destacan por el esfuerzo que han realizado para implantar sus planes de transparencia, hasta el punto de poner en funcionamiento Portales de Transparencia pese a no estar obligadas a hacerlo. Esta actitud proactiva lleva a pensar que puedan considerar la transparencia como un valor fundamental de sus organizaciones y un factor clave al servicio de su misión.

## Bibliografía

- ARENAS RAMIRO, M., *Participación y transparencia en la sociedad digital*, en M. SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA (coord.), *Apuntes sobre la transparencia*, Universidad Complutense de Madrid, 2018.
- ARENILLA SÁEZ, M. – REDONDO LEBRERO, J. C., *Crisis y reforma de la Administración Pública*, Netbiblo, Oleiros 2011.
- ARES GONZÁLEZ, V., *Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública*, Revista Jurídica de Castilla y León 33 (2014).
- BARRERO RODRÍGUEZ, C., *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid 2014.
- BURGAR ARQUIMBAU, J. M., *Publicidad activa: en qué consiste y cómo practicarla*, en J. MESEGUER YEBRA (coord.), *Transparencia en el ámbito de los recursos humanos de las administraciones públicas: cuestiones prácticas*, Dykinson, Madrid 2022.
- BURGAR ARQUIMBAU, J. M., *Aspectos formales de la publicidad activa*, Revista Española de la Transparencia 2 (2016).
- CAMPS I CERVERA, V., *Laicidad y religión. ¿Somos laicos? Diecisiete miradas sobre la laicidad*, Fundación Ferrer Guardia, La Lluvia, Barcelona 2013.
- CRUZ-RUBIO, C. N., *Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas. Marco conceptual*, en M. VILLORIA MENDIETA – X. FORCADELL ESTELLER – L. BAENA GARCÍA (coords.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos, Madrid 2017.
- DAWKINS, R., *El espejismo de Dios*, Espasa-Calpe, Pozuelo de Alarcón 2007.
- DELGADO GARCÍA, C. F., *Las medidas en favor de la transparencia adoptadas por la Iglesia católica en España y su efectiva implantación*, en J. GONZÁLEZ AYESTA (coord.), *La transparencia y su aplicación a las confesiones religiosas en España*, Comares, Granada 2020.
- DÍAZ CALVARRO, J. M., *Transparencia en la financiación y en el acceso a la información fiscal de las confesiones religiosas*, Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado 36 (2020).
- DÍAZ MARTÍNEZ, J., *Las obligaciones de publicidad activa contenidas en la Ley 19/2013 y su aplicación a las confesiones religiosas*, en J. GONZÁLEZ

- AYESTA (coord.), *La transparencia y su aplicación a las confesiones religiosas en España*, Comares, Granada 2020.
- ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., *El nuevo derecho de acceso a la información pública*, Revista Aranzadi Doctrinal 10 (2014).
- ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., *El proyecto de Ley de Transparencia: transparencia de la actividad pública y publicidad activa*, Revista Aranzadi Doctrinal 1 (2013).
- FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Un análisis de los sujetos privados obligados a suministrar información en la Ley de Transparencia*, Revista Internacional de Transparencia e Integridad 8 (2018).
- GARCÍA DE ANDOIN MARTÍN, C., *La religión como conflicto*, Revista Crítica 986 (2013).
- GODOY VÁZQUEZ, M<sup>a</sup> O., *Libertad religiosa y ejercicio de la libertad informativa: aproximación crítica a la imagen del Islam en los medios de comunicación*, en Z. COMBALÍA – P. DIAGO – A. GONZÁLEZ-VARAS (coords.), *Libertad de expresión y prevención de la violencia y discriminación por razón de religión*, Tirant lo Blanch, Valencia 2019.
- GODOY VÁZQUEZ, M<sup>a</sup> O., *El tratamiento del terrorismo yihadista en los medios de comunicación: impacto de las libertades informativas en la restricción del ejercicio de la libertad religiosa*, en M<sup>a</sup> O. GODOY VÁZQUEZ (coord.), *Libertad y seguridad en un contexto global. Retos y desafíos para los sistemas de garantía de los Derechos fundamentales*, Dykinson, Madrid 2020.
- GODOY VÁZQUEZ, M<sup>a</sup> O., *El marco normativo de la transparencia y su aplicación a las confesiones religiosas*, en J. M<sup>a</sup> VÁZQUEZ GARCÍA-PENUELA – I. CANO RUIZ (coords.), *El Derecho de libertad religiosa en el entorno digital*, Comares, Granada 2020.
- GONZÁLEZ AYESTA, J., *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”*, Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado 35 (2019).
- GONZÁLEZ MORENO, B., *La ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno de Galicia y del Valedor do Pobo*, en A. TRONCOSO REIGADA (dir.), *Transparencia pública y Comunidades Autónomas*, Tirant lo Blanch, Valencia 2019.

- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, A., *La transparencia de las confesiones religiosas*, en F. GALINDO (coord.), *¿Cómo poner en práctica el gobierno abierto?*, Reus, Barcelona 2018.
- GUICHOT REINA, E., *Transparencia y buen gobierno. Estudio y Ley*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Pamplona 2014.
- GUICHOT REINA, E., *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid 2014.
- LLAQUET DE ENTRAMBASAGUAS, J. L., *Transparencia e Islam en España: indicadores de transparencia en los portales web institucionales de los musulmanes*, en J. GONZÁLEZ AYESTA (coord.), *La transparencia y su aplicación a las confesiones religiosas en España*, Comares, Granada 2020.
- MANTECÓN SANCHO, J., *España: estado y religión en una sociedad secularizada*, en A. M<sup>a</sup> SÁNCHEZ MORENO (coord.), *Sociedad, derecho y factor religioso: estudios en honor del profesor Isidoro Martín*, Comares, Granada 2017.
- PALOMINO LOZANO, R., *Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas: el concepto legal de confesión religiosa en la LOLR y en la doctrina*, Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado 19 (2009).
- PORRAS RAMÍREZ, J. M<sup>a</sup>, *La libertad religiosa como principio supremo informador de la actuación de los poderes públicos en materia religiosa*, en J. M<sup>a</sup> PORRAS RAMÍREZ (dir.), *Derecho y factor religioso*, Tecnos, Madrid 2011.
- PRADO RUBIO, E., *Pluralismo y participación de confesiones religiosas en la televisión*, Auctoritas, Revista on-line de Historiografía en Historia, Derecho e Interculturalidad 3 (2018).
- ROCA FERNÁNDEZ, M<sup>a</sup> J., *Investigación de los abusos de menores por clérigos a través de una Comisión Parlamentaria de Investigación, un Informe del Defensor del Pueblo y la actuación de la Fiscalía General del Estado*, Ius Canonicum 62 (2022).
- ROCA FERNÁNDEZ, M<sup>a</sup> J., *Migración y gestión del pluralismo religioso*, en J. M<sup>a</sup> PORRAS RAMÍREZ (dir.), *La inclusión de los migrantes en la Unión Europea y España: Estudios de sus Derechos*, Aranzadi, 2021.
- ROCA FERNÁNDEZ, M<sup>a</sup> J., *Derechos fundamentales y autonomía de las Iglesias*, Dykinson, Madrid 2005.

- RODRIGUES DE MENDOÇA, M. – RODRÍGUEZ-DÍAZ, R., *Medios de comunicación y religiones minoritarias en España*, OBETS, Revista de Ciencias Sociales 12 (2017).
- RUIZ-SILLERO BERNA, T., *El primer expediente sancionador incoado por el incumplimiento de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía*, Revista Española de la Transparencia 10 (2020).
- SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M., *El “día después” de la Ley de transparencia*, Revista Jurídica de Castilla y León 33 (2014).
- SENDÍN GARCÍA, M. A., *Transparencia y acceso a la información pública*, en J. RODRÍGUEZ ARANA – M. A. SENDÍN GARCÍA (coords.), *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*, Comares, Granada 2014.
- SIERRA RODRÍGUEZ, J., *A modo de introducción: apuntes básicos sobre la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, en M. SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA (coord.), *Apuntes sobre la transparencia*, Universidad Complutense de Madrid, 2018.
- VIDAL, F. – LLINÁS, M., *Asociacionismo religioso vinculado a congregaciones religiosas en España*, Miscelánea Comillas 60 (2002).
- VIDAL, F. – MARTÍNEZ, J., *Religión e integración social de los inmigrantes: la prueba del ángel*, Centro de Estudios para la Integración Social y Formación de Inmigrantes, Valencia 2006.
- VILLORIA MENDIETA, M., *Publicidad activa*, en I. WENCES – M. KOLLING – S. RAGONE (coords.), *La Ley de Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2014.
- ZALBIDEA GONZÁLEZ, D., *La transparencia y su importancia para las entidades religiosas*, en J. GONZÁLEZ AYESTA (coord.), *La transparencia y su aplicación a las confesiones religiosas en España*, Comares, Granada 2020.