

José M.^a Vázquez García-Peñuela
Isabel Cano Ruiz (eds.)

EL DERECHO DE LIBERTAD RELIGIOSA EN EL ENTORNO DIGITAL

ACTAS DEL IX SIMPOSIO INTERNACIONAL
DE DERECHO CONCORDATARIO

Madrid, 5 al 7 de junio de 2019

Colección: Derecho canónico y Derecho eclesiástico del Estado

EDITORIAL COMARES

JOSÉ M.^a VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA
ISABEL CANO RUIZ
(EDS.)

EL DERECHO DE LIBERTAD RELIGIOSA EN EL ENTORNO DIGITAL

ACTAS DEL IX SIMPOSIO INTERNACIONAL
DE DERECHO CONCORDATARIO
Madrid, 5 al 7 de junio de 2019

Granada, 2020

COLECCIÓN: «DERECHO CANÓNICO Y DERECHO ECLESIASTICO DEL ESTADO»

Directores de la colección

JOSÉ M.ª VÁZQUEZ GARCÍA-PENUELA

MIGUEL RODRÍGUEZ BLANCO

A Juan Fornés y Eduardo Molano

© Los autores

Editorial Comares, S.L.

Polígono Juncaril

C/ Buzo, parcela 208

18220 Albolote (Granada)

Tlf.: 958 465 382

<https://www.comares.com> • E-mail: libreriacomares@comares.com

<https://www.facebook.com/Comares> • <https://twitter.com/comareseditor>

<https://www.instagram.com/editorialcomares>

ISBN: 978-84-9045-932-4 • Depósito legal: Gr. 18/2020

Fotocomposición, impresión y encuadernación: COMARES

SUMARIO

PRESENTACIÓN	XIII
PONENCIAS	
La aplicación de la normativa de protección de datos de carácter personal a las confesiones religiosas (derechos «ARCO» y apostasía)	3
MANUEL ALENDA SALINAS.— <i>Universidad de Alicante</i>	
Los archivos eclesiásticos en la práctica concordataria reciente	31
MARÍA DEL MAR MORENO MOZOS.— <i>Universidad de Castilla-La Mancha</i>	
Régimen jurídico de los archivos eclesiásticos en el Derecho español	61
MIGUEL RODRÍGUEZ BLANCO.— <i>Universidad de Alcalá</i>	
El ejercicio del derecho de libertad religiosa en el ámbito de la Administración electrónica	77
MERCEDES MURILLO MUÑOZ.— <i>Universidad Rey Juan Carlos de Madrid</i>	
El contenido de los portales institucionales de las confesiones religiosas. Su contribución a la libertad religiosa	93
RAFAEL PAJOMINO LOZANO.— <i>Universidad Complutense de Madrid</i>	
La tutela de los sentimientos religiosos en el entorno digital	115
FRANCISCA PÉREZ-MADRID.— <i>Universidad de Barcelona</i>	
La aplicación de la normativa de protección de datos de carácter personal a las confesiones religiosas: Italia	135
MARTA TIGANO.— <i>Universidad de Messina</i>	
La aplicación de la normativa de protección de datos de carácter personal a las confesiones religiosas en el caso de Francia	153
MÉLANIE LÓPEZ-TRÉDEZ.— <i>Université d'Artois</i>	

X

SUMARIO

A liberdade religiosa institucional no ambiente digital. A aplicação das regras sobre proteção de dados de natureza pessoal às confissões religiosas - Portugal (Uma introdução geral)	173
PAULO ADRAÇÃO.— <i>Universidade do Porto</i>	
El marco normativo de la transparencia y su aplicación a las confesiones religiosas	181
OLAYA GODOY.— <i>Universidad de Extremadura</i>	
Los portales de transparencia de la Conferencia Episcopal Española y de las diócesis españolas	199
JUAN GONZÁLEZ AYESTA.— <i>Universidad de Oviedo</i>	
Tecnologías digitales, ciencia del Derecho y sus desafíos: los principios generales de la <i>lex robotica</i> como caso de uso	229
MOISÉS BARRIO ANDRÉS.— <i>Universidad Carlos III de Madrid</i>	

COMUNICACIONES

Libertà religiosa, protezzione dei dati personali e lotta al terrorismo: il caso dell'Unione Europea e dell'uso dei dati PNR	253
ROSSELLA BOTTONI.— <i>Università di Trento</i>	
La adaptación de la Iglesia católica española a la normativa europea sobre protección de datos: cuestiones fundamentales	267
MARÍA CEBRIJA GARCÍA.— <i>Universidad de Extremadura</i>	
La libertad religiosa. Sus posibilidades en el entorno digital	277
JAUME CODINA ESMET.— <i>Instituts Cubelles y Les Vinyes de Cubelles</i>	
La protección de datos en el Perú y el régimen aplicable a la Iglesia católica	289
GONZALO FLORES SANTANA.— <i>Universidad San José (Perú)</i>	
La salvaguarda de la libertad religiosa y la privacidad e intimidad personal en la política de seguridad española	303
ELENA GARCÍA-ANTÓN PALACIOS.— <i>Universidad Europea de Madrid</i>	
Islamofobia y antisemitismo en las redes sociales: algunos ejemplos judiciales recientes	313
MARCOS GONZÁLEZ SÁNCHEZ.— <i>Universidad Autónoma de Madrid</i>	
Transparencia normativa y confesiones religiosas. Una primera aproximación	325
MARÍA JESÚS GUTIÉRREZ DEL MORAL.— <i>Universitat de Girona</i>	
La digitalización del Registro de Entidades Religiosas	339
ENRIQUE HERRERA CEBALLOS.— <i>Universidad de Cantabria</i>	
El entorno digital de los adeptos a opciones de conciencia no religiosas	353
JOSÉ LUIS LLAQUET DE ENTRAMBASAGUAS.— <i>Universidad Loyola Andalucía</i>	
Medidas de transparencia de la Iglesia católica respecto a la responsabilidad penal de clero en los casos de abusos: la publicación digital de listas de acusados	375
ÁNGEL LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ.— <i>Universidad de Jaén</i>	

El derecho a la libertad religiosa: las redes sociales y la Iglesia católica en España	389
ENRIQUE MARCOS PASCUAL.— <i>Universidad de Burgos-UNIR</i>	
Proselitismo y adoctrinamiento en el entorno digital. (Especial atención a las sectas y al yihadismo)	403
JOSÉ M.ª MARTÍ SÁNCHEZ.— <i>Universidad de Castilla-La Mancha</i>	
Aproximación jurídica al ejercicio y protección de la libertad religiosa en entornos digitales . . .	417
MARINA MELÉNDEZ-VALDÉS NAVAS	
Algunos aspectos de las tecnologías digitales y su uso por menores	429
MARÍA DEL PILAR MUSA TORRES.— <i>Universidad de Córdoba</i>	
Apuntes críticos respecto a la regulación de protección de datos de carácter personal de la Iglesia católica en España	441
MATHIE PINEDA MARCOS.— <i>Universidad de Alicante</i>	
Erradicar el discurso de odio por motivos religiosos en el entorno digital	453
PILAR REY PEÑA Y MONTSERRAT GAS-ÀIXENDRI.— <i>Universitat Internacional de Catalunya</i>	
La aplicación del Reglamento europeo de protección de datos por las Conferencias Episcopales europeas	471
MARÍA J. ROCA.— <i>Universidad Complutense de Madrid</i>	
Mundo digital en las aulas: los recursos TIC en la asignatura de Religión	481
BELEN RODRIGO LARA.— <i>Instituto de Estudios Bursátiles-UNIR</i>	
La protección de datos en el ámbito de las entidades religiosas	495
JORGE SUBIRÁN MARCOS.— <i>Universidad CEU San Pablo de Madrid</i>	
El artefacto digital de las confesiones religiosas	507
DIEGO TORRES SOSPEDRA.— <i>Universitat de València</i>	

PRESENTACIÓN

En el presente volumen se recogen los textos aportados por los ponentes y los comunicantes del IX Simposio Internacional de Derecho Concordatario que se desarrolló entre los días 5 y 7 de junio en el Auditorio de la delegación en Madrid de la Universidad Internacional de La Rioja (UNIR).

En esta ocasión, los miembros del Comité Organizador, en el que se integran colegas de las universidades que fueron sedes de las ediciones anteriores del Simposio (Almería, Rioja, Alcalá, Extremadura y A Coruña), habíamos elegido un tema que más que a una institución o a una norma determinada, se refería a un ámbito en el que en los últimos, aproximadamente, veinte años, se desenvuelven cada vez más, y con más intensidad, las relaciones entre las personas: el medio digital que han puesto a disposición de la humanidad las tecnologías de la información y de la comunicación. Concretamente, el rótulo que campeaba en el programa del simposio, es el del título de este libro: «El derecho de libertad religiosa en el entorno digital».

En los tres días en los que se desarrolló, los asistentes tuvimos ocasión de contemplar, según nos parece, una panorámica bastante completa sobre cómo las confesiones religiosas, y sus miembros (en cuanto tales), utilizan las tecnologías digitales para la consecución de sus fines y cómo la peculiar textura y ubicuidad del entorno digital dotan a las relaciones sociales de contenido religioso de unas especificidades que exigen una especial atención por parte de los operadores y de los estudiosos del derecho. El alcance universal de las acciones humanas que se llevan a cabo en internet las dotan de una eficacia inusitada, tanto para la transmisión de unas determinadas creencias o de un mensaje, como de las críticas o incluso de las injurias y ofensas. Internet puede vincular a los creyentes y fieles de las confesiones estrecha y fraternalmente, pero también puede enfrentarlos entre sí o con las de otras. Y puede hacerlo, como todo lo que acontece en el ciberespacio, de una manera viral y de forma prácticamente repentina o instantánea.

El prevenir los conflictos y el resolverlos cuando surgen, conforme a criterios de justicia, es la tarea propia de los juristas. También cuando pueden aparecer o aparecen de hecho en el entorno digital, que, como como sucede con otros derechos fundamentales, dota de nuevas formas de ejercicio al de libertad religiosa, pero que, a la vez, también supone nuevas maneras de lesionarlo. En las páginas que siguen se recogen las reflexiones que sus autores realizaron a propósito de esas nuevas posibilidades de ejercicio y de lesiones de la libertad religiosa. No pueden recoger los interesantes diálogos e intervenciones que tuvieron lugar a propósito de las distintas ponencias. Esa es una de las ventajas que comporta la asistencia a este tipo de reuniones científicas, que, junto

al encuentro tan agradable con un buen número de colegas llegados de tantas universidades de Portugal, Perú, Francia, Italia y España, hará que quienes pudimos estar presentes guardemos su recuerdo, seguramente, entre los muy gratos.

Solamente nos resta agradecer a los autores sus aportaciones y el esfuerzo por preparar los textos escritos en unos plazos queridamente cortos. Gracias también a todas las personas que en los días del simposio se ocuparon de su organización material que recayó, especialmente, sobre el Departamento de Comunicación y Eventos de la UNIR, que realizó su tarea con amabilidad y eficacia. Y, finalmente, agradecemos, las ayudas de financiación recibidas, entre ellas, la de la Junta de Extremadura -Consejería de Economía e Infraestructuras-, al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) la concesión de la ayuda GR1803 y a la Fundación Pluralismo y Convivencia.

Los editores

PONENCIAS

EL MARCO NORMATIVO DE LA TRANSPARENCIA Y SU APLICACIÓN A LAS CONFESIONES RELIGIOSAS

OLAYA GODOY
Universidad de Extremadura

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. APROXIMACIÓN A LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO. 2.1. Ámbito subjetivo. 2.1.1. *Determinación del sujeto activo: el derecho de acceso a la información pública.* 2.1.2. *Determinación del sujeto pasivo: los distintos niveles de transparencia.* 2.2. Ámbito objetivo. 2.2.1. *La información pública: concepto y categorización.* 2.2.2. *La publicidad activa: principios generales y características.* 2.3. Órgano de control: El Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno. 3. IMPACTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO EN LAS CONFESIONES RELIGIOSAS. 3.1. Aplicación en el ámbito de la Iglesia católica. 3.2. Aplicación en el ámbito de las confesiones religiosas que tienen suscritos Acuerdos de Cooperación con el Estado. 3.3. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

La transparencia es un fenómeno que se caracteriza porque pretende ofrecer una imagen de solvencia frente a terceros, asimismo está estrechamente vinculada con lo que se ha denominado buen gobierno.

En España su regulación se ha vertebrado en torno a tres vertientes: la obligación de publicidad activa de la actividad pública; el reconocimiento y garantía del derecho de acceso a la información pública; y los principios de buen gobierno. Y se ha concretado en el establecimiento de obligaciones vinculantes para los responsables, y en las consecuencias jurídicas derivadas de su vulneración.

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 cabo¹. Desde un punto de vista político, la transpa-

rencia constituye un instrumento medidor de la realización del Estado democrático y de derecho².

La doctrina especializada ha calificado como tardía la regulación española sobre transparencia³, puesto que su régimen específico no se adoptó hasta 2013. 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 nacional contaba con numerosas disposiciones de distinto rango que se ocupaban de la publicidad de los actos de los Poderes legislativos, ejecutivo y judicial. Y la propia Constitución (1978), art. 105 b), había previsto ya el derecho de acceso a archivos y registros administrativos, facultando al legislador para configurar su ejercicio; derecho en cuestión que fue regulado 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 regulación sectorial sobre el acceso a determinada información pública (p. e. 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).

Frente a esta regulación fragmentada, que no satisfacía las demandas y necesidades de la sociedad española del siglo XXI, surge la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y se configura como la norma general sobre transparencia; generalidad que se deriva del carácter de legislación básica que presentan la mayor parte de sus preceptos, de su amplio ámbito de aplicación y del concepto de información pública sobre el que pivota.

A lo largo de este estudio se realiza una aproximación a la Ley desde tres vertientes: su ámbito subjetivo, su ámbito objetivo y su órgano de control. A continuación se aborda el impacto que ha desplegado esta ley en las confesiones religiosas que presentan una mayor implantación en el territorio nacional, en su condición de sujetos pasivos de algunas de las obligaciones que contempla la norma.

2. APROXIMACIÓN A LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

A tenor de lo dispuesto en su art. 1, la Ley pretende ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, y regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a esa actividad, además de establecer obligaciones de buen gobierno que no integran el objeto de este estudio.

¹ ARENILLA SÁEZ, M. y REDONDO LEBREIRO, J.C., *Crisis y reforma de la Administración Pública*, Nerbiblo, Oleiros, 2011, p. 360.

² ARES GONZÁLEZ, V., «Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública», *Revista Jurídica de Castilla y León* núm. 33, mayo 2014, p. 4.

³ Por todos SIERRA RODRÍGUEZ, J., «A modo de introducción: apuntes básicos sobre la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», en SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. (coord.), *Apuntes sobre la transparencia*, UCM, 2018, p. 14.

A lo largo de este apartado se ofrece un análisis de los ámbitos objetivo y subjetivo de la Ley, que se encuentran interrelacionados, al objeto de resaltar las principales cuestiones que se han suscitado en estos primeros años de vigencia.

2.1. Ámbito subjetivo

Al efectuar una aproximación al ámbito subjetivo de la Ley 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) y, por tanto, obligados a cumplir con las exigencias de publicidad activa que contempla la Ley y, en ocasiones, también con las de publicidad pasiva.

2.1.1. Determinación del sujeto activo: el derecho de acceso a la información pública

La Ley dedica el Capítulo II del Título I (arts. 12 a 24) a regular el derecho de acceso a la información pública. Así, en su art. 12 reconoce el derecho de acceso a la información pública de «todas las personas», por remisión del art. 105 B) de la Constitución. Por consiguiente la titularidad del derecho se atribuye a personas físicas y jurídicas, nacionales y extranjeras. Con esta regulación se introduce un gran avance respecto de la normativa anterior, puesto que la Ley 30/92 en su art. 37 utilizaba el término ciudadano y restringía el ejercicio del derecho de acceso a la acreditación de un interés legítimo. La Ley 19/2013 comporta ahora el reconocimiento del derecho de acceso bajo un concepto más amplio y, por consiguiente, otorga una amplísima legitimación activa al no exigir la acreditación de ningún requisito especial para solicitar y acceder a la información pública.

El ejercicio del derecho de acceso se lleva a cabo por solicitud, tramitada conforme al procedimiento que se regula en el art. 17: escrito dirigido al titular del órgano (o entidad) que esté en posesión de la información que se desea obtener haciendo constar la identidad del solicitante, la información concreta a la que se desea acceder, una dirección de contacto y la modalidad de acceso preferida.

Se establecen asimismo los criterios para la inadmisión de las solicitudes (art. 18) delimitando como causas: que la información solicitada esté en proceso de elaboración o publicación general, que tenga carácter auxiliar o de apoyo (p. e. borradores o informes internos); que esté en proceso de reelaboración; que se haya dirigido a un órgano que no posea la información; que se trate de peticiones manifiestamente repetitivas; o que tenga carácter abusivo. La inadmisión determina la finalización del procedimiento, no obstante, procede destacar que la Ley exige que la inadmisión sea motivada en todo caso. Conforme a los criterios interpretativos fijados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴, la exigencia de motivación implica expresar la causa de inadmisión, y su correspondiente justificación legal o material, de una forma concreta y aplicada a cada caso.

⁴ Órgano que crea la propia Ley (arts. 33-40) como garante del derecho de acceso a la información pública. SIERRA RODRÍGUEZ, J., «A modo de introducción: apuntes básicos sobre la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», *o. cit.*, p. 19.

Admitido a trámite el procedimiento la solicitud deberá ser resuelta en el plazo de un mes, a contar desde su recepción por el órgano competente para resolverla; plazo que podrá ser ampliado por otro mes más, en caso de complejidad o de amplio volumen de información a facilitar (art. 20.1). En caso de estimación, el acceso a la información pública solicitada se efectuará preferentemente por vía electrónica y con carácter gratuito (art. 22.1). La no resolución en plazo tendrá efecto desestimatorio (art. 20.4) y facultará, o bien para la interposición de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 20.5), o bien para la formulación de recurso ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (art. 24, recurso que tiene carácter sustitutivo de los recursos administrativos ordinarios: alzada o reposición). La denegación de la solicitud formulada deberá ser motivada (art. 20.2) y también abrirá la vía de recurso por cualquiera de las dos opciones. Las reclamaciones (por denegación expresa o desestimación por transcurso del plazo máximo para resolver) deberán interponerse en el plazo de un mes, y deberán ser resueltas en un plazo de tres meses. Ya en último término resulta destacable que el incumplimiento reiterado del plazo previsto para resolver las solicitudes se califica como infracción grave (art. 20.6).

La propia Constitución establece en el art. 105 b) tres límites al ejercicio del derecho de acceso a la información pública: la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de delitos, y la intimidad de las personas. Al emanar toda la regulación del derecho de acceso de ese precepto constitucional, los límites que contempla deben ser tenidos en cuenta para el desarrollo legislativo. Por consiguiente, la Ley, en su art. 14, recoge una serie de ámbitos que limitan el acceso a la información pública cuando pueda suponer un perjuicio; y en su art. 15, concilia la relación entre el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

En el sentido expuesto, el art. 14 incorpora las previsiones constitucionales y añade una serie de campos que rigen como límite: las relaciones exteriores; las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; intereses económicos y comerciales; la política económica y monetaria; el secreto profesional; la propiedad industrial e intelectual; los procesos de toma de decisión; y la protección del medio ambiente. A título conclusivo cabría señalar que, a través de estos ámbitos, se protegen intereses de naturaleza pública, derechos e intereses privados, o derechos fundamentales⁵. A este respecto es importante precisar dos cuestiones. En primer lugar, que la limitación solo actúa cuando exista un perjuicio, la Ley exige un daño y no un mero peligro para los bienes concurrentes que intenta proteger⁶; y, en segundo lugar, que la limitación debe estar justificada y ser proporcionada al objeto y finalidad de la protección que se pretende⁷. Ambas precisiones resultan relevantes en la medida en que las denegaciones de las solicitudes de acceso a la información pública deben estar motivadas (art. 20.2).

Ya en último término procede destacar que el precepto, al hacer referencia a la justificación y proporcionalidad, introduce como criterio de valoración atender «a las circunstancias

⁵ MORETÓN TOQUERO, M.ª A., «Los límites del derecho de acceso a la información pública», *Revista Jurídica de Castilla y León* núm. 33, mayo 2014, p. 14.

⁶ MORETÓN TOQUERO, M.ª A., «Los límites del derecho de acceso a la información pública», *o. cit.*, p. 14.

⁷ SIERRA RODRÍGUEZ, J., «A modo de introducción: apuntes básicos sobre la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», *o. cit.*, p. 22.

del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso» (art. 14.2). Matiz que llama la atención puesto que, como ya se ha señalado, no es requisito invocar ni acreditar justificación alguna para formular la solicitud (art. 12), pero parece que la motivación del interés por el solicitante podría ser determinante para favorecer el acceso a la información pública⁸.

La protección de datos personales como límite al ejercicio del derecho de acceso a la información pública radica en su condición de derecho fundamental reconocido como tal y, por tanto especialmente protegido por la ley orgánica que lo regula (actualmente la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales). Por su parte, el derecho de acceso a la información pública ha sido regulado por ley ordinaria (la Ley 19/2013) y, por ello, su ejercicio debe acomodarse al régimen del derecho fundamental. La naturaleza ordinaria de la ley reguladora del derecho ha sido fuertemente criticada por un amplio sector de la doctrina que defiende que debería haber tenido carácter de ley orgánica, al entender que el derecho de acceso a la información pública tiene rango de derecho fundamental dada la estrecha relación que se aprecia entre el acceso a la información pública y el art. 20.1 de la Constitución (derecho a la información)⁹.

La conciliación de la protección de datos personales y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública se regula en el art. 15. Como señala Burgar¹⁰ se pueden establecer tres niveles de protección o categorías para los datos de carácter personal: en la primera categoría (máximo grado de protección) se encuentran los datos que están especialmente protegidos; en la segunda categoría se incluyen otros datos de carácter personal, que no gozan de la consideración de especialmente protegidos; y en la tercera categoría (menor grado de protección) se sitúan los referidos únicamente a datos identificativos relacionados con la organización, funcionamiento, o actividad del órgano o entidad.

Con relación a los datos que están especialmente protegidos (primera categoría), el art. 15 contempla dos niveles de protección que justifican la limitación o restricción del ejercicio del derecho de acceso a la información pública. A través del primer nivel de protección se limita el acceso a información pública que contemple datos relacionados con la ideología, la afiliación sindical, la pertenencia religiosa o las creencias. En estos supuestos el acceso a la información sólo estará permitido si los datos son públicos, o se ha obtenido con carácter previo y expreso el consentimiento del afectado. El segundo nivel de protección se aplica para limitar el acceso a información pública que contiene alguno de los siguientes datos: datos con referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual; datos genéticos o biométricos; o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven amones-

⁸ SIERRA RODRÍGUEZ, J., «A modo de introducción: apuntes básicos sobre la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», *o. cit.*, p. 22.

⁹ Por todos PINAR MAÑAS, J.L., «Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 49, 2014, p. 11; y SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M., «El derecho de acceso a la información pública en España y los Países Bajos. Dos escenarios mejorables», *Estudios de Deusto*, vol. 64, núm. 2, 2016, p. 5.

¹⁰ BURGAR ARQUIMBAU, J. M., «Aproximación a la protección de datos de carácter personal en el marco de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», *Revista Digital CEMCI*, núm. 23, 2014, p. 9.

ración pública. En estos supuestos el acceso a la información sólo estará permitido si existe cobertura legal, o se ha obtenido con carácter previo y expreso el consentimiento del afectado.

El acceso a información pública que contenga datos personales no especialmente protegidos (segunda categoría) podrá limitarse previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información. Los criterios para efectuar esta ponderación están definidos en el art. 15.3: la justificación de la petición de acceso; la finalidad del acceso (para fines históricos, científicos, estadísticos); el menor perjuicio de los derechos de los afectados cuando sólo se consigne su identificación; y la mayor garantía para los afectados en caso de información que pueda afectar a la intimidad, seguridad o a menores.

El acceso a información pública que contenga datos correspondientes a la identificación de la organización, al funcionamiento o a la actividad pública del órgano o entidad, se permitirá salvo que, en el caso concreto que se examine, deba prevalecer la protección de datos personales u otros derechos o bienes protegidos constitucionalmente (art. 15.2). La excepción a la regla general que se contempla en el precepto comporta de forma implícita la exigencia de una ponderación previa de todos los intereses concurrentes¹¹.

Ya en último término procede destacar que la información pública que haya sido objeto de tratamiento para disociar los datos de carácter personal impidiendo así la identificación de los afectados, está excluida de toda protección (art. 15.4) y, por tanto en ese caso concreto el acceso a la información pública no estará sujeta a ningún tipo de limitación.

La colisión entre la debida protección de los datos personales y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública es constante, y obliga a la ponderación del interés público y de los derechos de los afectados en cada caso concreto; lo que constituye el origen del mayor número de controversias que se plantean en la aplicación de la Ley. De ahí que la Agencia Española de Protección de Datos y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno hayan fijado de forma conjunta los criterios interpretativos sobre los límites al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, con la finalidad de clarificar la relación entre ambas materias y lograr una interpretación uniforme de las normas.

2.1.2. Determinación del sujeto pasivo: los distintos niveles de transparencia

La condición de sujetos pasivos se describe en los arts. 2 a 4 de la Ley, que conforman el Capítulo I de su Título I.

Esta fue la cuestión más debatida, y la que sufrió más modificaciones durante el proceso de elaboración de la Ley, al ser el aspecto más permeable a las sugerencias de los expertos¹² y a las demandas sociales que se pusieron de manifiesto durante la consulta electrónica¹³, y

¹¹ BURGAR ARQUIMBAU, J. M., «Aproximación a la protección de datos de carácter personal en el marco de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», *o. cit.*, p. 14.

¹² Las contribuciones de los expertos se recibieron en el seno de las sesiones celebradas entre abril y junio de 2012 en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y en las comparecencias ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados entre marzo y junio de 2013.

¹³ Celebrada entre los días 26 de marzo y 10 de abril de 2012.

fueron reiteradas por los medios de comunicación durante los años 2012 y 2013¹⁴. En consecuencia, durante la tramitación parlamentaria se amplió el ámbito de los sujetos pasivos, lo que fue interpretado positivamente aunque, en la realidad, conllevó una desnaturalización de la concepción original de la norma, al forzar la introducción de regímenes particulares para poder ser respetuosa con todos los intereses en juego¹⁵. Así, el ámbito subjetivo de la Ley quedó configurado en tres niveles de transparencia, en función del mayor o menor grado de exigencia que el legislador impone a los sujetos pasivos.

El primer nivel (art. 2) es el que comprende el mayor número de sujetos pasivos¹⁶ y puede identificarse con el de máxima transparencia, dada la vinculación de todos ellos al cumplimiento tanto de las obligaciones de publicidad activa previstas (arts. 5 a 8), como a la satisfacción del derecho de acceso a la información pública (publicidad pasiva arts. 12 a 24). El grado de detalle que alcanza la enumeración del precepto ha merecido una valoración positiva, no obstante, algunos autores¹⁷ han cuestionado la necesidad de incluir una referencia concreta a determinados sujetos al entender que están ya incluidos en otros (p. e. las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales). Por su parte, otros autores¹⁸ han criticado su proyección limitada a las actividades sujetas al Derecho administrativo de las instituciones del Estado (p. e. la Casa Real) por la dificultad que entraña esta delimitación.

Ya en último término procede resaltar que, a pesar del 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 Administraciones Públicas¹⁹. Y

¹⁴ ARES GONZÁLEZ, V., «Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública», *o. cit.*, p. 10.

¹⁵ SIERRA RODRÍGUEZ, J., «A modo de introducción: apuntes básicos sobre la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», *o. cit.*, p. 19.

¹⁶ 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 Especiales, 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 ha participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100; las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones; as asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo. Se incluyen los órganos de cooperación previstos en el art. 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

¹⁷ 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, p. 64.

¹⁸ SIERRA RODRÍGUEZ, J., «A modo de introducción: apuntes básicos sobre la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», *o. cit.*, p. 18.

¹⁹ ARES GONZÁLEZ, V., «Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública», *o. cit.*, p. 12.

tampoco resulta plenamente coincidente en todos ellos el ámbito de actividad que debe ser transparente conforme a la Ley²⁰.

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 sólo al cumplimiento de alguna de las obligaciones de publicidad activa (previstas en el Capítulo II del Título I). En este precepto se incluye, por un lado, a los partidos políticos, y a las organizaciones sindicales y empresariales; y, por otro lado, a las entidades receptoras de ayudas o subvenciones públicas, en una cuantía anual relevante en función de determinados parámetros (el denominado tercer sector). Este precepto no figuraba en el Proyecto original de la Ley y se incorporó durante el trámite parlamentario en el Congreso de los Diputados.

Lo que justificó 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 (en el Título Preliminar de la Constitución, arts. 6 y 7), y no que entre sus fuentes de financiación las ayudas y subvenciones públicas ocupen un lugar destacado. Por consiguiente, aunque un partido político (o un sindicato) se financie exclusivamente con recursos privados continua sujeto al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa con el mismo grado de exigencia que otro que reciba varios millones de euros de subvenciones públicas al año. Debe destacarse que durante la tramitación de la Ley se planteó si hubiera sido más correcto regular las obligaciones de publicidad activa de los partidos políticos, y de las organizaciones sindicales y empresariales en sus propias normas reguladoras²¹.

Para la inclusión de las entidades privadas receptoras de lo que se ha denominado una «financiación pública relevante»²², 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 criterios 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 cuanto más pequeña fuese la entidad. A este respecto 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 el Senado donde se acordó su elevación hasta los 5.000 €.

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), la información que precisen

²⁰ SIERRA RODRÍGUEZ, J., «A modo de introducción: apuntes básicos sobre la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», *o. cit.*, p. 18.

²¹ Las opiniones a favor de esta opción se fundamentaron en los posibles problemas, disfunciones y dudas de interpretación que puede generar la inclusión de sujetos de naturaleza privada en una norma diseñada y concebida para entidades públicas. ARES GONZÁLEZ, V., «Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública», *o. cit.*, p. 17.

²² SIERRA RODRÍGUEZ, J., «A modo de introducción: apuntes básicos sobre la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», *o. cit.*, p. 19.

para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia²³. Se trata del nivel de menor intensidad, puesto que sólo impone a los sujetos que comprende la obligación de facilitar determinada información pública al órgano o entidad que proceda, previo requerimiento; y no exige el cumplimiento de obligación alguna en materia de publicidad activa y satisfacción del derecho de acceso a la información pública.

Esta cláusula residual persigue un doble objetivo: por una parte, impedir que pudieran quedar 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 y que, en ocasiones, despierta gran interés. Ahora bien, sin obviar las virtudes del precepto, se ha criticado que su redacción puede plantear algunos problemas en su aplicación²⁴: 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.

2.2. Ámbito objetivo

El concepto de información pública delimita el ámbito objetivo de la norma y, por tanto, las posibilidades de ejercitar el derecho de acceso a la información pública, y la imposición de las obligaciones en materia de publicidad activa.

2.2.1. La información pública: concepto y categorización

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 que inspiraba el tenor del art. 37 de la Ley 30/92 que ponía el acento en los documentos²⁵. En la interpretación sistemática del art. 13, Barrero no entiende acertado considerar que información pública es la que obra en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del Título I de la Ley, puesto que los sujetos que se relacionan en el art. 3 (partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales y

²³ El art. 4 de la Ley dispone que «Las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas estarán obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el art. 2.1 a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquéllos de las obligaciones previstas en este título. Esta obligación se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato».

²⁴ ARES GONZÁLEZ, V., «Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública», *o. cit.*, p. 19.
²⁵ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, *o. cit.*, p. 212.

entidades privadas) no se encuentran vinculadas por la obligación de publicidad pasiva. Por ello, a su entender, la expresión «en poder de» ha de interpretarse no sólo como detentación física sino también jurídica²⁶.

La Ley agrupa la información a publicar (arts. 6 a 8) en tres categorías: información institucional, organizativa y de planificación; información de relevancia jurídica; e información económica, presupuestaria y estadística.

Como han señalado distintos autores²⁷, la información que se incluye en esta primera categoría (institucional, organizativa y de planificación) era accesible ya, en la mayor parte de las entidades públicas, 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. El art. 6.2 introduce otras obligaciones como 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 ha sido criticada al entender que presume que las entidades públicas ejecutan correctamente la labor de planificación y disponen de planes bien elaborados, presunción que se aparta mucho de la realidad²⁸. La información institucional y organizativa deberá ser publicada por todos los sujetos pasivos de la Ley. La información de planificación sólo habrá de publicarse por las Administraciones Públicas.

En la segunda categoría (información de relevancia jurídica) se incluyen (art. 7) directrices, instrucciones, acuerdos, circulares, o respuestas a consultas vinculantes; también anteproyectos de ley, proyectos de decretos legislativos y de reglamentos, las 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 reviste gran importancia para los ciudadanos, especialmente, para los profesionales del derecho; y facilita el control sobre la actuación del Poder ejecutivo en la elaboración de las normas incrementando 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 administración²⁹.

La tercera categoría incluye la información más relevante para satisfacer la demanda pública de transparencia (información económica, presupuestaria y estadística) y persigue generar o potenciar la confianza de los ciudadanos en las instituciones. La tipología es variada. En concreto y sin profundizar en los aspectos de detalle se requiere la publicación de la información de los procesos de contratación y encomiendas de gestión; convenios; subvenciones y ayudas públicas; presupuestos (partidas, ejecución, indicadores, etc.); cuentas anuales e informes de fiscalización y auditoría; retribuciones e indemnizaciones de altos cargos y así-

²⁶ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, *o. cit.*, p. 212.

²⁷ Por todos, SIERRA RODRÍGUEZ, J., «A modo de introducción: apuntes básicos sobre la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», *o. cit.*, p. 24.

²⁸ ARES GONZÁLEZ, V., «Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública», *o. cit.*, p. 10.

²⁹ SIERRA RODRÍGUEZ, J., «A modo de introducción: apuntes básicos sobre la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», *o. cit.*, p. 25.

milados; autorizaciones y resoluciones de compatibilidad; relaciones de bienes inmuebles; información estadística sobre contratos; y, entre otras, información estadística sobre el grado de cumplimiento y la calidad en la prestación de los servicios públicos. La puesta a disposición de esta información corresponde a todos los sujetos pasivos de la Ley, no obstante, las obligaciones de los sujetos incluidos en el art. 3 (partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales y entidades privadas receptoras de ayudas o subvenciones públicas en una cuantía anual relevante) se circunscriben, exclusivamente, a publicar información sobre los contratos y convenios que suscriban con las Administraciones Públicas, y sobre las ayudas y subvenciones públicas que reciban.

2.2.2. La publicidad activa: principios generales y características

Se entiende por publicidad activa la 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 públicos³⁰.

La publicidad activa tampoco es un concepto novedoso introducido en el ordenamiento español por la Ley 19/2013, puesto que la Ley 30/1992 ya exigía publicidad para determinada información administrativa (p. e. 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 la Ley 19/2013 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 públicas³¹. Se pasa así de publicaciones puntuales en boletines y tablones a la difusión de mayores volúmenes de información a través de páginas web o de sedes electrónicas (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. 8.2). Esta obligación se impone para todos los sujetos pasivos del art. 2 y sólo parcialmente para los del art. 3.

El art. 5.4 especifica que la información a publicar debe difundirse a través de las sedes electrónicas o páginas web de las entidades públicas, de ahí que más adelante disponga, para el ámbito de la Administración General del Estado, la creación de un portal de transparencia (art. 10). El art. 11 establece los principios técnicos que deben cumplir las sedes electrónicas, páginas web o portales de transparencia que acojan la información, requiriendo su adaptación a tres principios: 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

³⁰ 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, p. 143.

³¹ SIERRA RODRÍGUEZ, J., «A modo de introducción: apuntes básicos sobre la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», *o. cit.*, p. 24.

reutilización, la información debe suministrarse en un formato que permita su tratamiento por parte de terceros.

La Ley también obliga a que la información objeto de publicidad activa cumpla con las siguientes características: la publicación de la información debe ser periódica y estar actualizada (art. 5.1); la información se debe publicar de una manera clara, estructurada, entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables (art. 5.4); y la información debe ser comprensible, de fácil acceso, gratuita y accesible para las personas con discapacidad (art. 5.5). Con la Ley de transparencia ya no sólo importa la información que se publica si no cómo se publica. La finalidad de esta caracterización exhaustiva es evitar que la publicidad activa se convierta en una mera publicidad formal que no permita realmente a los ciudadanos localizar y comprender la información que busca³². En palabras de CRUZ-RUBIO el objetivo de la Ley es evitar la denominada «transparencia opaca»³³.

Ha de destacarse que en los años de vigencia de la Ley, la publicidad activa se ha convertido en una realidad. Las entidades públicas han superado las barreras tecnológicas y han difundido grandes volúmenes de información. No obstante, la información publicada no siempre se ajusta a las exigencias impuestas por la Ley. Entre los principales incumplimientos destacan tres. La denominada sobrecarga informativa; exceso de disposición de información que impide la localización de la información que se busca (p. e. Páginas web, sedes electrónicas o portales de transparencia que publican exceso de información sin estructurar o en documentos extensos que dificultan la localización de la información que se busca). El recurso a un lenguaje técnico o complejo que dificulta la comprensión de la información por parte de las personas que la demandan y, por tanto, comporta una barrera al acceso (p. e. el abuso de la terminología jurídica). Y la utilización de formatos no reutilizables que consiste en la disposición de información en formatos con uso restringido por requerir un software no generalizado o por no permitir su edición y posterior tratamiento (p. e. el abuso recurrente del formato PDF).

2.3. Órgano de control: El Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno

El CTBG se creó como un organismo público de los previstos en la Disposición Adicional 10.ª de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (su regulación actual debe atender al art. 110 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), es decir, como uno de los previstos para tener una configuración como administración independiente con un régimen de independencia y autonomía funcional respecto a la Administración General del Estado.

El CTBG está adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, aunque dispone de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar. Esa adscripción, aunque sea puramente formal, ha sido criticada al entender que desvirtúa su independencia,

³² GUICHOT REINA, E., *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, o. cit.*, p. 120.

³³ CRUZ-RUBIO, C.N., «Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas. Marco conceptual» en Manuel Villoria Mendicera, Xavier Forcadell Estelles, Lara Baena García (coords.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Madrid, 2017, p. 93.

principalmente porque el órgano garante frente al Gobierno y a la Administración depende orgánicamente del complejo Gobierno-Administración³⁴.

En materia de transparencia el CTBG persigue tres objetivos³⁵: promover la transparencia de la actividad pública; velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad; y salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Y para lograrlos tiene asignadas las siguientes funciones (art. 38): resolver las reclamaciones formuladas contra la inadmisión y la desestimación de las solicitudes de acceso a la información pública; adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley; asesorar en materia de transparencia y acceso a la información pública; informar preceptivamente los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollen la Ley o que estén relacionados con su objeto; evaluar el grado de aplicación de la Ley mediante la presentación de una memoria anual en las Cortes; promover la elaboración de borradores de recomendaciones y de directrices y normas de desarrollo de buenas prácticas en materia de transparencia y acceso a la información pública; y promover actividades de formación y sensibilización para un mejor conocimiento de las materias reguladas en la Ley. A la vista de estas funciones cabe concluir que el CTBG no puede definirse como un mero organismo de control respecto al derecho de acceso a la información pública, puesto que sus funciones abarcan también el control sobre el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, y la realización de actuaciones de promoción, capacitación, sensibilización, informe, asesoramiento y evaluación sobre la transparencia³⁶.

3. IMPACTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO EN LAS CONFESIONES RELIGIOSAS

La Ley 19/2013 se proyecta sobre las confesiones religiosas cuando quedan incardinadas en alguno de los supuestos previstos para las entidades privadas en el art. 3: que perciban ayudas o subvenciones públicas por importe superior a 100.000 € en cómputo anual, o que, como mínimo, el 40% del total de sus ingresos anuales provenga de ayudas o subvenciones públicas en importe igual o superior a 5.000 €.

En cualquiera de estos supuestos, las confesiones religiosas deberán ofrecer información pública sobre los siguientes aspectos. Información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les resulta de aplicación y su estructura organizativa (art. 6.1). A estos efectos, deberán incluir un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos, su perfil profesional y su trayectoria en la institución. Información económica, presupuestaria y estadística (especificada en el art. 8 y facilitada del modo minorado que indica el art. 8.2). Con relación a este tipo de información deberán hacer públicos: los datos sobre contratos y convenios celebrados con las Administraciones Públicas; los datos relativos al importe, objetivo y finalidad de las subvenciones y ayudas que les hayan concedido las

Administraciones públicas; y las cuentas anuales y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización realizados por parte de los órganos de control externo. Asimismo, en la medida en que encaje, deberán publicar también las retribuciones percibidas anualmente por sus altos cargos y máximos responsables. Las confesiones religiosas, en su condición de sujetos pasivos descritos en el art. 3, quedan sometidas, por tanto, a las obligaciones de publicidad activa, pero excluidos de la pasiva³⁷. Ya en último término cabe añadir que algunas confesiones han hecho propia la previsión del art. 10 de disponer de un portal de transparencia, pareciendo claro que no estarían obligadas a tenerlo³⁸.

3.1. Aplicación en el ámbito de la Iglesia católica

Al margen de las obligaciones establecidas en la Ley 19/2013, la Conferencia Episcopal Española es plenamente consciente de la demanda creciente de información que reclama la sociedad española actual. Ante estas circunstancias ha llevado a cabo una serie de actuaciones para impulsar la transparencia, y mostrar a la sociedad y sus fieles las actividades que realiza y el modo en que administra sus recursos.

En primer lugar procede destacar que, con carácter previo a la existencia de obligaciones legales en aras de lograr transparencia, la CEE exponía ya sus actividades a través de memorias anuales. Así, desde 2008, la denominada Memoria de Actividades se presenta de una forma más completa y mejorada, tras el compromiso adquirido con motivo del nuevo modelo de asignación tributaria³⁹. El objetivo fundamental de la memoria consiste en «acercar a todos (...) la actividad que ha llevado a cabo la Iglesia; la celebración de los sacramentos, el anuncio del Evangelio, las obras caritativas sociales y culturales que se realizan gracias al trabajo y la entrega de millones de personas que con su tiempo o sus bienes participan de la misión de la Iglesia conscientes de que ello es también una aportación al bien de la sociedad»⁴⁰.

En segundo lugar debe señalarse que, para adaptarse a las prescripciones de la normativa civil, la CEE puso en marcha su Plan de Transparencia en 2014, con el fin de implementar su rendición de cuentas, seguir avanzando en la mejora, atender nuevas demandas y desarrollar su adhesión a los estándares nacionales e internacionales de transparencia⁴¹.

En este contexto se aprobó la Oficina de Transparencia y Rendición de Cuentas para entidades canónicas de la Conferencia Episcopal y Delegación de la Conferencia Episcopal, funciones de asesoramiento, supervisión y vigilancia de la actividad económica y patrimonial de las citadas entidades. Entre estas funciones destacan la recopilación de datos que permiten elaborar las memorias anuales de actividades, y la tarea de someter anualmente

³⁷ GUICHOT REINA, E., *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, o. cit., p. 17.

³⁸ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, A., «La transparencia de las confesiones religiosas», en GALINDO, F. (coord.), *¿Cómo poner en práctica el gobierno abierto?*, Reus, Barcelona, 2018, p. 86.

³⁹ Oficina de Información de la CEE, «La Iglesia católica invierte en la sociedad más del 138% de lo que recibe por la asignación tributaria», *BOCEE* núm. 99, 2017, p. 56.

⁴⁰ Oficina de Información de la CEE, «La Iglesia católica invierte en la sociedad más del 138% de lo que recibe por la asignación tributaria», o. cit., p. 56.

⁴¹ Información a disposición en el Portal de Transparencia de la CEE, <http://www.transparenciaconferenciaepiscopal.es/oficina.html>.

³⁴ SENDÍN GARCÍA, M. A., «El Consejo de transparencia y buen gobierno», *Revista Jurídica de Castilla y León* núm. 33, mayo 2014, p. 2.

³⁵ SIERRA RODRÍGUEZ, J., «A modo de introducción: apuntes básicos sobre la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», o. cit., p. 29.

³⁶ SENDÍN GARCÍA, M. A., «El Consejo de transparencia y buen gobierno», o. cit., p. 11.

la información recogida en las memorias a revisión por alguna de las firmas internacionales de auditoría, para garantizar la veracidad de la información publicada, y dotar al proceso de total transparencia.

El año 2016 fue prolífico en la instauración de medidas destinadas a garantizar una mayor transparencia de la Iglesia católica en España.

Se firmó el Convenio de colaboración con Transparencia Internacional España (renovado en 2018)⁴²; medida de amplio alcance destinada a garantizar una mayor transparencia tanto de la CEE, como de las diócesis españolas. En virtud de su cláusula segunda, la CEE se compromete a reforzar, y a asumir las medidas de transparencia y de apertura de datos que faciliten la rendición pública de sus cuentas. Para lograr estos dos objetivos se identifican en el Anexo once mecanismos concretos, entre los que destacan: la publicación de la gestión de los fondos recibidos mediante la asignación tributaria; el mantenimiento y actualización del Portal de transparencia de la CEE; el impulso al desarrollo de los portales de transparencia de cada diócesis; la formación de responsables diocesanos en materia de transparencia; la elaboración y difusión de la Memoria de actividades así como su revisión por alguna auditora internacional; y la difusión de los manuales de buenas prácticas desarrollados para la CEE para su aplicación en el ámbito diocesano.

La Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal aprobó el reglamento de rendición de cuentas para las entidades inscritas en el Registro de Entidades Religiosas de ámbito nacional⁴³. La aprobación de este reglamento persiguió un doble objetivo: garantizar la efectiva aplicación de las normas del libro V del Código de Derecho Canónico (referentes a los bienes materiales de la Iglesia) y garantizar el respeto a la normativa civil en materia fiscal, contable y de transparencia⁴⁴.

La misma Asamblea Plenaria dio el visto bueno a la aprobación del nuevo plan contable para entidades diocesanas de la Iglesia, para su adaptación al Plan contable para entidades no lucrativas aprobado en el ámbito civil en el año 2011. El nuevo plan comenzó a implantarse en enero de 2017, y ha sido el punto de partida para los procesos de auditoría.

Y dentro del Plan de Transparencia, la CEE adoptó las siguientes medidas. Redacción de un manual de inversiones financieras⁴⁵, con el objetivo de establecer unas pautas generales de actuación en el ámbito de la adecuada colocación de los recursos financieros de las entidades de la Iglesia. Aprobación de protocolos implementando medidas de prevención de blanqueo de capitales a modo de guía orientativa sobre medidas para prevenir el blanqueo, tanto a nivel diocesano como parroquial. Elaboración de un esquema-modelo de portal de transparencia, señalando la información relevante a incluir, para su implantación en las Diócesis. Y, en mayo de 2017, presentación del nuevo portal de transparencia de la CEE con una imagen más actual y dotado de una mayor visibilidad.

⁴² El texto puede consultarse en <http://www.transparenciaconferenciaepiscopal.es/convenio.html>.

⁴³ Aprobado en la CVIII Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal celebrada en Madrid del 21 al 25 de noviembre de 2016, *BOCEE* núm. 98, 2016, p. 144-146. El texto del Reglamento puede consultarse en el *BOCEE* núm. 98, 2016, p. 135-139.

⁴⁴ *de 9 de diciembre, o. cit.*, p. 17.

GONZÁLEZ-VARAS (BÁÑEZ, A.), «La transparencia de las confesiones religiosas», *o. cit.*, p. 96.

⁴⁵ El texto puede consultarse en <http://www.transparenciaconferenciaepiscopal.es/practicas.html>.

3.2. Aplicación en el ámbito de las Confesiones religiosas que tienen suscritos Acuerdos de Cooperación con el Estado

Las confesiones religiosas que han suscritos Acuerdos de Cooperación con el Estado también han desarrollado criterios y mecanismos para lograr una mayor difusión de su información, especialmente, a través de páginas web. En la actualidad las confesiones religiosas que tienen suscritos acuerdos del tipo indicado son: la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE)⁴⁶, la Federación de Entidades Judías de España (FCJ)⁴⁷, y la Comisión Islámica de España (CIE)⁴⁸.

La FEREDE, tiene un portal de transparencia en su página web⁴⁹ en el que tiene a disposición información relativa a su identidad, la normativa civil que le resulta de aplicación, sus estatutos, su reglamento de régimen interno, sus órganos de trabajo y representación y datos relativos a su situación económica. En este último apartado informa de las subvenciones recibidas por parte de la Fundación Pluralismo y Convivencia, las retribuciones de los cargos de la Federación, e incluye un completo documento con las cuentas anuales y el resultado de auditorías externas.

La CIE posee una página web⁵⁰ con información de interés, aunque no incluye una casilla o pestaña específica de transparencia, ni tiene a disposición memorias de actividades o información económica. Están accesibles noticias de actividades realizadas y los textos de los boletines mensuales que las recogen. Puede realizarse una apreciación similar respecto de las webs de las dos federaciones que la componen: la Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas (FEERI)⁵¹, y la Unión de Comunidades Islámicas de España (UCIDE)⁵².

La FCJ, dispone en su web de un apartado de comunicación con el contacto de la entidad y referencias a programas de radio y televisión. Tampoco incluye un apartado específico de transparencia ni suministra información sobre su patrimonio, la gestión de sus recursos, ni las actividades realizadas.

En el caso de la FEREDE, la información que ofrece en la pestaña específica de transparencia de su web resulta más que suficiente para cumplir con las obligaciones que impone la Ley 19/2013. En cambio, la CIE y la FCJ, sujetos obligados por los fondos recibidos de la Fundación Pluralismo y Convivencia⁵³, proporcionan una información escasa que ofrece dudas en cuanto al cumplimiento de los requisitos de transparencia establecidos en la Ley.

⁴⁶ Ley 24/1992, de 10 de noviembre.

⁴⁷ Ley 25/1992, de 10 de noviembre.

⁴⁸ Ley 26/1992, de 10 de noviembre.

⁴⁹ <http://www.feredc.es/transparencia>.

⁵⁰ <http://comisionislamicaeespana.org>

⁵¹ <http://feeri.es>

⁵² <http://ucide.org>

⁵³ La última resolución disponible, de 8 de enero de 2018, para la concesión de ayudas para Programas relacionados con el fortalecimiento institucional, coordinación de las Federaciones con sus comunidades religiosas, y mejora y mantenimiento de infraestructuras y equipamiento de los órganos federativos de las confesiones religiosas minoritarias con Acuerdo de Cooperación con el Estado español, ha transferido a la CIE 255.000 € y a la FCJ 169.362,50 €. El documento puede consultarse en http://www.pluralismoyconvivencia.es/resolucion_L1_2018.pdf.

3.3. Conclusiones

La preocupación por lograr una mayor transparencia en la actuación pública y un mejor conocimiento de la gestión y destino del dinero público, se ha extendido a las confesiones religiosas presentes en España. Se impone así la obligación legal a todas las entidades privadas receptoras de financiación pública relevante, de ofrecer información sobre el modo en que lo han empleado y otras cuestiones. Obligación que resulta exigible a la Iglesia católica y a las confesiones no católicas que tienen suscrito Acuerdo de Cooperación con el Estado.

El resultado de la consulta de las páginas webs de las citadas confesiones religiosas, lugares llamados a ser la plataforma de exposición de datos e información por excelencia en los tiempos presentes, aporta unos resultados desiguales. La CEE, al igual que un amplio número de diócesis, se ha dotado de un completo portal de transparencia en el que ofrece más información de la exigida por la Ley 19/2013. A la misma conclusión se llega con respecto a la FEREDE, que también dispone de un portal con una información meritoria. En sentido contrario, cabe destacar que tanto la CIE como la FCJ (que por la financiación pública que reciben están sujetas al cumplimiento de la Ley) no han desarrollado todavía sistemas de muestra de información adecuados, lo que constituye un claro retraso en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia.

