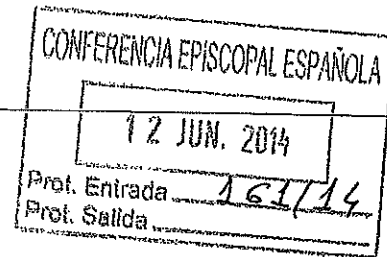


A - 126



INFORME

Asunto: Alcance de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, para las instituciones religiosas (II).

Solicitante: Comité Ejecutivo.

Fecha: 10 de junio de 2014.

1. Las dudas sobre la aplicación de la Ley a las instituciones de la Iglesia.-

La promulgación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, suscita la cuestión de si alguna de sus disposiciones pudiera afectar a determinadas instituciones eclesíásticas.

Conviene partir del principio de que la Ley tiene como destinataria a las Administraciones públicas. Como se lee en el artículo 1,

Esta Ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

Con todo, determinadas disposiciones de la Ley podrían afectar tangencialmente a algunas entidades de la Iglesia porque el artículo 3 enumera "otros sujetos" que pueden caer en el ámbito de aplicación del capítulo II. Entre ellos se mencionan

las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros.

Es razonable preguntarse -como se hace en la carta del Secretario General del pasado 23 de enero- si entre tales entidades se incluyen «las instituciones eclesiásti-

cas que perciben ayudas para rehabilitación del patrimonio, programas sociales, etc.». Y en tal caso, «si deben facilitar la totalidad de los datos exigidos por la ley o algunos de estos podrían estar amparados por lo contemplado en el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos».

El artículo 4, además, añade:

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 artículo 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.

También en relación con esta norma se plantea –como expresa el Secretario General en la carta citada– si «se abre la puerta a considerar incluidos en la ley a distintas actividades que realizan numerosas instituciones de la Iglesia (colegios, residencias, hospitales, etc.). Sobre este aspecto, convendría clarificar el alcance de la ley y, en caso afirmativo, delimitar quién sería el obligado a satisfacer la información, la actividad en sí (por ejemplo, un colegio) o el titular de la misma (la institución religiosa)».

2. Aplicación de la Ley de transparencia a las entidades eclesiales comprendidas en el artículo 3.-

a) Advertencia previa: la Ley de transparencia no tiene por objeto establecer nuevas obligaciones de rendición de cuentas.

Antes de aludir a las eventuales obligaciones concretas que se siguen de la Ley de transparencia, conviene salir al paso de una errónea interpretación de la norma según la cual tendría por objeto fiscalizar el uso de los fondos públicos recibidos por las entidades privadas mediante subvenciones y ayudas. Esa obligación existe, obviamente, y las entidades eclesiales –como cualquier otra organización perceptora de fondos– la cumplen necesariamente. Pero la Ley de transparencia –desde la perspectiva de su aplicación a las entidades privadas– no pretende establecer un nuevo régimen de “rendición de cuentas”. No hay que temer, en este sentido, nuevas modalidades de intervención administrativa que amenace la autonomía interna de las entidades eclesiales.

El objeto de la ley de transparencia consiste, más bien, en que las entidades privadas que perciben fondos públicos den a conocer la existencia, la cuantía y las características de las ayudas recibidas de las Administraciones e informen con carác-

ter general de ciertos aspectos relativos a la organización interna de la propia entidad.

b) Concretas obligaciones de transparencia que deben cumplir las entidades eclesiolásticas (artículos 5.4, 6.1 y 8.2).

Si bien la Ley tiene como destinataria a las Administraciones públicas -nunca está de más recordarlo- determinadas entidades eclesiolásticas pueden verse afectadas tangencialmente por la norma. Sin embargo, el alcance de las obligaciones resultantes de esa afectación es muy limitado y no es previsible que dé lugar a problemas relevantes en la organización de las entidades eclesiolásticas y en el desarrollo de sus actividades.

A los efectos del estudio que estamos realizando no vale, por tanto, una estimación genérica de la Ley, sino que es preciso individuar las normas que establezcan concretas obligaciones de transparencia que deban cumplir las entidades eclesiolásticas.

Téngase en cuenta, de entrada, que, según el artículo 3, los sujetos mencionados se ven afectados solamente por las disposiciones del capítulo II, que trata sobre la llamada "publicidad activa" (queda fuera la materia relativa al "acceso a la información", que se recoge en el capítulo III del Título I; y de ninguna manera es aplicable a estas entidades lo relativo al buen gobierno, objeto de los Títulos II y III).

Las medidas de publicidad activa pueden operar en tres ámbitos:

- 1º. Información institucional, organizativa y de planificación.
- 2º. Información de relevancia jurídica.
- 3º. Información económica, presupuestaria y estadística.

Una lectura atenta del Capítulo II permite concluir que las obligaciones de las entidades canónicas que puedan verse envueltas en la aplicación de esta Ley se circunscriben a las contenidas en tres disposiciones: los artículos 5.4 y 6.1 sobre información institucional; y el artículo 8.2 sobre información económica (la información "de relevancia jurídica" obliga solo, según el artículo 7, a las Administraciones públicas).

Resta por ver el contenido de cada una de estas normas y el alcance real de sus prescripciones:

1º. Según el artículo 5.4,

la información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructu-

rada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización.

Cuando se trate de entidades sin ánimo de lucro que persigan exclusivamente fines de interés social o cultural y cuyo presupuesto sea inferior a 50.000 euros, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta Ley podrá 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 percibidas.

Debe subrayarse que el mandato de publicidad se refiere concretamente a “la información sujeta a las obligaciones de transparencia”, es decir, la relativa a los recursos públicos recibidos y no a otros aspectos de la vida interna de la organización.

Además, las entidades no lucrativas de bajo presupuesto tendrán derecho a contar con el auxilio de la Administración para el cumplimiento de tales obligaciones de información a través de medios electrónicos.

2º. En materia de información institucional, el artículo 6.1 afirma que

los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de este título publicarán información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación así como a su estructura organizativa. A estos efectos, incluirán un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional.

No parece que la publicación en la página web de la entidad de los contenidos exigidos por la Ley pueda suponer un problema para una entidad que opera en el sector público.

3º. Sobre la información económica hay que tener en cuenta exclusivamente lo que dispone el artículo 8.2:

Los sujetos mencionados en el artículo 3 deberán publicar la información a la que se refieren las letras a) y b) del apartado primero de este artículo cuando se trate de contratos o convenios celebrados con una Administración Pública. Asimismo, habrán de publicar la información prevista en la letra c) en relación a las subvenciones que reciban cuando el órgano concedente sea una Administración Pública.

La afirmación es sumamente esclarecedora y confirma que el objetivo de la Ley es someter a control a las Administraciones y a otras entidades de Derecho público. A tal fin, las entidades privadas informan de lo que se refiere a los fondos públicos percibidos. Pero el sentido de la norma no es fiscalizar a las entidades privadas sino servirse de sus declaraciones sobre las relaciones que mantienen

con las Administraciones para incrementar el control sobre estas.

No se obliga a las entidades privadas a aportar las restantes informaciones que aparecen enumeradas en el artículo 8:

d) Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias 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.

e) Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan.

f) Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título. Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo.

g) Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos de la Administración General del Estado o asimilados según la normativa autonómica o local.

h) Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Cuando el reglamento no fije los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado. En todo caso, se omitirán los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y se garantizará la privacidad y seguridad de sus titulares.

i) La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente.

3. Aplicación de la Ley a las entidades eclesíásticas contenidas en el artículo 4.-

También hay que resolver si el artículo 4 de la Ley, que establece la obligación de ciertas entidades privadas que colaboran en la prestación de servicios públicos a suministrar información, puede afectar a entidades eclesíásticas. Por decirlo con los términos de la carta del Secretario General, si este artículo «abre la puerta a considerar incluidos en la ley a distintas actividades que realizan numerosas instituciones de la Iglesia (colegios, residencias, hospitales, etc.). Sobre este aspecto, convendría clarificar el alcance de la Ley y, en caso afirmativo, delimitar quién sería el obligado a satisfacer la información, la actividad en sí (por ejemplo, un colegio) o el titular de la misma (la institución religiosa)».

La expresión literal del artículo 4 es la siguiente:

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 artículo 2.1 a la que se encuentren vinculadas, previo requerimien-

to, 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.

En la categoría habría que incluir a las entidades canónicas que actúan en régimen de concertación con las Administraciones, principalmente en el ámbito de la enseñanza, de la sanidad y de los servicios sociales.

a) Derecho de acceso a la información pública.

La diferencia con las entidades del artículo 3 es que estas parecen no quedar excluidas de ciertas obligaciones establecidas en el capítulo III, sobre el derecho de acceso a la información pública.

El régimen que establece esta Ley sobre el derecho de acceso a la información pública se funda en el artículo 105 b) de la Constitución, que afirma: «La ley regula: [...] b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas».

La documentación sobre la que los ciudadanos pueden recabar información pública es la elaborada por las Administraciones públicas (pues el artículo 105 de la Constitución menciona los “archivos y registros administrativos”) y no por entidades distintas de estas, como son la Iglesia y las entidades canónicas en general.

El artículo 13 de la Ley de transparencia, sin embargo, parece considerar 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 disposición contradice lo establecido en el artículo 3, según el cual, a las entidades de referencia se aplica lo previsto en el capítulo II pero no el contenido del capítulo III.

b) Alcance concreto de la obligación de las entidades eclesióásticas de suministrar información a la Administración.

En cualquier caso, el artículo 4 señala expresamente que la obligación de suministrar información de las personas físicas o jurídicas se refiere a la que eventualmente le requiera la Administración, como responsable de la actividad que las personas físicas o entidades privadas desempeñan, y no a las solicitudes que puedan re-

cibir de los particulares.

El derecho de las personas a acceder a la información pública no significa que las entidades eclesíásticas –por su condición de entidades colaboradoras del servicio público– hayan de dar cualquier tipo de información que les sea solicitada por particulares o por entidades públicas. El derecho a requerir la información corresponde exclusivamente a la Administración, organismo o entidad a la que la entidad privada se encuentre vinculada y el contenido de la información que se tiene obligación de suministrar viene determinada por la relación existente entre ellas.

Por lo tanto, a la pregunta sobre si instituciones de la Iglesia como colegios, residencias, hospitales, etc., se encuentran incluidas en la Ley hay que responder afirmativamente, en los términos señalados en el párrafo anterior. El obligado a satisfacer la información será el titular de la relación establecida con la Administración y su contenido se limitará al objeto de la misma.

c) Otras eventuales solicitudes de información.

El artículo 17, regulador del procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información, afirma que

se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información. Cuando se trate de información en posesión de personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, la solicitud se dirigirá a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a las que se encuentren vinculadas.

En cualquier caso, si por parte de particulares llegaran a dirigirse peticiones a la Iglesia o a sus entidades al amparo de lo previsto en esta Ley sobre acceso a la información, la negativa de la Iglesia encontraría fundamento en el artículo I.6 del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos, a cuyo tenor:

El Estado respeta y protege la inviolabilidad de los archivos, registros y demás documentos pertenecientes a la Conferencia Episcopal Española, a las Curias episcopales, a las Curias de los superiores mayores de las Órdenes y Congregaciones religiosas, a las parroquias y a otras instituciones y entidades eclesíásticas.

La invocación de una norma estatal, si así se hiciera, no es bastante para incumplir lo prescrito en un Tratado Internacional. Según una interpretación pacífica del Derecho Internacional, una parte no podrá invocar las disposiciones de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de un Tratado.

Ni siquiera valdría aquí el dudoso argumento empleado por la Audiencia Nacional a propósito del derecho de acceso a registros de la Iglesia al amparo de la ley de protección de datos de carácter personal de que la inviolabilidad protegería frente a la intervención del Estado pero no de los individuos que invocan el ejercicio de un derecho fundamental. En este caso no nos encontraríamos ante un derecho fundamental sino ante meras previsiones legales para poner en práctica una política de transparencia en las actividades de las Administraciones públicas.

4. El caso particular de la asignación tributaria.

Queda por tratar el caso específico de la afectación de la Conferencia Episcopal Española por la Ley de transparencia como consecuencia de la percepción de la asignación tributaria.

a) Si la asignación tributaria podría calificarse como subvención o como ayuda pública.

En la carta del Secretario General se alude expresamente a la conveniencia de «clarificar si la asignación tributaria en su configuración actual, puede considerarse, a los efectos de esta ley, una “ayuda o subvención pública”. Parece claro que en ningún caso podría considerarse una subvención, pero el concepto de “ayuda” puede admitir distintas interpretaciones». Y añade que «en el caso de que se estimase que la asignación tributaria entra en ese concepto, habría que delimitar qué institución o instituciones tendrían las obligaciones de información; es decir, solo la Conferencia Episcopal, como receptora de los fondos, o todas aquellas (diócesis e instituciones) que resultan beneficiarias del mismo».

La naturaleza de la asignación tributaria es discutible, desde el punto de vista jurídico y económico. Se plantea concretamente la duda acerca de si puede ser considerada como subvención o, al menos, como ayuda pública.

Los términos de este debate se reflejan en unas “Notas sobre la Ley de Transparencia y su aplicación a la Iglesia” redactadas por la Vicesecretaría de Asuntos Económicos de la Conferencia. Según el parecer de la Vicesecretaría, en conclusión, «hay que entender la asignación tributaria más que como una ayuda, como la aplicación del régimen de colaboración con la Iglesia católica previsto en la Constitución española. En consecuencia –continúa el informe– nuestra posición, con ciertas cautelas, es que la Iglesia no se vería obligada al cumplimiento de esta ley por la percepción de la asignación tributaria».

b) Observancia de las obligaciones de publicidad activa por parte de la Conferencia Episcopal Española en relación con la asignación tributaria.

Es claro que la asignación tributaria responde al específico régimen de colaboración económica del Estado con la Iglesia católica, que tiene su fundamento en la Constitución y viene establecido mediante un Tratado Internacional. En tal sentido, es un fenómeno distinto de cualquier otro de ayuda estatal a la iniciativa privada. El propio Tratado Internacional determina el control que el Estado ejerce sobre la cantidad resultante (la memoria anual que elabora la Conferencia Episcopal Española justificativa de las cantidades recibidas del Estado así como de su destino).

Sin embargo, aun admitiendo la singularidad de la colaboración económica del Estado con la Iglesia católica cabría que alguien siguiera calificando la asignación tributaria como una forma de "ayuda". Por otra parte, el hecho de que esté prevista en el Acuerdo con la Santa Sede la justificación del destino de esos fondos por parte de la Iglesia no determina por eso mismo la exclusión de la asignación tributaria del ámbito de la Ley de transparencia, porque esta norma no tiene por objeto establecer un sistema de rendición de cuentas, que es en lo que consiste la memoria justificativa.

A nuestro parecer, la Conferencia Episcopal Española no es una excepción entre las entidades eclesíásticas a los efectos de la Ley de transparencia y queda incluida en la categoría del artículo 3 b. También en lo que atañe a la gestión del resultado de la asignación tributaria. En consecuencia, la Conferencia Episcopal Española se encuentra afectada, como las demás entidades eclesíásticas que desempeñen las actividades económicas a las que se refiere el artículo 3, por las obligaciones de transparencia señaladas en los artículos 5.4, 6.1 y 8.2.

Dichas obligaciones, relativas a ciertas actividades de publicidad activa a las que nos hemos referido con detalle más arriba, se encuentran sobradamente cumplidas y su observancia no requeriría ningún cambio significativo por parte de la Conferencia Episcopal.

Las diócesis y las otras entidades hacia las que puedan derivar fondos procedentes de la asignación tributaria no se ven afectadas, como consecuencia de esa circunstancia, por la Ley de transparencia, pues la entidad perceptora es la Conferencia Episcopal Española, representante de la Iglesia católica en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.