



## RESOLUCIÓN PA-209/2020, de 14 de diciembre Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

**Asunto:** Denuncia interpuesta por XXX por presunto incumplimiento de la Diputación Provincial de Málaga de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia PA-45/2019).

### ANTECEDENTES

**Primero.** El 18 de noviembre de 2019 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia planteada por la persona indicada contra la Diputación Provincial de Málaga, basada en los siguientes hechos:

“Incumplimiento de los artículos 2 a) de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía. No se me ha facilitado información sobre la cantidad por año percibida por cada grupo político ni el desglose del gasto por año ni justificación con facturas incluidas del destino del dinero público percibido por los grupos políticos que constituye 'información pública'.

“Incumplimiento del artículo 15 c) LTPA pues no se ha publicado en la página web o sede electrónica la información relativa a las subvenciones a los grupos políticos de la



Diputación de Málaga. Después de esperar dos meses, uno de ellos de prórroga por el volumen y complejidad de la información, me contestan con siete líneas que puedo pedir la información al Tribunal de Cuentas de Andalucía”.

El formulario de denuncia se acompaña de copia de tres correos electrónicos remitidos a la persona denunciante (entre el 05/09/2019 y 05/11/2019) por parte de la Diputación Provincial de Málaga, en respuesta a una solicitud de acceso presentada previamente por aquélla ante dicha Administración Pública en relación con la misma información que ahora motiva la denuncia por incumplimiento de obligaciones de publicidad activa.

**Segundo.** Con fecha 11 de diciembre de 2019, el Consejo puso en conocimiento de la persona denunciante que, en relación con la denuncia interpuesta, se procedía a iniciar la tramitación del procedimiento correspondiente.

**Tercero.** Con idéntica fecha, este órgano de control concedió a la entidad local denunciada un plazo de 15 días al objeto de que formulara las alegaciones que estimara oportunas, así como para que aportara los documentos y justificaciones que considerara pertinentes.

**Cuarto.** El 23 de diciembre de 2019, en contestación del requerimiento anterior, tiene entrada en el Consejo escrito de la Diputación Provincial de Málaga por el que la Jefa del Servicio de Presidencia efectúa las siguientes alegaciones:

“Informada en el día de hoy, 12 de diciembre de 2019, de la reclamación al Consejo de Transparencia realizada por *[la persona denunciante]*, funcionario de esta Diputación Provincial, en relación a su petición de información -sobre las cantidades que desde el año 2015 hasta mediados del año 2019, han percibido cada grupo político de la Diputación, desglosada por año y justificación con facturas incluidas y destino del dinero público percibido por los grupos-, reclamación basada en el art. 15 c de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre , le informo que:

“El art. 15 de la citada Ley, se refiere a la información sobre contratos, convenios y subvenciones, y concretamente el apartado c invocado de contrario, a las subvenciones, sin que las asignaciones económicas percibidas por los grupos políticos tengan tal consideración, por lo que considero que el citado artículo no es de aplicación al presente caso, ni tiene el deber esta Corporación de remitir tal información para su inclusión en la Base de Datos Nacional de Subvenciones.



“De cualquier forma, si bien estas asignaciones guardan cierta similitud con las subvenciones que se prevén del Congreso a los Grupos Parlamentarios, aunque estas asignaciones locales lo son potestativas, las mismas están expresamente excluidas del ámbito de aplicación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

“En relación al contenido de la información facilitada por quien suscribe, reconociendo que la misma no ha sido exhaustiva, pero dado el volumen de trabajo soportado y a sabiendas que se solicitaba por un compañero de esta Corporación, se aportó el acuerdo de Pleno donde se aprobó tal asignación, con los importes correspondientes a cada grupo y diputado, de conformidad con lo establecido en el art. 73.3 de la Ley 7/85 LBRL, informando igualmente que las mismas se recogen anualmente en las bases de ejecución del presupuesto, bases que además de ser publicadas en el BOP para su público conocimiento, están a disposición de los empleados públicos de esta Corporación a través de la intranet corporativa, por lo que no tenía más que realizar tal consulta.

“El resto de información solicitada, (facturas, justificación etc.) ya se le informó que no existe obligación de remisión de justificación de la reiterada asignación económica, al no existir acuerdo plenario que la establezca, tal y como se prevé en la norma legal, por lo que no se puede facilitar.

“Así pues, y dado que la reclamación se basa en un artículo que se estima no es de aplicación y a fin de evitar cualquier tipo de indefensión a la hora de realizar alegaciones, se solicita que se indique el artículo exacto de la Ley que se considera infringido”.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**Primero.** La competencia para la resolución de la denuncia interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10.3 b) de los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (aprobado por Decreto 434/2015, de 29 de septiembre), y en el artículo 48.1 g) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA), en conexión con el artículo 23 del mismo texto legal.



Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del citado Decreto 434/2015, “[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad”, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

**Segundo.** Es importante reseñar que la presente Resolución se ciñe al análisis del posible incumplimiento atribuido por la persona denunciante a la Corporación Provincial denunciada a la luz de las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II LTPA. Queda, por tanto, extramuros de la misma la valoración de los términos en los que se ha procedido a dar cumplimiento a la exigencia de información planteada por aquella —de la que se hace eco, igualmente, en la denuncia— como consecuencia de la solicitud formulada en este sentido al mencionado ente local que se refiere en el Antecedente Primero. Solicitud que, en cualquier caso y en cuanto plasmación del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, ha motivado la tramitación diferenciada por parte de este Consejo de la Reclamación 520/2019.

**Tercero.** Como establece el artículo 2 b) LTPA, la publicidad activa consiste en *“la obligación de las personas y entidades a las que hacen referencia los artículos 3 y 5 de hacer pública por propia iniciativa, en los términos previstos en la presente ley, la información pública de relevancia que garantice la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de su actuación pública”*. Exigencia de publicidad activa que comporta que la información *“estará disponible en las sedes electrónicas, portales o páginas web”* de los sujetos obligados al cumplimiento de la ley (art. 9.4 LTPA), y que tal publicación se realice *“de forma periódica, veraz, objetiva y actualizada”* (art. 9.1 LTPA), garantizando especialmente que la información que se publica atiende al principio de «veracidad», de tal manera que la misma *“ha de ser cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia”* [artículo 6 e) LTPA].

Pero no sólo constituye una obligación para las entidades sujetas al cumplimiento de la legislación en materia de transparencia, pues, según establece el artículo 7 a) LTPA, la publicidad activa constituye igualmente un *“derecho de cualquier persona a que los poderes públicos publiquen [...] de forma periódica y actualizada la información veraz cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”*.



**Cuarto.** En el asunto que nos ocupa, la persona denunciante señala un presunto incumplimiento por parte de la Diputación Provincial de Málaga “del artículo 15 c) LTPA pues no se ha publicado en la página web o sede electrónica la información relativa a las subvenciones a los grupos políticos de la *[Corporación Provincial]*”.

En lo que a las subvenciones se refiere, el artículo 15 c) LTPA —íntimamente conectado en su contenido con la obligación prevista en el art. 8.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG)— impone publicar “*[l]as subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de la convocatoria o la resolución de concesión en el caso de subvenciones excepcionales, el programa y crédito presupuestario al que se imputan, su importe, objetivo o finalidad y personas beneficiarias*”.

Con ocasión del trámite de alegaciones practicado, la Jefa del Servicio de Presidencia del ente local denunciado ha transmitido a este Consejo que el art. 15 c) LTPA invocado por la persona denunciante “no es de aplicación al presente caso”, al considerar que las asignaciones económicas percibidas por los grupos políticos no tienen la consideración de subvenciones, argumento que completa afirmando que “las mismas están expresamente excluidas del ámbito de aplicación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones”.

Sin embargo, este Consejo no puede compartir la argumentación sostenida por la Diputación Provincial. Es lo cierto que el art. 4 d) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, excluye de su ámbito de aplicación las subvenciones a “*los grupos políticos de las corporaciones locales*”; exclusión de la que se hace eco, igualmente, la Exposición de Motivos de la Ley en su apartado II en los siguientes términos: “*Por último, la ley excluye de su ámbito objetivo [...] las subvenciones electorales y a partidos políticos o grupos parlamentarios, por disponer estas últimas de su propia regulación, sin perjuicio de que se complete el régimen establecido por su propia normativa reguladora*”. Ahora bien, esta circunstancia no impide concluir que estas asignaciones económicas participan de la naturaleza jurídica de las “subvenciones”, aspecto este último que es precisamente el que conlleva que les resulte plenamente aplicable las exigencias de publicidad activa previstas en el art. 15 c) LTPA.

Y, de hecho, ya tuvimos ocasión de pronunciarnos expresamente al respecto con motivo de la Resolución 21/2019, de 4 de febrero, relativa a una reclamación por denegación de información pública atinente a este mismo tipo de asignaciones económicas concedidas a



los grupos políticos por parte también de una Diputación Provincial. Según argumentamos en su FJ 3º, que ahora resulta pertinente recordar:

*“...las asignaciones destinadas al desenvolvimiento de la actividad de los grupos políticos que nos ocupan pueden considerarse integrantes de la obligación de publicidad activa establecida en el artículo 15 c) LTPA [artículo 8.1 c) LTAIBG], ya que reúnen los requisitos definitorios del concepto de 'subvención' asumido generalizadamente (entrega dineraria realizada sin contraprestación de los beneficiarios y afecta al cumplimiento de una determinada finalidad pública). En este sentido, como afirmaríala Sentencia del Tribunal de Cuentas 18/2011, de 19 de diciembre, 'por su propia naturaleza y finalidad [...] se trata de subvenciones o dotaciones económicas otorgadas por la Corporación a los grupos [municipales] constituidos para subvenir a sus gastos de funcionamiento' (Fundamento de Derecho Décimo); y de 'subvenciones' las califica de forma reiterada a lo largo de su argumentación (véase, señaladamente, el Fundamento de Derecho Duodécimo). Así pues, las dotaciones a los grupos políticos locales ex art. 73.3 LRBRL deben considerarse subvenciones a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia (en esta línea, el Criterio 1/2018 de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña)”.*

A mayor abundamiento, esta Resolución, que obligaba a la Diputación Provincial a facilitar información de las asignaciones económicas otorgadas a los grupos políticos, fue confirmada por la Sentencia nº 56/20, de 7 de mayo de 2020, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número ocho de Sevilla, desestimatoria del recurso interpuesto contra la misma. Sentencia que en su Fundamento de Derecho Quinto secunda, sin género de dudas, la decisión de este Consejo: *“...al margen de que no resulte de aplicación a la dotación económica asignada a cada grupo político la Ley General de Subvenciones, que junto a otro tipo de subvenciones y dotaciones de naturaleza subvencional, las excluye expresamente de su ámbito objetivo de aplicación, [...] ello no obsta a que la contabilidad de dicha dotación sea 'información pública' comprendida en el ámbito objetivo de aplicación de la Ley 19/2013 y de la ley andaluza 1/2014, en cuanto que caudales públicos asignados a órganos públicos de funcionamiento de un ente público territorial”.* (FJ 5º)

Dicho lo anterior y a la vista de todo lo expuesto, este Consejo no puede admitir el argumento esgrimido por el ente local para soslayar la obligación de publicidad activa prevista en el artículo 15 c) LTPA en el asunto en cuestión, siendo de obligado cumplimiento para la Diputación Provincial denunciada la publicación de la información



relativa a las dotaciones económicas asignadas a los grupos políticos que integran la misma en su página web, sede electrónica o portal de transparencia.

**Quinto.** Una vez concluida la aplicación del precepto anterior al supuesto que nos ocupa, este órgano de control ha podido comprobar (fecha de consulta: 24/11/2020) que en el área dedicada a “Transparencia” de la página web de la Diputación Provincial de Málaga —sección relativa a “Información institucional y sobre cargos electos”— figura un epígrafe denominado “Asignación económica a Grupos Políticos” que permite el acceso a un edicto del Presidente de la Diputación Provincial —publicado en el BOP de Málaga núm. 152, de 8 de agosto de 2019— relativo a las asignaciones especiales a los grupos políticos, cuya entrada en vigor es el 1 de septiembre de 2019.

No obstante, de la documentación aportada por la persona denunciante se deduce que la omisión de publicidad que ésta reclama hace referencia a la “[c]antidad por año percibida por cada grupo político en la Diputación de Málaga desde la fecha donde se aprueba subvencionar a los grupos políticos según la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases de Régimen Local, que tengan almacenados en sus archivos informatizados hasta finales de junio de 2019”, por lo que la información que se ofrece en la página web provincial —vigente a partir de 1 de septiembre de 2019— no se corresponde con lo que requiere la misma.

Así las cosas, resulta preciso determinar —para concluir si procede dicha pretensión— las fechas a partir de las cuales resultó obligatorio para la Administración Pública denunciada proporcionar los diversos elementos de publicidad activa que recoge el art. 15 c) LTPA, de acuerdo con lo establecido en el marco normativo regulador de la transparencia. En este sentido, la información referida al importe, objetivo o finalidad y beneficiarios de las subvenciones y ayudas públicas concedidas (en cuanto ya estaban previstas en la LTAIBG) resultaron exigibles para las Entidades locales a partir del 10 de diciembre de 2015, fecha en la que se cumplió el plazo máximo de que dispusieron para adaptarse a las obligaciones contenidas en la misma (Disposición Final Novena LTAIBG). Por su parte, la obligación de publicar los restantes elementos señalados en dicho artículo que fueron añadidos por el legislador andaluz —indicación de la convocatoria o la resolución de concesión en el caso de subvenciones excepcionales así como el programa y crédito presupuestario al que se imputan— sólo fueron exigibles a los gobiernos locales desde el 10 de diciembre de 2016, en virtud de lo establecido en el apartado 2 de la Disposición Final Quinta LTPA. Por consiguiente, la publicación electrónica de la información referente a las dotaciones económicas asignadas a los grupos políticos sólo resultó exigible para el ente denunciado a partir del 10 de diciembre de 2015.



Sin embargo, tras consultar este Consejo (en la fecha de acceso precitada) el epígrafe dedicado a “Subvenciones y ayudas concedidas” alojado en la sección dedicada a “Información económica-financiera” del área de “Transparencia” anteriormente indicado, así como el resto de la página web provincial y la Sede Electrónica en su conjunto, no ha sido posible localizar información adicional alguna relativa a las dotaciones económicas asignadas a los grupos políticos de la Diputación Provincial de Málaga a partir de la mencionada fecha.

**Sexto.** A la vista de todo lo expresado con anterioridad y las comprobaciones realizadas, este Consejo ha de requerir a la entidad local denunciada a que proporcione la información señalada en el art. 15 c) LTPA (en conexión con el art. 8.1 c) LTAIBG) relativa a las dotaciones económicas asignadas a los grupos políticos de la Corporación Provincial correspondientes al período comprendido entre el 10 de diciembre de 2015 y junio de 2019, teniendo en cuenta, claro está, los diversos elementos de publicidad activa y el ámbito temporal para su exigibilidad, tal y como han sido detallados en el fundamento jurídico anterior.

Asimismo, resulta conveniente reseñar que la puesta a disposición de la ciudadanía de la información relativa a la obligación de publicidad activa que nos ocupa deberá efectuarse “*de la manera más amplia y sistemática posible*”, tal y como exige el art. 9.1 LTPA. De este modo, resultaría insuficiente que la información se publique de manera que no permita claramente su identificación, deficiencia en la que se puede incurrir si se estima suficiente que las asignaciones económicas en cuestión ya “...se recogen anualmente en las bases de ejecución del presupuesto, [...] publicadas en el BOP para su público conocimiento”, tal y como parece indicarse en las alegaciones formuladas.

Ello no obsta, claro está, como ya tiene declarado este órgano de control y así lo viene reconociendo como práctica adecuada en sus resoluciones [en este sentido, Resoluciones del Consejo PA-28/2018, de 21 de marzo (FJ 5º) y PA-23/2019, de 29 de enero (FJ 5º)], que por parte de los sujetos obligados, al objeto de satisfacer las exigencias de publicidad activa, se facilite la información de que se trate mediante la habilitación de un *link* o enlace web que dé acceso a la misma, siempre que en este caso quede inequívocamente identificada la información de que se trate en la propia sede electrónica, portal o página web del sujeto obligado. De hecho, así ha procedido la entidad denunciada con la publicación efectuada en la página web provincial de las asignaciones a los grupos políticos vigentes a partir del 1 de septiembre de 2019, decisión que puede calificarse a todas luces como acertada.

Todo ello sin olvidar, además, los principios generales que articulan nuestro sistema de publicidad activa, entre los cuales se encuentra el de que la información “*será publicada [...] de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados*” (artículo 5.4 LTAIBG), así como





que *“la información será comprensible [y] de acceso fácil”* (artículo 5.5 LTAIBG). También deberá garantizarse que la información que se publica atiende al principio de «veracidad», de tal manera que la misma *“ha de ser cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia”* [artículo 6 e) LTPA]. En fin, como recuerda la propia LTPA en su artículo 9.4, la información *“estará disponible en las sedes electrónicas, portales o páginas web [...] de una manera segura y comprensible”*.

Finalmente, es preciso indicar, que, conforme lo previsto en el art. 52.1 a) LTPA, el incumplimiento de las obligaciones de publicidad previstas en el Título II LTPA, cuando se haya desatendido el requerimiento expreso de este Consejo, puede suponer una infracción muy grave, con las posibles sanciones previstas en el artículo 55.2 c) LTPA, que pueden alcanzar al cese del cargo del responsable y a no poder ser nombrado en cargos similares por un período de hasta tres años. Del mismo modo, conviene reseñar, en atención a lo dispuesto en el artículo 52.2 d) LTPA, que suministrar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 e) LTPA, puede suponer una infracción grave, pudiendo conllevar, igualmente, el cese en el cargo del responsable en aplicación de lo que señala el artículo 55.2 b) LTPA.

**Séptimo.** Por último, resulta oportuno realizar dos consideraciones respecto a las obligaciones derivadas de la publicidad activa para que se tenga en cuenta, *ad futurum*, por la Diputación Provincial denunciada.

En primer lugar, como prevé el artículo 9.3 LTPA, en la publicidad activa *“[s]erán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en la normativa básica y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad solo se llevará a cabo previa disociación de los mismos”*. Esto se traduce en que el órgano o entidad responsable de cumplir las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II LTPA podrá retener, motivadamente, la información cuando considere que sean de aplicación alguno de los límites previstos en el artículo 14 LTAIBG; o proceder a la disociación de los datos que deban disponer de especial protección de acuerdo con lo previsto en el artículo 15 LTAIBG y en la normativa sobre protección de datos personales.

Por otra parte, resulta pertinente recordar que, en virtud de lo preceptuado en el artículo 9.4 LTPA, la información objeto de publicidad activa deberá estar disponible en la sede electrónica, portal o página web, *“garantizando especialmente la accesibilidad universal y la no discriminación tecnológica, con objeto de que todas las personas puedan ejercer sus*



*derechos en igualdad de condiciones...”; así como que, según lo previsto en el artículo 6 k) LTPA, “se fomentará que la información sea publicada en formatos que permitan su reutilización”, por lo que se deberá tender a evitar proporcionar la información en archivos que necesiten para su utilización el empleo de programas sujetos a marca comercial.*

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos se dicta la siguiente

## RESOLUCIÓN

**Primero.** Requerir expresamente a la Diputación Provincial de Málaga para que proceda a publicar en sede electrónica, portal o página web la información a que hace referencia el Fundamento Jurídico Sexto.

**Segundo.** La información deberá estar accesible en la sede electrónica, portal o página web en el plazo de un mes contado desde la notificación de la presente resolución, dando cuenta a este Consejo de lo actuado en el mismo plazo establecido en el requerimiento.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso potestativo de reposición ante este Consejo, en el plazo de un mes, o interponer directamente recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Sevilla, que por turno corresponda, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 30.4, 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en los artículos 8.3 y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA  
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Manuel Medina Guerrero

Esta resolución consta firmada electrónicamente