RESOLUCIÓN 23/2019, de 4 de febrero
del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación interpuesta por *XXX* contra el Ayuntamiento de Espartinas (Sevilla) por denegación de información pública (Reclamación núm. 259/2018).

ANTECEDENTES

Primero. El 10 de mayo de 2018 el ahora reclamante presentó una solicitud de información dirigida al Ayuntamiento de Espartinas, con el siguiente contenido:

> "EXPONE:
>
> "En el acta del Pleno Extraordinario de fecha 10 de julio de 2015, página 16, se observa un posible error en la trascripción de la asignación a grupos políticos de este municipio, como se puede comprobar por el texto adjunto, en el mismo no se aclara si las cantidades son mensuales o anuales, se pide una aclaración clara y concisa.
>
> "Se pasó a votación el punto, con la enmienda Socialista aprobada anteriormente, arrojando el siguiente resultado: nueve votos a favor (5PP y 4 PSOE) y ocho votos en contra (6C's,1IU,1VxE), por lo que se aprobó la Dotación Económica a Grupos Políticos siendo la siguiente:
>
> > "Componente fijo Grupo .....500€
> >
> > "Componente variable....500€ por Concejal"
>
> "Por todo ello,
>
> "SE SOLICITA LA INFORMACIÓN SIGUIENTE:
>
> "Cantidad por año percibida por cada grupo político 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 final del año 2017.

"Desglose del gasto por año y justificación con facturas incluidas, del destino del dinero público percibido por cada uno de los grupos políticos de esta entidad durante la actual legislatura desde el año 2013,2014,2015, 2016, y 2017.

"Asimismo, se aporte copia del documento acreditativo o justificante de cada portavoz del grupo, conforme ha recibido la cantidad anual asignada".

"Esta petición se realiza al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Conforme la Ley 1/2014, de 24 de junio de Transparencia Pública de Andalucía.

"Se pide en formato papel, en pdf o en CD".

Segundo. El 28 de junio de 2018 tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación ante la ausencia de respuesta a la solicitud de información.

Tercero. Con fecha de 24 de julio de 2018 este Consejo solicita al Ayuntamiento de Espartinas, informe y copia del expediente derivado de la solicitud de información. Dicha solicitud es comunicada por correo electrónico a la Unidad de Transparencia u órgano equivalente del órgano reclamado el 2 de agosto de 2018.

Cuarto. El 25 de julio de 2018 se comunica al reclamante la iniciación del procedimiento de resolución de la reclamación.

Quinto. El 22 de agosto de 2018 tuvo entrada, a través de la Plataforma de Intercambio Registral entre Administraciones (SIR), escrito del órgano reclamado en el que emite informe al respecto. En cuanto a las alegaciones referidas al acceso a la información objeto de esta reclamación, informa que:

"1. Las cantidades asignadas y vigentes en concepto de dotación económica a los grupos políticos con representación municipal tienen el carácter de mensual y son las que se recogen [en] el acta de la sesión plenaria de 23 de julio de 2015, cuya acta se adjunta. Por lo demás, este Ayuntamiento no cuenta con registros informatizados de dicha información con carácter previo a 2015.

"2. Sobre la petición de información acerca del destino y justificación de uso de las dotaciones económicas a los grupos políticos, debemos informarles de que este ayuntamiento no cuenta con dicha información, pudiendo el reclamante dirigirse a los destinatarios a tal efecto.

> "3. Sobre la petición de copias de los documentos acreditativos o justificantes de la recepción de las dotaciones por cada portavoz de grupo, debemos informarles de que este ayuntamiento no cuenta con tal información ya que no se entregan cantidades en efectivo metálico, realizándose los pagos mensuales mediante transferencia bancaria y obrando el cargo en cuenta como comprobante del pago realizado."

Hasta la fecha, no consta en este Consejo, que el Ayuntamiento haya remitido al interesado la información solicitada.

Sexto. El 24 de agosto de 2018 el órgano reclamado vuelve a remitir las mismas alegaciones al Consejo a través del Registro General.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[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. Antes de abordar el examen de la reclamación, hemos de señalar que la ausencia de respuesta a una solicitud de información pública constituye un incumplimiento de la exigencia prevista en el artículo 32 LTPA, que dispone que las solicitudes "*deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible*", que en lo que hace al órgano reclamado concernido sería de un mes de acuerdo con lo establecido en el artículo 20.1 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG).

A este respecto no resulta inoportuno recordar que todos los órganos y entidades incluidos en el ámbito de aplicación de la LTPA están obligados a resolver expresamente en plazo las solicitudes de acceso a información pública que les sean planteadas, y que el

incumplimiento de la obligación de resolver en plazo puede ser constitutiva de infracción, según dispone el régimen sancionador de la LTPA.

Otra consecuencia directa de la ausencia de respuesta en plazo es la producción de un acto presunto de denegación de la solicitud planteada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 20.4 LTAIBG, y contra dicho acto se interpone la reclamación que ahora hemos de analizar.

Hasta la fecha no consta que se haya remitido al interesado la respuesta a su solicitud de información.

Tercero. La presente reclamación tiene su origen en un escrito dirigido al Ayuntamiento de Espartinas (Sevilla) en el que el interesado, tras exponer las dudas acerca de si eran mensuales o anuales las cantidades destinadas a los grupos políticos que se acordaron en el Pleno de 10 de julio de 2015, formuló la siguiente solicitud: "la cantidad por año percibida por cada grupo político 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 final del año 2017"; el "desglose del gasto por año y justificación de facturas incluidas del destino del dinero público percibido por cada uno de los grupos políticos de esta entidad durante la actual legislatura desde el año 2013, 2014, 2015, 206 y 2017"; y, por último, "copia del documento acreditativo o justificante de cada portavoz del grupo, conforme ha recibido la cantidad anual asignada".

El objeto de la solicitud y de la presente reclamación versa, por tanto, sobre diversos aspectos atinentes a las asignaciones a los grupos políticos municipales, cuestión que se encuentra regulada en el artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL):

> *"A efectos de su actuación corporativa, los miembros de las corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan con excepción de aquellos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, que tendrán la consideración de miembros no adscritos .*
>
> *El Pleno de la corporación , con cargo a los Presupuestos anuales de la misma , podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deberá contar con un componente fijo , idéntico para todos los grupos y otro variable , en función del número de miembros de cada uno de ellos , dentro de los límites que , en su caso , se establezcan con carácter general en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial."*

Debe notarse que esta disposición se incorporó a la LRBRL por la Ley 11/1999, de 21 de abril. Inclusión con la que se pretendía –según se reconoció en la Exposición de Motivos- "*una mención expresa en la Ley de Bases a que la actuación corporativa de los miembros de las Corporaciones locales se realice a través de los grupos políticos, con la posibilidad de dotación económica para su funcionamiento siguiendo una regulación similar a la que se contempla en el Reglamento del Congreso de los Diputados para sus grupos políticos.*"

Asimismo, a los efectos de la presente reclamación, conviene tener presente que la modificación del art. 73.3 LRBRL efectuada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, añadiría el siguiente párrafo: *"Los grupos políticos deberán llevar una contabilidad específica de la dotación a que se refiere el párrafo segundo de este apartado 3, que pondrán a disposición del Pleno de la Corporación, siempre que éste lo pida."*

En suma, abordaremos a continuación el régimen de publicidad aplicable a estas asignaciones económicas destinadas al funcionamiento de los grupos políticos.

Cuarto. Según define el art. 2 a) LTPA, se considera "*información pública*" sujeta a las exigencias de la legislación de transparencia "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*". Y no cabe albergar la menor duda de que "la cantidad por año percibida por cada grupo político", "el desglose del gasto por año y justificación con facturas incluidas del destino del dinero público percibido por los grupos políticos" o "el documento acreditativo o justificante" de haber recibido el grupo la cantidad anual asignada, constituyen inequívocamente "*información pública*" a los efectos del transcrito art. 2 a) LTPA.

Por otro lado, como hemos tenido ocasión tantas veces de reiterar, es innegable la relevancia pública de la información de naturaleza económica, resultando por tanto del máximo interés para la opinión pública la divulgación de datos referentes a las decisiones de gasto tomadas por las Administraciones públicas: *"[...] resulta incuestionable que la información referente a la recaudación de recursos por parte de los poderes públicos y la subsiguiente utilización de los mismos constituye un eje central de la legislación en materia de transparencia"* (por todas, Resolución 106/2016, de 16 de noviembre, FJ 4º). Y así vino a reconocerlo explícitamente el legislador en el arranque mismo del Preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (en adelante, LTAIBG):

> *"La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los*

responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos".

Es más; 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 afirmaría la 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).

Y, naturalmente, el hecho de que deba llevarse a la sede electrónica o página web de las entidades locales la información relativa a estas asignaciones económicas en virtud del artículo 15 c) LTPA, no empece a que cualquier ciudadano puede solicitar tal información o una ampliación de la misma a través del ejercicio del derecho de acceso, como ha sucedido en el presente caso.

Quinto. La primera de las peticiones integrantes de la solicitud formulada por el interesado es conocer "las cantidades por año recibidas por cada grupo político" desde que la LRBRL contempló la posibilidad de conceder estas subvenciones, precisando que se trata de los datos que "tengan almacenados en sus archivos informatizados hasta final del año 2017".

En el informe remitido con motivo de la reclamación, el Ayuntamiento ha comunicado a este Consejo sobre este particular que "[l]as cantidades asignadas y vigentes en concepto de dotación económica a los grupos políticos con representación municipal tienen el carácter de mensual y son las que se recogen [en] el acta de la sesión plenaria de 23 de julio de 2015", adjuntando el correspondiente acta. Y señala a continuación el informe que el "Ayuntamiento no cuenta con registros informatizados de dicha información con carácter previo a 2015".

Pues bien, en lo referente a los datos comunicados a este Consejo vía informe, debemos recordar que son los poderes públicos a los que se pide la información los "*obligados a remitirla directamente a la persona que por vía del ejercicio de derecho de acceso haya manifestado su interés en conocerla*", toda vez que no es finalidad de este Consejo, "*ciertamente, convertirse en receptor o transmisor de esta información pública, sino velar por el cumplimiento del ejercicio de este derecho de acceso a la misma en los términos previstos en la LTPA y que la información llegue al ciudadano solicitante por parte del órgano reclamado*" (por todas, las Resoluciones 59/2016, de 20 de julio, FJ 5º; 106/2016, de 16 de noviembre, FJ 4º; 111/2016, de 30 de noviembre, FJ 3º; 122/2016, de 14 de diciembre, FJ 5º; 55/2017, de 12 de abril, FJ 3º). Por consiguiente, en todas estas resoluciones instábamos al órgano reclamado a que directamente pusiera a disposición del solicitante la información remitida a este Consejo, y procedíamos a estimar, siquiera a efectos formales, la correspondiente reclamación.

Por lo que hace a la alegación del Ayuntamiento de que "no cuenta con registros informatizados de dicha información con carácter previo a 2015", y a la vista de que la petición del solicitante se refería expresamente a los datos "almacenados en sus archivos informatizados", hemos de partir de nuestra consolidada línea doctrinal según la cual el concepto de "información pública" delimitado por la normativa de transparencia [art. 2 a) LTPA], así como la regla general de acceso que vertebra la misma, presupone y "*exige la existencia real y efectiva de un contenido o documento que obre en poder del sujeto obligado con ocasión del ejercicio de las funciones que tiene encomendadas*"; por lo que no puede atenderse la reclamación que pretenda acceder a documentos inexistentes, "*y ello con independencia de la valoración particular que dicha inexistencia pueda merecer al reclamante*" (así, entre otras muchas, la Resolución 142/2018, FJ 2º).

Así pues, este Consejo viene sosteniendo que no le corresponde revisar si una determinada información debería o no existir, ni enjuiciar la corrección jurídica de la eventual carencia de la misma (así, por ejemplo, Resoluciones 84/2016, FJ 2º; 101/2016, FJ 3º, 107/2016, FJ 3º y 115/2016, FJ 5º). Como se precisaría en el FJ 4º de la Resolución 149/2017:

> *"[...] las presuntas irregularidades o deficiencias que –a juicio de los reclamantes- presente la información proporcionada por la Administración deberán, en su caso, alegarse y hacerse valer en la correspondiente vía administrativa y/o jurisdiccional que resulte competente en función de la naturaleza y alcance de las anomalías denunciadas. De lo contrario, este Consejo pasaría a operar como una suerte de órgano de revisión universal frente a cualquier irregularidad o defecto en la información que pudiera esgrimir la persona a la que se ha dado acceso a la misma, lo que manifiestamente escapa a la finalidad del marco normativo regulador de la transparencia.*"

En suma, de conformidad con lo expuesto, el Ayuntamiento de Espartinas ha de proporcionar directamente al interesado la información referente a las cantidades asignadas a los grupos políticos en los años 2015, 2016 y 2017; así como poner en su conocimiento que carece de registros informatizados de los datos referentes a los ejercicios económicos anteriores al año 2015.

Sexto. Con su solicitud, el interesado pretendía también conocer el desglose anual del gasto y justificación, con facturas incluidas, del destino del dinero público percibido por cada uno de los grupos políticos en relación con los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017. Pretensión a la que responde el Ayuntamiento, en el informe remitido a este Consejo, que "no cuenta con dicha información, pudiendo el reclamante dirigirse a los destinatarios a tal efecto".

Esta decisión no puede ser compartida por este Consejo. Debe notarse, en efecto, que los grupos políticos no pueden considerarse incluidos en ninguna de las categorías de sujetos obligados al cumplimiento de la legislación de transparencia mencionadas en el artículo 3.1 LTPA, por lo que no están llamados a atender directamente las solicitudes de información que se dirijan a las correspondientes entidades locales, ni obviamente les corresponde afrontar de modo directo las reclamaciones que puedan plantearse ante una eventual respuesta insatisfactoria por parte de aquéllas.

Ni siquiera cabe entender que se encuentren bajo el ámbito de cobertura del artículo 5.1 LTPA ("partidos políticos") y, por tanto, puedan considerarse sujetos obligados a los más limitados efectos contemplados en dicha disposición. Pues, como tantas veces se ha reiterado, no es dable equiparar sin más a los grupos políticos con los partidos políticos con los que sus miembros concurrieron en el proceso electoral [así, por ejemplo, las Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de junio y 29 de noviembre de 1990 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 9ª), Fundamento de Derecho Segundo]. Según se argumentaría en la STC 90/1993, "*aunque dichos grupos políticos sean agrupaciones electorales en cuyas listas han sido elegidos los Concejales [...] son los representantes, en este caso los Concejales y no las formaciones políticas o electorales en cuya listas son elegidos, quienes ostentan la exclusiva titularidad del cargo público y quienes, en consecuencia, integran el Ayuntamiento [...] la representación en sentido jurídico político del término surge sólo con la elección y es siempre representación del cuerpo electoral y nunca de aquellas formaciones.*" (FJ 6º).

Por otro lado, ha de tomarse en consideración que los grupos políticos no ostentan personalidad jurídica propia [Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de diciembre de 1999, Fundamento de Derecho Cuarto (recurso de casación 3333/1994)], sino que son órganos integrantes de la propia organización de la correspondiente entidad local. Para decirlo en

los términos utilizados por la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 1994 (recurso 11505/1991):

> "*Las Corporaciones Locales, siguiendo el tradicional sistema parlamentario, se estructuran en grupos políticos, que son el medio por el que sus miembros actúan corporativamente [...] la sustancial base asociativa de los grupos políticos, en cuanto que sus miembros se unen a ellos por razón de la identidad de sus posiciones ideológicas, de actuación política o de intereses comunes que constituyen el sustrato definidor de los partidos políticos, se transforman en un elemento organizativo del propio ente administrativo territorial, de modo que aquéllos se constituyen en el cauce o medio esencial para que los representantes populares que forman las respectivas Corporaciones participen en la actividad decisoria de éstas...*" (Fundamento de Derecho Primero).

Por consiguiente, en la medida en que el grupo político no es sino "*elemento organizativo*" de la correspondiente entidad local, es claro que atañe al Ayuntamiento mismo atender la petición de información que nos ocupa. Así, pues, tendrá que recabar de los diferentes grupos políticos municipales la información relativa al "[d]esglose del gasto por año y justificación con facturas incluidas" referente a los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017, y ponerla a disposición del interesado previa anonimización de los datos de carácter personal de terceras personas físicas que, eventualmente, pueda haber en la citada documentación.

Séptimo. Finalmente, el ahora reclamante solicitaba "copia del documento acreditativo o justificante de cada portavoz del grupo, conforme ha recibido la cantidad anual asignada".

Por lo que hace a esta pretensión, en el informe emitido con ocasión de la reclamación, el Ayuntamiento puso en conocimiento de este Consejo que "no cuenta con tal información ya que no entregan cantidades en efectivo metálico, realizándose los pagos mensuales mediante transferencia bancaria y obrando el cargo en cuenta como comprobante del pago realizado".

Pues bien, según recordamos en el FJ 5º, no corresponde a este Consejo ejercer como depositario o transmisor de la información solicitada entre la entidad reclamada y el interesado, ni tampoco -como sucede en el presente caso- está llamado a poner en conocimiento del solicitante que la entidad reclamada carece de la documentación objeto de su petición. De acuerdo, pues, con la consolidada línea doctrinal a la que hicimos mención en dicho FJ 5º, no procede sino estimar, siquiera a efectos formales, este extremo de la reclamación y, en consecuencia, instar al Ayuntamiento de Espartinas a que informe directamente al interesado sobre el particular.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la reclamación interpuesta por *XXX* contra el Ayuntamiento de Espartinas (Sevilla) por denegación de información pública.

Segundo. Instar al Ayuntamiento de Espartinas (Sevilla) a que, en el plazo de un mes a contar desde el siguiente al que se le notifique la presente resolución, facilite al reclamante la información en los términos señalados en los Fundamentos Jurídicos Quinto, Sexto y Séptimo, comunicando a este Consejo lo actuado en el mismo plazo.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer 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 8. 3 y 46.1, respectivamente, 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