



**RESOLUCIÓN 328/2021, de 27 de mayo
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía**

Artículos: 2 y 24 LTPA; 18.1.d) LTAIBG

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX contra el Ayuntamiento de Úbeda (Jaén) por denegación de información pública.

Reclamación 463/2019

ANTECEDENTES

Primero. El ahora reclamante presentó, el 22 de octubre de 2019, la siguiente solicitud de información dirigida al Ayuntamiento de Úbeda:

“Solicitud de información sobre el uso del dinero público percibido por los Grupos Políticos Municipales en los que se estructura la Corporación Local del Ayuntamiento de Úbeda, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y conforme a la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía:

“a) Desglose pormenorizado de los ingresos percibidos como subvención por año por cada uno de los Grupos Políticos Municipales del Ayuntamiento de Úbeda, desde la aprobación



de la Ley 7/1985, de 2 de julio, Reguladora de Bases de Régimen Local, hasta el año en curso.

“b) Desglose pormenorizado de los gastos por año de cada uno de los Grupos Políticos Municipales del Ayuntamiento de Úbeda durante las dos últimas legislaturas municipales (2011-2015, 2015-2019), con copia cierta de las facturas que justifiquen los apuntes concretos de gasto sobre la dotación percibida.

“c) Copia cierta de los documentos acreditativos de los pagos realizados por la Corporación Local a cada Grupo Político Municipal, de las cantidades mensuales o anuales que transferidas durante ese mismo período.

“d) Identificación de los Titulares y Cotitulares, por cada legislatura municipal, de las cuentas bancarias de cada uno de los Grupos Políticos Municipales, en las que se percibieron las dotaciones correspondientes”.

Segundo. Con fecha 25 de octubre de 2019 el solicitante recibe la información facilitada por el Ayuntamiento reclamado, con el siguiente tenor literal:

“ En respuesta a su solicitud, con nº de registro 16891, con motivo de la información pública correspondiente a los Grupos Políticos Municipales de este Excmo. Ayuntamiento de Úbeda:

“•Puede dirigirse al siguiente enlace web para recopilar la información requerida:https://aytoubeda.transparencialocal.gob.es/es_ES/categoria/institucional/altoscargos/retribuciones

“Atentamente”.

Tercero. El 25 de octubre de 2019 tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación, en la que se manifiesta lo siguiente:

“Con fecha de 25 de octubre de 2019 se recibe una notificación por SMS que remite a una Notificación Telemática en Sede Electrónica del Excmo. Ayuntamiento de Úbeda con nº de salida 13.220 y consultada por comparecencia electrónica con fecha de 25 de octubre de 2019, consistente en una nota de Alcaldía con graves defectos formales (sin número de registro de salida, sin fecha de salida, sin firma digital o manuscrita, sin Código Seguro de Verificación), que remite al solicitante a un "enlace web para recopilar la información requerida", que conduce a la Sección de Retribuciones del Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Úbeda, donde aparecen diversos enlaces relacionados con las Retribuciones de Altos Cargos y del Personal



Eventual, y con las Asignaciones a Grupos Políticos Municipales, información parcial, insuficiente, discontinua y dispersa, que el reclamante considera no responde adecuadamente la solicitud de información que se formula, al remitirse a información publicada en lugar de concretar una respuesta, eludiendo dar respuesta a lo sustancial, que es dar información sobre el uso y destino del dinero público percibido por los Grupos Políticos Municipales en los que se estructura la Corporación Local del Ayuntamiento de Úbeda, en los términos, y con la profundidad y alcance expresados en la Solicitud de Información.

“Se adjuntan la Solicitud de Información registrada en el Excmo. Ayuntamiento de Úbeda y la Nota de Alcaldía recibida como respuesta”.

Cuarto. El 6 de noviembre de 2019, el Consejo dirige escrito al reclamante comunicando la iniciación del procedimiento de resolución de la reclamación. Con la misma fecha se solicitó al Ayuntamiento reclamado copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de 7 de noviembre de 2019 a la Unidad de Transparencia u órgano equivalente de la entidad reclamada.

Quinto. El 28 de noviembre de 2019 tuvo entrada escrito del Ayuntamiento de Úbeda en el que se informa de lo siguiente:

“En respuesta al escrito del Consejo de Transparencia registrado el 6 de noviembre de 2019 con número de expte. 463/2019, con referencia al registro realizado por XXX el 22 de octubre de 2019 (nº registro: 16891); se dió respuesta a través de un enlace vía web (https://aytoubeda.transparencialocal.gob.es/es_ES/categoria/institucional/altoscargos) correspondiente al Portal de Transparencia, por tanto este forma parte de la publicidad activa del Excmo. Ayuntamiento de Úbeda, en el que aparecen los acuerdos de pleno que justifican ingresos y gastos de grupos políticos, concejales y alcaldesa. Por tanto, aparece toda la información solicitada en el registro.

“A los apartados c) y d) de este registro nº 16981 no podemos dar respuesta por motivos de seguridad e integridad de las entidades y por el cumplimiento del RGPD aprobado en 14 de Abril de 2016 en caso de titulares y cotitulares.

“Atentamente”.

Sexto. Con fecha de 20 de diciembre de 2019 el Consejo remite requerimiento al Ayuntamiento de la acreditación de la notificación de la respuesta dada al solicitante. A fecha de firma de esta Resolución, no se ha recibido documentación al respecto.



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. La reclamación que ahora hemos de abordar trae causa de una solicitud dirigida a l Ayuntamiento de Úbeda con la que el interesado pretendía acceder a la información descrita en el Antecedente primero de esta Resolución.

El objeto de la presente reclamación versa, por tanto, sobre diversos aspectos atinentes a las asignaciones a los grupos políticos de un Ayuntamiento, 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.”*

También 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.”*

Tercero. Pues bien, hemos de comenzar advirtiendo que esta cuestión ha sido ya abordada y decidida por este Consejo en la Resolución 21/2019, de 4 de febrero, en un asunto concerniente a una Diputación Provincial. A ella obviamente haremos referencia al enjuiciar el presente caso, tanto más cuanto que la misma ha sido confirmada por la Sentencia nº 56/20, de 7 de mayo de 2020, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número ocho de Sevilla.

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 información solicitada constituyen inequívocamente *“información pública”* a los efectos del transcrito art. 2 a) LTPA.

Por otra parte, 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 por parte de las instituciones 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).

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).

En consecuencia, 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 impide 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.

Cuarto. Las primeras de las pretensiones integrantes de la solicitud formulada por el interesado es conocer la *“a) Desglose pormenorizado de los ingresos percibidos como subvención por año por cada uno de los Grupos Políticos Municipales del Ayuntamiento de Úbeda, desde la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de julio, Reguladora de Bases de Régimen Local, hasta el año en curso”* y *“b) Desglose pormenorizado de los gastos por año de cada uno de los Grupos Políticos Municipales del Ayuntamiento de Úbeda durante las dos últimas legislaturas municipales (2011-2015, 2015-2019), con copia cierta de las facturas que justifiquen los apuntes concretos de gasto sobre la dotación percibida”*.

El Ayuntamiento alega al Consejo que ofreció la anterior información a través de un enlace vía web de su Portal, sin embargo el reclamante manifiesta su disconformidad, al no ser completa la información.

Y ciertamente, como apunta el interesado en su reclamación, esta contestación no satisface ninguna de las dos primeras pretensiones. Respecto a la primera, la información publicada a la que se remite el Ayuntamiento es parcial, dado que la solicitud abarca el período comprendido entre la aprobación de la LRBRL, y el año en curso (2019), mientras que la publicada por la entidad local no está referida a este período y no está desglosada. Y respecto a la segunda, la



información publicada no satisface la pretensión de conocer el desglose de los gastos, con copia de las facturas que los justifiquen.

Por consiguiente, en la medida en que la entidad local reclamada no ha alegado ningún límite ni causa de inadmisión que justifique retener la citada información, procede estimar estos dos extremos de la reclamación, al no apreciarse la concurrencia de ninguna de las limitaciones al acceso a la información previstas en la normativa de transparencia. El Ayuntamiento deberá, pues, facilitar al reclamante las pretensiones numeradas como a) y b) en su solicitud de información, con disociación de los datos personales que eventualmente pudieran aparecer (art. 15.4 LTAIBG). En el caso de que no existiera información, habrá de indicarle expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

En todo caso, debemos precisar dos cuestiones respecto al cumplimiento de estas pretensiones.

Respecto a la primera de las pretensiones que la posibilidad de asignar a los grupos políticos municipales una dotación económica se introduce en la LRBRL en el año 1999, tal y como hemos indicado anteriormente. Por lo tanto, la información solo estaría disponible a partir de la entrada en vigor de dicha modificación, salvo que el Ayuntamiento hubiera aprobado dotaciones similares con anterioridad a la misma.

Y respecto a la segunda, en el supuesto de que el Ayuntamiento no disponga de la información solicitada, deberá requerirla a los grupos políticos municipales en ejercicio de lo previsto en el quinto párrafo del artículo 73.3 LRBRL (*Los grupos políticos deberán llevar con 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*), y poner la disposición del reclamante previa anonimización de los datos de carácter personal de personas físicas que, eventualmente pueda haber en la documentación.

Quinto. Con su solicitud, el interesado pretendía también conocer *“c) los documentos acreditativos de los pagos realizados por la Corporación Local a cada Grupo Político Municipal, de las cantidades mensuales o anuales que transferidas durante ese mismo período” y “d) Identificación de los Titulares y Cotitulares, por cada legislatura municipal, de las cuentas bancarias de cada uno de los Grupos Políticos Municipales, en las que se percibieron las dotaciones correspondientes”.*

Alega el Ayuntamiento a este Consejo que *“no podemos dar respuesta por motivos de seguridad e integridad de las entidades y por el cumplimiento del RGPD aprobado en 14 de Abril de 2016 en caso de titulares y cotitulares”.*



Este Consejo no puede compartir esta argumentación como causa justificadora de que no se proporcione al solicitante la información pretendida.

Sexto. Una vez constatado que entra en juego en el presente caso el límite *ex artículo 14.1 d) (La seguridad pública)* LTAIBG, hemos de proceder a examinar si, efectivamente, cabe detectar un riesgo cierto y evaluable de perjudicar el bien jurídico protegido en dicho precepto con motivo de la difusión de la información, así como la existencia de una relación de causalidad entre los datos solicitados y el pretendido perjuicio que podría irrogarse por su divulgación.

Pues bien, en lo referente a la justificación de los documentos acreditativos de los pagos realizados este Consejo no puede compartir la valoración del órgano reclamado de que el acceso a los misma suponga un daño al bien jurídico concreto, definido y evaluable. En efecto. Hemos de recordar a este respecto que, según viene sosteniendo de modo constante la jurisprudencia acuñada en el marco de la Unión Europea, *"para poder ser invocado el riesgo de perjuicio al interés protegido debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético"* [baste citar la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 1 de julio de 2008 (*Suecia y Turco/Consejo*), apartado 43; asimismo, la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de abril de 2005 (*Verein für Konsumenteninformation/Comisión*), apartado 69]. O para decirlo en los términos que ya empleamos en la Resolución 42/2016, de 22 de junio: *"...la aplicación de este límite exige que se argumente la existencia de un riesgo real, actual y concreto para tales intereses, no bastando la exposición de meras conjeturas ni la mención de remotas o hipotéticas posibilidades de que se irroge un perjuicio con motivo de la divulgación de la información"* (FJ 9º; véanse asimismo las Resoluciones 326 y 327/2018, FJ 2º).

Apreciación que no resulta desvirtuada por las diversas Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que el órgano reclamado cita en apoyo de su decisión denegatoria (Resoluciones 219/2016, de 27 de septiembre; 269/2016, de 13 de septiembre y 228/2016, de 8 de agosto). Así es; sin poder tener en cuenta la última mencionada, pues versa sobre una cuestión alejada de la que se sustancia en el presente caso -seguridad del suministro eléctrico-, en las dos primeras se consideró justificada la aplicación del límite porque la información solicitada mostraba una incidencia directa en la efectividad de los dispositivos de seguridad de los centros penitenciarios, a saber: el número de vigilantes de seguridad privada existente en cada uno de dichos centros (Resolución 219/2016); informe que contenía datos sobre plantillas, horarios, funciones y protocolos en centros penitenciarios con vigilantes de seguridad (Resolución 291/2016).



El acceso a información sobre los documentos que acrediten los pagos realizados por el Ayuntamiento a los distintos grupos políticos municipales difícilmente podría suponer un riesgo a la seguridad pública, ya que no parece que el conocimiento de dicha información pueda poner en peligro bienes jurídicos como la integridad física u otros derechos fundamentales. Por ello, ha de concluirse que no proporcionar esta información restringiría de forma desproporcionada el derecho del solicitante a acceder a tales datos.

En definitiva, no cabe sino llegar a la conclusión de que no es aplicable el límite del artículo 14.1 d) LTAIBG en relación con los gastos examinados en este fundamento jurídico y, consecuentemente, que debe proporcionarse al reclamante *"los documentos acreditativos de los pagos realizados por la Corporación Local a cada Grupo Político Municipal, de las cantidades mensuales o anuales que transferidas durante ese mismo período"* previa disociación de los datos personales que eventualmente pudieran aparecer (art. 15.4 LTAIBG).

Séptimo. Finalmente respecto a la pretensión sobre el acceso a la *"d) Identificación de los Titulares y Cotitulares, por cada legislatura municipal, de las cuentas bancarias de cada uno de los Grupos Políticos Municipales, en las que se percibieron las dotaciones correspondientes"*, debemos realizar algunas precisiones sobre la respuesta ofrecida por el Ayuntamiento (*"A los apartados c) y d) de este registro nº 16981 no podemos dar respuesta por motivos de seguridad e integridad de las entidades y por el cumplimiento del RGPD aprobado en 14 de Abril de 2016 en caso de titulares y cotitulares"*).

En el caso de que constara al Ayuntamiento la información sobre los titulares y cotitulares de las cuentas, el Consejo debe acoger la alegación realizada por el Ayuntamiento si fueran personas físicas, que son las titulares del derecho a la protección de datos personales invocado por el Ayuntamiento. A la vista de la ponderación exigida por el artículo 15.3 LTBG, el Consejo entiende que el acceso a esos datos afectaría desproporcionadamente al derecho fundamental a la protección de datos personales de las personas afectadas, ya que supondría acceder a información innecesaria para conseguir la finalidad prevista en la normativa de transparencia, finalidad que se entiende conseguida con el resto de información a la que se debe dar acceso.

Pero en el caso de que la información que constara al Ayuntamiento fuera de personas jurídicas, este Consejo no puede acoger el argumento de la seguridad por los mismos motivos utilizados en el Fundamento Jurídico anterior, por lo que la información sería accesible.

Por lo tanto, el Ayuntamiento debe poner a disposición del reclamante la información correspondiente a los titulares o cotitulares de las cuentas bancarias si estos son personas



jurídicas; o bien indicar que la información no es accesible al ser los titulares o cotitulares personas físicas en cumplimiento del contenido de esta Resolución.

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

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la reclamación presentada por XXX contra el Ayuntamiento de Úbeda (Jaén) por denegación de información pública.

Segundo. Instar al Ayuntamiento de Úbeda a que, en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al que se le notifique la presente resolución, ofrezca al reclamante la información en los términos señalados en los Fundamentos Jurídicos Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo, dando cuenta de lo actuado a este Consejo 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

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente