

Resolución 121/2021, de 25 de junio, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-200/2019 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX.

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 2 de abril de 2019, tuvo entrada en el Registro del Ayuntamiento de León una solicitud de información pública dirigida por D. XXX a esta Entidad Local. El objeto de esta petición se formuló en los siguientes términos:

“Copia de los libros mayores de contabilidad correspondientes a gastos y servicios de cada uno de los grupos municipales de la Corporación Municipal de León en los que corresponda 2015, 2016, 2017 y 2018”.

Segundo.- Con fecha 11 de junio de 2019, el Concejal de Hacienda y Régimen Interior del Ayuntamiento de León adoptó un Decreto mediante el cual se resolvió expresamente la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior. En el punto primero de la parte dispositiva de este Decreto se señaló lo siguiente:

“PRIMERO.- Comunicar a D. XXX que no es posible acceder a lo solicitado en su escrito de fecha 2 de abril de 2019 (R.E. n.º 13680/2019), mediante el que, al amparo de lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno, y de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se solicita de este Ayuntamiento el acceso a la siguiente información: «Copia de los libros mayores de contabilidad correspondientes a gastos y servicios de cada uno de los grupos municipales de la Corporación Municipal de León en los que corresponda 2015, 2016, 2017 y 2018»; ya que los Grupos Políticos Municipales del Ayuntamiento de León vienen excluidos del ámbito subjetivo establecido en el artículo 2.º de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y

buen gobierno, lo que significa que los mismos no están sujetos a las disposiciones contenidas en el capítulo III de dicha Ley.

A tal efecto, se deberá facilitar al interesado copia del informe emitido al respecto por el Sr. Jefe de Servicio de Recursos Económicos en fecha 10 de junio de 2019, en el que se contiene la motivación que ampara la presente resolución”.

El oficio de notificación de este Decreto se firmó con fecha 21 de junio de 2019.

Tercero.- Con fecha 19 de julio de 2019, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX frente al Decreto, de 11 de junio de 2019, del Concejal de Hacienda y Régimen Interior, indicado en el expositivo anterior.

Cuarto.- Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos al Ayuntamiento de León poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

Atendiendo a la petición de esta Comisión, el Ayuntamiento de León procedió a remitir el expediente incoado en relación con la solicitud de información señalada en el expositivo primero de los antecedentes, expediente que, además de la propia petición y del Decreto impugnado, incluía el Informe emitido, con fecha 10 de junio de 2019, por el Jefe de Servicio de Recursos Económicos que sirvió a este último de motivación fundamental.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello, puesto que su autor es la misma persona que, en su día, se dirigió en solicitud de información al Ayuntamiento de León.

Procede referirse aquí a una posible falta de legitimación pasiva del Ayuntamiento de León al que se ha dirigido la citada solicitud de acceso a la información pública, considerando que, tal y como se señala en el Informe emitido, con fecha 10 de junio de 2019, por el Jefe de Servicio de Recursos Económicos, los grupos políticos municipales no están incluidos en la literalidad del ámbito subjetivo regulado en el artículo 2 de la LTAIBG, ni son identificados de forma específica dentro de los sujetos enunciados en el citado artículo 8 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

Al respecto, esta Comisión de Transparencia ya ha señalado en sus Resoluciones 51/2019, de 21 de marzo (expediente de reclamación CT-71/2019), y 52/2021, de 16 de abril (expediente de reclamación CT-211/2020) citada en el expositivo segundo de los antecedentes, que cabría apreciar en un supuesto como el que aquí nos ocupa una falta

de legitimación pasiva si el solicitante se hubiera dirigido exclusivamente a los grupos municipales y no al propio Ayuntamiento de León, como en realidad sí ha hecho. En concreto, en el fundamento jurídico tercero de la primera de las Resoluciones señaladas se indicaba lo siguiente:

“En segundo lugar apreciamos la falta de legitimación pasiva de los sujetos a quienes se requiere la remisión de la información pública. Así si bien resulta cierto que esta información tiene relevancia para la finalidad de transparencia dado que, como acertadamente señala la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña en su Resolución 6/2018, de 22 de enero, «pone al alcance de la ciudadanía la información necesaria para el control de la legalidad del destino dado a estos recursos finalistas, y por otro, permite el control ciudadano de la oportunidad de los gastos realizados con cargos a estos recursos públicos, de manera que pueda formarse una opinión crítica de la actuación de sus representantes políticos en el Ayuntamiento que puede incluso incidir en la determinación de su voto en un futuro», no lo es menos que los destinatarios de la solicitud no han de ser los grupos políticos sino el Ayuntamiento. Así el artículo 2.1 de la LTAIBG delimita el ámbito subjetivo de aplicación de la norma donde indudablemente se encuentran los Ayuntamientos pero donde no estimamos puedan incardinarse los grupos políticos al carecer de personalidad jurídica propia y diferenciada del Ayuntamiento. El artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local prevé que los cargos electos se agrupen «a los efectos de su actuación corporativa». Añade asimismo la posibilidad de que el Pleno, a cargo de los presupuestos anuales de la Corporación, les asigne una dotación económica. En términos análogos se pronuncia el artículo 23 del Real Decreto 2568/1986, 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales así como el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo. Pero en todo caso lo que sí es doctrina pacífica es que carecen de personalidad jurídica autónoma. Y esta falta de personalidad jurídica autónoma lleva a afirmar a la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña que «difícilmente se pueden considerar los grupos municipales como entidades ajenas a los ayuntamientos». Así pues y por esta razón entendemos que es al Ayuntamiento a quien se debe dirigir la solicitud de acceso a la información pública relativa a los gastos de los grupos políticos”.

Por tanto, en el caso que ahora nos concierne cabe apreciar la legitimación pasiva del Ayuntamiento de León en relación con la reclamación formulada por D. XXX, puesto que este dirigió su solicitud de información a aquella Entidad local y no a los grupos políticos municipales, constituyendo el objeto de la presente reclamación el Decreto por cual se denegó expresamente aquella solicitud.

Cuarto.- La reclamación ha sido presentada dentro del plazo establecido para ello en el artículo 24.2 de la LTAIBG, puesto que fue recibida en esta Comisión de Transparencia antes de que transcurriera un mes desde el día siguiente al de la notificación del Decreto impugnado.

Quinto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, conviene recordar que la LTAIBG, de conformidad con lo dispuesto en su preámbulo, tiene por objeto incrementar y reforzar la transparencia de la actividad pública, reconocer 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. En similares términos, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, recoge en su exposición de motivos el siguiente razonamiento:

“La transparencia de la actuación de los poderes públicos al permitir el acceso de la ciudadanía a las fuentes de información administrativa, frente a la idea de secreto y reserva, refuerza el carácter democrático de las Administraciones Públicas, que quedan sujetas al control ciudadano. El conocimiento de la actuación de los poderes públicos, de sus objetivos, motivaciones, resultados y valoración permite a la ciudadanía formarse una opinión crítica y fundada sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas, favorece su participación en los asuntos públicos y fomenta la responsabilidad de las autoridades públicas”.

Asimismo, como premisa básica, procede reiterar que el artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la misma Ley. Este precepto define la información pública como *“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”.*

En el supuesto aquí planteado, el objeto de la solicitud de información son las cuentas anuales de los grupos políticos del Ayuntamiento de León correspondientes a los años 2015 a 2018. En este sentido, aun cuando el tenor literal de la petición que aquí nos ocupa hacía referencia a *“los libros mayores de contabilidad correspondientes a gastos y servicios de cada uno de los grupos municipales de la Corporación Municipal”*, es evidente que su objeto es la contabilidad específica de la dotación recibida por tales grupos del Ayuntamiento citado.

Es preciso señalar que, sobre este mismo objeto material y también en relación con una solicitud de información dirigida al Ayuntamiento de León, ya se ha pronunciado esta Comisión de Transparencia en su Resolución 52/2021, de 16 de abril (expediente de reclamación CT-211/2020), antes citada, cuyos argumentos jurídicos serán reiterados aquí y puestos en relación con los expuestos en el Informe emitido, con fecha 10 de junio de 2019, por el Jefe de Servicio de Recursos Económicos del Ayuntamiento de León, que sirvió de motivación del Decreto municipal impugnado.

El análisis del supuesto derecho del solicitante a acceder a la información antes indicada debe partir de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 73 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, precepto que dispone lo siguiente:

“3. 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 aquéllos 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.

(...)

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.

(...)”.

En consecuencia, de conformidad con lo establecido en el precepto transcrito los grupos políticos municipales disponen de una dotación económica asignada por el Pleno de la que deben llevar una contabilidad específica, que debe ser puesta a disposición del aquel órgano municipal siempre que este así lo requiera.

A juicio de esta Comisión de Transparencia, esta contabilidad específica de los grupos políticos, en cuanto contiene información sobre el destino de los fondos públicos puestos a disposición de los grupos municipales con representación en los Ayuntamientos, debe considerarse información pública en los términos señalados en el citado artículo 13 de la LTAIBG. En efecto, se trata de información que tiene relevancia para la finalidad de transparencia puesto que, de un lado, pone a disposición de la ciudadanía la información necesaria para el control de la legalidad del destino dado a estos recursos finalistas, y de otro, permite el control ciudadano de la oportunidad de los gastos realizados, favoreciendo la formación de una opinión crítica acerca de la actuación de sus representantes políticos que podría incluso incidir en su futuro voto.

En este mismo sentido, en la Resolución, de 18 de julio de 2019, del CTBG (RT 0273/2019), en relación con unos gastos realizados por un grupo municipal del Ayuntamiento de Madrid se señaló lo siguiente:

“De lo expuesto cabe deducir que: i) los grupos municipales elaboran la contabilidad específica mediante libros de rendición de cuentas que deberán incluir, en lo que a gastos se refiere, el número, fecha e importe de la factura, los datos del acreedor, la naturaleza del gasto, la causa o motivación del gasto, el saldo al final del ejercicio y el saldo al final del mandato; ii) dicha contabilidad específica se pondrá a disposición del Pleno, siempre que éste lo pida; y iii) las cuentas aprobadas se rendirán ante la Intervención General del Ayuntamiento.

Por tanto, sin obviar la naturaleza jurídica de subvención que tienen las cantidades asignadas a los grupos políticos municipales y que deben ser objeto de publicidad activa, según lo dispuesto en el capítulo II de la LTAIBG, la información solicitada por la reclamante tiene el carácter de pública, en virtud del artículo 13 de la LTAIBG, al tratarse de contenidos o documentos que han sido adquiridos por, y obran en poder de, un sujeto obligado por la LTAIBG. Procede en definitiva, estimar la presente reclamación”.

Igualmente, esta es la postura mantenida también por la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (en adelante, GAIP) en varias de sus resoluciones. En concreto, en el fundamento jurídico tercero de la ya citada Resolución 6/2018, de 22 de enero (expte. 386/2017) se expuso lo siguiente:

“3. Sobre el derecho de acceso a la información reclamada El derecho de acceso se proyecta, de acuerdo con el artículo 2.b LTAIPBG, sobre toda la información «elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones», a menos que resulte afectada por algún límite. (...)



Hay algunos aspectos del caso que pueden proyectar sombras sobre la naturaleza de información pública del objeto de esta reclamación: que se trata de información contable de los grupos municipales (y no de la contabilidad del Ayuntamiento como tal); que el Pleno de la Corporación no la ha reclamado, por lo que no la posee materialmente; y aún, si puede considerarse que concurre el requisito de preexistencia de la información a la solicitud de acceso. Seguidamente se analizan estas cuestiones.

a) Sobre la personalidad de los grupos municipales.

En relación con la primera de las cuestiones, hay que evaluar si el grupo político municipal puede ser englobado dentro del término «administración» del artículo 2.b LATIPBG, o no, y la respuesta debe ser afirmativa, considerando los argumentos que acto seguido se exponen.

Los grupos municipales no tienen una personalidad jurídica propia y diferenciada del Ayuntamiento, sino que son una fórmula organizativa pensada para facilitar la relación de los electos de una misma lista electoral con los órganos municipales. Concretamente, (...) el artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) prevé su creación «a los efectos de su actuación corporativa». (...) Finalmente, la jurisprudencia también es clara en considerarlos no como sujetos diferenciados titulares de derechos u obligaciones propias, sino como soluciones organizativas de carácter interno destinadas a facilitar el ius in officium de los electos. Así, el Tribunal Constitucional habla de un «derecho-deber de los concejales de estar adscritos a un grupo político» para la finalidad «de organización grupal del trabajo corporativo» (STC 30/1993, de 15 de enero) y el Tribunal Supremo de «un elemento organizativo de la estructura de los órganos de gobierno del municipio que se constituye como vía o como medio esencial para que los representantes populares que forman parte de las respectivas corporaciones participen en la actividad democrática de estas» (STS 15584/1994).

Los grupos políticos municipales, pues, y a diferencia de los partidos políticos, no tienen personalidad o entidad diferenciada del Ayuntamiento, sino que son una fórmula organizativa interna de los Ayuntamientos creada con la finalidad de facilitar la relación y la participación de los electos de una misma lista electoral en los órganos municipales, de acuerdo con criterios de proporcionalidad, y como tales, gestionan la titularidad de los derechos colectivos de los electos locales. (...) Esta falta de personalidad jurídica diferenciada conlleva que difícilmente pueda considerarse que los grupos municipales son entidades ajenas a los Ayuntamientos, especialmente a la hora de controlar el uso de los recursos provenientes de la hacienda local que les han sido asignados. Nada justifica que el acceso a la documentación justificativa de



la gestión de estos recursos deba ser inferior al practicable en relación con la gestión económica del resto del Ayuntamiento.

b) Sobre la posesión de la información y el poder de disponer.

El artículo 2.b LTAIPBG requiere que la información, para ser pública, esté en poder de la Administración, como consecuencia de su actividad o el ejercicio de sus funciones.

(...)

El análisis semántico del artículo 2.b LTAIPBG pone de relieve que se habla de información «en poder» y no «en posesión» de la Administración. La posesión es una noción que hace referencia a la disponibilidad material de la información, mientras que «en poder» va más allá de la posesión y abarca también la información que no está materialmente en manos del Ayuntamiento, pero que el Ayuntamiento tiene la potestad o poder para exigir que le sea entregada como consecuencia de su actividad o el ejercicio de sus funciones. (...) De igual modo, la justificación del gasto de las aportaciones económicas a los grupos políticos municipales es información pública, aunque no esté materialmente en posesión de los órganos municipales, considerando que el Pleno tiene la potestad de exigirla y obtenerla de los grupos municipales, por habilitación expresa del artículo 73 LBRL.

c) Sobre la existencia de la información y su preexistencia en la solicitud de acceso.

Como ya se ha dicho, la información que se reclama no forma parte propiamente de la contabilidad municipal, pero sin embargo el artículo 73 LBRL establece la obligación del grupo de llevar una contabilidad específica de las aportaciones económicas recibidas, y ponerla a disposición del Pleno de la Corporación siempre que éste se lo pida. Por lo tanto, presumiblemente esta información no deberá ser elaborada a raíz de la petición, sino que será preexistente a ella en tanto que debe estar a disposición del Pleno (o de la jurisdicción contable o la autoridad fiscal, en su caso). En la medida en que exista y se conserve, pues, esta información debe ser accesible.

No se puede oponer al acceso el hecho de que la aportación al Pleno de esta información no sea preexistente a la solicitud, como parecen apuntar el grupo socialista y el del PP, considerando que la información era preexistente en manos de los grupos y que el poder de disposición de ella por parte del Pleno también lo era.

(...)".



En términos similares se ha pronunciado también la GAIP en diversas resoluciones, entre ellas las adoptadas, con fecha 5 de septiembre de 2018, con los números 236, 237, 238, 239, 240, 242 y 243, todas ellas recientemente confirmadas por la Sentencia núm. 1358/2021, de 23 de marzo, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en cuyo fundamento de derecho segundo se ha señalado lo siguiente:

“En base a esta normativa, en la Sentencia de esta Sala y Sección de fecha 26 de mayo de 2020, dictada en Recurso número 244/2018, y en relación a un supuesto similar (...) se indicaba:

«(...) es evidente que la información solicitada entra dentro del ámbito de aplicación de la Ley 19/2014, ya que con independencia de que las cantidades asignadas a los grupos municipales se consideren una subvención o una ayuda pública entran de lleno en el campo de aplicación de la norma referida y están sujetas a la transparencia e información respecto de las mismas, por cuanto dichas cantidades están sujetas a la oportuna justificación puesto que las mismas se entregan a dichos grupos para el cumplimiento de los fines que les son propios. (...)».

(...) Por su parte, el procedimiento de rendición de cuentas interno prevenido en el art. 73.3 de la LRBRL no exceptúa el derecho de acceso a la información pública, a la vez que fija determinados límites para la aplicación de las dotaciones económicas con cargo a los fondos públicos municipales, los cuales deben ser cumplimentados asimismo cuando se acuerde el acceso a la información en virtud de la legislación de transparencia, como es el caso, que no resulta excluida por la legislación básica local”.

El mismo criterio mantenido por el CTBG y por la GAIP respecto a la cuestión que nos ocupa también ha sido el adoptado por el Consejo de Transparencia de Protección de Datos de Andalucía en varias de sus resoluciones como las núm. 21/2019, de 4 de febrero, y 379/2020, de 4 de diciembre. La primera de ellas también ha sido confirmada judicialmente, primero por la Sentencia núm. 56/2020, de 7 de mayo, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 8 de Sevilla, y en segunda instancia por la Sentencia núm. 97/2021, de 27 de enero de 2021, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. En los fundamentos de derecho tercero y cuarto de esta última resolución judicial se señaló lo que a continuación se indica:

“(...) El Consejo de Transparencia había considerado que en la medida en que el grupo político es el elemento organizativo de la correspondiente entidad local, es la Diputación la que tiene que atender a la petición de información objeto de la reclamación, recabando de los grupos políticos la información 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. La sentencia de instancia consideró ajustado a derecho dicho criterio entendiendo que la información solicitada tiene carácter de información pública.

Pues bien, el artículo 2.1.a) de la Ley 19/2013, incluye a las entidades que integran la Administración local en el ámbito subjetivo de la aplicación de esta Ley, permitiendo en su artículo 12 al ciudadano ejercer su derecho de acceso a la información pública que no se publica de manera activa, como es el caso, quedando exceptuados supuestos que afecten a la seguridad nacional, averiguación de delitos o intimidad de las personas (art. 105 CE).

Dicho esto, la STS de 27 de noviembre de 1985 expresó respecto de los grupos políticos que «los grupos no están dotados de personalidad jurídica independientemente de las personas que los componen, siendo únicamente uniones de parlamentarios a efectos de mejor funcionamiento de las actividades propias de las Cámaras». Ciertamente el artículo 73.3 LBRL determina que «El Pleno de la Corporación, con cargo a los Presupuestos anuales de la misma, podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica...», asignación dirigida a su funcionamiento y actividad corporativa a la que el ciudadano tiene derecho de acceso al tratarse de dinero público, y las dotaciones deberían de estar contabilizadas conforme a lo dispuesto en el art. 73.3 párrafo 5 LBRL (...); lo que permite concluir que las solicitudes de información del ciudadano no pueden dirigirse a los grupos políticos, que carecen de personalidad jurídica, sino al ente local que tiene a su disposición los datos relativos a la dotación económica de los grupos políticos.

CUARTO.- Asimismo se invoca el artículo 4.d) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, según la cual quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley «Las Subvenciones (...) a los grupos políticos de las corporaciones locales, según establezca su propia normativa». Precepto que no entra en colisión con el objetivo de transparencia que pretende la Ley 19/2013, pues la prohibición de que la LGS no sea aplicable a los grupos políticos de las Corporaciones Locales no obsta a que la información relativa a las subvenciones que se conceden a los grupos políticos y el destino de las mismas pueda ser objeto de publicidad dado que se trata de información relevante para la finalidad de la transparencia, permitiendo con ello que el ciudadano pueda controlar los gastos realizados con dinero público. Bien entendido que no hablamos de publicidad activa, de publicación de esta información en el portal de la transparencia, pues esta discutida cuestión no es objeto del presente proceso, sino de acceso del ciudadano a «información pública». Por tanto, la exclusión de la LGS no impide la fiscalización ciudadana, sin que sea óbice a ello la invocación a la autonomía local supuestamente invadida por el Consejo de Transparencia pues ello supone obviar los principios y el régimen jurídico



contenido tanto en la Ley 19/2013, como en la ley autonómica 1/2014, pues su finalidad es la de velar por el cumplimiento de la normativa de transparencia pública, tanto en lo que se refiere a publicidad activa como a la defensa y salvaguarda del derecho de acceso a la información pública, y su actuación abarca entre otros sujetos a las entidades locales andaluzas (art. 3.1.d Ley 1/2014)”.

Esta Comisión de Transparencia ya acogió, y vuelve a hacerlo ahora en términos generales, los argumentos mantenidos por los órganos de garantía de la transparencia señalados y que han sido objeto de confirmación judicial en algunos supuestos en la precitada Resolución 52/2021, de 16 de abril, haciendo hincapié, una vez más, en que el acceso a la información pública es un instrumento que permite a la ciudadanía ejercer un control sobre los sujetos obligados a garantizar la transparencia de su actuación.

Sexto.- Procede poner ahora los argumentos que han sido expuestos en relación con los utilizados en el Informe emitido, con fecha 10 de junio de 2019, por el Jefe de Servicio de Recursos Económicos del Ayuntamiento de León mediante el cual se motivó el Decreto impugnado. Estos argumentos fueron, fundamentalmente, dos:

1.- Los grupos políticos municipales son entidades asociativas carentes de personalidad jurídica propia que no forman parte de la organización municipal y que no se encuentran incluidas dentro del ámbito de aplicación de la LTAIBG.

En realidad, esta Comisión comparte la conclusión anterior; ahora bien, esta no implica que la contabilidad de la dotación recibida por cada grupo político del Ayuntamiento de León no sea información pública que se encuentre o se puede encontrar en poder de este último y a cuyo acceso tengan derecho los ciudadanos. En efecto, tal y como se ha expuesto al abordar tanto la legitimación pasiva del Ayuntamiento de León en este caso en el fundamento jurídico tercero de la presente Resolución como el examen material del derecho de acceso por el reclamante a la información aquí solicitada en el fundamento jurídico quinto, esta es “información pública” en los términos dispuestos en el artículo 13 de la LTAIBG que puede ser recabada por el Pleno del Ayuntamiento de León en cualquier momento y que los grupos políticos municipales tienen obligación de poner a disposición de este. En consecuencia, esta Entidad Local debe garantizar el derecho de acceso a aquella información por el reclamante.

2.- Las asignaciones de los grupos políticos municipales son subvenciones que se encuentran excluidas del ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones y que se encuentran dirigidas a financiar los gastos de funcionamiento de aquellos.

De nuevo se comparte la conclusión alcanzada en el Informe, pero también de nuevo su contenido no afecta al hecho de que estas asignaciones constituyan información pública que puede ser objeto del ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Por otra parte, que la utilización de estas asignaciones pueda ser objeto de control o fiscalización en los términos que determine el propio Ayuntamiento o, incluso, por el Tribunal de Cuentas, no implica que la ciudadanía no pueda llevar a cabo una labor de fiscalización indirecta mediante su ejercicio del derecho de acceso a la información pública en los términos previstos en la normativa de transparencia.

Por tanto, si bien se comparten, en esencia, las conclusiones enunciadas por el Informe antes señalado sobre la naturaleza jurídica de los grupos políticos municipales y de la dotación recibida por estos del Ayuntamiento, no se considera que tales conclusiones permitan alcanzar las consecuencias jurídicas sobre el derecho de acceso a esta información, en el sentido de denegar este, que son señaladas en el Informe jurídico precitado y que se trasladaron al Decreto municipal aquí impugnado.

Esta negativa al derecho de acceso a esta información pública ignora, a nuestro juicio, su verdadero sentido, que es el de permitir en la mayor medida posible, y salvo causas realmente justificadas, el escrutinio de la acción de los responsables públicos. No obstante lo anterior, también hay que tener en cuenta que, en cualquier caso, el solicitante de la información no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información pública según lo dispuesto en el artículo 17.3 de la LTAIBG, por lo que dicho acceso debe ser facilitado con independencia de que la solicitud de este pudiera estar dirigida o no a realizar un control efectivo de la gestión de las aportaciones que han recibido los grupos municipales. En todo caso y como ya hemos señalado, con independencia de que las aportaciones dadas a los grupos municipales se encuentren excluidas de la aplicación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (artículo 4.d), y de que dichos grupos no estén incluidos como tales en el ámbito subjetivo que establece el artículo 2 de la LTAIBG, ello no constituye un obstáculo al acceso a la información solicitada, debiendo, por tanto, ser rechazados ahora los argumentos en los que, en su día, se apoyó el Ayuntamiento de León para denegar la información a través del Decreto que constituye el objeto de la presente reclamación.

Séptimo.- La información concreta solicitada por D. XXX en este supuesto se concreta en las *“libros mayores de contabilidad correspondientes a gastos y servicios de cada uno de los grupos municipales de la Corporación Municipal de León en los que corresponda 2015, 2016, 2017 y 2018”*.

Considerando lo anterior y puesto en relación con lo dispuesto en el artículo 73.3 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, concluimos que se debe proporcionar al reclamante la contabilidad específica de la dotación recibida por cada

grupo municipal a cuya elaboración obliga aquel precepto, y que, en su caso, los grupos municipales hubieran tenido que poner a disposición del Pleno del Ayuntamiento de León si este lo hubiera pedido. Se tratará, por tanto, de los libros de rendición de cuentas en la que estarán incluidos gastos, identificación de facturas, datos de proveedores, saldos, etc. Con todo, a través de la exposición de dichos datos, podrían ser identificadas terceras personas físicas (por ejemplo, proveedores o prestadores de determinados servicios), distintas a los integrantes de los grupos municipales. El objeto de la transparencia, que puede facilitar el control del destino de las aportaciones recibidas por los grupos municipales, no hace preciso sacrificar la intimidad de terceras personas físicas que pudieran resultar identificadas en la documentación contable que se proporcione.

Por lo expuesto, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG, deberán anonimizarse los datos personales de terceras personas físicas que aparezcan en la contabilidad específica elaborada por los grupos, al no ser relevantes para la finalidad de control del gasto realizado por estos, si bien debe mantenerse la referencia al concepto y cuantía de cada gasto para que la información no quede desnaturalizada.

Octavo.- Debemos poner de manifiesto aquí que el Ayuntamiento de León, ante una solicitud de acceso a la información pública análoga a la que aquí nos ocupa (la que fue resuelta mediante Decreto 188/2019, de 4 de junio de 2019, del Concejal de Hacienda y Régimen Interior) dio traslado de aquella a los grupos municipales afectados, en aplicación del trámite previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG, y, en consecuencia, estos grupos tuvieron la oportunidad de hacer las alegaciones que consideraron oportunas.

No obstante, a juicio de esta Comisión de Transparencia, este trámite no hubiera sido necesario en aquel procedimiento y tampoco lo es en este, considerando que, como se ha razonado, los grupos municipales no tienen una personalidad jurídica propia y diferenciada del Ayuntamiento, que es al que se ha dirigido la solicitud de acceso a la información pública, información pública de la que siempre podrá tener disponibilidad, puesto que la ley permite al Pleno municipal pedirla a aquellos grupos.

En consecuencia, tales grupos municipales no han de ser considerados como “terceros afectados” en el sentido previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG.

Noveno.- Finalmente, en cuanto a la formalización del acceso a la documentación solicitada por D. XXX, procede señalar que el artículo 22.1 de la LTAIBG dispone lo siguiente:



“El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días”.

A los efectos que aquí interesan, lo anterior debe complementarse con lo previsto en el apartado 4 del mismo precepto:

“El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la transposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable”.

En consecuencia, el precepto señalado establece como preferente el acceso a la información por vía electrónica, salvo que el solicitante señale expresamente otro medio, y prevé, de forma específica, la posibilidad de que tal acceso se produzca a través de la expedición de copias, sin perjuicio de que la misma se realice previa disociación de los datos de carácter personal que, en su caso, aparezcan en los documentos, y pueda dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la normativa aplicable.

En el supuesto planteado en la presente reclamación, el solicitante de la información manifestaba en su petición su voluntad de que la información fuera proporcionada mediante correo electrónico, y este debe ser el medio utilizado para garantizar su acceso, sin perjuicio de las exacciones correspondientes a la transformación de la información en el formato digital que sea preciso.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación frente al Decreto, de 11 de junio de 2019, del Concejal de Hacienda y Régimen Interior del Ayuntamiento de León, mediante el cual se denegó una solicitud de información pública presentada por D. XXX.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, se debe facilitar a una **copia de los documentos que integren la contabilidad específica de la dotación recibida por cada grupo político del Ayuntamiento de León en los ejercicios 2015,**

2016, 2017 y 2018, a cuya confección se encuentran obligados estos en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

En la copia de la documentación deberán anonimizarse los datos personales de terceras personas físicas que aparezcan en ella, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D. XXX, como autor de la presente reclamación, y al Ayuntamiento de León.

Cuarta.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a 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 PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López