



La transparencia de las aportaciones financieras a los grupos políticos locales

Severiano Fernández Ramos¹

*Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Cádiz. España*

ORCID: [0000-0002-9784-4503](https://orcid.org/0000-0002-9784-4503)

RECIBIDO: 29 de enero de 2023

ACEPTADO: 11 de febrero de 2023

RESUMEN: La probablemente necesaria discrecionalidad (con respeto a los límites legales) con la que los grupos políticos locales disponen de las aportaciones financieras de su respectiva entidad local «para su funcionamiento» ha estado, a menudo, acompañada de un pacto tácito de opacidad, lo que ha venido siendo un serio déficit de nuestra democracia local. Frente a esta praxis, debe subrayarse el elevado interés público en la divulgación de esta información, directamente vinculada al mandato de rendición de cuentas y reforzada por el carácter representativo de los beneficiarios de estas subvenciones, pues no otra es su naturaleza.

PALABRAS CLAVE: democracia local, transparencia pública, financiación grupos políticos.

¹ Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz. Cuenta con cinco sexenios de investigación y ha desarrollado una intensa actividad investigadora en materia de transparencia y Buen Gobierno como antítesis a la corrupción. Es coautor (junto a José M^a Pérez Monguió) de las siguientes monografías en la prestigiosa editorial Thomson Reuters-Aranzadi: La imparcialidad en el procedimiento administrativo (2012), La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (2014), El Estatuto de los Altos Cargos (2016), El derecho de acceso a la información pública en España (2017, 1^a ed.; 2020, 2^a ed.), y Vox Pópuli. Consultas populares y procesos participativos (2019).



CONTENIDOS: 1. Excurso sobre la naturaleza jurídica de los grupos políticos locales. — 2. Excurso sobre la naturaleza y finalidad de las aportaciones públicas. — 3. El interés público en la divulgación de la información. — 4. La sujeción al régimen de publicidad activa. — 5. La sujeción al derecho de acceso a la información pública. — *5.1. La documentación sobre la justificación de las aportaciones es información pública en poder de la Corporación Local.* — *5.2. La irrelevancia del ejercicio o no por el Pleno de sus competencias de control.* — *5.3. La existencia de la información como presupuesto para el ejercicio del derecho.* — *5.4. El límite de la protección de datos personales.* — *5.5. Sobre la competencia y procedimiento para proveerse y entregar la información.* — *5.6. Audiencia en el procedimiento de reclamación y legitimación para impugnar la actuación de la Corporación Local.* — Bibliografía.

Transparency of financial contributions to local political groups

ABSTRACT: The probably necessary discretion (regarding legal limits) with which local political groups handle financial contributions from their local entities "for their own performance" has often been accompanied by shady under-the-table agreements, which have been a thorn in the side of democracy. In response to these issues, it's of the highest, in our opinion, interest to ensure the disclosure of this information, directly linked to their accountability and reinforced by the representative nature of the beneficiaries of these subsidies, without any other ulterior motives at play.

KEYWORDS: local democracy, public transparency, financing political groups.



1. Excurso sobre la naturaleza jurídica de los grupos políticos locales

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) ordena la constitución de los miembros de las corporaciones locales en grupos políticos «A efectos de su actuación corporativa» (art. 73.3)². De este modo, y sin perjuicio del innegable protagonismo de los reglamentos orgánicos en la determinación del régimen jurídico de los grupos políticos³, la doctrina es unánime al considerar que los grupos políticos locales son estructuras internas de las Corporaciones Locales y, por tanto, formalmente independientes de los partidos políticos, coaliciones, federaciones o agrupaciones con que sus miembros acudieron al proceso electoral, y cuya función es canalizar parte de la actuación representativa de los miembros de la corporación⁴.

Así, el Tribunal Constitucional se ha referido a un "*derecho-deber de los concejales de estar adscritos a un grupo político*" para la finalidad "*de organización grupal del trabajo corporativo*", al mismo tiempo que el grupo se configura como el medio del ejercicio del derecho constitucional a acceder a cargos públicos (STC 30/1993, de 15 de enero). Y el Tribunal Supremo ha considerado a los grupos políticos como "*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, de 8 de febrero)⁵.

Por lo tanto, como ha señalado certeramente la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (en adelante, GAIP), los grupos

² En idénticos términos se pronuncia el art. 23.1 Reglamento de Organización y Funcionamiento.

³ SSTS de 20 de mayo de 1988 (Ar. 6701), de 15 de septiembre de 1995 (Ar. 4194) y 29 de noviembre de 2001 (Ar. 2002/137). Como señala, I. Lasagabaster (2014: 234), «la creación de los grupos municipales constituye una clara traslación de la regulación que de los grupos parlamentarios se realiza en las Cámaras, por lo que, al igual que en aquel caso, hay que entender que los reglamentos municipales constituyen un componente o elemento esencial e imprescindible del principio de autoorganización».

⁴ Alonso Higuera (2015: 134).

⁵ Ya la STS de 27 de noviembre de 1985 expresó que «los grupos no están dotados de personalidad jurídica independiente de las personas que los componen, siendo únicamente uniones de parlamentarios a efectos de mejor funcionamiento de las actividades propias de las Cámaras». Así, p. ej., la STSJ Islas Baleares de 15 de octubre de 2008: "*Los grupos políticos de las corporaciones locales carecen de personalidad propia e independiente por el que se trataría de una unión sin personalidad a la cual el segundo párrafo del art. 18 le reconoce capacidad procesal en la orden jurisdiccional contencioso-administrativo sólo «cuando la Ley lo declare expresamente» y no se puede entender que porque la Ley concede acción pública en materia de urbanismo, con esto los declara capacidad para recorrer en vía judicial, puesto que la acción pública el que concede es legitimación, no capacitado procesal. La Ley sí reconoce capacidad procesal a los grupos políticos de las corporaciones locales, pero en limitado ámbito de la actuación corporativa*".



políticos municipales, 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 a los efectos de la actuación corporativa y del buen funcionamiento de los órganos de la corporación, con el fin 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»⁶. Y todo ello no es contradictorio con el hecho de que puedan disponer de un NIF, ya que esta identificación fiscal no va ligada a la personalidad jurídica sino a que son obligados tributarios, de acuerdo con el artículo 35.2 de la Ley 58/2003, del 17 de diciembre, General Tributaria.

⁶ GAIP, Resolución 6/2018, de 22 de enero. Añade la Resolución: «De acuerdo con ello, se les reconoce una entidad a la hora de ejercer las actividades de control y seguimiento de la acción del gobierno municipal (pueden presentar preguntas, mociones, ruegos, e incluso promover una moción de censura, por ejemplo) y singularmente son los titulares de los derechos económicos derivados de la obligación de los Ayuntamientos de proveerles de medios materiales (espacios o salas) y de una dotación económica que les permita el ejercicio de sus funciones políticas, por bien que la titularidad del núcleo esencial de la función representativa derivada del derecho fundamental a la participación del artículo 23.2 CE no es de los grupos políticos municipales, sino de las personas electas, tal y como resulta de una reiterada y consolidada jurisprudencia constitucional (SSTC 5/1983, 10/1983), ya que ninguna de las funciones esenciales (participar en la actividad de los órganos de control y en las deliberaciones del Pleno y obtener información, SSTC 169/2009, 20/2011 y 9/2012) se puede ver afectada por la no pertenencia a un grupo político (STC 246/2012). Por tanto, el grupo político municipal es titular de derechos económicos y de determinados derechos políticos de relevancia constitucional en su relación y participación en los órganos municipales, pero no es titular de las funciones inherentes al núcleo esencial de la función representativa derivada del artículo 23.2 CE (lo son las personas electas), ni tiene personalidad jurídica propia». Igualmente, entre otras muchas, Resolución 21/2018, de 7 de febrero.



2. Excurso sobre la naturaleza y finalidad de las aportaciones públicas

Como es sabido, la reforma de la LRBRL efectuada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, contempló expresamente la dotación económica por parte de la Corporación Local a los grupos políticos municipales (art. 73.3)⁷, dando carta de naturaleza el legislador básico a lo que ya era entonces una práctica ampliamente extendida a partir de la apelación del ROF a la puesta a disposición de los grupos municipales de medios materiales para su funcionamiento (art. 27).

Con todo, la escueta previsión de la LRBRL ha dado lugar a no pocos problemas interpretativos, empezando por la finalidad de las aportaciones públicas, pues el art. 73.3 no ordena un fin, sino que se limita a prohibir que las aportaciones 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. No obstante, la Exposición de Motivos de la Ley 11/1999 (que, como se ha dicho, introdujo el precepto) sí precisó el destino de tales aportaciones financieras: «(...), con el nuevo apartado 3 del artículo 73 se pretende 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».

Por su parte, la sentencia de la Sala de enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas núm. 18/2011, de 19 de diciembre, trató de despejar las cuestiones más relevantes respecto a su naturaleza y finalidad. Así, en contra de las pretensiones de los afectados por el proceso de calificar las dotaciones a los grupos como asignaciones libre y discrecionalmente administrables, el Tribunal no dudó en considerar que se trataba de *subvenciones* otorgadas a los grupos políticos con la finalidad de subvenir a sus gastos de funcionamiento. Por tanto, existe la obligación legal de los grupos municipales de destinar los fondos percibidos en concepto de aportaciones para el

⁷ «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». Asimismo, como ha señalado el Tribunal Supremo, en su sentencia nº 1358/2021, de 3 de julio de 2012, recurso 4270/2011, «la asignación variable "en función del número de miembros de cada grupo" no significa que la misma no pueda ser concretada a través de criterios como son la presidencia de comisiones informativas, participación en la Junta de Gobierno y ello porque ese artículo 73.3 no impide que las asignaciones a los grupos municipales puedan ser percibidas por los miembros que las integran. Es el grupo municipal el destinatario de los fondos o asignaciones económicas y quien decide cómo se auto-organiza».



funcionamiento del grupo municipal a esta finalidad, y a justificarlo documentalmente ante el Pleno cuándo les sea requerido, así como a reintegrar las cantidades no invertidas, aunque se trata de una contabilidad que lleva el propio grupo municipal y no está regularmente intervenida ni fiscalizada por la Intervención⁸. Y todo ello sin perjuicio de que esta dotación pueda configurarse por la Corporación como una asignación o partida finalista en los presupuestos, en cuyo caso el gasto deberá efectuarse con cargo a la corporación y siguiendo el régimen de los gastos y pagos municipales⁹.

De este modo, las aportaciones públicas pueden destinarse a un abanico amplio de conceptos, pero siempre directamente relacionados con las *necesidades de funcionamiento* del grupo político: compra de material de oficina, el alquiler del local para ejercer la actividad del grupo, la organización de campañas publicitarias, la contratación de asesoramiento profesional externo, o el pago de gastos de representación (dietas, viajes, comidas, etc.). Y todo ello con dos exclusiones legales: «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».

Con todo, es innegable que perdura una cierta ambigüedad sobre el destino que cabe dar a estos fondos (gastos admisibles), alimentada además por la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos, la cual contempla, entre los recursos económicos de los partidos políticos procedentes de la *financiación pública*, a las aportaciones que estas formaciones puedan recibir de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones locales cuyo (art. 2.1.e). Y aun cuando desde diversas instituciones se ha seguido postulando la afectación de estas aportaciones al funcionamiento del propio grupo (p. ej., Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, en su Informe definitivo de fiscalización de 2013), se trata de un desafortunado precepto que puede desvirtuar el carácter finalista de la subvención o dotación económica otorgada a los grupos políticos¹⁰. Además, esta vía es también utilizada para burlar tanto la prohibición de la LRBRL de contratación de personal laboral al servicio del grupo político, como de abono de sobresueldos a los propios ediles (STS 3-7-2012, recurso 4270/2011).

⁸ En consecuencia, el Tribunal de Cuentas entendió que la falta de justificación suficiente de las subvenciones recibidas constituye un supuesto de alcance de fondos públicos, que genera la obligación de reintegro, y ello con independencia de la concurrencia de intencionalidad o de ánimo de lucro.

⁹ Vid. Fernández García (2018: 315).

¹⁰ P. ej., las bases de ejecución del Ayuntamiento de Salamanca han permitido la aportación al correspondiente partido político de hasta un 35% de la asignación al grupo municipal.



Asimismo, la regla de la LRBRL según la cual la contabilidad específica de dicha financiación se pondrá a disposición del Pleno de la Corporación, «siempre que éste lo pida» (art. 73.3) requiere para su efectividad del acuerdo de la mayoría, lo que ha conducido, en la práctica (por razones obvias), a una ausencia generalizada de control Pleno. Pero a esta falta de control político se ha unido (aunque no debería) una deficiente fiscalización económico-financiera a cargo de la Intervención, situación a lo que no ha ayudado precisamente la exclusión de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, de su aplicación a las subvenciones de las corporaciones locales a los grupos políticos (art. 4.d). Cuestiones todas estas, sorprendentemente, no abordadas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, y ello a pesar de su abierta obsesión por la contención del gasto público y el control financiero de las entidades locales (como señaló Maraña Sánchez, 2014, 4).

En definitiva, la legislación vigente durante lustros no solo ha concedido a los grupos políticos locales un amplio margen para administrar discrecionalmente las dotaciones económicas públicas destinadas a sus gastos de funcionamiento, sino que además ha posibilitado una cierta incertidumbre sobre su destino final, respaldada por la común ausencia de medidas específicas y regulares de control financiero.

3. El interés público en la divulgación de la información

La información relativa a la gestión de las aportaciones económicas por parte de los grupos políticos locales es de indudable interés público por diversas razones. En la importante Resolución 6/2018, de 22 de enero, la GAIP ya estableció que el interés público en la divulgación de esta información es indudable, considerando que:

“la información relacionada con el destino dado a estas aportaciones por parte de los grupos políticos perceptores es información relevante para la finalidad de la transparencia, en la medida en que, de por un lado, pone al alcance de la ciudadanía la información necesaria para el control de legalidad del destino dado a estos recursos finalistas, y por otro, permite el control ciudadano de la oportunidad de los gastos realizados con cargo a estos recursos públicos, de forma 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. Un control ciudadano, finalmente, que en el contexto de la transparencia es muy relevante facilitar y garantizar, considerando que el uso de estos fondos escapa de los mecanismos ordinarios de control, como la fiscalización de la intervención municipal (salvo que el Reglamento orgánico municipal prevea otra cosa, lo que no es nada común) y que, aunque la legislación de régimen local atribuya al Pleno la potestad de control, lo cierto es que en la inmensa mayoría de los casos el Pleno está haciendo dejación de estas funciones”.



Más aún, como ha señalado la propia GAIP, «el hecho de que estas subvenciones estén excluidas de los mecanismos de control interno ordinarios, ya que de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), a las subvenciones a los grupos políticos municipales no les es de aplicación el procedimiento general de gestión y justificación de las subvenciones concedidas por las administraciones públicas que se regula en los artículos 29 y siguientes, y por tanto, la intervención municipal ordinariamente las excluye del ámbito de su fiscalización, salvo que su normativa interna disponga otra cosa, quedando así su control interno exclusivamente en manos del Pleno del Ayuntamiento (art. 73.3 LRBRL), que muy a menudo no lo ejerce; adicionalmente, hay que tener también en cuenta que la fijación de la cuantía o el importe de la subvención a percibir por cada grupo se realiza por parte de los propios grupos que serán sus beneficiarios, lo que añade interés en la transparencia del proceso de toma de decisión de cara a la rendición de cuentas a la ciudadanía»¹¹.

Por tanto, conocer el uso y la finalidad que da cada grupo local a los fondos públicos que recibe constituye, sin duda, información que reside de lleno dentro de la finalidad genérica de la transparencia, que es la rendición de cuentas a la ciudadanía de las administraciones en general. Pero, además, la relevancia pública de la información en cuestión es triple: primero, por el carácter de representantes electos de los integrantes de los grupos políticos, a los que la legislación de transparencia impone un régimen especialmente favorable a su control y escrutinio¹²; segundo, por el carácter público de los recursos financieros, pues salen de los presupuestos de las Entidades Locales; y, tercero, por estar destinados a una finalidad de interés público vinculada al propio sistema de democracia local (facilitar y posibilitar el ejercicio de las funciones de los electos locales agrupados de acuerdo con la lista electoral). Pero, además, se dan dos circunstancias adicionales: de un lado, la asignación y control de las aportaciones económicas depende, en cierta medida, de los propios grupos que se benefician de las mismas, pues es acordada por los propios grupos políticos reunidos en Pleno. Y, de otro lado, el amplio margen de

¹¹ GAIP, Resoluciones 21/2018, de 7 de febrero; 172/2018, de 12 de julio; 212/2018, de 30 de julio; 231/2018, de 22 de agosto; 339/2018, de 21 de noviembre, entre otras. Como señala el Consejo de Transparencia de Aragón (Resolución 20/2020, de 15 de junio): «Las subvenciones a los grupos municipales son recursos de naturaleza pública (salen de los presupuestos municipales), ligados a una finalidad de interés público (facilitar y posibilitar el ejercicio de las funciones de los electos locales agrupados de acuerdo con la lista electoral), determinados en su cuantía por los propios grupos políticos reunidos en Pleno, y sus beneficiarios y gestores son electos locales, que como tales están sometidos a un especial escrutinio en un escenario de transparencia, rendición de cuentas y control ciudadano de los poderes públicos».

¹² El art. 8.f) LTAIBG ordena la publicidad de las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título. Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo. Y el art. 8.h) impone la publicidad de las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales.



discrecionalidad de que disponen para la utilización de estos recursos públicos, reforzado por la carencia de mecanismos de control ordinarios de su gestión de que adolecen.

Todas estas razones reclaman que la gestión de estos específicos recursos públicos por estos específicos actores públicos esté sometida a un especial escrutinio, que quiebre con una dilatada práctica de opacidad, la cual ha venido siendo un déficit de nuestra democracia local.

4. La sujeción al régimen de publicidad activa

En este panorama legal, y centrándonos en la cuestión de la transparencia de las aportaciones financieras, debe recordarse que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, obligó a las Administraciones públicas, incluidas las entidades locales, a publicar «Las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios» (art. 8.c). Y, como se señaló más arriba, la sentencia de la Sala de enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas núm. 18/2011, de 19 de diciembre, ya subrayó la naturaleza subvencional de las aportaciones económicas a los grupos políticos locales, la cual subrayó su carácter finalista, lejos de la libertad y discrecionalidad en su atribución que pretendían algunos grupos municipales y de la ambigüedad de su naturaleza.

No obstante, se ha señalado que, como también se indicó más arriba, Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, excluye expresamente de su ámbito de aplicación a las subvenciones de las corporaciones locales a los grupos políticos (art. 4.d). Ahora bien, como ha argumentado certeramente la GAIP, el hecho de que las subvenciones a los grupos políticos municipales estén excluidas de la aplicación del marco general regulador de las subvenciones no comporta ninguna limitación en la aplicación a estas subvenciones del régimen general de transparencia y del acceso a la información, de la misma manera que las obligaciones de transparencia en la contratación pública son de aplicación también a los contratos patrimoniales, si bien están excluidos del régimen jurídico general de los contratos del sector público¹³. De hecho, la propia Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, designa a las aportaciones de las corporaciones locales a sus grupos políticos como «subvenciones» (art. 4.d). Y, además, como también señala la GAIP, estas aportaciones económicas encajan perfectamente en la propia definición conceptual de subvenciones hecha por el artículo 2 LGS: son aportaciones sin contraprestación directa de los beneficiarios; sujetas a un objetivo o actividad concreta -la actividad ordinaria del grupo- y otorgadas con una finalidad de utilidad pública, como lo es facilitar el funcionamiento y la actividad de los electos dentro de

¹³ GAIP, Resolución 6/2018, de 22 de enero; Consejo de Transparencia de Aragón, Resolución 20/2020, de 15 de junio.



las corporaciones locales¹⁴. Además, la noción de subvenciones y ayudas públicas del art. 8.c) LTAIBG no tiene por qué coincidir con la noción de subvención «sujeta» a la Ley 38/2003, sino que entra dentro de la indicada noción amplia de toda asignación gratuita de dinero público con carácter finalista.

Y, en todo caso, este criterio ha sido ratificado por los tribunales. Así, la STSJ Andalucía 97/2021, de 27 de enero (recurso de apelación nº 1325/2020) ha declarado que el artículo 4.d) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, «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»¹⁵. Por tanto, puede afirmarse que las Corporaciones Locales están obligadas, en virtud de la LTAIBG a publicar en sus portales el importe de las aportaciones concedidas a cada grupo político.

Ahora bien, la simple publicidad de los importes de las aportaciones económicas concedidas a los grupos políticos no es, en absoluto, un estándar de transparencia suficiente. En coherencia con el alto interés público que presenta la divulgación de la información, tal como se justificó más arriba, es necesario que los deberes de publicidad activa se extiendan a la información relativa al destino efectivo de las

¹⁴ GAIP Resolución 6/2018, de 22 de enero: «Dicho de otra manera, si no fueran subvenciones, no habría necesidad de excluirlas expresamente de la regulación de la LGS en su artículo 4; simplemente, no estarían dentro del ámbito objetivo de aplicación de la ley por no tener esta naturaleza». Además, la Resolución añade un segundo argumento, de tipo comparativo, que abunda en la sumisión de estas aportaciones económicas, como subvenciones, a las obligaciones derivadas de la legislación de transparencia: «El artículo 4 LGS, que excluye de su ámbito de aplicación las subvenciones a los grupos políticos municipales, excluye de igual manera las subvenciones previstas por la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, y la Ley orgánica 3/1987, del 2 de junio, de financiación de los partidos políticos. Pues bien, la Administración del Estado, que es quien las otorga a los partidos políticos, está publicando en su portal de transparencia estas subvenciones excluidas del LGS invocando de manera expresa que lo hace en aplicación del artículo 8.1. c de la Ley básica 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBGE), que prevé la publicidad activa de las subvenciones y ayudas. Por tanto, en relación con las otras subvenciones excluidas del LGS, la Administración General del Estado como poder público otorgante y responsable del cumplimiento de las obligaciones de transparencia, está interpretando que esta exclusión del régimen del LGS no tiene efectos exclusivos de las obligaciones de publicidad activa de las subvenciones y ayudas, y las publica regularmente en el portal de transparencia del gobierno español».

¹⁵ La posterior STSJ Andalucía 1469/2021, de 29 de septiembre (recurso de apelación nº 678/2021) señala que la puesta a disposición del Pleno de la Corporación de la contabilidad, siempre que éste lo pida, «resulta coherente dada la *naturaleza de subvención* de dicha dotación económica. De hecho, la información relativa a las subvenciones que se conceden a los grupos políticos y el destino de las mismas puede 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».



aportaciones económicas. Y, en este sentido, la GAIP aprobó, para mayor claridad, el Criterio 1/2018, de 23 de febrero, sobre la obligatoriedad de la publicidad activa de las subvenciones a los grupos políticos de las Corporaciones Locales, el cual orientó sobre la forma en que debían justificarse, desglosando los conceptos de forma que permita conocer el destino dado a los recursos, pero teniendo en cuenta que el artículo 15 LTAIPBG no exige la publicidad activa de las facturas correspondientes a los gastos, si bien puede ser una buena práctica.

No obstante, dando un paso más incisivo, el Decreto 8/2021, del 9 de febrero, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, establece lo siguiente (art. 45.4):

"En el caso de las subvenciones y ayudas públicas concedidas por las administraciones locales a los grupos políticos representados en éstas, para su funcionamiento, y de acuerdo con la normativa de régimen local, las administraciones locales deben publicitarlas en un espacio diferenciado, que contenga los datos siguientes:

- a) El acuerdo que fija la cuantía y los elementos relativos a la toma de esta decisión.
- b) El importe anual y los grupos políticos beneficiarios.
- c) El objeto de la subvención y las prohibiciones legales de destino de estos fondos previstas en la normativa vigente.
- d) La información relativa al procedimiento de justificación o rendición de cuentas y/o de control financiero, o la constancia de su inexistencia.
- e) La declaración de cada grupo beneficiario de la relación detallada de gastos anuales financiados con cargo a estos fondos, agrupados por conceptos específicos».

Como es conocido, los deberes legales de publicidad activa ordenados en la ley básica estatal tienen un carácter de mínimos, por lo que este tipo de determinaciones contenidas en la legislación autonómica son plenamente válidas. Y, ni qué decir tiene, que las propias Corporaciones Locales están también legitimadas para ordenarlos y, subsidiariamente, adoptarlos como buenas prácticas.



5. La sujeción al derecho de acceso a la información pública

5.1. La documentación sobre la justificación de las aportaciones es información pública en poder de la Corporación Local

Más allá de la información que la LTAIBG u otras normas exigen que se difunda desde los portales de transparencia, hay que tener presente que dicha ley reconoce y garantiza el derecho de acceso de la ciudadanía a cualquier otra información pública, lo que afecta en nuestro caso muy señaladamente a la documentación justificativa de las aportaciones económicas y sobre la cual la LRBRL, como nos consta, obliga a llevar a los grupos políticos una *contabilidad específica*. Es decir, el hecho de que se deba publicar un conjunto de infracción extractada no es obstáculo para solicitar la documentación completa en ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en especial de su justificación. Y, en tal sentido, se han pronunciado reiteradamente los órganos de garantía del derecho de acceso¹⁶.

Pues bien, las solicitudes de acceso a dicha información, en ocasiones ejercitadas por miembros de otros grupos políticos de la misma corporación local, han sido denegadas, incluidas por grandes corporaciones locales (como los Ayuntamientos de Barcelona o Valencia¹⁷), sobre la base de que no se trataría de información pública, pues tal información no se encontraría en poder de la Corporación Local, en la medida en que el Pleno no requiera la justificación de las aportaciones. Así, son recurrentes las alegaciones de las Corporaciones Locales en el sentido de que las solicitudes de acceso deben dirigirse a los grupos y no a la Corporación. A este respecto, debe recordarse que, si bien los partidos políticos están sujetos a las obligaciones de publicidad activa (art. 3.a), no lo están a en relación con el derecho de acceso a la información pública, pues la información en poder de los mismos no es «información pública» en el sentido de la LTAIBG (art. 13)¹⁸.

¹⁶ Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, RT 0273/2019, de 18 de julio; Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, Resoluciones 21 y 89/2019, ratificada Sentencia 56/2020, de 7 de mayo, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 8 de Sevilla, dictada en el procedimiento ordinario 83/19; Consejo de Transparencia de Aragón, Resolución 20/2020, de 15 de junio. Pero, sobre todo, destaca la constante doctrina de la GAIP, entre otras, Resoluciones 6/2018, 18/2018, 19/2018, 20/2018, 21/2018 y 22/2018; 156/2018, 167/2018, 168/2018, 169/2018, 170/2018, 171/2018, 172/2018, 202/2018, 104/2019 y 54/2020.

¹⁷ Sobre el Ayuntamiento de Valencia, véase la sugerencia del Defensor del Pueblo a la queja 17004592, *Informe anual 2018*, p 841: «la información, relativa a la justificación documental del uso dado a los fondos públicos, debe ser de fácil accesibilidad, ya que los grupos políticos han de contar con ella y la tienen que tener preparada para rendir cuentas ante el pleno en cualquier momento».

¹⁸ Así, GAIP, Resolución 54/2020, de 31 de enero, la cual señala que ni el procedimiento de solicitud de información regulado en la Sección LTAIPBG, ni el procedimiento de reclamación ante esta Comisión regulado en el artículo 39 LTAIPBG, pueden tener por objeto información en poder de los partidos políticos, que queda excluida del ejercicio del derecho de acceso tanto desde el punto de vista



Frente a tales planteamientos debe subrayarse que, como se señaló más arriba, los grupos políticos locales destinatarios de las aportaciones económicas, a diferencia de los partidos políticos, no tienen personalidad o entidad diferenciada de la Corporación Local¹⁹; no son ente u órgano independiente de la Corporación local, sino que la integran y son parte indisoluble de ella²⁰. Técnicamente, los grupos políticos no son sino una fórmula organizativa interna de las Corporaciones Locales creada con el fin de facilitar la relación y la participación de los electos de una misma lista electoral en los órganos locales, de acuerdo con criterios de proporcionalidad, y como tales, gestionan la titularidad de los derechos colectivos de los electos locales²¹.

Por tanto, la información en poder de los grupos políticos en ejercicio de sus funciones, incluida la relativa a la gestión de las aportaciones económicas, es *información pública*, pues se trata de información en poder de una Entidad Local, como tal sujeta al derecho de acceso a la información pública (art. 2.1.a LTAIBG).

Pero, como ha hecho notar también la GAIP, incluso si consideráramos a los grupos municipales como entes ajenos al Ayuntamiento (lo cual no es así), deberíamos concluir igualmente que la información que está en sus manos es información pública, considerando que el Pleno tiene la facultad de exigirla, de acuerdo con el artículo 73.3 LRBRL²².

Para ello debe recordarse que la LTAIBG (art. 13) entiende por información pública «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, *que obren en poder* de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones». Y, como ha señalado la GAIP, obrar en poder no significa encontrarse "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 potestad o poder para exigir que le sea entregada como consecuencia de su actividad o el ejercicio de sus funciones. De acuerdo con ello, hay que concluir que la justificación del gasto de las aportaciones económicas a los grupos políticos municipales se debe considerar

subjetivo (los partidos políticos no están obligados a aportar la información para satisfacer el derecho de acceso), como objetivo (noción de información pública).

¹⁹ GAIP, Resoluciones 6/2018, de 22 de enero; 172/2018, de 12 de julio.

²⁰ GAIP, Resolución 210/2017, de 27 de junio; Resolución 231/2018, de 22 de agosto.

²¹ GAIP, Resolución 22/2018, de 7 de febrero.

²² GAIP, Resoluciones 212/2018, de 30 de julio; 231/2018, de 22 de agosto; 339/2018, de 21 de noviembre.



información pública sobre la que se proyecta el derecho de acceso, aunque no esté materialmente en manos de los órganos municipales, atendiendo a que el Pleno tiene la potestad de exigirla y obtenerla de los grupos municipales, por habilitación expresa del artículo 73 LRBRL»²³.

En la misma línea, la Sentencia 56/2020, de 7 de mayo, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 8 de Sevilla, dictada en el procedimiento ordinario 83/19, afirma:

«La negativa de la Diputación Provincial se centra en considerar que esta información pública que se solicita no obra en su poder y, por tanto, no la puede facilitar. Con ello olvida la naturaleza y carácter de los grupos políticos en que se integran los miembros de la Corporación Local para su actuación corporativa, carentes de personalidad jurídica independiente (...) Y es que el ciudadano no puede solicitar a estos grupos la información pública de que se trata, pues es la Administración Pública Local, la Diputación Provincial, el sujeto público obligado a dar esta información, que sí tienen en su poder, en cuanto a que está siempre en su disposición, pues está facultado para exigirla en los grupos políticos en que se integran los miembros de la Corporación. Nótese que, como bien explica el Consejo de Transparencia, estos grupos no pueden ser confundidos con los partidos políticos, sujetos expresamente referenciados en el artículo 4 de la ley 19/2013»²⁴.

En definitiva, la documentación relativa a la justificación del gasto realizado con cargo a las subvenciones en poder de los grupos políticos locales debe considerarse información pública en «poder» de la Corporación Local, aun cuando no esté materialmente en manos de los órganos de gobierno. Si el Pleno de la corporación hace uso de la facultad que le atribuye la legislación de régimen local de control del

²³ Este criterio de la GAIP establecido en la Resolución 6/2018 y seguido por muchas otras, como Resolución 22/2018, de 7 de febrero, y 167/2022, de 3 de marzo, ha sido ratificado por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en sus sentencias nº 1493/2020, de 26 de mayo de 2020, y nº 1358/2021, de 23 de marzo de 2021. Así, en la primera se declara: «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». Lo cierto es que, en este mismo sentido y de modo general, me manifesté en su día sobre la exigencia del art. 13 LTAIBG de obrar en poder: «esta exigencia debe interpretarse no tanto en el sentido de detentar o poseer físicamente a información, sino en el sentido de que el sujeto obligado disponga de los poderes jurídicos necesarios para su obtención» (Fernández Ramos – Pérez Monguió, 2017: 138).

²⁴ Igualmente, el Consejo de Transparencia de Aragón, Resolución 20/2020: «considerando que el Pleno tiene la potestad de exigirla y obtenerla de los grupos municipales, por habilitación expresa del artículo 73 LRBRL, y que estos grupos políticos tienen la obligación de tenerla a disposición del Pleno (al menos, la de la legislatura en curso). En la medida en que exista y se conserve, esta información debe considerarse pública y accesible por la vía del derecho de acceso, aunque no haya sido reclamada por el Pleno».



gasto realizado por los grupos políticos municipales, es evidente que esta documentación justificativa se incorpora al orden del día de la sesión plenaria y forma parte del acervo documental del Ayuntamiento. Pero, si el Pleno, como sucede a menudo, no reclama la documentación, ello no impide considerar que se trata de información en «poder» de la Corporación, para lo cual la Corporación (sujeto obligado) deberá proveerse de esta información requiriéndola a los grupos políticos, de la manera y por el procedimiento que considere adecuado²⁵.

5.2. La irrelevancia del ejercicio o no por el Pleno de sus competencias de control

Como se ha indicado antes, con cierta frecuencia, las Corporaciones Locales se escudan en la omisión por parte del Pleno de la exigencia a los grupos políticos de puesta a su disposición de la contabilidad específica a la que les obliga la LRBRL – art. 3.3-. Pero, una vez más, la GAIP ha respondido con contundencia este tipo de alegaciones: «no resulta justificable interpretar que la falta de control por parte del Pleno impide la facultad de control ciudadano; o dicho de otro modo, que la dejación de funciones o la inactividad del Pleno en relación con la facultad que tiene atribuida por el artículo 73.3 LRBRL de ejercer el control sobre las subvenciones que ha otorgado a los grupos municipales impide que la ciudadanía pueda acceder a esta información pública de acuerdo con la LTAIPBG, sino que contrariamente, hay que interpretar que la entrada en vigor de la LTAIPBG y el nuevo marco de transparencia que impone la gestión de los recursos públicos supone un grado de exigencia aún mayor de lo que la LRBRL preveía como una potestad de control del Pleno»²⁶.

Más exactamente, el procedimiento de control interno previsto en el artículo 73.3 LRBRL y el procedimiento de solicitud de información pública ordenado en la LTAIBG «son procedimientos diferentes, independientes y no subordinados, que deberán ajustarse en cada caso a su propia legislación y finalidad, y sin que ninguno de ellos pueda proyectar efectos sobre el otro, de modo que la inactividad del Pleno no puede tener un efecto excluyente del ejercicio del derecho de acceso a la

²⁵ Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, Resolución 21/2019.

²⁶ GAIP, Resoluciones 156/2018, de 20 de junio; 212/2018, de 30 de julio; 231/2018, de 22 de agosto. Ya antes, la fundamental Resolución 6/2018, de 22 de enero, había declarado: «En estas condiciones, la falta de actuación del Pleno al no haber requerido esta documentación a los grupos, a pesar de estar apoderado para hacerlo, no puede justificar que sea excluida del control y del acceso por parte de la ciudadanía, al contrario, hay que interpretar que a resultas de la legislación de transparencia, el Pleno está impelido a ejercer el control que le otorga el LBRRL y no hacer dejación de estas funciones, considerando que su inactividad supone mantener la gestión de estos recursos públicos en un plan opaco y sin control, contrario a los principios de transparencia». Y, como explica la misma GAIP, Resolución 54/2020, de 31 de enero: «*lo que se establece con la entrada en vigor de la LTAIPBG es un nuevo escenario de rendición de cuentas a la ciudadanía independiente y desvinculado de los otros procedimientos de fiscalización ante los órganos correspondientes, con el fin de que todas las personas resulten empoderadas para conocer su actividad y la gestión que hacen de los recursos públicos, y los poderes públicos devengan obligados a rendir cuenta de ello ofreciéndoles el acceso la información pública que documente esta gestión, para que la ciudadanía pueda formarse una opinión crítica informada e, incluso, pedir responsabilidades políticas, si lo considera pertinente*».



información pública, igual que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública no puede tener ningún efecto enervador del procedimiento interno de control de la subvenciones de los grupos. Esta misma independencia entre el procedimiento de rendición de cuentas ante el Pleno y el procedimiento de acceso a la información pública lleva rechazar que se pueda condicionar el contenido de un procedimiento al del otro»²⁷.

En definitiva, la facultad del Pleno de ejercer el control interno de las subvenciones que ha otorgado a los grupos políticos (art. 73.3 LRBRL) no puede considerarse como un requisito previo o un presupuesto para que la ciudadanía pueda ejercer el derecho de acceso sobre esta información, porque la legislación de régimen local no establece que la facultad del Pleno de requerirla tenga carácter preceptivo, ni menos aún exclusivo y excluyente del régimen general de acceso a la información previsto en la LTAIPBG, ni que la información deba considerarse confidencial o reservada al conocimiento del Pleno²⁸.

Y debe subrayarse que este criterio ha sido acogido por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en sentencia 3403/2022, de 5 de octubre, recurso 1717/2020:

«(...) no puede acogerse la alegación relativa a la imposibilidad de cumplimiento, cuando se trata de requerir información sobre la justificación del uso de fondos públicos concedidos en concepto de ayuda o subvención, en este caso a los grupos municipales, lo cual puede solicitar a través de los órganos de gobierno municipales competentes. 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

²⁷ GAIP, Resolución 54/2020, de 31 de enero, la cual añade: «Del mismo modo, tampoco es admisible que se justifique la pretendida incapacidad del Ayuntamiento para cumplir con su obligación de facilitar el derecho de acceso con la rimbombante invocación de los principios democráticos que impedirían que el gobierno municipal imponga una decisión al Pleno. Esta afirmación parte de la premisa falsa, y ya rebatida, de que la única manera de obtener las facturas es que el Pleno las pida. Pero incluso si se admitiera esta premisa, no justifica la pretendida incapacidad del Ayuntamiento para obtener la información y cumplir con su obligación legal de entregarla en un procedimiento de acceso, que no se impone al gobierno municipal en concreto, sino a la administración, que es el sujeto obligado por la LTAIPBG satisfacer el derecho de acceso».

²⁸ GAIP, Resolución 231/2018, de 22 de agosto. Y concluye la Resolución 54/2020, de 31 de enero: «Este precepto (art. 73.3 LRBRL), pues, no establece de forma expresa que solo el Pleno y únicamente él, pueda pedir esta información a los grupos. Lo que se establece, simplemente, es la obligación de los grupos de justificar, siempre que el Pleno se lo requiera, las subvenciones recibidas. Derivar de aquí que la inactividad continuada del Pleno en relación con su facultad de control de las subvenciones a los grupos tenga un efecto inexorable y automático de exclusión de esta información del alcance del derecho de acceso no encuentra ninguna fundamentación y contraviene frontalmente las previsiones de la LTAIPBG de que solo por una limitación "expresamente establecida" en una norma con rango de ley se pueda restringir el derecho de acceso».



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».

5.3. La existencia de la información como presupuesto para el ejercicio del derecho

En la medida en el artículo 73.3 LRBRL establece la obligación del grupo de llevar una contabilidad específica de las aportaciones económicas recibidas, y de ponerla a disposición del Pleno de la Corporación siempre que éste se lo pida, «presumiblemente esta información no deberá elaborarse a raíz de la petición, sino que será preexistente en tanto que debe estar a disposición del Pleno (o de la jurisdicción contable o la autoridad fiscal, en su caso); del mismo modo que es presumible que existan en manos de los grupos las facturas y otros comprobantes de es gastos realizados. En la medida en que exista y se conserve, pues, esta información debe ser accesible»²⁹.

Ahora bien, los órganos de garantía vienen entendiendo que, en el caso de que los grupos no hayan conservado la información, o la hayan destruido una vez finalizado el mandato y la obligación de tenerla a disposición del Pleno, o en caso de que hayan desaparecido como grupo, el derecho de acceso no podrá satisfacerse por inexistencia de la información, y así deberá hacerse constar, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades en que puedan incurrir los gestores por negligencia en la conservación documental ante la jurisdicción contable o la autoridad fiscal³⁰.

Evidentemente, si la información no existe, por la razón que sea, el derecho de acceso no podrá ser ejercitado por simple imposibilidad material. Ahora bien, en mi opinión, no es exacto decir que el deber de conservación finaliza con el mandato de cada Corporación Local. El mismo argumento antes señalado según el cual los grupos políticos no son una estructura diferenciada de la Corporación de la que forman parte, lleva a concluir que, aun cuando no sea de aplicación la legislación de subvenciones, la documentación contable sobre las subvenciones percibidas por los grupos es (además, de información pública) «documentación pública» (en el sentido de titularidad pública), sujeta, por tanto, a los deberes de conservación propios de la legislación de archivos y patrimonio documental que sea de aplicación. Con todo, sería aconsejable que la legislación de régimen local obligue expresamente a los grupos municipales a conservar dicha documentación y, al final de cada mandato, entregarla al archivo correspondiente³¹.

²⁹ GAIP, Resolución 21/2018, de 7 de febrero.

³⁰ GAIP, Resolución 172/2018, de 12 de julio; Consejo de Transparencia de Aragón, Resolución 20/2020, de 15 de junio.

³¹ Forman parte del *patrimonio documental* los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter



5.4. El límite de la protección de datos personales

En relación con las facturas y demás documentación contable de las subvenciones se suscita también el alcance del límite al derecho de acceso a la información pública derivado de la protección de los datos personales. A este respecto, los órganos de garantía diferencian entre los datos personales de los propios miembros del grupo político (a los que habría que añadir del personal adscrito al mismo, típicamente de carácter eventual, así como de los empleados públicos locales³²), y los datos de terceros, básicamente de proveedores.

Respecto a los primeros, la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) expuso³³:

En cuanto a la información que pueda afectar a los concejales miembros del grupo, si la información se da sin facilitar el detalle de eventuales gastos de representación (comidas, viajes, alojamientos realizados en el seno de las actividades inherentes de los grupos políticos), el grado de injerencia sobre la privacidad del concejal o concejala sería mucho menor y sería sin duda respetuoso con el principio de minimización de los datos. Sin embargo, en caso de que se trate de gastos que consten como imputables a la actividad de un determinado concejal la normativa de protección de datos no impediría el acceso a esta información. Desde el punto de vista del concejal o concejala que pueda resultar afectado, hay que tener en cuenta que estas personas ejercen cargos públicos, disponen y hacen uso, con un amplio margen de discrecionalidad, de dinero público que deberían ir destinados a cubrir gastos de funcionamiento del grupo del que son parte, y por tanto vinculadas a la finalidad pública que persiguen. La necesidad de control de este margen de discrecionalidad en relación con la utilización de fondos públicos, puede justificar el acceso a esta información³⁴.

público, según el artículo 49.2 Ley 16/1985, de 25 junio, del Patrimonio Histórico Español, y disposiciones similares se contienen en la legislación autonómica.

³² GAIP, Resolución 326/2018, de 15 de noviembre: «sin que los datos personales del portavoz o del interventor, si figurasen, deban ser anonimizados, considerando que actúan en ejercicio de sus funciones públicas».

³³ El informe de la APDCAT se emitió a instancia de la GAIP, en la tramitación de la reclamación que condujo a su Resolución 18/2018, y desde entonces ha sido utilizado por la GAIP en resoluciones posteriores.

³⁴ La misma APDCAT, en el posterior informe (IAI 56/2019), matizó su posición: «Sin embargo, con respecto a la información que pueda afectar a los concejales miembros del grupo, en el caso de los gastos de representación (viajes, comidas, etc.) sería conveniente limitar esta información al contenido mínimo para cumplir con el fin de controlar el destino de los fondos que reciben los grupos políticos. Por ejemplo, con respecto a la información sobre las comidas que haya asistido un concejal, por su función de representación, esta información podría contener los nombres de los restaurantes, los importes abonados, etc., pero no habría que facilitar, por ejemplo, la información de los tipos de menús



Por su parte, respecto a los datos personales de terceros, la APDCAT expresó las siguientes consideraciones³⁵:

«Desde el punto de vista de las terceras personas físicas que eventualmente puedan resultar identificadas en la documentación contable o en las respectivas facturas justificativas de las compras o servicios abonados por parte de los grupos políticos, en principio, ya falta de una mayor concreción sobre los motivos por los que interesa el acceso, hay que tener en cuenta que en principio parece que se trataría de información vinculada a alguna actividad profesional (ya sea como consecuencia de facilitar suministros o de la prestación de servicios) por lo que la intromisión en la vida privada de estas personas sería mínima, pero no se puede descartar que una relación continuada pueda acabar permitiendo identificar algún tipo de vinculación con determinadas personas o proveedores que, teniendo en cuenta la naturaleza política del grupo municipal puede terminar permitiendo establecer, de forma fundamentada o no, algún tipo de afinidad política.

Por otro lado, puede parecer un caso análogo a la exposición a la que están sometidos los contratistas de la administración, los cuales, por mandato de la LTC [se refiere a la legislación de transparencia catalana] están sometidos a un exigente régimen de publicidad activa (art. 13 LTC), pero hay que tener en cuenta que en este caso lo que se trata no es de controlar a estas terceras personas, sino de controlar el destino de los fondos. Siendo así, el objetivo de transparencia se lograría igualmente sin necesidad de identificar y sacrificar la privacidad de las personas físicas que eventualmente puedan aparecer en el conjunto de documentación afectada. (...) Por aplicación de los principios de proporcionalidad o de minimización en el tratamiento de los datos se considera que el eventual acceso a la documentación solicitada no debería incluir información que permita identificarlas. Conviene recordar que la anonimización debería ser siempre la primera medida a tener en cuenta ante el eventual acceso a información personal afectada por el ejercicio del derecho de acceso

que haya pedido, ya que esto, permitiría analizar o establecer ciertos aspectos relativos, por ejemplo, a su salud, a sus preferencias personales o establecer unas pautas de conducta no pertinentes para conseguir la finalidad pretendida. Así, el grado de injerencia sobre la privacidad del concejal o concejala sería mucho menor y sería sin duda respetuoso con el principio de minimización de los datos. En el caso de viajes, tomando otro ejemplo, no parecería necesario proporcionar horarios u otros detalles que puedan permitir establecer patrones de conducta».

³⁵ Teniendo en cuenta lo dispuesto en el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación (en concreto artículos 6 y 7), hay que considerar que las facturas en general contendrán, al menos, los datos correspondientes al número de factura, la fecha de expedición, el nombre y apellidos, razón o denominación social completa, tanto del obligado a expedir la factura como el destinatario de las operaciones; el NIF; el domicilio del obligado y del destinatario, entre otros. En el caso de facturas simplificadas incluirán, entre otros, el NIF, el nombre y apellidos, así como la razón o denominación social completa del obligado a su expedición.



de los ciudadanos. Sería suficiente pues aportar información sobre los conceptos».

Sin embargo, la misma APDCAT, en el posterior informe (IAI 56/2019), modificó su posición:

«Con respecto a las terceras personas físicas que no formarían parte del grupo y que eventualmente puedan resultar identificadas en las respectivas facturas justificativas de las compras o servicios abonados por parte de los grupos políticos, en principio, a falta de una mayor concreción sobre los motivos por los que interesa el acceso, parece que se trataría de información vinculada a alguna actividad profesional (ya sea como consecuencia de facilitar suministros o de la prestación de servicios) por lo que la intromisión en la vida privada de estas personas sería mínima. En este sentido, la necesidad de control en relación con la utilización de fondos públicos, puede justificar el acceso a esta información.

En este sentido, puede ser bueno recordar que, en el ámbito de la contratación de las administraciones públicas, la información sobre la identidad de los contratistas, el objeto del contrato y el importe del mismo, deben ser publicadas, entre otra información en el portal de la transparencia (art. 13 LTC) precisamente como medida de transparencia de la utilización de fondos públicos.

En el caso de los grupos municipales, con independencia de la normativa de contratación que les sea aplicable y de las obligaciones de publicidad activa que puedan tener, es evidente que en los contratos que han suscrito en uso de los fondos públicos otorgados por la administración concurre igualmente la necesidad de justificar ante la ciudadanía la utilización de estos fondos, con lo que la limitación del derecho a la protección de datos de las terceras personas con quienes los suscriben estaría plenamente justificada cuando se ejerza el derecho de acceso».

Y concluye el informe lo siguiente: *«La normativa de protección de datos no impediría el acceso a las facturas justificativas de los gastos que contengan datos personales de los concejales, así como de terceras personas físicas que no formen parte del grupo, a los efectos de controlar el destino de fondos que reciben los grupos políticos».*

En definitiva, en relación con los datos personales que consten en las facturas y documentación justificativa del gasto, la finalidad de rendición de cuentas a la que sirve el control del gasto realizado por los grupos municipales, unida al elevado interés público en la divulgación de la información (art. 15.3 LTAIBG), justifican que el derecho de acceso deba prevalecer sobre el derecho a la protección de datos personales, no solo de los concejales y los empleados adscritos al grupo y demás empleados públicos (en la medida en que unos y otros actúan en su ejercicio de cargos y funciones públicas), sino en relación con los datos personales de terceras



personas físicas que aparezcan, salvo naturalmente que la información pueda afectar a datos especialmente protegidos, lo cual no será lo normal, dado que se trata de actuaciones de carácter profesional. El propio margen de discrecionalidad con el que los grupos políticos gestionan los fondos públicos, y que limita considerablemente los controles de legalidad de su actuación, justifica este elevado nivel de transparencia pública³⁶.

5.5. Sobre la competencia y procedimiento para proveerse y entregar la información

Como se ha dejado sentado, dado que los grupos municipales no tienen personalidad jurídica propia, la Administración obligada a dar cumplimiento de la Resolución del órgano de garantía del derecho de acceso es la correspondiente Corporación Local. Ahora bien, en algunos casos se ha planteado que el Presidente de la Corporación, órgano competente por lo general para resolver las solicitudes de acceso a la información pública, no es competente para obligar a la puesta a disposición de la información en poder de los grupos políticos, pues tal facultad sería exclusiva del Pleno, de acuerdo con lo previsto en el artículo 73.3 LRBRL.

Frente a ello, debe insistirse en la indicada independencia del control interno que pueda ejercer el Pleno respecto al control externo que pueda derivarse del ejercicio del derecho de acceso. En la misma medida en que el cumplimiento de la resolución del órgano de garantía por la que se estima una reclamación no vincula al Ayuntamiento ejercer la facultad de control interno por parte del Pleno prevista en el artículo 73.3 LRBRL, tampoco es precisa la puesta en marcha de este control interno para hacer efectiva dicha resolución, en cumplimiento del deber de colaboración institucional. Corresponde, como se ha dicho, a la Corporación Local proveer de esta información requiriendo a los grupos políticos de la manera y por el procedimiento que considere apropiada³⁷.

³⁶ Otra cosa es que este procedimiento de reclamación pueda instar un pronunciamiento del órgano de garantía sobre la adecuación al marco legal de los gastos realizados, lo que sería, efectivamente, inadmisibile. Así, la GAIP, Resolución 87/2019, de 22 de febrero: "*La persona reclamante cuestiona la legalidad de estas aportaciones al partido dado el carácter finalista atribuido por el artículo 73.3 LRBRL, para la financiación del grupo municipal, (...) Pero determinar si es ajustado a derecho destinar las subvenciones establecidas por la LRBRL a la financiación incondicionada de un partido político no es el objeto de este procedimiento, ni es competencia de esta Comisión, que en sus Resoluciones se limita a evaluar y determinar si la Administración ha aplicado correctamente la legalidad vigente en materia del derecho de acceso a la información. Por tanto, lo que aquí se dirimirá no es la adecuación del destino dado a los fondos que, al menos por parte de la Comisión, no se discute ni se cuestiona, sino si la ciudadanía debe poder conocer a qué han destinado los grupos estos fondos públicos, con un grado de detalle suficiente para formarse una opinión crítica.*" Igualmente, GAIP, Resolución 54/2020, de 31 de enero.

³⁷ Como señala la GAIP, Resolución 172/2018, de 12 de julio: «Debe señalarse que la vía del derecho de acceso a la información debe diferenciarse de la vía de control interno previsto por el artículo 73.3 LRBRL, por lo que no es exigible ni necesario para que un ciudadano pueda acceder a esa información que previamente haya sido reclamada y votada en pleno y fiscalizada por la intervención. Una y otra vía son distintas y responden a finalidades y procedimientos distintos, y para el acceso a la información que



5.6. Audiencia en el procedimiento de reclamación y legitimación para impugnar la actuación de la Corporación Local

Por último, aunque los grupos políticos no son terceras personas jurídicamente diferenciadas del sujeto obligado, «en atención a su entidad diferenciada como poseedores de la información», la GAIP viene facilitando audiencia a los mismos en la tramitación de las reclamaciones. Y, en consecuencia, en caso de oposición al acceso, la GAIP considera aplicable, para mayor garantía de sus derechos, el supuesto del artículo 47.2 de su Reglamento³⁸, y, por tanto, el plazo fijado para la ejecución de esta Resolución queda en suspenso, mientras no se agote el plazo para interponer recurso contencioso administrativo contra la resolución, o en su caso, mientras no se resuelva por el Tribunal la petición de medida cautelar de suspensión³⁹. En mi opinión, tal medida no es estrictamente necesaria, pues tiene por finalidad preservar el derecho de defensa de los terceros afectados (no de los sujetos obligados) ante la jurisdicción contencioso administrativa. Y, como se ha indicado hasta la saciedad, los grupos políticos no son una entidad diferenciada de la Corporación de la que forman parte.

Con todo, es comprensible la cautela de la GAIP, con objeto de blindar la resolución frente a posibles impugnaciones, pues aun careciendo formalmente de personalidad jurídica, lo cierto es que los grupos políticos son titulares de derechos y obligaciones, reconociéndoles la jurisprudencia, asimismo, capacidad para ser parte y, por tanto, legitimación procesal activa ante los tribunales ordinarios. Lo que nos lleva a plantear la posibilidad de que un grupo municipal pueda impugnar un acuerdo de la Corporación Local en virtud del cual se estime favorablemente una solicitud de acceso relativa a información en poder del grupo. Se trata de una cuestión dudosa, pero no puede ignorarse que la jurisprudencia ha reconocido a los grupos municipales legitimación para recurrir los actos que les afecten como tal grupo⁴⁰.

aquí se resuelve no resulta requisito ni puede condicionarse al acuerdo de los grupos, la previa aprobación de cuentas y la fiscalización de las mismas. Basta con que siga el procedimiento de la LATIPBG y, considerando que es información pública conforme a lo expuesto en el FJ anterior, el ciudadano podrá acceder a ella. Igualmente, no es exigible que sea formalmente el Pleno quien pida a los grupos la información, ya que el control interno previsto y facultado por el artículo 73.3 LBRL no le atribuye una función exclusiva y excluyente del acceso de la ciudadanía a esta información».

³⁸ El artículo 47.2 Reglamento GAIP establece que "En el caso de tramitación de la reclamación por el procedimiento de resolución, si en el procedimiento de resolución hubiera habido la oposición de terceras personas, el acceso a la información solo se puede hacer efectivo una vez ha transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o, en caso que se haya presentado este recurso, si no se ha acompañado de petición de medidas cautelares de suspensión o se ha resuelto este incidente manteniendo la ejecutividad del acuerdo o la resolución".

³⁹ GAIP, Resolución 54/2020, de 31 de enero.

⁴⁰ STS de 16 de mayo de 1994 (Ar. 3515).



Bibliografía

Alonso Higuera, Carmen (2015): «Los grupos políticos municipales», *Cuadernos de Derecho Local*, QDL37, pp. 125-180.

Fernández García, José Fco (2018): «Los grupos políticos y su financiación», *Revista de Administración Pública*, 205, pp. 291-338.

Fernández Ramos Severiano – Pérez Monguió, José M^a (1^a ed. 2017; 2^a ed. 2020): *El derecho de acceso a la información pública en España*, Aranzadi.

Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2014): «Partidos políticos y grupos municipales: un debate no cerrado sobre sus relaciones jurídicas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 98, págs. 225-250.

Maraña Sánchez, José Q. (2014): "Transparencia y dotación económica a los grupos políticos municipales. STCuentas 18/2011, de 19 diciembre", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, N^o 1, Sección Comentarios de jurisprudencia, Quincena del 15 al 30 Ene. 2014, Ref. 80/2014, pág. 80.