

**RESOLUCIÓN 121/2023 DE PROCEDIMIENTO INICIADO POR DENUNCIA
DE INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA**

Denuncia	144/2023
Persona denunciante	XXX
Entidad denunciada	Grupo Municipal Popular (PP) del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz)
Artículos	2, 3 y 5 LTPA; 2 y 3 LTAIBG
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL); Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF); Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP)

ANTECEDENTES

Primero. El 18 de agosto de 2023, tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia formulada por la persona indicada contra el Grupo Municipal Popular (PP) del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz), basada en los siguientes hechos:

“Tras la aprobación de las leyes de transparencia en España y Andalucía, el Ayuntamiento de Jerez inició la construcción de su propio Portal de Transparencia para ofrecer a la ciudadanía la publicidad activa que ambas leyes mencionan, aparte de todos los aspectos presupuestarios y económicos de la vida municipal.

“Como ocurre en todos los ayuntamientos, los grupos políticos con representación en la Corporación Municipal tienen asignados fondos públicos con cargo a los presupuestos municipales: disfrutan de un local situado en la calle Consistorio propiedad del Ayuntamiento, tienen asignaciones económicas en tanto que grupo político, tienen asignados personal del ayuntamiento para labores propias de secretaría y administración del grupo político, y, en definitiva, gozan de amparo económico directo proporcionado por el Ayuntamiento con cargo a sus fondos públicos. Sin embargo, ningún grupo político, de los representados en las legislaturas 2015/2019 y 2019/2023,



han publicado en qué se han gastado este dinero municipal. No es posible acceder a la información acerca de en qué se ha invertido dichos fondos, con facturas o recibos de gastos que sean acordes a la labor política que dichos grupos desarrollan. Los grupos políticos afectados con representación institucional son: [...] Grupo Municipal Popular (PP) [...].

“Tampoco es posible encontrar esta información en los portales de transparencia de los partidos políticos que conforman dichos grupos municipales.

“Solicito se inste a dichos Grupos Municipales a publicar la contabilidad con expresión exacta de ingresos y gastos, indicando fecha y concepto de gasto o ingreso, con soporte documental de cada uno de dichos ingresos y gastos [...] con aportes de documentos como nóminas, facturas, recibos de gastos, y cualquier otro elemento documental que justifique dichos gastos. [...]

“En definitiva, solicito que se publiquen todos los aspectos también organizativos y de composición y organigrama que la ley exige para este tipo de entidades dependientes de Corporaciones Municipales y Partidos Políticos.

“Y solicito, por último, que publiquen cualquier otro aspecto que las leyes de transparencia obliguen a publicar que no se haya enumerado de forma expresa en este petitum”.

Segundo. Con fecha 13 de septiembre de 2023 y al constatarse que junto a determinados presuntos incumplimientos señalados en la denuncia se sugería adicionalmente la existencia de otros, sin identificar en este último caso qué concretas exigencias de publicidad activa han sido pretendidamente desatendidas por el citado Grupo Municipal; el Consejo concedió a la persona denunciante un plazo de diez días de subsanación, conforme a lo previsto en el art. 68.1 LPACAP, para que concretara dicho aspecto, indicándole que, de no atenderlo, se procedería entonces a la tramitación de la denuncia sin considerarlo.

Tercero. Transcurrido el plazo anterior sin que constara actuación alguna por parte de la persona denunciante en los términos requeridos se procedió a continuar el procedimiento por parte del Consejo, impulsándose de oficio los trámites siguientes de conformidad con lo dispuesto en el art. 71.1 LPACAP.

Cuarto. Con fecha 2 de octubre de 2023, este órgano de control puso en conocimiento de la persona denunciante que, una vez transcurrido el plazo de subsanación conferido sin haber obtenido respuesta alguna, se procedía a la correspondiente tramitación del procedimiento asociado a la denuncia.

Quinto. El 3 de octubre de 2023, el Consejo concedió al Grupo Municipal denunciado un plazo de 15 días al objeto de que formulara las alegaciones que estimara oportunas, así como para que aportara los documentos y justificaciones que considerara pertinentes en relación con la denuncia presentada.

Sexto. Con fecha 30 de octubre de 2023, tiene entrada en el Consejo escrito remitido por el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, efectuándose por parte de la Jefatura de la Unidad de Transparencia las siguientes alegaciones:

“PRIMERO.- Los grupos políticos no pueden considerarse incluidos en ninguna de las categorías de sujetos obligados al cumplimiento de la legislación de transparencia mencionadas en el art 3.1 LTPA, ni siquiera se encuentran bajo el ámbito de cobertura del art.5.1 LPTA, no siendo posible equiparar



sin más a los grupos políticos con los partidos con los que sus miembros concurrieron en el proceso electoral. Por tanto, los grupos políticos municipales son meros elementos organizativos de la entidad local y carecen de personalidad jurídica, por lo que no cabe su consideración como entidad reclamada y por tanto no procedería esta denuncia.

“SEGUNDO.- Las asignaciones a los grupos políticos están expresamente excluidas del ámbito de la Ley General de Subvenciones (Art.4.d, Ley 38/2003), por lo que dichas asignaciones no estarían sujetas a publicidad activa en virtud del artículo 15.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

“Además, dicha información tampoco se encuentra entre el resto de obligaciones expresas de Publicidad Activa recogidas en el Título II de la LTPA.

“TERCERO.- El Ayuntamiento de Jerez ha publicado en su Portal de Transparencia, en los dos últimos mandatos (2019-2023 y 2023-2027) un apartado denominado 'Información económica de la Corporación' en el que se recoge, entre otra información, las asignaciones económicas a los Grupos Municipales:

- *[Se indica enlace web]*

- *[Se indica enlace web]*

“CUARTO.- El Ayuntamiento de Jerez publica periódicamente, en formato de hoja de cálculo reutilizable, el Estado de Ejecución de Gastos. Dicha información está disponible en la siguiente dirección web: *[Se indica enlace web]*

“En dicho documento se recoge la ejecución presupuestaria de la partida 'Otras transferencias-Grupos Municipales', correspondiente al orgánico 01, programa 91214 y económico 48900.

“QUINTO.- En el Art. 18 bis del Reglamento Orgánico Municipal (en adelante, ROM) del Ayuntamiento de Jerez se establece un régimen jurídico de la asignación económica a los grupos políticos.

“En su primer y segundo apartado, el Art. 18 bis del ROM determina a qué tipo de gastos puede destinar los grupos políticos las asignaciones recibidas del Ayuntamiento de Jerez, debiéndose acreditar de forma clara que los gastos asumidos guardan una relación efectiva y directa con el desarrollo de la actividad ordinaria de los grupos municipales.

“En los siguientes apartados, del Art. 18 bis del ROM se establece lo siguiente en relación a la tramitación de dichas cuentas justificativas y su posterior publicidad activa:

“(…) 3.- Las cuentas justificativas de los gastos del ejercicio económico anterior deberán ser remitidas a la Intervención Municipal para su fiscalización antes del 31 de enero del ejercicio siguiente. Quedando, así mismo, a disposición del Pleno de la Corporación Municipal.

“A los efectos de la disposición indicada, las cuentas justificativas, una vez informadas por Intervención, formarán parte del expediente a elevar al Pleno para conocimiento y consulta de los



Grupos Municipales, con antelación de siete días hábiles a la convocatoria de la sesión.

“4.- Las cuentas justificativas de cada Grupo Municipal serán remitidas a Intervención para el ejercicio de la función de control financiero sobre las mismas. El Informe de Intervención incluirá la opinión de conformidad o disconformidad sobre los justificantes presentados, así como cuántas observaciones estime convenientes.

“Antes de la emisión del informe, Intervención comunicará al Grupo los justificantes carentes de conformidad y las observaciones apreciadas, que tendrá un plazo de quince días para aportar lo que estime oportuno. Una vez informadas, las cuentas se elevarán al Pleno para su aprobación, requiriéndose el reintegro de las cuantías carentes de conformidad.

“5.- La publicidad activa respecto a las asignaciones anuales de los Grupos Políticos Municipales se llevará a cabo en el Portal de Transparencia de la web municipal para general conocimiento de la ciudadanía y como ejemplo de transparencia en la gestión de las cuentas públicas. Publicándose la siguiente información:

“a) Relación de los Grupos Políticos Municipales que han presentado ante la Intervención Municipal las cuentas justificativas de sus asignaciones, así como los importes aprobados y reintegrados, sin perjuicio de incluir esta información en la Cuenta General del Presupuesto.

“b) Por cada Grupo Político, relación agrupada de los gastos con indicación de los importes, el destino y concepto de los mismos’.

“SEXTO.- Desde la Intervención Municipal del Ayuntamiento de Jerez se informa que, a la fecha de la elaboración del presente informe, las cuentas justificativas de los Grupos Políticos, salvo la cuenta correspondiente al ejercicio 2019, han sido fiscalizadas para que, por el servicio competente, se proceda, a su elevación al Pleno para su aprobación conforme al Art. 18 bis del ROM, sin que puedan, hasta ese momento, ser publicadas en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Jerez.

“SÉPTIMO.- La estructura organizativa del Ayuntamiento está sujeta a publicidad activa: '(...) a estos efectos, incluirán un organigrama actualizado que identifique a las personas responsables de los diferentes órganos (...) y la identificación de las personas responsables de las unidades administrativas'. (Artículo 10 c. Ley de Transparencia Pública De Andalucía). Por ello en el Portal de Transparencia está publicada la estructura orgánica municipal, los niveles de jerarquía y las relaciones existentes entre los distintos órganos y sus correspondientes unidades administrativas (hasta el nivel de Jefe de Servicio o cargo asimilado).

“Los grupos políticos municipales no tienen esta consideración, no obstante se encuentran publicados los nombres y apellidos de todos los miembros de cada grupo político municipal así como la persona que, a propuesta de los grupos, ostenta la portavocía de cada uno de ellos: *[Se indica enlace web]* (A1.c. Apartado Información de la Corporación / Grupos Municipales)’.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS



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

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

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

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

Tercero. Con la denuncia interpuesta, la persona denunciante atribuye al Grupo Municipal Popular (PP) del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz) una serie de supuestos incumplimientos de obligaciones de publicidad activa, solicitando al Consejo su intervención en cuanto órgano llamado por la LTPA para procurar la subsanación de tales deficiencias.

Pues bien, para abordar esta tarea se impone como paso previo dilucidar si resulta aplicable a esta tipología de entes (los 'Grupos Políticos Municipales') el marco normativo regulador de la transparencia, a cuyo fin se dirigen las consideraciones siguientes.

La LRBRL, al regular el *"Estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales"* en el Capítulo V del Título V del texto legal, ordena en su art. 73.3 lo siguiente:

"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. [...]”.

Al mismo tiempo, el ROF establece en el Capítulo II de su Título I el régimen jurídico de los “*Grupos políticos*”, pronunciándose su art. 23 tal como sigue:

“1. Los miembros de las Corporaciones Locales, a efectos de su actuación corporativa, se constituirán en grupos.

“2. Nadie puede pertenecer simultáneamente a más de un grupo”.

Por su parte, a partir de los preceptos transcritos, es consolidada la jurisprudencia del Tribunal Supremo que reconoce la función estrictamente corporativa de los Grupos Políticos dentro de los órganos de gobierno municipal. Así, la Sentencia de 8 de febrero de 1994 se expresa en su Fundamento de Derecho Primero en los siguientes términos:

“[L]as Corporaciones Locales, siguiendo el tradicional sistema parlamentario, se estructuran en grupos políticos, que son el medio por el que sus miembros actúan corporativamente (artículo 23.1 del Reglamento citado [ROF]) [...]. De lo dicho podemos inferir que la sustancial base asociativa de los grupos políticos, en cuanto que sus miembros se unen a ellos por razón de la identidad de sus posiciones ideológicas, de actuación política o de intereses comunes que constituyen el sustrato definidor de los partidos políticos, se transforman en un elemento organizativo del propio ente administrativo territorial, de modo que aquéllos se constituyen en el cauce o medio esencial para que los representantes populares que forman las respectivas Corporaciones participen en la actividad decisoria de éstas”.

Como correlato de ello, el Alto Tribunal concluye que los Grupos Políticos Municipales, al constituirse como estructuras internas del Consistorio, carecen de personalidad o entidad diferenciada del propio Ayuntamiento. Así lo afirma, por ejemplo, en su Sentencia de 16 de diciembre de 1999 (FD 4º): “...*Es la verdad, sin embargo, que «ad extra» el Grupo no tiene personalidad jurídica y, por lo tanto, el hecho por él en el ámbito de la Corporación vale como hecho por todos y cada uno de sus miembros”.*

Esta posición ha sido ratificada por el propio Tribunal Constitucional, que también se ha pronunciado en similares términos al declarar que: “...*parece necesario precisar que tales derechos los ostentan sólo las personas físicas o jurídicas, no los grupos políticos carentes de personalidad...” [Sirva de ejemplo la Sentencia núm. 32/1985, de 6 de marzo (FJ 3º)].*

Así pues, dada la singular naturaleza de esta tipología de entes, resulta evidente que los Grupos Políticos Municipales no encuentran cabida en ninguno de los órganos u entidades que conforman el ámbito de aplicación de la LTPA establecido en su art. 3, quedando excluidos por tanto del ámbito subjetivo definido por este artículo.

De este modo, la sujeción de dichos grupos al marco normativo regulador de la transparencia sólo resultaría admisible si se confirma su encuadre en lo que la LTPA denomina “[o]tros sujetos obligados”, en virtud de lo dispuesto en el art. 5.1 LTPA, máxime cuando en el mismo se dispone de modo taxativo que: “*Los partidos políticos, [...], en todo caso, [...] deberán cumplir las obligaciones de transparencia establecidas en la legislación básica”.*



Sin embargo, en consonancia con el argumentario defendido por la Unidad de Transparencia del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera en sus alegaciones, esta última posibilidad queda igualmente descartada si atendemos a que dichos Grupos Políticos son formalmente independientes de los partidos políticos con los que concurrieron al proceso electoral, en tanto en cuanto —así lo afirma expresamente, por ejemplo, el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 28 de junio y 29 de noviembre de 1990 (FD 2º y FD 3º, respectivamente)— *“...no cabe confundir grupo político o grupo municipal [...] con partido político [...] incurre en un error al equiparar representantes de grupo político y partido político...”*.

Por consiguiente, en atención a las consideraciones expuestas, este Consejo debe concluir —en sintonía con las alegaciones efectuadas por la Unidad de Transparencia— que los Grupos Políticos Municipales no se encuentran concernidos por las obligaciones de publicidad activa dispuestas por el marco normativo regulador de la transparencia, al no encontrar acomodo en ninguno de los órganos u entidades que conforman el ámbito subjetivo de aplicación de la LTPA establecido en el art. 3 LTPA, así como tampoco entre los “[o]tros sujetos obligados” previstos en el art. 5 LTPA —en desarrollo de lo ya regulado a este respecto con carácter básico en los arts. 2 y 3 LTAIBG, respectivamente—.

Circunstancias todas que, en definitiva, impiden a este órgano de control entrar a examinar las deficiencias que se achacan por parte de la persona denunciante al Grupo Municipal denunciado, lo que conlleva a declarar, en consecuencia, el archivo de la denuncia interpuesta.

En cualquier caso, es preciso advertir que de lo expuesto no puede inferirse sin más la inexistencia para el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera de obligaciones de publicidad activa que cumplimentar derivadas de la integración en la estructura municipal del Grupo Político denunciado o la de cualquier otro legalmente constituido, en tanto cuanto el Consistorio sí resulta ser un sujeto concernido de modo pleno por las mismas en virtud de lo dispuesto en los arts. 3.1 d) LTPA y 2.1 a) LTAIBG. Si bien no cabe aquí hacer pronunciamiento alguno al respecto en tanto cuanto dicha valoración trasciende el objeto de la denuncia interpuesta.

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

RESOLUCIÓN

Único. Se declara el archivo de la denuncia presentada por XXX contra el Grupo Municipal Popular (PP) del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz).

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

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

Esta resolución consta firmada electrónicamente.