

Informe nº 2014/03

Asunto: Xustificación asignacións aos grupos municipais.

Solicitante: Sr. Alcalde do Concello de Vimianzo.

I.-ANTECEDENTES.

O Alcalde-Presidente do Excmo. Concello de Vimianzo solicita, mediante oficio de data 17 de marzo de 2014 con rexistro de entrada na Deputación o día 26 de marzo e recibido no Servizo de Orzamentos, Estudos e Asistencia Económica o 1 de abril de 2014, da Deputación Provincial a emisión de informe sobre as seguintes cuestións :

-Xustificación dos Grupos Municipais da aplicación da asignación que lle outorga o Concello de Vimianzo no exercicio 2012.

-Necesidade de diferenciar ao Grupo Municipal do Partido político aínda que sexa de ámbito local.

-Se os defectos das xustificacións presentadas determinan a necesidade de requerir o reintegro dos importes percibidos.

Á citada consulta acompáñase da seguinte documentación :

-Copia da xustificación presentada inicialmente polos distintos Grupos Municipais correspondente a asignación do exercicio 2012.

-Copia da subsanación parcial antes da emisión do informe de Intervención.

-Copia de Informe de Intervención de data 03/04/2013.

-Copia de certificación de Secretaria Municipal sobre acordo adoptado no Pleno Municipal do día 06/04/2013 sobre o punto 10º do orde do día relativo a aprobación da xustificación das subvencións outorgadas a Grupos políticos o ano 2012 quedando pendente de aprobación.

-Copia de requerementos a dous Grupos Políticos e de documentación presentada.

-Copia de Informe de Intervención de data 20/01/2014.

De acordo co exposto e a vista do contido do escrito de petición en aplicación do establecido en art. 36.1.b da Lei 7/85, de 2 de abril e arts 1,10 e 16 do Regulamento de Asistencia Xurídica, económica e Técnica aos entes Locais de 11 de outubro de 1988, procédese a emitir o seguinte,

INFORME

II.-NORMATIVA APLICABLE.

Sen ánimo de exhaustividade , son de aplicación á materia obxecto deste informe as normas seguintes :

- Constitución Española de 1978.
- Lei 7/85, de 2 de abril, Reguladora das Bases de Réxime Local, modificada por Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración Local.
- R.D.L. 781/86, de 18 de abril, polo que se aproba o Texto Refundido das Disposicións Legais vixentes en materia de Réxime Local.
- R.D.L 2/2004, de 5 de marzo, polo que se aproba o Texto Refundido da Lei Reguladora das Facendas Locais.
- Lei 38/2003, de 17 de novembro, Xeral de Subvencións.
- Lei Orgánica 8/2007, de 4 de xullo, sobre financiación dos partidos políticos.
- Lei Orgánica 5/85, de 19 de xuño, de Réxime Electoral Xeral.
- Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración Local de Galicia.
- Lei 30/1992, de 26 de novembro, de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Común.
- Lei 37/92, de 28 de decembro do I.V.A.
- Lei Orgánica 2/1982, de 12 de maio, do Tribunal de Contas.(LOTIC).
- Lei 7/1988, de 5 de abril, de funcionamento do Tribunal de Contas.(LFTIC)
- R.D. 1496/2003, de 28 de novembro, polo que se aproba o regulamento que regula as obrigacións de facturación e modifícase o regulamento do I.V.A.

SERVIZO DE PRESUPUESTOS, ESTUDIOS Y ASISTENCIA ECONÓMICA .

-R.D. 2568/86, de 28 de novembro, polo que se aproba o Regulamento de Organización, Funcionamento e Réxime Xurídico das Entidades Locais. (R.O.F.)

III.-CONSIDERACIÓNS.

Unha vez determinada a normativa de aplicación e facendo constar que xunto á consulta se achega a documentación indicada no apartado de antecedentes procédese á contestación da consulta formulada.

En primeiro lugar, imos tratar de delimitar a natureza e características dos denominados grupos políticos municipais e provinciais para, despois, proceder a abordar as cuestións plantexadas polo sr.Alcalde do Concello de Vimianzo ca prudencia e reserva que as limitacións normativas impoñen nesta materia.

1.- Concepto, natureza e caracteres dos grupos políticos.

O concepto de grupo político nas Corporacións Locais, seguindo a F.Javier López Fernández, debe partir necesariamente da súa configuración legal. En tal sentido, o artigo 73 da Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases do Réxime Local (LBRL) establece no seu apartado terceiro, redactado polo apartado 1 do artigo primeiro da Lei 57/2003, de 16 de decembro, de Medidas para a Modernización do Goberno Local (LMMGL), que “A efectos da súa actuación corporativa, os membros das corporacións locais constituiranse en grupos políticos, na forma e cos dereitos e as obrigacións que se establezan con excepción daqueles que non se integren no grupo político que constitúa a formación electoral pola que foron elixidos ou que abandonen o seu grupo de procedencia, que terán a consideración de membros non adscritos”.

De esta forma, pódese entender que o grupo político municipal como unha asociación de cargos electos locais que unha vez investidos de autoridade, únense por afinidade do seu ideario político a efectos e coa finalidade de exercitar as súas funcións representativas mediante unha acción conxunta na institución da que forman parte, durante o mandato para o que foron elixidos.

Respecto á natureza xurídica e caracteres as solucións aparecen pouco definidas e ás veces ata contraditorias. En calquera caso, o primeiro que podemos afirmar é que a extracción desta natureza xurídica debe partir en calquera caso dunha base xurisprudencial, podendo definir os caracteres da súa natureza xurídica seguintes :

a.-Entes de natureza asociativa.

Así o ten declarado o TS na súa Sentenza de 8 de febreiro de 1994 cando declara no seu Fundamento Primeiro que “Do devandito podemos inferir que a substancial base asociativa dos grupos políticos, despois de que os seus membros únense a eles por razón da identidade das súas posicións ideolóxicas, de actuación política ou de intereses comúns que constitúen o substrato definidor dos partidos políticos...”. A mesma Sentenza alude igualmente á natureza asociativa no Fundamento Segundo cando sinala “...que a base asociativa do grupo fai que a vontade deste teña unha fortísima prevalencia, fronte a calquera outra consideración,...”.

Esta consideración como entes de natureza asociativa non é contraditoria coa opinión doutrinal que non acepta a consideración dos grupos políticos como comunidades privadas, por canto a propia previsión constitucional do dereito de asociación impídeo, xa que o dereito de asociación, consagrado por nosa CE no seu artigo 22.1º, esixe unha garantía dobre: o dereito a asociarse e o dereito a non asociarse. E o certo é que a nivel das Corporacións Locais, os membros destas están obrigados a formar parte de grupos políticos tal e como aparece regulado polo artigo 73 LBRL.

b.- Elemento organizativo do propio ente administrativo.

Unha segunda característica da súa natureza xurídica é a relativa á súa consideración de elemento organizativo do propio ente administrativo do que forman parte. Así, a Sentenza citada expresa no seu Fundamento Primeiro que os grupos “... transfórmanse nun elemento organizativo do propio Ente administrativo territorial, ...”, considerándoos no parágrafo seguinte como “pezas básicas na formación da vontade dos Entes da Administración local, posto que a través deles fórmase e expresa a dos individuos que os integran con carácter representativo,...”.

c.- Non teñen carácter de órganos municipais.

Unha terceira nota da súa natureza xurídica é de carácter negativo: os grupos municipais non son órganos municipais, aínda cando da anterior afirmación contida na Sentenza de 8 de febreiro de 1994 así poida desprenderse. En concreto, cando se aludiu á súa concepción como elemento organizativo do propio ente administrativo territorial. E dicimos que non son órganos municipais, ou provinciais no seu caso, porque dos grupos políticos non emanan actos administrativos relacionados coas competencias atribuídas aos Entes Locais, ou, non é un órgano do Municipio pois a súa actuación en ningún caso impútase ao ente municipal do que forma parte.

d.- Carecen de personalidade xurídica.

Unido ao anterior, non pode sosterse por último que os grupos políticos sexan entes dotados de personalidade xurídica -así o declara a Sentenza do TC 32/1985- a cal está reservada á Entidade Local na que se integran: o Municipio. No entanto iso, teñen unha certa capacidade xurídica que se traduce

SERVIZO DE PRESUPUESTOS, ESTUDIOS Y ASISTENCIA ECONÓMICA .

en que poden ser suxeitos de determinados dereitos, gozando de lexitimación procesual para impugnación de actos administrativos da Corporación, sen prexuízo da lexitimación que ostentan os concelleiros a título individual que votasen en contra. Así o ten recoñecido algunha Sentenza do TS como a de 24 de Xullo de 1995 (recaída no Recurso nº 2860/1992.), a cal admite a lexitimación dun grupo municipal para impugnar acordos cando os seus compoñentes votaron en contra.

No entanto iso, a postura máis aceptada pola xurisprudencia é que a lexitimación para impugnar na vía xudicial téñena os concelleiros a título individual e non o Grupo ao que pertencen, en razón a que devanditos corpos ostentan personalidade xurídica na actividade "interna corporis" da Entidade Local pero non para unha actividade externa como a procesual. Así o expresan Sentenzas como a da Audiencia Nacional (Sala do Contencioso-Administrativo) de 14 de Abril de 2010 (Recurso núm. 103/2008), que se refire á doutrina xeral do Tribunal Supremo marcada pola Sentenza de 7 de Febreiro de 2007 (Recurso núm. 2946/2003) e outras anteriores. Esta última Sentenza no entanto, recoñece ao Grupo Municipal lexitimación para soste acciós xudiciais si todos e cada un dos seus membros votaron en contra do acordo recorrido e expresaron a súa decisión de recorrello en vía contencioso-administrativa (Fundamento de Dereito Sexto).

E no extremo oposto, tamén poden ser suxeitos con lexitimación pasiva ao ser posible a impugnación ante a xurisdición Contencioso-Administrativa, de actos propios do grupo por exemplo, a expulsión dalgún dos seus membros. Así o recoñece a Sentenza do TS de 14 de Maio de 2002 (recaída no Recurso nº 6944/1997.) no seu Fundamento de Dereito Segundo, ao afirmar que "... esta Sala do Tribunal Supremo, por sentenza de 8 Feb. 1994, nun suposto similar ao de autos, recoñeceu que as decisións relativas á admisión ou expulsión dos membros dos grupos políticos, a que se refire o Real Decreto citado, teñen unha dimensión pública e administrativa, susceptible de examinarse por esta xurisdición".

Complemento do anterior é que a subxectividade propia do grupo nace do seu acto constitutivo, pero ten un límite temporal que alcanza exclusivamente ao período corporativo no que se crean. Extinguida a vixencia do devandito período, aínda que repitan no período seguinte os mesmos concelleiros, o mesmo partido ao que pertencen e repitan coa mesma denominación, o grupo no que se integran non é o mesmo que o do período cuatrienal anterior.

2.- Grupo político e partido político.

Con frecuencia xorde a dúbida acerca da identificación entre grupos e partidos políticos. Esta identificación non ten porqué producirse de forma automática. Si analizamos o disposto polo artigo 23 do Real Decreto 2568/1986, de 28 de novembro, polo que se aproba o Regulamento de Organización, Funcionamento e Réxime Xurídico das Entidades Locais (ROF) e máis concretamente o establecido no seu apartado 1º, que dispón que "Os

SERVIZO DE PRESUPUESTOS, ESTUDIOS Y ASISTENCIA ECONÓMICA .

membros das Corporacións Locais, a efectos da súa actuación corporativa, constituiranse en grupos”, pode deducirse que tal precepto non esixe aos membros corporativos que se integran nun Grupo, que pertencen ao mesmo partido, coalición, federación ou agrupación electoral.

A pertenza a un partido político é unha manifestación do Dereito Fundamental contemplado polo artigo 6 CE, conforme ao cal “os partidos políticos expresan o pluralismo político, concorren á formación e manifestación da vontade popular e son instrumento fundamental para a participación política”. Derivado diso, a Lei Orgánica 5/1985, de 19 de xuño, do Réxime Electoral Xeral (LOREG) establece nos seus artigos 43 e 44 a posibilidade de presentación de candidaturas ás eleccións, tanto os partidos políticos e federacións como as coalicións de partidos e federacións e as agrupacións de electores, coas limitacións establecidas no apartado 4º do artigo 44, engadido pola Lei Orgánica 3/2001, de 28 de Xaneiro. Resulta claro así nun primeiro momento, que os grupos políticos municipais correspóndense cos partidos políticos polos que se presentaron ás eleccións os concelleiros que os integran.

Con todo, da doutrina marcada polo Tribunal Constitucional dedúcese que a efectos de Grupos Políticos Municipais, a pertenza a unha lista electoral concreta, non é a causa dos dereitos de participación política que son depositados nos concelleiros. Así, conforme a Sentenza 10/1983, de 21 de febreiro, na participación política a elección recae sobre persoas determinadas e non sobre os partidos ou asociacións que os propoñen ao electorado. Afirmase igualmente na Sentenza 5/1983, de 4 de febreiro e máis recentemente na Sentenza 298/2006, de 23 de outubro, que o dereito a participar é dos cidadáns e non dos partidos. Conforme estas premisas, a Sentenza 93/1989, de 22 de maio, establece que os únicos destinatarios do dereito de participación recollido no art. 23 CE son os cidadáns e non outros entes ou suxeitos, como os partidos políticos, e por iso, conforme as Sentenzas 5/1983 e 10/1983, anteriormente citadas, o que un representante poida seguir exercendo a súa función non pode depender da vontade dos partidos, senón exclusivamente da expresada polos electores.

Por iso, os titulares do dereito constitucional establecido no artigo 23 CE a participar nos asuntos públicos son unicamente os concelleiros a título individual e non os partidos aos que están afiliados ou cos que concorreron ás eleccións nunha lista. Noutras palabras, son os representantes do pobo, neste caso, os Concelleiros, os exclusivos titulares do cargo sen que no exercicio dos seus dereitos estean sometidos a mandato imperativo algún e, por tanto, tampouco ás decisións dos partidos políticos que os presentaron. Neste sentido, as decisións que poidan adoptar estes en nada deben incidir na organización do Concello.

A conexión pois entre partido e grupo reside en que o concelleiro elixido pola lista dun partido áchase obrigado a integrarse nun grupo político a efectos da súa actuación corporativa, e que ese grupo, normalmente identificarase na súa denominación coa do partido, coalición, federación ou agrupación electoral coa que o concelleiro concorreu ás eleccións. Os grupos son emanación dos



SERVIZO DE PRESUPUESTOS, ESTUDIOS Y ASISTENCIA ECONÓMICA .

partidos políticos, pero non órganos dos mesmos, os partidos son instancias extrainstitucionales e as relacións entre ambos son extraxurídicas.

Tres Sentencias máis resultan especialmente clarificadoras aos efectos deste apartado do asunto que tratamos:

a.- Por unha banda, a Sentenza do TC 30/1993, de 25 de xaneiro indícanos no seu Fundamento Xurídico Sexto o seguinte:

“Finalmente, é que, ademais, aínda que devanditos grupos políticos sexan frecuentemente unha lóxica emanación das formacións políticas e das coalicións e agrupacións electorais en cuxas listas foron elixidos os Concelleiros, a interpretación que postula o recorrente, sen ofrecer o máis mínimo razoamento e a partir da utilización indistinta na Lei Canaria das expresións grupos municipais e grupos políticos, difícil cabida ten no sistema de representación política que deseña a Constitución e á que este Tribunal xa tivo ocasión de referirse en diversas resolucións en relación ás eleccións locais (entre outras, SSTC 5/1983, 10/1983). É mester destacar respecto diso que son os representantes, neste caso os Concelleiros e non as formacións políticas ou electorais en cuxas listas son elixidos, quen ostentan a exclusiva titularidade do cargo público e quen, en consecuencia, integran o Concello (art. 19 L.B.R.L.), así como que a representación en sentido xurídico político do termo xorde só coa elección e é sempre representación do corpo electoral e nunca daquelas formacións.

Sentado isto, a titularidade do dereito a participar nun órgano interno de funcionamento do Concello corresponderá aos Concelleiros ou, no seu caso, aos grupos políticos que estes integran e que eles mesmos constitúen (STC 36/1990 fundamento xurídico 1.), pero non, como sostén o recorrente en amparo, ás formacións políticas en cuxas listas aqueles foron elixidos.

Así pois, e no que se refire á normativa sobre lexislación local aquí aplicable, a expresión grupos políticos da que se fai uso tanto na lexislación estatal como autonómica non pode entenderse referida senón aos grupos municipais, isto é, os que constitúen os Concelleiros mediante a súa agrupación aos efectos da súa actuación corporativa e en número non inferior a tres”.

Vemos pois, como esta Sentenza trata o asunto da terminoloxía a empregar, identificando os grupos políticos no sentido da normativa estatal e autonómica, cos grupos municipais.

b.- En segundo lugar, a Sentenza 298/2006, de 23 de outubro, que vén dicir que vulnera o dereito de participación política o cesamento dun concelleiro do seu cargo público representativo con motivo de causar baixa voluntariamente no partido político polo que concorreu ás eleccións. A tal respecto, declara a ineficacia vinculante da disposición dos estatutos do partido que obriga a cesar no cargo a quen abandona a afiliación política. O Fundamento Xurídico Sétimo declara que “No ámbito que constitúe o concreto

SERVIZO DE PRESUPUESTOS, ESTUDIOS Y ASISTENCIA ECONÓMICA .

obxecto deste proceso de amparo a existencia de tales límites quedou reflectida na STC 185/1993, de 31 de maio (FJ 5), na que dixemos que «é ... evidente que a Constitución Española protexen aos representantes que optan por abandonar un determinado grupo político e que do devandito abandono non pode en forma algunha derivarse a perda do mandato representativo».

Pola súa banda, no Fundamento Oitavo sinálase que :

“Con todo, o noso axuízamento non pode deterse aquí, pois a entidade política demandante de amparo aduce que o Sr. N. F. asumiu de modo voluntario os estatutos do partido político, que prevén no seu art. 7.8 que «a baixa como afiliado do partido para calquera membro con representación institucional comportará a obrigaón por parte do afectado de cesar no cargo público para o que resultou electo en representación do partido». Nesta medida, o que se nos pide é que nos pronunciemos tamén acerca de si, a pesar de non contemplar a lexislación electoral que a baixa voluntaria no partido político deba comportar a perda do cargo público representativo, con todo resulte posible chegar ao mesmo resultado como consecuencia de haberse asumido voluntariamente, no seu momento, esa obrigaón estatutaria.

A resposta ha de ser negativa, pois, dunha parte, os partidos políticos non son alleos aos límites que recoñecemos no lexislador para configurar o réxime xurídico dos cargos públicos representativos.

Doutra, porque unha vez trabada a relación de representación, a súa ruptura non pode producirse -á marxe dos supostos de falecemento, incapacidade ou renuncia do elixido- senón por vontade dos electores ou por resolución dos poderes públicos competentes. E, a este respecto, xa na STC 10/1983, de 21 de febreiro, dixemos que os partidos políticos non son órganos do Estado, non sendo constitucionalmente lexítimo outorgar a unha instancia que non reúne todas as notas necesarias para ser considerada como un poder público, a facultade de determinar por si mesma o cesamento do representante nas funcións que os electores lle conferiron, suxeitándose só ás normas que libremente dite para si (FJ 2).

En consecuencia, non cabe recoñecer eficacia vinculante á disposición estatutaria invocada, pois o contrario suporía a vulneración tanto do dereito dos cidadáns representados (art. 23.1 CE) como do dereito dos representantes a non ser removidos dos seus cargos si non é por causa legal acorde co art. 23.2 CE; polo que o aducido compromiso de renunciar ao cargo ha de reputarse incompatible coa natureza que a Constitución mesma atribúe aos cargos públicos representativos”.

c. - En terceiro lugar, temos a Sentenza do TS de 29 de Novembro de 1990, a cal, no seu Fundamento de Dereito Terceiro declara que:

“A efectos deste recurso é de sinalar: A) Que non cabe confundir grupo político ou grupo municipal, que como o seu nome indica está formado por máis dun Concelleiro, un dos cales intervén como portavoz do mesmo, sendo o

SERVIZO DE PRESUPUESTOS, ESTUDIOS Y ASISTENCIA ECONÓMICA .

Regulamento Orgánico de cada Concello o que establece o número de Concelleiros necesarios para constituír grupo político, variable segundo a importancia e número de Concelleiros de cada Concello, con partido político, do que pode haber resultado elixido un único Concelleiro ou un número insuficiente para constituír grupo político, que pasarán a formar parte do grupo mixto. B) Que a falta de Regulamento Orgánico debe ser o Pleno o que decida tales cuestións”.

3.-A asignación económica aos grupos políticos .

3.1.-Regulación e caracteres.

A escasa regulación xurídica das asignacións económicas aos grupos políticos se centra no art.73.3 da Lei 7/1985 que establece o seguinte :

“A efectos da súa actuación corporativa, os membros das corporacións locais constituíranse en grupos políticos, na forma e cos dereitos e as obrigacións que se establezan con excepción daqueles que non se integren no grupo político que constituía a formación electoral pola que foron elixidos ou que abandonen o seu grupo de procedencia, que terán a consideración de membros non adscritos.

O Pleno da corporación, con cargo aos Orzamentos anuais da mesma, poderá asignar aos grupos políticos unha dotación económica que deberá contar cun compoñente fixo, idéntico para todos os grupos e outro variable, en función do número de membros de cada un deles, dentro dos límites que, no seu caso, se establezan con carácter xeral nas Leis de Orzamentos Xerais do Estado e sen que poidan destinarse ao pago de remuneracións de persoal de calquera tipo ao servizo da corporación ou á adquisición de bens que poidan constituír activos fixos de carácter patrimonial.

Os dereitos económicos e políticos dos membros non adscritos non poderán ser superiores aos que lles corresponderon de permanecer no grupo de procedencia, e exerceranse na forma que determine o Regulamento Orgánico de cada corporación.

Esta previsión non será de aplicación no caso de candidaturas presentadas como coalición electoral, cando algún dos partidos políticos que a integren decida abandonala.

Os grupos políticos deberán levar cunha contabilidade específica da dotación a que se refire o parágrafo segundo deste apartado 3, que porán ao dispor do Pleno da Corporación, sempre que este pídao.....”

A esta parca regulación cabe engadir o contido do art.27 do ROF que determina que los grupos político disporán , na medida das posibilidades funcionais da organización administrativa da Entidade Local, na sede de dita Entidade dun despacho ou local para reunirse de maneira independente e recibir visitas de cidadáns e o Presidente ou membro da Corporación



SERVIZO DE PRESUPUESTOS, ESTUDIOS Y ASISTENCIA ECONÓMICA .

responsable do área de réxime interior porá a súa disposición unha infraestrutura mínima de medios persoais e materiais (en termos similares se manifesta a Lei 5/1997, de Administración Local de Galicia).

Por outra parte a Lei 38/2003, Xeral de Subvencións exclúe do seu ámbito de aplicación (art.4.d) as subvencións aos grupos políticos das Corporacións Locais remitíndose ao que estableza a súa normativa propia.

Do contido da normativa anterior podemos derivar os seguintes carácteres das referidas asignacións:

-A Lei 7/1985 refírese a grupos políticos Corporativos o cal se debe diferenciar dos partidos políticos, pois a norma ten como obxectivo a financiación dos grupos que necesariamente deben constituírse na Entidade Local.

-A concesión das asignacións económicas aos grupos políticos locais teñen carácter potestativo para o respectivo Pleno.

-A cuantía da asignación virá determinada por dous compoñentes :

a.-Un compoñente fixo idéntico para todos os grupos políticos.

b.-Un compoñente variable determinado en función do número de membros de cada grupo.

-O limite do importe das asignacións virá establecido, no seu caso, con carácter xeral polas leis de orzamentos xerais do Estado. A data de emisión deste informe non aplicou esta posibilidade de limitación nas leis de orzamentos xerais do Estado.

-Como limitacións ao destino das asignacións unicamente se recollen na normativa citada estes dous supostos:

a.-Non poderán destinarse ao pago de remuneracións de persoal de calquera tipo ao servizo da corporación.

b.-Non poderán destinarse á adquisición de bens que poidan constituír activos fixos de carácter patrimonial.

-Se establece unha obriga de rexistro contable das asignacións de maneira que os distintos grupos políticos deberán levar cunha contabilidade específica da dotación recibida en concepto de asignación que poñerán a disposición do Pleno da Corporación sempre que este o pida.

3.2.-Destino das asignacións.

SERVIZO DE PRESUPUESTOS, ESTUDIOS Y ASISTENCIA ECONÓMICA .

Da descrición realizada no apartado anterior dedúcese a escasa delimitación que a normativa de aplicación realiza sobre o destino e finalidade a que se deben aplicar as asignacións dos grupos políticos das entidades locais

En canto ao tema do concreto destino ao que deben ser destinadas tales dotacións económicas, habemos de partir de que no precitado art. 73.3 da LBRL , só establécense dúas limitacións:

-Non pode destinarse ao pago de remuneracións de persoal de calquera tipo ao servizo da corporación.

-Tampouco pode destinarse á adquisición de bens que poidan constituír activos fixos de carácter patrimonial.

Pero, ante a ausencia de concreción no referido art. 73.3 do destino ou finalidade concreto de tales dotacións, acudimos á Exposición de Motivos (EM) da Lei 11/1999, de 21 de abril a cal introduciu na lei 7/1985 de 2 de abril o referido apartado terceiro, texto vixente desde o 13 de maio de 1999, para indagar no concreto destino, xa que, aínda que a EM dunha Lei, carece de efecto normativo vinculante, ten valor interpretativo.

Pois ben, na referida EM, dise:

«...co novo apartado 3 do art. 73 preténdese unha mención expresa na Lei de Bases a que a actuación corporativa dos membros das Corporacións locais realícese a través dos grupos políticos, coa posibilidade de dotación económica para o seu funcionamento seguindo unha regulación similar á que se contempla no Regulamento do Congreso dos Deputados para os seus grupos políticos.»

Polo que é claro, recorrendo aos principios hermenéuticos interpretativos do art. 3.1 do Código Civil e, en especial, ao teleolóxico ou finalista, que as dotacións económicas aos grupos políticos exclusivamente deben ser destinadas para gastos de funcionamento dos propios grupos políticos municipais e non para outras cousas.

Na liña comentada a Asociación de Municipios Vascos aprobou o 20 de decembro de 2007 o denominado “Acordo para a gobernabilidade municipal e libre exercicio do seu cargo por concelleiros e alcaldes vascos” no que respecto dos grupos políticos se determina que :

“A protección e o fomento do traballo dos Grupos Municipais demanda do establecemento dun réxime de asignacións económicas aos grupos municipais, en orde a facilitar o seu traballo social e político.

As asignacións económicas a favor dos grupos municipais han de servir exclusivamente para financiar a actividade ou promoción do grupo, e o seu establecemento será a razón dunha cantidade por grupo e outra por concellería,...”



Unha vez delimitada a finalidade ou destino das asignacións e dada a parca regulación actual das mesmas e mais que recomendable a elaboración e aprobación dunha normativa propia por parte de cada entidade local a través das diferentes vías de que dispoñen (regulamento orgánico, bases de execución, etc) que concrete de forma mais exhaustiva e puntual o tipo de finalidades e gastos que se incluírían dentro del concepto xenérico de gastos de funcionamento. Se adxunta a este informe un modelo xeral de regulación do destino e xustificación das asignacións a grupos municipais.

3.3.-Xustificación da aplicación das asignacións.

As asignacións aos grupos políticos se aprobarán, no seu caso, polo Pleno con cargo aos orzamentos municipais segundo o art.73.3 da Lei 7/1985, polo que estamos ante un acto de utilización de recursos públicos das EE.LL. que, a súa vez, están sometidas ao réxime de contabilidade pública, e dicir, a rendición de contas das respectivas operacións ante o Tribunal de Contas e, na nosa Comunidade Autónoma, o Consello de Contas ademais do correspondente e preceptivo control interno da Intervención Local de acordo co establecido nos arts 213 e ss do RDL 2/2004.

A Sentenza do Tribunal Supremo (STS) de 17 de abril de 2008 (recurso casación núm. 7452/2002) poñe de manifesto que: «só poden ser suxeito de responsabilidade contable aqueles que teñan a condición de xestores de fondos públicos, sen prexuízo do suposto especial dos perceptores de subvencións e outras axudas do Sector Público.»

Aínda que o art. 73.3 da LBRL sinala que os grupos políticos municipais deberán presentar a contabilidade específica cando lla solicite o Pleno municipal, iso non quere dicir, ao noso xuízo, que si o Pleno non pide tal contabilidade ou a xustificación dos gastos, non teñan que xustificar ante o concello periodicamente os gastos. Unha cousa, entendemos nós, é a contabilidade específica que deben levar, pídallo ou non o Pleno e, outra, presentar os xustificantes dos gastos, que deben presentar aínda que ninguén llo pida expresamente.

Ao obxecto de coñecer a importante doutrina do Tribunal de Contas respecto diso, traemos a comentario a súa Sentenza núm. 18/2011, de 19 decembro, Sala de Xustiza, Sección Axuizamento, que aínda que referida a un acordo plenario anterior á data de entrada en vigor do art. 73.3 da LBRL entendemos que é plenamente ilustrativa.

Neste caso, o Tribunal de Contas, resolve un recurso de apelación interposto contra a sentenza de data 4.2.2010, en demanda de responsabilidade contable presentada polo Concello de Totana, solicitando o reintegro por alcance de diversos importes a distintos grupos políticos municipais e, en concreto, ás persoas integrantes de tales grupos. En definitiva,



SERVIZO DE PRESUPUESTOS, ESTUDIOS Y ASISTENCIA ECONÓMICA .

o litixio céntrase en analizar si produciuse un dano aos fondos públicos do Concello de Totana, constitutivo de alcance nos mesmos, como consecuencia das subvencións concedidas aos grupos municipais no período 1995-1999 (anteriores á entrada en vigor da lei 11/1999) e se procede o seu reintegro polos responsables contables, todo iso, de conformidade co disposto no art. 55, apartado primeiro, da Lei de Funcionamento do Tribunal de Contas que dispón que a Administración pública prexudicada pode exercer toda clase de pretensións de responsabilidade contable ante este Tribunal, sen necesidade de declarar previamente lesivos os actos correspondentes.

Esta sentenza do Tribunal de Contas, confirmanos como interpretación correcta, a de que a finalidade das dotacións económicas non pode ser outra, que a de sufragar os gastos de funcionamento dos grupos políticos municipais.

E respecto da necesidade de xustificación de tales dotacións, na súa FJ décimo terceiro, declara que o deber de xustificar os gastos de funcionamento dos grupos políticos municipais, provén porque as cantidades abonadas aos grupos municipais por este concepto forman parte do orzamento da entidade e, por iso mesmo, deben formar parte da Conta Xeral do Orzamento municipal.

Ao igual, incide a Sentenza na necesidade de xustificar, cando no FJ décimo cuarto, resáltanos tal necesidade ao obxecto de coñecer o fin da dotación e porque todo gasto público necesita o correspondente control.

Así declara:

«A ausencia de xustificación suficiente das subvencións (dotacións económicas a partir da lei 11/1999) recibidas constitúe un suposto de alcance nos fondos públicos de acordo co art. 72.1 da citada Lei 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamento do Tribunal de Contas. A responsabilidade contable é, por tanto, unha responsabilidade por danos..., carga da proba que compete a quen reclama a reparación.....Por tanto, resulta evidente que os perceptores de subvencións, créditos, avais e outras axudas procedentes do sector público resultan obrigados ao seu reintegro total ou parcial cando non poidan xustificar total ou parcialmente o investimento dos fondos recibidos á finalidade para a que foron outorgados.....Non existe en cambio unha norma que faga unha enumeración concreta dos gastos que son considerados como tales, nin do que se entende por "xustificación contable", no entanto, si está clara a finalidade que deben cumprir e que todo gasto esixe control.»

En igual sentido, incide a Sentenza comentada na súa FJ décimo quinto, ao dicirnos que «Aínda cando os grupos municipais ostentan unhas amplas facultades para decidir o destino dos fondos percibidos, as mesmas non son atribucións ilimitadas, senón que teñen uns contornos precisos que non poden excederse, sendo ademais necesario que quen percibe os fondos xustifique o uso dos mesmos.»

Por outra banda, no propio FJ décimo quinto da referida sentenza, exponse o tema de si os grupos poden facer transferencia aos partidos

SERVIZO DE PRESUPUESTOS, ESTUDIOS Y ASISTENCIA ECONÓMICA .

políticos, e declara que sempre que sexa para a finalidade de funcionamento do grupo e así quede acreditado, leven contabilidade específica e xustificadas ante o Pleno, soportadas con facturas ou documentos que acrediten o destino último dos devanditos fondos ou o gasto final ao que se destinaron, xa que de admitirse —di a sentenza— a entrega dos devanditos fondos a terceiros como xustificantes do gasto sen ningún outro documento que acredite o seu destino real, quedaría baleirado de contido o control que debe realizarse dos devanditos fondos.

Así mesmo, a Sentenza comentada, declara no propio FJ décimo quinto, que tal xustificación debe cerrarse por exercicio anual. En efecto, dinos que «... aos efectos de fixar o posible menoscabo seguiuuse o criterio de computar todos os xustificantes admitidos en cada exercicio e naqueles casos en que estes excedan da subvención percibida reflectiuse como subvención non xustificada a cantidade de 0 pesetas e non se aplicaron a outros exercicios ao ser subvencións de carácter anual.»

E nos FJ décimo sexto a vixésimo, o Tribunal de Contas non admite, en ningún caso, como xustificante unha serie de documentos, cando o documento xustificativo presentado non teña firma, nin identifique de forma detallada os preceptores, nin as cantidades correspondentes ou cando non se achega factura algunha que apoie o gasto.

Da revisión da documentación remitida polo Concello de Vimianzo se constata que existe unha regulación municipal das asignacións aos grupos políticos municipais a través das bases de execución onde se tratan os seguintes aspectos :

- Dotacións económicas.
- Procedemento e xustificación das asignacións aos grupos políticos.

Polo que, respecto do suposto que motiva a consulta de dito Concello e de acordo cos informes de Intervención ademais da doutrina citada do Tribunal de Contas a correcta xustificación das asignacións virá determinada por :

-Que os xustificantes presentados correspondan a gastos de funcionamento do correspondente grupo político municipal.

-Que ditos gastos de funcionamento estén incluídos dentro dos da relación da base de execución aplicable (material non inventariable, gastos funxibles, arrendamentos,.....).

-Que se acredite o cumprimento da súa finalidade como gastos de funcionamento a través da memoria e das facturas orixinais ou copias compulsadas, nóminas de persoal contratado, etc nos que se identifique aos perceptores e quede acreditada claramente a finalidade do gasto realizado.

-Tamén se deben cumprimentar as obrigas incluídas no apartado 5 da base de execución ase como a presentación da memoria anual e que os gastos xustificados están debidamente contabilizados polo grupo político.

-En todo caso a xustificación debe estar debidamente imputada ao exercicio correspondente.

SERVIZO DE PRESUPUESTOS, ESTUDIOS Y ASISTENCIA ECONÓMICA .

A modo de conclusión deste apartado se pode afirmar que as dotacións económicas aos grupos políticos municipais deben destinarse para gastos de funcionamento e deben xustificarse ante o Concello e no caso de que non se xustifiquen, o Alcalde debe requiririlles, de inmediato, para que xustifiquen os seus gastos de funcionamento, conforme o importe concedido polo Concello e para o caso de non se xustifiquen tales gastos, requirir ao grupo, e en concreto aos seus integrantes, ao seu reintegro. E no caso de que non se reintegre, demandarilles de responsabilidade por alcance, dando traslado ao Tribunal de Contas das actuacións.

IV.-CONCLUSIONS.

Polo tanto, tendo en conta os razoamentos anteriores e a documentación achegada polo Concello de Vimianzo podemos concluír neste punto o seguinte sobre o contido da consulta formulada :

1.-Xustificación dos Grupos Municipais da aplicación da asignación que lle outorga o Concello de Vimianzo no exercicio 2012.

A adecuada xustificación das asignacións esta condicionada polo cumprimento do contido do artigo 73 da Lei 7/1985 e das bases de execución do Concello de Vimianzo a través da documentación que reúna os requisitos citados en ditas bases e na doutrina do Tribunal de Contas segundo se explica no presente informe

2.-Necesidade de diferenciar ao Grupo Municipal do Partido político aínda que sexa de ámbito local.

Tal e como se manifesta no presente informe as asignacións do art.73.3 da Lei 7/1985 van destinadas exclusivamente aos grupos políticos municipais.

Tal e como se pon de manifesto no informe de Intervención de 20 de enero de 2014 a asignación municipal a un grupo non debe de transferirse á conta do partido no canto da conta do grupo municipal. Se debe ter en conta que os grupos poden dispor dun NIF que se lles outorga pola Axencia Tributaria cuberto o documento modelo 036 e acompañando unha copia do escrito de constitución do grupo, que haberá de ir suscrito por todos os integrantes do mesmo. Neste sentido pronunciouse a Dirección Xeral de Cooperación Local do Ministerio de Administracións Públicas, sinalando que: «Non parece, con todo, admisible a petición dos grupos políticos de que a asignación municipal sexa ingresada na conta da coalición provincial no canto de ser transferida á súa conta específica. No devandito suposto habería que

SERVIZO DE PRESUPUESTOS, ESTUDIOS Y ASISTENCIA ECONÓMICA .

entender que o concello está a subvencionar directamente á coalición ou partido político».

3.-Se os defectos das xustificacións presentadas determinan a necesidade de requerir o reintegro dos importes percibidos.

Se non se efectúa unha xustificación de acordo cos requisitos establecidos pola normativa legal e do Concello según se describiu anteriormente haberá que proceder a requerir o reintegro do importe non xustificado adecuadamente.

É canto teño o deber de informar, advertindo que a opinión xurídica-económica recollida no presente Informe sométese a calquera outra mellor fundada en Dereito, e non suple de ningún xeito a outros Informes que se poidan solicitar ou que preceptivamente débanse emitir para a válida adopción dos acordos pertinentes.

En A Coruña, a 11 de abril de 2014.

Asdo: Manuel Roel Hernández-Serrano.
Xefe de Servizo de Orzamentos, Estudos e Asistencia Económica.