



INFORME

Relatiu a les assignacions de naturalesa econòmica dels grups municipals.

ANTECEDENTS

Les darreres eleccions municipals han conformat una nova Corporació on és un aspecte a destacar l'entrada de nous grups municipals que fins a data d'avui no havien tingut representació al Consistori.

Aquest fet fa recomanable emetre un breu informe sobre determinats aspectes dels grups municipals i la naturalesa i destí de les assignacions que aquests reben del pressupost municipal.

FONAMENTS DE DRET

I. Sobre la personalitat jurídica dels grups municipals.

Els grups polítics no ostenten personalitat jurídica, tal i com ha quedat establert per reiterada jurisprudència, que té el seu origen en la sentència del Tribunal Constitucional 32/1985, de 6 de març, i que s'ha mantingut invariable.

No obstant, tot i ésser entitats mancades de personalitat jurídica, els grups municipals constitueixen una unitat econòmica o un patrimoni separat susceptible d'obligacions tributàries (referit a l'article 35.4 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària).

A tal efecte, han d'obtenir un NIF a l'Agència Tributària per poder atendre aquestes obligacions econòmiques. Aquesta consideració fou argumentada per la Subdirecció General d'Impostos sobre la Renda de les Persones Físiques, en la resposta a la consulta número 0595/04, en la qual es plantejà la possibilitat que els Grups municipals hagin d'obtenir NIF. Per a l'obtenció del NIF, els Grups municipals han de complimentar el document model 036, amb documentació acreditativa de la constitució del grup municipal.

II. Sobre l'assignació de recursos als grups municipals.

L'article 73.3 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local disposa que el Ple de la Corporació, amb càrrec als seus pressupostos anuals, pot assignar als grups polítics una dotació econòmica que ha de comptar amb un component fix, idèntic per a tots els grups, i un altre de variable, en funció del nombre de membres de cada un d'ells, dins dels límits que es puguin establir a les lleis de pressupostos generals de l'Estat.

Aquestes assignacions de naturalesa econòmica, diu el mateix precepte legal que no es poden destinar:

- Al pagament de la remuneració de personal de qualsevol tipus al servei de la corporació.
- A l'adquisició de béns que puguin constituir actius fixes de caràcter patrimonial.

Aquest mateix article 73.3 també preveu que els grups polítics hauran de portar una comptabilitat específica d'aquesta dotació, que passarà a disposició del Ple de la Corporació sempre que aquest ho demani.

S'ha de precisar que la Llei 36/2014, de 26 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2015 no preveu cap limitació a les dotacions econòmiques als grups municipals, com tampoc no es té constància que s'hagi produït cap limitació en les lleis de pressupostos anteriors a la d'enguany.

En el mateix sentit que l'indicat a l'article 73.3 LBRL regula el Reglament orgànic municipal aquesta matèria, concretament al seu article 15

Per la seva banda, l'article 27 del Decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals, disposa que en la mesura de les possibilitats funcionals de l'organització administrativa de l'entitat local, els diversos grups polítics disposaran d'un despatx o local per reunir-se de manera independent i rebre visites de ciutadans, i el President o membre de la Corporació responsable de l'Àrea de règim interior posarà a disposició una infraestructura mínima de mitjans materials i personals.

Finalment, la Llei orgànica 8/2007, de 4 de juliol, sobre finançament dels partits polítics, enumera en el seu article 2 els recursos públics i privats dels partits polítics, i inclou, entre els provinents de finançament públic:

e) Las aportaciones que en su caso los partidos políticos puedan recibir de los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos y de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones Locales.

La Direcció General de Cooperació Local del Ministeri d'Administracions Públiques no considera admissible que l'assignació municipal als grups polítics sigui ingressada en un compte del partit polític, sinó a un compte específicament obert per al grup municipal; així, ha expressat que: *"el artículo 2, apartado primero, letra e) (de la LO 8/2007) establece la posibilidad de que los grupos municipales realicen aportaciones a los partidos políticos, sin detallar su ámbito territorial de representación del partido beneficiado. No parece, sin embargo, admisible la petición de los grupos políticos de que la asignación municipal sea ingresada en la cuenta de la Coalición provincial en vez de ser transferida a su cuenta específica. En dicho supuesto habría que entender que el Ayuntamiento está subvencionando directamente a la Coalición o partido político"*

III. Sobre el destí dels recursos econòmics assignats als grups municipals amb càrrec als seus pressupostos.

Pel que fa al destí dels recursos, el dret positiu no determina res més que l'assenyalat a



l'article 73.3 LRBRL.

No obstant, els Tribunals sí han definit alguns criteris que serveixin per delimitar l'abast d'aquest destí.

En aquest sentit, és especialment rellevant la sentència dictada per la sala de Justícia del Tribunal de Cuentas número 18, de 18 de desembre de 2011, que resol el recurs d'apel·lació contra la sentència dictada de 4 de febrer de 2010:

FUNDAMENTOS DE DERECHO: [...] DECIMOCUARTO.- [...] "En el presente caso, no nos hallamos en esencia ante una partida que habilita un uso discrecional de fondos públicos, ni siquiera estamos en presencia de un concepto jurídico indeterminado cuando se dice que los grupos municipales deben destinar el importe a atender a su funcionamiento. Es sabido que discrecionalidad es una libertad de elección entre alternativas igualmente justas o, entre indiferentes jurídicos, cuando la decisión está basada en criterios extrajurídicos que como tales son ajenos al control judicial y en consecuencia no podrían constituir objeto procesal idóneo (Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 1987, Sala Tercera). El concepto jurídico indeterminado surge cuando la Ley no precisa bien la esfera de la realidad a la que atañe, sin perjuicio de lo cual alude a un solo supuesto concreto, de manera que la aplicación de tal concepto no admite más que una solución.

Por el contrario, aun cuando no se delimita de forma detallada qué gastos pueden sufragarse con cargo a dichas subvenciones, deben ser para atender a su funcionamiento (...) y a tal fin deben llevar una contabilidad específica de dicha subvención que estará siempre a disposición de la Corporación y se justificará ante la misma.

No existe en cambio una norma que haga una enumeración concreta de los gastos que son considerados como tales, ni de lo que se entiende por justificación contables, no obstante, sí está clara la finalidad que deben cumplir y que todo gasto exige control.

*DECIMOQUINTO.- Por lo que respecta, en concreto, a la valoración a efectos probatorios de los diversos documentos examinados, debe recordarse la doctrina mantenida por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas sobre este particular (Sentencia, por todas, 4/1995, de 10 de marzo), que señala que **la justificación de los pagos no debe quedar al libre arbitrio del que gestiona y maneja los caudales o efectos públicos**, dado que de admitirse esta posibilidad nada le impediría, bajo la apariencia de escrupulosas justificaciones, sustraer los fondos a su cargo o consentir que otro lo hiciera o aplicarles a usos propios o ajenos (siempre de naturaleza privada), sino que ha de acomodarse en tiempo y forma a lo legal y reglamentariamente establecido, de tal suerte que los documentos que sirven de soporte a los pagos (y a los ingresos) deben correr unidos a su cuenta de referencia, bien inmediatamente, bien dentro de los plazos de su permitida justificación, y han de observarse para que puedan ser estimados como tales, una serie de requisitos formales todos ellos inexcusables, que despejen cualquier género de duda sobre la adecuada tramitación de los mismos.*

*No debe olvidarse, además, que el Tribunal Supremo dice en Sentencia de 19 de septiembre de 2003, que **la falta de justificación mediante los obligados y necesarios recibos, facturas, etc. que constituyen un requisito esencial en la rendición de***

cuentas, hace surgir un descubierto por alcance, y en Sentencia de 6 de octubre de 2004 sostiene que el que recibe fondos debe justificar la inversión de los mismos, respondiendo de ellos en tanto no se produzca el descargo, bien sea bajo la forma de justificantes adecuados de su inversión, o bien bajo la forma de reintegro de las cantidades no invertidas.

[...]

Por lo que se refiere a las cantidades abonadas en concepto de gastos de representación y las transferencias a los Partidos Políticos, dado que conforme al artículo 28 de la Ley 6/88 de 25 de Agosto, al artículo 24 del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Totana y a los acuerdos del Pleno de la Corporación antes expuestos, las subvenciones a los grupos municipales tienen por finalidad contar con asignaciones económicas para atender su funcionamiento y éstos deben llevar una contabilidad específica y justificarlas ante el Pleno, sólo se han admitido si están soportadas con documentos que acrediten el gasto final al que se han destinado, ya que de admitirse la entrega de dichos fondos a terceros como justificantes del gasto sin ningún otro documento que acredite su destino real, quedaría vaciado de contenido el control que debe realizarse de dichos fondos.

[...]

Aun cuando los grupos municipales ostentan unas amplias facultades para decidir el destino de los fondos percibidos, las mismas no son atribuciones ilimitadas, sino que tienen unos contornos precisos que no pueden excederse, siendo además necesario que quien percibe los fondos justifique el uso de los mismos. Tampoco puede olvidarse que de admitirse el abono a los miembros de la Corporación de cantidades fijas mensuales por el desempeño de funciones de Concejal, ello supondría de facto un incremento de sus retribuciones con cargo a fondos públicos del Ayuntamiento sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 7/1985 y en el Real Decreto 2568/1986 antes citados.

En consecuencia, a la vista de lo anteriormente expuesto, sólo se tiene por justificado el gasto consistente en el abono de cantidades fijas a los integrantes de los grupos municipales si está acompañado de las facturas o documentos que acrediten el destino último de dichos fondos.

D'altra banda, el Tribunal de Cuentas, en les mateixes sentències analitzades, i a l'hora de valorar la correcta justificació de les despeses presentades pels respectius grups municipals en el supòsit que s'analitza en les esmentades sentències, valida les transferències als partits polítics, quan aquestes tenen una finalitat i justificació precises i comporten la realització d'alguna tasca o contraprestació per part del partit polític vers el grup municipal (com es pot veure al fonament jurídic 19è de la ja referenciada sentència del Tribunal de Cuentas de 4 de febrer de 2010).

De tot l'expressat en resulten les següents **CONCLUSIONS**:



1.- Els grups polítics municipals no tenen personalitat jurídica pròpia però constitueixen una unitat econòmica o patrimoni separat susceptible d'obligacions tributàries i han d'obtenir, a l'efecte, del corresponent número d'identificació fiscal (NIF).

2.- La Llei possibilita que el Ple de les Corporacions locals assignin dotacions econòmiques als grups polítics que el conformen. Aquesta assignació l'han de rebre els mateixos grups municipals.

3.- Aquestes assignacions econòmiques van destinades al funcionament del grup municipal. Aquest concepte que s'ha d'entendre amb les dues limitacions que fixa l'article 73.3 de la LBRL, és un concepte ampli i discrecional, si bé completament fiscalitzable, per la qual cosa ha d'ésser plenament justificat el destí dels recursos econòmics al funcionament del grup. Així mateix, els grups municipals han de poder justificar de forma fefaent la totalitat de les despeses imputades a aquesta assignació econòmica.

Aquest és el nostre parer, que sotmetem a qualsevol altre més fonament en dret.

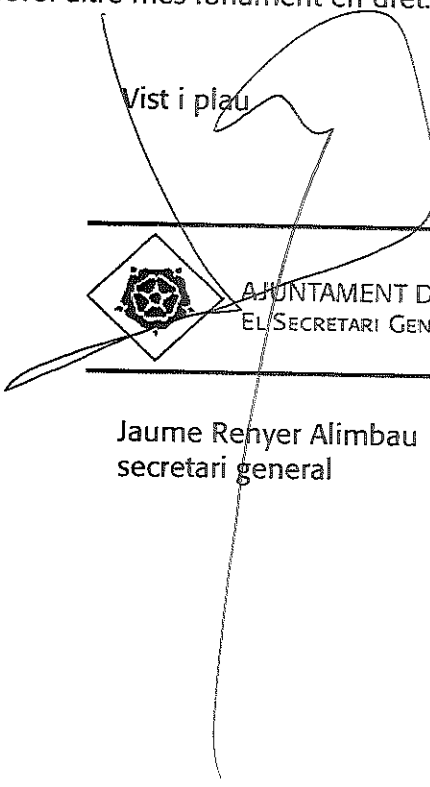

Reus, 26 de juny de 2015



AJUNTAMENT DE REUS
SECRETARIA GENERAL
Assessoria Jurídica

Josep Alberich Fornas
El cap de servei de l'Assessoria Jurídica

Vist i plau



AJUNTAMENT DE REUS
EL SECRETARI GENERAL

Jaume Renyer Alimbau
secretari general

