

Criteri 1/2018, sobre l'obligatorietat de la publicitat activa de les subvencions als grups polítics de les Corporacions Locals

Document aprovat al Ple de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) del dia 23 de febrer de 2018

Criteris interpretatius

1. La difusió als portals de transparència dels Ajuntaments i de la resta de Corporacions Locals de la informació detallada per l'article 15 LTAIPBG en relació amb les dotacions econòmiques als grups polítics no només és altament recomanable des de la perspectiva de l'objectiu i la finalitat de la transparència, sinó que és jurídicament exigible, atesa la seva condició de subvencions als efectes de la legislació de transparència.
2. Les Administracions Locals hauran de difondre des del seu portal de transparència la informació següent:
 - l'import anual de les subvencions (cost global per a la Corporació Local), desglossant l'import del tant fix per grup i del tant per a cada membre que s'aplica, amb indicació de l'acord del Ple que els fixa i dels elements que permetin conèixer el procés de presa d'aquesta decisió;
 - els grups polítics beneficiaris, amb indicació de la quantitat anual que perceben;
 - l'objecte de la subvenció (les despeses de funcionament del grup) i les prohibicions legals de destinació d'aquests fons previstes a l'article 73.3 LBRL;
 - la informació relativa al seu control financer;
 - la justificació o retiment de comptes per part dels beneficiaris de la subvenció que, al menys, haurà de consistir en la relació detallada de les despeses anuals agrupades per conceptes, que hauran de ser prou específics i clars: lloguer, material d'oficina, impremta, trameses postals, despeses de representació, desplaçaments, honoraris per assessorament extern, etc.

Antecedents

La GAIP ha resolt recentment sis reclamacions de ciutadans interessats en obtenir informació relacionada amb la destinació donada pels diferents grups polítics municipals a les aportacions econòmiques que reben dels seus Ajuntaments.

En tots els casos, la GAIP ha estimat el dret d'accés a aquesta informació pública, i del coneixement d'aquests casos, ha pogut comprovar que no havia estat objecte de difusió a través del portal de transparència del municipi.



Considerant la rellevància d'aquesta informació per a la finalitat de retiment de comptes de les administracions i dels càrrecs polítics, així com per a facilitar el control ciutadà de l'actuació dels seus representants electes, escau que la GAIP es pronuncii sobre el règim de transparència a què s'han de sotmetre les aportacions econòmiques que els Ajuntaments i la resta de Corporacions Locals fan als grups polítics per al seu funcionament, i el retiment de comptes que en fan els beneficiaris.

Fonamentació

1. Funció orientadora de la GAIP en relació amb les obligacions de publicitat activa

L'article 7.2.I del Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (RGAIP), aprovat del Decret 111/2017, de 18 de juliol, atribueix a aquesta Comissió la funció d'orientar els subjectes de publicitat activa, a partir de les reclamacions que tramiti.

La GAIP ha resolt sis reclamacions de ciutadans estimant el seu dret a accedir a la informació justificativa del destí donat pels grups polítics municipals a les dotacions econòmiques rebudes dels Ajuntaments (Resolucions 6/2018, 18/2018, 19/2018, 20/2018, 21/2018 i 22/2018).

Del coneixement d'aquests casos deriva i de l'exercici de la funció que li atribueix l'article 7.2.I RGAIP deriva aquest criteri, que es traslladarà a les Administracions Locals en tant que subjectes obligats a la publicitat activa de les subvencions que atorguen.

2. Rellevància d'aquesta informació per a la finalitat de la transparència

La GAIP, en la seva Resolució 6/2018, de 22 de gener, d'estimació del dret d'accés a la justificació de la despesa feta amb càrrec a les aportacions econòmiques rebudes pels grups municipals de l'Ajuntament, s'expressava en aquests termes: *"la informació relacionada amb la destinació donada a aquestes aportacions per part dels grups polítics perceptors és informació rellevant per a la finalitat de la transparència, en la mesura en què, d'una banda, posa a l'abast de la ciutadania la informació necessària per al control de legalitat de la destinació donada a aquests recursos finalistes, i de l'altra, permet el control ciutadà de l'oportunitat de les despeses fetes amb càrrec a aquests recursos públics, de manera que pugui formar-se una opinió crítica de l'actuació dels seus representants polítics a l'Ajuntament que pot fins i tot incidir en la determinació del seu vot en un futur. Un control ciutadà, finalment, que en el context de la transparència és molt rellevant facilitar i garantir, considerant que l'ús d'aquests fons escapa dels mecanismes ordinaris de control, com la fiscalització de la intervenció municipal (tret que el Reglament orgànic municipal prevegi una altra cosa, cosa que no és gens comú) i que, encara que la legislació de règim local atribueixi al Ple la potestat de control, el cert és que en la immensa majoria dels casos el Ple està fent deixament d'aquestes funcions"*.



Efectivament, des de la perspectiva de la transparència, existeix un interès públic inqüestionable en el retiment de comptes de la utilització dels recursos públics, en general, que justifica l'exhaustiu catàleg d'obligacions de publicitat activa relacionats amb la gestió econòmica i pressupostària, la contractació pública i l'activitat subvencional de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG). Només per això, la informació sobre les dotacions econòmiques que els Ajuntaments i, en general, les Administracions Locals, atorguen anualment als seus grups polítics, en la mesura en què es fa amb càrrec als pressupostos públics de la Corporació Local, ha de ser considerada com a informació rellevant per a la transparència de la gestió pressupostària.

A l'interès vinculat amb el propi origen públic d'aquests recursos, cal afegir-hi l'interès en facilitar el control ciutadà d'aquelles decisions del Ple de la Corporació Local que tenen impacte en aquests recursos públics, especialment si, com en aquest cas, es tracta d'una decisió corporativa adoptada pels mateixos que en seran beneficiaris, ja que correspon al Ple (integrat pels grups polítics) fixar la quantia de les aportacions que rebran els mateixos grups amb càrrec al pressupost de la Corporació, integrades per un tant fix, idèntic per a tots els grups, i un de variable, en funció del nombre del regidors, diputats provincials o consellers comarcals que el componen (art. 73.3 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de bases de règim local, LBRL).

Des d'una altra perspectiva, la del receptor dels fons, cal tenir present que la garantia de control ciutadà de la gestió pública i de la traçabilitat dels recursos públics comporta que l'LTAIPBG projecti l'exigència de transparència no només sobre l'actuació de les administracions, sinó també sobre aquells que se'n beneficien, fins i tot si tenen la condició de subjectes privats. Aquesta exigència de transparència als destinataris dels recursos públics és especialment requerida en l'àmbit subvencional, ja que la legislació de transparència imposa l'obligació de fer públic el retiment de comptes o la justificació que facin els beneficiaris de l'ús que han fet de la subvenció o ajut (art. 15.1.e LTAIPBG), que s'haurà d'ajustar lògicament a la finalitat de la subvenció. Doncs bé, en el cas que ens ocupa, el retiment de comptes dels beneficiaris d'aquests recursos és especialment rellevant, considerant que són càrrecs públics –regidors, consellers comarcals o diputats provincials, agrupats en grups polítics- i com a tals, sotmesos a un escrutini especial i a l'exigència d'un major grau de transparència en la gestió que facin dels fons públics que administren.

Finalment, però no menys important, cal tenir en compte que l'aplicació d'aquestes dotacions no està necessàriament sotmesa a controls interns regulars. L'article 73.3 LBRL fixa un règim específic de justificació de l'aplicació d'aquestes dotacions econòmiques davant del Ple quan aquest li ho requereixi, però el cert és que, pel que sembla, no és habitual que el Ple requereixi aquesta informació. Certament, hi ha ajuntaments que les sotmeten al control intern general de la Intervenció, però la majoria les exclouen d'aquesta fiscalització considerant que no els és d'aplicació allò previst



als articles 189 i 214.2 del Text Refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març. Aquesta manca de garantia legal de control intern ordinari i regular de la destinació donada a les subvencions rebudes pels grups polítics de les Administracions Locals fa encara més necessari que es garanteixi el retiment de comptes a la ciutadania, fent d'accés públic aquesta informació.

Per tant, la facultat del Ple de requerir la justificació d'aquests fons prevista a l'art. 73 LBRL no es pot interpretar com a una potestat exclusiva i excoent del control ciutadà, ni es pot oposar a l'exigència de transparència imposada per l'LTAIPBG. En aquest sentit, cal insistir en que la normativa anterior a la legislació de transparència s'ha d'interpretar a la llum dels principis i exigències del nou paradigma creat per la legislació de transparència, amb caràcter transversal, en matèria de retiment de comptes de les administracions, formulat clarament en el seu article 1.2 LTAIPBG: *“La finalitat d'aquesta Llei és establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat de la gestió pública”*.

En definitiva, tenint en consideració l'element objectiu (són diners públics concedits com a subvenció directa i finalista); atenent l'element subjectiu (els beneficiaris, que participen en la presa de decisió de la quantia, són també càrrecs públics) i considerant que la seva aplicació no s'està sotmetent necessàriament a control intern, cal concloure que la informació sobre les aportacions econòmiques als grups polítics de les Corporacions Locals i la despesa feta amb càrrec a aquestes dotacions és especialment rellevant per al retiment de comptes de les Administracions i dels càrrecs electes locals en relació amb la gestió de recursos públics, ja que permet que la ciutadania pugui formar-se una opinió crítica dels seus representants polítics locals a partir de conèixer la quantia dels recursos amb què compten els grups polítics per a la seva acció, i d'avaluar la gestió que en fan d'acord amb criteris de legalitat, d'oportunitat, d'idoneïtat, de coherència amb el programa electoral, de proporcionalitat, d'austeritat, etc.

3. *Naturalesa jurídica subvencional de les dotacions econòmiques als grups municipals als efectes de la legislació de transparència*

Les aportacions econòmiques als grups polítics de les Administracions Locals estan molt escassament regulades a l'article 73.3 LBRL, que des de la seva modificació per la Llei 11/1999, de 21 d'abril, preveu que el Ple assigni als grups polítics una dotació econòmica per al seu funcionament composta d'un tant fix, comú per a tots els grups, i una quantitat variable en funció del nombre de membres que el formen. Es tracta d'assignacions finalistes, que han de ser destinades a finançar el funcionament del grup, amb la prohibició legal de ser destinades a retribuir personal de qualsevol



mena al servei de la corporació, o a adquirir béns de caràcter patrimonial. En la mateixa línia, l'article 50.8 del Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, aprovat pel Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (TRLMRLC) fa referència a aquest caràcter finalista en establir que *“el municipi, d'acord amb el Reglament orgànic i en la mesura de les seves possibilitats, ha de posar a disposició dels grups els mitjans necessaris per a poder portar a terme llurs tasques”*.

Aquestes dotacions econòmiques, doncs, són recursos públics que s'han de destinar a pagar les despeses de funcionament del grup i de la seva activitat, de manera que l'atribució d'aquests recursos a altres finalitats seria il·legal, especialment la destinació d'aquests recursos a la retribució de personal de qualsevol tipus al servei de la corporació (inclosos els propis regidors, consellers comarcals o diputats provincials) o a l'adquisició de béns que puguin constituir actius fixos de caràcter patrimonial. Així, la jurisprudència ha declarat la nul·litat dels pressupostos municipals o dels reglaments orgànics municipals que preveïen que aquestes dotacions es destinessin a millorar la retribució, per qualsevol concepte, dels regidors dels grups o dels regidors no adscrits a cap grup municipal (STS de 3 de juliol de 2012, ECLI:ES:TS:2012:5493).

D'acord amb això, tot i la discrecionalitat amb què el grup polític pot administrar aquestes aportacions dins dels límits de la finalitat legalment establerta, només poden ser admissibles amb càrrec a aquests fons les despeses directament relacionades amb el funcionament del grup, d'acord amb l'Exposició de Motius de la Llei 11/1999, de 21 d'abril, que modifica l'LBRL i hi introdueix aquesta previsió de dotació econòmica a l'LBRL (Sentència del Tribunal de Superior de Justícia d'Andalusia de 29 de novembre de 2002, Ar. RJCA\2002\137).

La GAIP, en la seva Resolució 6/2018, de 22 de gener, va abordar quines han de ser les obligacions de transparència de les aportacions econòmiques rebudes pels grups polítics municipals i de la justificació de la seva destinació; particularment, si resulten afectades per la regulació de la transparència de l'activitat subvencional de l'article 15 LTAIPBG. En aquella Resolució ja va establir que, tot i que l'article 4 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS), exclogui de manera expressa del seu àmbit d'aplicació les aportacions als grups polítics, cosa que podria portar a negar *prima facie* la seva condició de subvenció, són molts els arguments a favor de la seva naturalesa subvencional.

En primer lloc, aquestes aportacions econòmiques encaixen perfectament en la definició conceptual de subvencions feta per l'article 2 LGS (són aportacions sense contraprestació directa dels beneficiaris; subjectes a un objectiu o activitat concreta – l'activitat del grup- i atorgades amb una finalitat d'utilitat pública, com ho és facilitar el funcionament i l'activitat dels electes dins de les Corporacions Locals). I, a més, encaixen també en l'àmbit d'aplicació subjectiu de l'article 3 LGS (són atorgades per les Administracions Locals). De fet, la mateixa LGS s'hi refereix expressament com a



subvencions al regular-ne la seva exclusió de l'àmbit d'aplicació (4.d LGS: "les *subvencions* als grups polítics de les corporacions locals").

Un segon argument, de tipus comparatiu, abunda en la submissió d'aquestes aportacions econòmiques a les obligacions de publicitat activa de les subvencions atorgades per poders públics establertes a la legislació de transparència. El mateix article 4 LGS -que exclou del seu àmbit d'aplicació les subvencions als grups polítics municipals- n'exclou igualment les subvencions previstes per la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general, i la Llei orgànica 3/1987, del 2 de juny, de finançament dels partits polítics. Tanmateix, el Ministeri de l'Interior -que es qui les atorga als grups polítics al Congrés dels Diputats per a les seves despeses ordinàries, i als partits polítics per a les despeses de seguretat i les electorals- n'està informant mitjançant el Portal de Transparència del govern espanyol, invocant de manera expressa que els és d'aplicació de l'article 8.1.c de la Llei bàsica 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBGE), que preveu la publicitat activa de les subvencions i ajuts (però no de la justificació dels beneficiaris, com sí que fa l'LTAIPBG). Per tant, en relació amb les altres subvencions excloses de l'àmbit d'aplicació de l'LGS, el govern espanyol, com a poder públic atorgant i responsable del compliment de les obligacions de transparència, està interpretant que aquesta exclusió del règim general de l'LGS no comporta ni té efectes exclusius de les obligacions de publicitat activa de les subvencions establertes a la legislació de transparència, i conseqüentment les publica al seu Portal de Transparència.

http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/categorias/Contratos-convenios-subvenciones-bienesinmuebles/Subvenciones-partidos-politicos.html)

Finalment, cal assenyalar que aquesta naturalesa subvencional de les aportacions econòmiques als grups polítics és plenament acceptada pel Tribunal de Comptes, que en actuacions de fiscalització d'aquestes aportacions a grups municipals, s'hi refereix explícitament com a "*subvencions*" i en remarca el seu caràcter finalista, lluny de la llibertat i discrecionalitat en la seva destinació que pretenien alguns grups municipals, i de l'ambigüïtat de la seva naturalesa (Sentència Tribunal de Comptes de 18 de desembre de 2011, Ar. JUR/2011/441409).

D'altra banda, cal dir que de la legislació de transparència (ni de l'LTAIPBG, ni tampoc de la normativa bàsica estatal LTAIPBGE) no se'n desprèn ni tan sols indiciàriament la voluntat d'excloure del règim de publicitat activa les subvencions que reben els grups polítics municipals; ans al contrari, aquesta legislació parteix de la premissa general de garantir i facilitar el control ciutadà de l'activitat subvencional pel sol fet que són recursos públics, màxim quan els seus beneficiaris són representants polítics, als quals la legislació de transparència imposa un règim especialment favorable al seu control i escrutini públics.



D'acord amb els arguments anteriors, les dotacions econòmiques que els Ajuntaments i la resta de Corporacions Locals assignen als grups polítics per a finançar el seu funcionament han de ser considerades subvencions als efectes de l'article 15 LTAIPBG, amb independència que no els sigui aplicable el règim jurídic general de l'LGS, d'igual manera que les obligacions de publicitat activa en la contractació pública de l'article 13 LTAIPBG són d'aplicació plena als contractes patrimonials, per bé que estan exclosos del règim jurídic general dels contractes del sector públic (art. 4.1.p del Reial Decret Legislatiu 3/2011, del 14 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de contractes del sector públic i art. 9 de la nova Llei 9/2017, del 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposa a l'ordenament jurídic espanyol les Directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, del 26 de febrer de 2014).

D'acord amb l'exposat, la difusió als portals de transparència dels Ajuntaments i la resta de Corporacions Locals de la informació detallada per l'article 15 LTAIPBG en relació amb les dotacions econòmiques als grups polítics no només és altament recomanable des de la perspectiva de l'objectiu i la finalitat de la transparència, sinó que és jurídicament exigible, atesa la seva condició de subvencions als efectes de la legislació de transparència.

4. Obligacions de les Corporacions Locals en relació amb la publicitat activa de les subvencions als grups polítics

Establert que cal aplicar a les subvencions atorgades per les Corporacions Locals als seus grups polítics el règim de publicitat activa regulat a l'article 15 LTAIPBG, cal concloure que les Administracions Locals estan obligades a difondre al seu portal de transparència la informació següent:

- L'import anual de les subvencions (cost global per a la Corporació Local), així com l'import del tant fix per grup i del tant per a cada membre que s'aplica, amb indicació de l'acord del Ple que els fixa i dels elements que permetin conèixer el procés de presa d'aquesta decisió;
- Els grups polítics beneficiaris, amb indicació de la quantitat anual que perceben;
- L'objecte de la subvenció (les despeses de funcionament del grup) i les prohibicions legals de destinació d'aquests fons previstes a l'article 73.3 LBRL;
- La informació relativa al seu control financer;
- La justificació o retiment de comptes per part dels beneficiaris de la subvenció;

En relació amb aquest darrer element (justificació de la despesa dels grups polítics amb càrrec a aquests fons), cal tenir en compte que -considerant la finalitat de retiment de comptes i de control



crític de la ciutadania- no quedarà adequadament informat si la justificació es limita a la mera referència genèrica de que la subvenció s'ha destinat a la finalitat legal de finançar el funcionament del grup, ni fins i tot si s'hi afegeix la negació d'haver-la destinat a finalitats prohibides per l'LBRL, sinó que caldrà que, almenys, s'aporti una relació detallada de les despeses anuals agrupades per conceptes, que hauran de ser prou específics i clars: lloguer, material d'oficina, impremta, trameses postals, despeses de representació, desplaçaments, etc.

D'altra banda, en relació amb la justificació documental de les despeses fetes amb càrrec a la subvenció, cal dir que la publicació al portal de transparència de les factures no queda directament exigida per l'article 15 LTAIPBG, per bé que pot ser recomanable. Tanmateix, per al cas que es publiquin, des de la perspectiva de la protecció de dades de caràcter personal convindria que prèviament s'anonimitzin les dades de terceres persones físiques alienes al grup que hi puguin figurar, per no ser necessàries per a la finalitat de retiment de comptes de l'actuació dels grups mitjançant publicitat activa.

Elisabet Samarra i Gallego
Presidenta

Barcelona, 23 de febrer de 2018