TRIBUNAL DE CUENTAS

N.º 1.620

MOCIÓN RELATIVA A LA MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS DOTACIONES ECONÓMICAS ASIGNADAS POR LAS ENTIDADES LOCALES A LOS GRUPOS POLÍTICOS

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 28 de abril de 2025, la Moción relativa a la modificación del régimen jurídico de las dotaciones económicas asignadas por las entidades locales a los grupos políticos, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 9

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR 9

I.2. JUSTIFICACIÓN DE LA MOCIÓN 9

I.3. NATURALEZA Y OBJETIVO DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR 10

I.4. MARCO NORMATIVO 10

II. ANTECEDENTES Y RESULTADOS DE LA ACTIVIDAD FISCALIZADORA 10

II.1. REGULACIÓN DE LAS DOTACIONES ECONÓMICAS A LOS GRUPOS POLÍTICOS 10

II.1.1. Naturaleza jurídica de las dotaciones económicas 12

II.1.2. Destino de las dotaciones económicas asignadas a los grupos políticos 14

II.1.3. Contabilidad específica de las dotaciones económicas a los grupos políticos 18

II.2. PROCEDIMIENTOS DE CUANTIFICACIÓN, ASIGNACIÓN, PAGO Y REINTEGRO DE LAS DOTACIONES ECONÓMICAS A LOS GRUPOS POLÍTICOS 19

II.2.1. Criterios de cuantificación de las dotaciones económicas y procedimiento para su asignación a los grupos políticos 19

II.2.2. Procedimiento de pago de las dotaciones económicas 20

II.2.3. Procedimiento de reintegro de las dotaciones económicas 21

II.3. PROCEDIMIENTOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS, JUSTIFICACIÓN Y CONTROL 22

II.4. OTROS RECURSOS PUESTOS A DISPOSICIÓN DE LOS GRUPOS POLÍTICOS CON CARGO AL PRESUPUESTO DE LA CORPORACIÓN 23

II.5. REGULACIÓN EN MATERIA DE TRANSPARENCIA DE LAS ASIGNACIONES A LOS GRUPOS POLÍTICOS LOCALES 25

III. PROPUESTAS 26

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS EN LA MOCIÓN

BDNS	Base de Datos Nacional de Subvenciones
LGS	Ley General de Subvenciones
LOFPP	Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
LTAIBG	Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
NIF	Número de Identificación Fiscal
PCAFP	Plan de Contabilidad Adaptado a las Formaciones Políticas
ROF	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TRLRHL	Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO 1. OBJETIVO ESTRATÉGICO Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO EN LOS QUE SE ENCUADRA EL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR..... 9

CUADRO 2. FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS FISCALIZADOS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS PROCEDENTE DE LOS GRUPOS POLÍTICOS LOCALES..... 15

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. DOTACIONES Y OTROS GASTOS ASIGNADOS A LOS GRUPOS DE LOS MUNICIPIOS CAPITALES DE PROVINCIA POR CONCEJAL ELECTO, EJERCICIO 2022 24

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las competencias atribuidas por el artículo 3.a) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas aprobó, en su sesión de 18 de diciembre de 2024, el Programa de Fiscalizaciones para el año 2025, en el que figura, entre las programadas a iniciativa del propio Tribunal, la "Moción relativa a la modificación del régimen jurídico de las dotaciones económicas asignadas por las entidades locales a los grupos políticos", que se incluyó inicialmente en el Programa para el año 2024, aprobado el 20 de diciembre de 2023. El acuerdo de inicio de la fiscalización fue adoptado por el Pleno el 25 de abril de 2024 y las directrices técnicas del procedimiento fiscalizador fueron aprobadas el 27 de junio de 2024.

I.2. JUSTIFICACIÓN DE LA MOCIÓN

El presente procedimiento fiscalizador tiene como causa principal el *Informe de fiscalización de las actuaciones realizadas por los ayuntamientos de municipios capitales de provincia en relación con las dotaciones económicas asignadas a los grupos municipales, ejercicio 2022*, que fue aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 20 de diciembre de 2023, en el que se apreciaron significativas carencias e insuficiencias en el régimen jurídico aplicable a las dotaciones económicas y a otros recursos asignados por las entidades locales a los grupos políticos o institucionales.

Adicionalmente, se incluyen recomendaciones y propuestas específicas referidas a los grupos institucionales en los sucesivos informes de fiscalización sobre las cuentas anuales de los partidos políticos, aprobados por el Tribunal de Cuentas, así como en la *Moción relativa a la financiación, la actividad económico-financiera y el control de las formaciones políticas y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellas*, que fue aprobada por el Pleno el 27 de julio de 2021, y también en la *Moción sobre la necesidad de adaptar la regulación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al marco institucional de las entidades locales*, aprobada por el Pleno el 21 de diciembre de 2022.

Este procedimiento fiscalizador se ha llevado a cabo en el marco del Plan Estratégico 2024-2027 y en el Plan Operativo Bienal 2024-2025 del Tribunal de Cuentas, aprobados por el Pleno de la Institución el 25 de abril de 2024. En concreto, se dirige a la consecución del objetivo estratégico 1 y, dentro del mismo, a las líneas de actuación 1, 2 y 3, como se indica en el siguiente cuadro.

CUADRO 1. OBJETIVO ESTRATÉGICO Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO EN LOS QUE SE ENCUADRA EL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

OBJETIVO ESTRATÉGICO 1: *Contribuir a una gestión de los fondos públicos eficaz, eficiente y transparente.*
- Línea de actuación 1: Impulsar actuaciones fiscalizadoras sobre asuntos de relevancia social y sobre las principales áreas de riesgo de la gestión pública, fomentando el enfoque evaluador.
- Línea de actuación 2: Mejorar la planificación de las actuaciones fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas.
- Línea de actuación 3: Promover la mejora de la transparencia, la igualdad de género y la sostenibilidad en la gestión pública.

Fuente: elaboración propia.

I.3. NATURALEZA Y OBJETIVO DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

La Moción constituye un procedimiento fiscalizador que se eleva a las Cortes Generales, cuyo objetivo consiste en formular propuestas para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público y, en este caso, dirigidas a la modificación del régimen jurídico de las dotaciones económicas asignadas por las entidades locales a los correspondientes grupos políticos.

I.4. MARCO NORMATIVO

La regulación principal relativa a las dotaciones económicas asignadas por las entidades locales a los grupos políticos, objeto del presente procedimiento fiscalizador (sin perjuicio de las disposiciones análogas autonómicas[1], a las que no se refieren las propuestas de modificación normativa de esta Moción), se recoge en las normas que se enumeran a continuación:

- 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).

- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).

- Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (LOFPP).

- Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

- Plan de Contabilidad Adaptado a las Formaciones Políticas (PCAFP), aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 20 de diciembre de 2018 y modificado el 7 de marzo de 2019.

Adicionalmente, las entidades locales pueden aprobar normas internas de distinta naturaleza (entre otros, reglamentos orgánicos, ordenanzas o bases de ejecución de sus presupuestos anuales), a través de las cuales llevan a cabo el desarrollo de lo previsto en la normativa básica estatal.

II. ANTECEDENTES Y RESULTADOS DE LA ACTIVIDAD FISCALIZADORA

II.1. REGULACIÓN DE LAS DOTACIONES ECONÓMICAS A LOS GRUPOS POLÍTICOS

Los miembros de las entidades locales, a los efectos de su actuación corporativa, se constituyen en grupos políticos, cuya financiación procede de las **dotaciones económicas** asignadas por las propias Corporaciones, de cuya estructura forman parte, además de **otros recursos**, personales y materiales, que dichas entidades, con cargo a su presupuesto, ponen a disposición de los grupos.

El régimen jurídico de las dotaciones económicas a los grupos políticos locales se encuentra integrado, principalmente, por el **apartado 3 del artículo 73 de la LRBRL**. Este apartado, desde su introducción en 1999 por la Ley 11/1999, de 21 de abril, ha sido modificado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, y por la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

[1] Las escasas normas aprobadas por las comunidades autónomas sobre esta materia, con carácter general, se limitan a reproducir lo previsto en la normativa básica estatal, salvo algunas disposiciones específicas relativas a la transparencia.

El segundo párrafo del artículo 73.3 de la LRBRL dispone que el Pleno de la entidad local, con cargo a sus presupuestos anuales, podrá asignar a los grupos políticos una **dotación económica**, que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos los grupos, y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (LPGE). Dichas dotaciones no podrán destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la Corporación, ni a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial.

El tercer párrafo hace referencia a los derechos económicos y políticos de los **miembros no adscritos** a grupo político alguno (aquellos 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), señalando que no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido en caso de permanecer en su grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada Corporación.

Adicionalmente, el quinto párrafo, tras la última modificación introducida por la disposición final séptima[2] de la Ley Orgánica 1/2025, establece que "respecto a la dotación a que se refiere el párrafo segundo de este apartado 3, **las aportaciones que los grupos políticos destinen a los partidos políticos**, de conformidad con lo dispuesto en la normativa de financiación de estos últimos, **no serán objeto de contabilidad específica** excepto de aquellas cantidades que, en su caso, se pudiera reservar el grupo municipal que pondrá a disposición del pleno de la corporación, siempre que este lo pida"[3].

En el *Informe de fiscalización de las actuaciones realizadas por los ayuntamientos de municipios capitales de provincia en relación con las dotaciones económicas asignadas a los grupos municipales, ejercicio 2022*, se incluye una **recomendación general** relativa a la propuesta de modificación de la regulación de las dotaciones económicas a los grupos políticos locales, con el siguiente contenido: "*Se recomienda al Gobierno que ejerza su iniciativa legislativa para promover que, en la normativa básica sobre el régimen local, se establezca con mayor nivel de detalle la regulación sobre las dotaciones económicas a los grupos políticos, incluyendo, entre otros, los aspectos relativos al destino de los fondos asignados, como los gastos considerados admisibles, incluyendo la eventual realización de aportaciones a las respectivas formaciones políticas; la contabilidad específica de las dotaciones; las obligaciones formales de gestión económico-financiera de los grupos; el contenido de las cuentas justificativas; y los procedimientos de rendición de cuentas y de control*".

La reforma posterior del párrafo quinto del artículo 73.3 de la LRBRL ha supuesto una significativa novedad en el régimen legal de las dotaciones económicas a los grupos políticos y una merma de la transparencia que debe regir toda actuación pública. Así, en su redacción anterior se establecía que "*los grupos políticos deberán llevar una contabilidad específica de la dotación a que se refiere el párrafo segundo de este apartado 3, que pondrán a disposición del Pleno de la Corporación, siempre que este lo pida*", y esta obligación alcanzaba a la totalidad de la dotación asignada a los grupos con independencia de su destino, mientras que ahora la llevanza de la contabilidad específica queda restringida exclusivamente a la parte de la dotación que los grupos se hubieran

[2] Con entrada en vigor a partir del 3 de abril de 2025, según lo previsto en el apartado uno de la disposición final trigésima octava de la Ley Orgánica 1/2025.

[3] El artículo 2.Uno.e) de la LOFPP prevé, entre los recursos de las formaciones políticas procedentes de la financiación pública, las aportaciones que, en su caso, puedan recibir de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones locales, entre otros.
Además, el artículo 14.Cuatro de la LOFPP establece que, para la rendición de cuentas de los grupos de las entidades locales, se estará a lo que disponga su legislación específica, que deberá respetar los principios generales de dicha Ley Orgánica en materia de rendición de cuentas.

reservado para sí mismos, pero no a la que destinen a la realización de aportaciones a las formaciones políticas.

Asimismo, el citado precepto de la LRBRL, tras la última reforma aprobada, sigue sin pronunciarse sobre otras cuestiones relevantes asociadas a las dotaciones a los grupos institucionales, como las relativas a la rendición de cuentas, su justificación y su control efectivo, entre otras, a las que hace referencia la ya mencionada recomendación general del *Informe de fiscalización de las actuaciones realizadas por los ayuntamientos de municipios capitales de provincia en relación con las dotaciones económicas asignadas a los grupos municipales, ejercicio 2022*.

Por su parte, al margen de las dotaciones económicas a los grupos institucionales, el artículo 27 del ROF dispone que, en la medida de las posibilidades funcionales de la organización administrativa de la entidad local, los grupos políticos dispondrán en la sede de la misma de un despacho o local y una infraestructura mínima de **medios materiales y personales** puestos a su disposición por el Presidente o el miembro de la Corporación responsable del área de régimen interior.

II.1.1. Naturaleza jurídica de las dotaciones económicas

La LRBRL no regula específicamente la naturaleza jurídica de las dotaciones económicas a los grupos políticos locales, así como tampoco las consecuencias derivadas de dicha naturaleza.

La Exposición de motivos de la citada Ley 11/1999, que introdujo el apartado 3 del artículo 73 de la LRBRL, reconoce la posibilidad de que los grupos políticos de las Corporaciones locales reciban una "dotación económica **para su funcionamiento** siguiendo una regulación similar a la que se contempla en el Reglamento del Congreso de los Diputados para sus grupos políticos".

A este respecto, el artículo 28.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados prevé la puesta a disposición de los Grupos Parlamentarios de dicha Cámara de locales y medios materiales suficientes y la asignación de "una **subvención** fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos"[4].

El propio Tribunal de Cuentas ya se ha pronunciado en relación con esta cuestión, en el ejercicio de sus funciones fiscalizadora y jurisdiccional.

En el primer caso, además de los pronunciamientos contenidos en los sucesivos informes de fiscalización sobre las cuentas anuales de las formaciones políticas, en la precitada *Moción relativa a la financiación, la actividad económico-financiera y el control de las formaciones políticas y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellas*, se indica lo siguiente: "En criterio de este Tribunal, las **subvenciones** que reciben los grupos institucionales, atendiendo a su naturaleza, tienen una finalidad clara que es la de destinarse al cumplimiento de las funciones que dichos grupos tienen atribuidas como órganos de las instituciones representativas en cuya organización se encuadran".

En el ámbito del enjuiciamiento contable, la Sentencia nº 18/2011, de 19 de diciembre de 2011, de la Sala de Justicia, señala que, "aun cuando no se delimita de forma detallada qué gastos pueden sufragarse con cargo a dichas **subvenciones** [a los grupos políticos locales], deben ser para

[4] Por su parte, el Reglamento del Senado, en su artículo 34, indica que "el Senado facilitará a los Grupos parlamentarios una subvención cuya cuantía se fijará en función del número de sus componentes y, además, un complemento fijo igual para todos".

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 (…)".

Por su parte, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), delimita en su artículo 2.1 los requisitos[5] que deben cumplir las disposiciones dinerarias realizadas por las Administraciones públicas (incluidas, dentro de ellas, las entidades que integran la Administración local), a favor de personas públicas o privadas, para tener la condición de subvención; condiciones todas ellas que reúnen las dotaciones económicas a los grupos políticos locales.

El artículo 4 de la LGS, entre las exclusiones del ámbito de aplicación de dicha Ley, menciona en su letra d) "las **subvenciones** (…) a los grupos políticos de las corporaciones locales, según establezca su propia normativa". Resulta significativo que las dotaciones económicas a los grupos políticos locales no se hayan incluido entre los supuestos que no tienen carácter de subvenciones, a los que hace referencia el artículo 2.4 de la LGS, sino entre los casos de determinadas subvenciones que no se rigen por la LGS, por disponer de regulación específica.

La disposición final segunda de la LOFPP, tras la redacción introducida por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, prevé en su primer párrafo que, en lo no regulado por la LOFPP en materia de subvenciones, será de aplicación lo previsto en la LGS.

En consecuencia, la redacción de la propia LGS y el criterio del Tribunal de Cuentas (tanto en el ejercicio de su función fiscalizadora como según la doctrina de su Sala de Justicia), así como la exposición de motivos de la Ley 11/1999, llevan a la consideración de las dotaciones económicas a los grupos políticos locales como auténticas subvenciones, debiendo destinarse específicamente a financiar el funcionamiento de tales grupos, y con las condiciones y limitaciones que establece la propia LRBRL.

La reciente reforma del quinto párrafo del artículo 73.3 de la LRBRL implica la necesidad de distinguir entre la parte de la dotación económica que los grupos institucionales destinen a la realización de aportaciones a sus respectivas formaciones políticas y el resto de la dotación, a los efectos de la obligación de su registro en la contabilidad específica.

Sin embargo, ello no afecta a la naturaleza de subvención de las dotaciones económicas asignadas por las entidades locales a los grupos políticos, como entregas monetarias sin contraprestación para la realización de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública, y que deben estar sujetas a unas obligaciones específicas, con el fin de garantizar el adecuado uso de los fondos públicos y su aplicación a los fines legalmente previstos.

En todo caso, resultaría conveniente que, en la regulación específica sobre las dotaciones a los grupos locales, contenida en el artículo 73.3 de la LRBRL, se reconociera expresamente dicha naturaleza de subvenciones públicas, cuya finalidad debe estar relacionada con la actividad

[5] Para ser considerada como una subvención, se exige el cumplimiento de los siguientes requisitos:
a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.
c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

corporativa y el funcionamiento de dichos grupos, junto con las obligaciones en materia de rendición de cuentas, justificación y control que se derivan de su naturaleza subvencional.

II.1.2. Destino de las dotaciones económicas asignadas a los grupos políticos

El artículo 73.3 de la LRBRL contiene una escasa regulación en relación con el destino de las dotaciones económicas a los grupos institucionales, limitándose a establecer una delimitación negativa de aquellos gastos que no pueden ser sufragados con cargo a la referida asignación, como son los relativos a **remuneraciones de personal** de cualquier tipo al servicio de la Corporación o a la **adquisición de activos fijos de carácter patrimonial**, sin perjuicio de reconocer, tras la última reforma aprobada, la posibilidad de que los grupos realicen **aportaciones a los partidos políticos**.

a) Prohibiciones relativas a las remuneraciones de personal.

Aunque los cargos electos de las entidades locales no se encuentran incluidos en la definición de personal al servicio de las mismas que establece el artículo 89 de la LRBRL, cabe considerar que dicha prohibición debe hacerse extensiva a las **retribuciones a los miembros de la Corporación**, puesto que estas se encuentran reguladas en el artículo 75 de la LRBRL, y que no pueden completarse con cargo a las dotaciones económicas a los grupos, al ser su finalidad, exclusivamente, atender gastos de funcionamiento de dichos grupos; y se considera que deben entenderse comprendidas también otras asignaciones, como las **asistencias** percibidas por los miembros que no tengan dedicación exclusiva ni dedicación parcial, por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la entidad local de los que formen parte, cuya regulación se establece en el apartado 3 del citado artículo 75.

El apartado 1 del artículo 75 bis de la LRBRL prevé que los Presupuestos Generales del Estado determinarán el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones locales por todos los conceptos retributivos y asistencias (excluidos los trienios de los que sean funcionarios de carrera, que se encuentren en situación de servicios especiales), lo que justifica su tratamiento conjunto como remuneraciones de los miembros de la entidad local. En todo caso, resultaría conveniente que, en la normativa sobre el destino de las dotaciones económicas a los grupos institucionales, quede constancia expresa de la exclusión de la dotación para tales conceptos (retribuciones de cualquier tipo y asistencias de los miembros de la Corporación).

b) Exclusión de la aplicación de las dotaciones económicas a la adquisición de activos fijos de carácter patrimonial.

Su razón de ser radica en la vigencia temporal limitada de los grupos políticos, cuya creación y extinción tiene lugar en cada mandato o legislatura. No obstante, cabría admitir la posibilidad de que la norma prevea la excepción a dicha prohibición para adquirir activos inventariables cuyo valor no exceda de un importe poco significativo, susceptible de concretarse a través de la normativa propia de la entidad local, con el fin de facilitar la gestión y el funcionamiento ordinario de los grupos políticos.

Al margen de las prohibiciones de destino de la dotación económica, que establece la LRBRL, resultaría de utilidad, tanto a efectos de la gestión de los grupos como del control posterior de tales aplicaciones, que se estableciera en la normativa interna de cada entidad local una relación de los gastos que se consideran admisibles, así como las condiciones para su realización.

c) Aportaciones que los grupos locales realizan a sus respectivas formaciones políticas.

Con carácter general, las aportaciones de los grupos políticos locales constituyen una significativa fuente de financiación de los partidos políticos.

De acuerdo con la información recogida en los últimos informes de fiscalización aprobados sobre las cuentas anuales de las formaciones políticas, correspondientes a los ejercicios 2017 a 2020, los importes recibidos por los partidos políticos fiscalizados, procedentes de los grupos institucionales locales, representan un porcentaje relevante de los recursos ordinarios procedentes de la financiación pública de dichas formaciones, tal y como figura en el siguiente cuadro.

CUADRO 2. FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS FISCALIZADOS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS PROCEDENTE DE LOS GRUPOS POLÍTICOS LOCALES

(En millones de euros)

	Ejercicio 2017	Ejercicio 2018	Ejercicio 2019	Ejercicio 2020
Número de partidos políticos fiscalizados en el Informe	25	29	32	25
Recursos ordinarios procedentes de la financiación pública	170,67	167,83	174,53	167,74
Financiación que procede de los grupos locales	41,47	33,90	42,36	38,79
Financiación pública procedente de los grupos locales (en %)	24	20	24	23

Fuente: Informes de fiscalización sobre las cuentas anuales de los partidos políticos, ejercicios 2017 a 2020.

Pese a la importancia de las aportaciones procedentes de los grupos institucionales, estos no son órganos ni forman parte de los partidos políticos, como ha señalado la doctrina constitucional[6], al destacar la autonomía de aquellos respecto a estos últimos.

La derogación de la anterior Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos implicó la separación entre las subvenciones a los partidos políticos, para atender sus gastos de funcionamiento (y, en su caso, los gastos de seguridad), de las subvenciones a los grupos institucionales (del Congreso de los Diputados, del Senado y, en su caso, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas), estableciéndose así la debida distinción entre la financiación pública de los partidos políticos y la de los grupos[7].

En consecuencia, la asignación de las dotaciones económicas efectuadas por las entidades locales está destinada exclusivamente a los grupos políticos, y no a las formaciones políticas de las que estos emanan, las cuales no pueden ser destinatarias, directa o indirectamente, de las

[6] La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 36/1990, de 1 de marzo, señala que "resulta indudable la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos [partido político y grupo parlamentario]"; mientras que, en la STC 251/2007, de 17 de diciembre, se indica: "Este Tribunal Constitucional ha asumido que partidos políticos y grupos parlamentarios son realidades conceptualmente distintas".

[7] Según el criterio manifestado en la *Moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos*, aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de octubre de 2001, "se considera conveniente que cada subvención específica atienda a la finalidad para la que fue creada y que su cuantificación presupuestaria sea consecuencia de la correcta evaluación de los costes originados por la actividad subvencionable".

subvenciones concedidas por las Corporaciones locales, al no tratarse de una fuente de financiación de las formaciones políticas, de entre las subvenciones permitidas por el artículo 3 de la LOFPP.

Tal y como se ha indicado anteriormente, el artículo 2.Uno.e) de la LOFPP y, tras la reforma introducida por la Ley Orgánica 1/2025, el quinto párrafo del artículo 73.3 de la LRBRL, prevén que los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones Locales puedan realizar aportaciones a los partidos políticos.

Sin embargo, la naturaleza de subvención de las dotaciones económicas a los grupos políticos está vinculada, como ya se ha señalado, a la financiación de dichos grupos para su funcionamiento ordinario en el ejercicio de sus funciones corporativas, como instrumentos de organización de los miembros de la entidad local.

En esta línea se pronuncia la normativa europea. En concreto, según el artículo 20.5.b) del Reglamento (UE, Euratom) 1141/2014, de 22 de octubre de 2014, que regula el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas, está expresamente prohibido cualquier flujo financiero entre los partidos políticos europeos y los grupos políticos representados en el Parlamento Europeo. Esta prohibición tiene un carácter bidireccional, lo que significa que ni los partidos pueden financiar a los grupos políticos ni viceversa.

Esta medida busca preservar la independencia operativa de los grupos respecto a los partidos políticos, evitando que los recursos financieros influyan en las decisiones políticas o parlamentarias. Además, garantiza que los fondos asignados a los grupos políticos en el Parlamento Europeo se utilicen exclusivamente para actividades parlamentarias y no para el fortalecimiento financiero de los partidos.

Por tanto, la concesión de subvenciones públicas por las entidades locales debe estar relacionada con el ejercicio de sus funciones y competencias, en los términos previstos en la LRBRL, que permite la asignación de las dotaciones económicas a los grupos políticos, cuya finalidad está relacionada con el funcionamiento de dichos grupos y la actividad corporativa de sus miembros, y no con la de las formaciones políticas con las que hubieran concurrido a las correspondientes elecciones locales.

A este respecto, en los sucesivos informes de fiscalización sobre las cuentas anuales de las formaciones políticas y en el *Informe de fiscalización de las actuaciones realizadas por los ayuntamientos de municipios capitales de provincia en relación con las dotaciones económicas asignadas a los grupos municipales, ejercicio 2022*, así como en la *Moción relativa a la financiación, la actividad económico-financiera y el control de las formaciones políticas y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellas*, el Tribunal de Cuentas ha recomendado reiteradamente y propuesto que la normativa regule las condiciones y requisitos para que los grupos institucionales puedan efectuar aportaciones a los partidos políticos, sugiriéndose que las relaciones de colaboración entre las formaciones y los grupos políticos se formalicen mediante acuerdos o convenios, además de los documentos justificativos de dicha colaboración, en los que se concreten los servicios que el partido presta a cada grupo, con una valoración económica de los mismos, así como el importe a aportar por parte de los grupos para compensar el coste de dichos servicios.

Sin embargo, pese a las reiteradas manifestaciones, la Resolución de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, de 22 de octubre de 2024, en relación con el *Informe de fiscalización de las actuaciones realizadas por los ayuntamientos de municipios capitales de provincia en relación con las dotaciones económicas asignadas a los grupos municipales, ejercicio 2022*, insta al Gobierno a “modificar la LOFPP y la LRBRL, para asegurar la financiación de los partidos políticos, como establece el artículo 2.Uno.e) de la Ley Orgánica, en el sentido de que las

aportaciones que realizan los grupos municipales a los partidos políticos no son subvenciones finalistas y, por tanto, los gastos a los que los partidos políticos destinan esas aportaciones, no tienen por qué ser justificados ante los ayuntamientos para que estos autoricen su libranza" [8].

En relación con dicha resolución, cabe señalar que las dotaciones económicas a los grupos políticos locales, como se ha señalado en el epígrafe II.1.1, tienen la naturaleza de subvenciones públicas, afectas a una finalidad concreta (el funcionamiento de aquellos), que condiciona el destino que dichos grupos deben dar a la financiación recibida. La modificación legal propuesta en la mencionada resolución de la Comisión Mixta, en el sentido de los grupos puedan realizar aportaciones incondicionadas o no finalistas a los respectivos partidos políticos, sin necesidad de justificación ante la entidad concedente de la dotación, además de contravenir la naturaleza de dicha subvención y las funciones de las propias entidades locales (en la medida que no está previsto que puedan conceder subvenciones de funcionamiento a los partidos, según el artículo 3 de la LOFPP), supondría crear áreas de opacidad y ausencia de control de una parte de los recursos públicos de las entidades locales[9].

Después de esta manifestación de la Comisión Mixta, se ha modificado el quinto párrafo del artículo 73.3 de la LRBRL, señalando que no será objeto de contabilidad específica la parte de las dotaciones económicas que los grupos institucionales destinen a realizar aportaciones a las formaciones políticas. Como se ha indicado, esta modificación legal supone un retroceso en la transparencia que debe regir en la gestión de los fondos públicos e impide su control, no siendo factible vincular dicha parte de la dotación al coste de los servicios prestados por los partidos a favor de los grupos. Únicamente, por la parte de la dotación que, en su caso, se pudiera reservar cada grupo municipal, sería posible establecer la correlación entre dicha financiación y los costes de funcionamiento incurridos por el grupo al margen del partido.

No obstante, la falta de exigencia de registro contable no implica que tales aportaciones de los grupos a las formaciones políticas estén exoneradas de justificación, al tratarse de fondos procedentes de las dotaciones económicas, que tienen la naturaleza de subvenciones públicas[10], destinadas al funcionamiento de aquellos; es decir, como compensación por servicios prestados o actividades realizadas por los partidos a favor de los grupos, tal y como ha señalado reiteradamente el Tribunal de Cuentas.

Además, es preciso poder identificar la parte de las dotaciones económicas que los grupos entregan en forma de aportaciones a las formaciones políticas, aunque no se encuentren contabilizadas, con el fin de distinguirla de aquella parte de las asignaciones que, en su caso, no hubiera sido empleada por el grupo y que, por tanto, debería ser objeto de devolución o reintegro al término del ejercicio.

Se considera necesario, por tanto, que la LRBRL prevea expresamente, como así se recogía en la exposición de motivos de la Ley 11/1999, que introdujo la modificación del artículo 73.3, que el

[8] En la Resolución de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, de 11 de abril de 2024, en relación con el *Informe de fiscalización de las aportaciones percibidas por las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de los partidos políticos y de los gastos de programas y actividades de estas financiados con cargo a subvenciones públicas, ejercicios 2018 y 2019*, se instaba al Gobierno a "aclarar, mediante las modificaciones legislativas oportunas, la discordancia que existe entre la LOFPP y la legislación aplicable a los grupos institucionales –los respectivos reglamentos y el artículo 73.3 de la LRBRL– de tal forma que se establezcan las condiciones en las que se puedan efectuar aportaciones a los partidos políticos por parte de los grupos institucionales locales".

[9] Debe tenerse en cuenta que, según el artículo 16.Tres de la LOFPP, el control externo del Tribunal de Cuentas sobre las formaciones políticas "se extenderá a la fiscalización de la legalidad de los recursos públicos y privados de los partidos políticos, así como la regularidad contable de las actividades económico-financieras que realicen y a la adecuación de su actividad económico-financiera a los principios de gestión financiera que sean exigibles conforme a su naturaleza".

[10] El artículo 189.2 del TRLRHL prevé que los perceptores de subvenciones concedidas con cargo a los presupuestos de las entidades locales están obligados "a justificar la aplicación de los fondos recibidos".

importe de la dotación económica de los grupos políticos de las corporaciones locales esté destinado a su funcionamiento y, en consecuencia, que la realización de las aportaciones por los grupos institucionales a las formaciones políticas esté sujeta a la colaboración de los partidos para el funcionamiento de aquellos, mediante la prestación de servicios o la realización de actuaciones concretas, susceptibles de valoración económica, y que se formalicen mediante los correspondientes acuerdos entre cada grupo y su respectivo partido, de manera que las aportaciones que realicen los grupos compensen el coste de tales servicios o actuaciones.

Todo ello no es impedimento para que, en la normativa interna de las entidades locales, se puedan establecer limitaciones en la cuantía de la asignación de dotaciones económicas a los grupos políticos y la exigencia de que se justifiquen, a través de los mencionados convenios o acuerdos suscritos entre los grupos y los partidos y mediante la documentación acreditativa (como las facturas y documentos de pago), los servicios prestados por la formación política que repercutan en el funcionamiento ordinario del grupo.

II.1.3. Contabilidad específica de las dotaciones económicas a los grupos políticos

Otro de los requisitos que establece la LRBRL para que los grupos políticos perciban dotaciones económicas de las entidades locales es la llevanza de una **contabilidad específica** de la dotación -a partir de la entrada en vigor de la reforma introducida por la Ley Orgánica 1/2025, sólo por la parte de la dotación que no se destine a realizar aportaciones a las formaciones políticas-, que deberán poner a disposición del Pleno de la Corporación, siempre que este último lo pida.

La normativa básica estatal, así como las disposiciones autonómicas sobre esta materia, no regulan con mayor detalle el régimen contable aplicable, ni el contenido de los estados contables que deben elaborar los grupos políticos; siendo, en su caso, la normativa interna de cada entidad local la que contiene dicha regulación para la adecuada justificación de los fondos asignados a los grupos[11].

De acuerdo con el precitado artículo 14.Cuatro de la LOFPP, para la rendición de cuentas de los grupos de las Corporaciones locales se estará a lo que disponga su legislación específica, que deberá respetar los principios generales de dicha Ley Orgánica en materia de rendición de cuentas.

A este respecto, la LRBRL no regula expresamente la rendición de cuentas de los grupos políticos locales (más allá de la referida puesta de la contabilidad específica de la dotación a disposición del Pleno), ni tampoco se establece la obligación de que dichas cuentas de los grupos institucionales se integren en las cuentas anuales consolidadas de los partidos políticos, al exigir el artículo 14.Cinco de la LOFPP únicamente la integración en aquellas de las cuentas de la organización territorial del partido en los ámbitos estatal, autonómico y provincial (si bien este último integrará las cuentas correspondientes al ámbito local y comarcal, si existiese), pero no las de la organización institucional.

No obstante, sin ser obligatorio, existen formaciones políticas que integran en sus cuentas anuales consolidadas la información de sus grupos institucionales, lo cual hace aconsejable la normalización de la contabilidad específica de la dotación de los grupos, a efectos de su eventual consolidación.

A tal efecto, en la *Moción relativa a la financiación, la actividad económico-financiera y el control de las formaciones políticas y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellas*, de 27 de julio de 2021, se indica: “La normalización de la contabilidad de los grupos

[11] En la Resolución de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, de 22 de octubre de 2024, en relación con el *Informe de fiscalización de las cuentas anuales de los partidos políticos, ejercicio 2020*, se insta al Gobierno, entre otras cuestiones relacionadas con la rendición de cuentas en las coaliciones electorales, a implantar medidas para asegurar “que se normalicen las contabilidades de los grupos institucionales”.

institucionales y su posible homogeneización, con las necesarias adaptaciones, a la contabilidad de las formaciones políticas simplificaría la referida consolidación" (propuesta nº 16 *in fine*).

En consecuencia, se considera conveniente que, en la normativa básica de régimen local, se prevea la normalización de la contabilidad específica de la dotación a los grupos políticos, remitiéndose a la normativa propia de cada entidad local (preferiblemente, el reglamento orgánico) para regular el régimen contable aplicable por parte de los grupos. En todo caso, la aplicación del PCAFP para la contabilidad específica de las dotaciones económicas permitiría la homogeneización de la información contable de dichos grupos con la de las respectivas formaciones políticas y, en su caso, facilitaría la consolidación de las cuentas de los partidos con las de su organización institucional.

Por otra parte, el régimen de contabilidad económico-patrimonial de las entidades locales no prevé la obligación de proporcionar en los estados contables información específica sobre las dotaciones económicas asignadas a los grupos institucionales, más allá de la información genérica sobre el conjunto de las subvenciones concedidas contenida en la memoria de las cuentas anuales, sin perjuicio de las obligaciones de publicidad activa en materia de transparencia de la información pública, a las que se hace referencia posteriormente en el subapartado II.5. Dicha información de la memoria se regula en las instrucciones de contabilidad local, correspondientes al modelo normal (Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre), simplificado (Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre) y básico (Orden EHA/4040/2004, de 23 de noviembre).

Con el fin de mejorar la calidad de la información contenida en las cuentas generales de las entidades locales, en aras de la transparencia de la actividad económico-financiera de la Corporación, resultaría conveniente incluir, entre la información obligatoria a suministrar en la memoria de las cuentas anuales, información específica con el detalle individualizado de las dotaciones económicas asignadas a los grupos políticos y su repercusión en la situación económico-financiera de la entidad local (importes concedidos y pagados en relación con cada grupo, componentes fijo y variable, aportaciones de los grupos a las formaciones políticas, reintegros exigidos, etc.).

II.2. PROCEDIMIENTOS DE CUANTIFICACIÓN, ASIGNACIÓN, PAGO Y REINTEGRO DE LAS DOTACIONES ECONÓMICAS A LOS GRUPOS POLÍTICOS

II.2.1. Criterios de cuantificación de las dotaciones económicas y procedimiento para su asignación a los grupos políticos

El artículo 73.3 de la LRBRL, en su párrafo segundo, dispone el carácter potestativo de las dotaciones económicas a los grupos políticos locales, según decisión del Pleno de la Corporación; y, en caso de acordarse su asignación, aquellas deberán contar con un componente fijo, idéntico para todos los grupos, y otro variable, en función del número de miembros de cada grupo, dentro de los límites que se establezcan, en su caso, en las LPGE.

No obstante, tal y como se indica en el *Informe de fiscalización de las actuaciones realizadas por los ayuntamientos de municipios capitales de provincia en relación con las dotaciones económicas asignadas a los grupos municipales, ejercicio 2022*, hasta la fecha, en las LPGE anuales no se han establecido límites a las dotaciones económicas a los grupos políticos locales. Ello implica que cada entidad local puede fijar libremente la cuantía destinada a las dotaciones a los grupos institucionales, siendo muy escasos, según el referido Informe, los ayuntamientos que habían aprobado, en su normativa interna, criterios objetivos para determinar el límite global de las dotaciones económicas, como puede ser un porcentaje del presupuesto total de cada ejercicio.

A falta de fijación de límites generales a las dotaciones en las LPGE, sería conveniente establecer en la normativa propia de cada entidad local (preferentemente, en su reglamento orgánico), además de la forma de asignación del componente fijo y variable de las dotaciones económicas a los grupos políticos, la determinación del límite global de dichas asignaciones con arreglo a criterios objetivos, teniendo siempre en cuenta el principio de que aquellas no deben superar el coste de funcionamiento de los grupos, en el ejercicio de su actividad corporativa, dada la naturaleza de subvención que tienen dichas dotaciones.

Por otra parte, también debería preverse en la LRBRL que el componente variable que se asigne a los grupos institucionales se ajuste al número efectivo de miembros que lo integran en cada momento, de manera que no puedan percibir el citado componente por los miembros no adscritos que hubieran abandonado el grupo de procedencia en el que estuvieran integrados[12].

II.2.2. Procedimiento de pago de las dotaciones económicas

Los pagos de las asignaciones a los grupos políticos deben estar sujetos a ciertas condiciones y requisitos, dada la naturaleza de subvención pública de las dotaciones, y con el fin de garantizar la salvaguarda de los recursos públicos. Estos requisitos pueden regularse en el ROF (que hace referencia en el capítulo II de su título I a los grupos políticos) o, en su caso, en el reglamento interno de cada entidad local.

En primer lugar, las dotaciones a los grupos políticos deben ingresarse en la cuenta bancaria abierta a nombre del grupo, distinta a las del partido de referencia, con independencia de que, posteriormente, puedan destinarse a la realización de aportaciones a su formación política. No resulta admisible que las dotaciones se abonen directamente en cuentas cuya titularidad, de forma exclusiva o conjunta, corresponda a la formación política o a entidades dependientes o adscritas a la misma, puesto que, en tal caso, se confundiría la gestión económico-financiera del grupo con la de su partido, pasando a convertirse en subvenciones o aportaciones realizadas directamente por la Corporación a favor de los partidos políticos o sus fundaciones y resto de entidades vinculadas a ellos, lo cual no está previsto en la normativa vigente.

Las cuentas bancarias no pueden estar abiertas a nombre de la propia entidad local, y cuyos apoderados sean miembros de los grupos, ya que dichas dotaciones implican la realización de transferencias a terceros (los grupos), no siendo susceptibles de abonarse en cuentas que forman parte de la Tesorería de la Corporación, debiendo ser ingresadas en cuentas ajenas a esta última, cuya titularidad corresponda a cada grupo institucional.

Los grupos políticos deben disponer de un Número de Identificación Fiscal (NIF) propio, diferente al del partido del que emanen. A este respecto, según el criterio de la Dirección General de Tributos, en contestación a diversas consultas tributarias[13], los grupos institucionales pueden tener la condición de obligados tributarios, en la medida que tengan relaciones de naturaleza o con trascendencia tributaria.

La disponibilidad por cada uno de los grupos políticos de un NIF propio y una cuenta bancaria de su titularidad, diferentes a los de la correspondiente formación política, permite la debida separación

[12] Según el primer párrafo del artículo 73.3 de la LRBRL, tendrán la consideración de miembros no adscritos aquellos 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.

[13] En particular, entre otras, cabe mencionar las consultas vinculantes V3552-20, de 14 de diciembre de 2020; V0494-21, de 4 de marzo de 2021; V2089-21, de 12 de julio de 2021; y V0733-22, de 4 de abril de 2022.

entre la gestión económico-financiera de los grupos, que es objeto de financiación a través de las dotaciones económicas, y la de los partidos políticos.

Por otra parte, a pesar de no estar sujetas a la LGS, la realización de los pagos de las dotaciones económicas a los grupos institucionales debe efectuarse garantizando la integridad de los fondos públicos, de manera que debería preverse legalmente la necesidad de estar el grupo al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, así como no tener obligaciones pendientes de pago por reintegro de subvenciones y, en concreto, de las dotaciones de periodos anteriores, para poder llevarse a cabo el abono de las correspondientes dotaciones económicas[14].

En cuanto al momento y a la frecuencia de realización del pago de las dotaciones, teniendo en cuenta su finalidad de financiar el funcionamiento ordinario de los grupos políticos, debería preverse, en el ROF o en el reglamento orgánico de cada entidad local, la posibilidad de efectuar pagos anticipados, sin necesidad de aportar garantías, así como determinar la periodicidad de dichos pagos, que en ningún caso debería ser superior a la de una anualidad presupuestaria.

II.2.3. Procedimiento de reintegro de las dotaciones económicas

El incumplimiento de las condiciones y requisitos para el abono de las dotaciones económicas, incluida la falta de rendición de cuentas o la incorrecta justificación de la aplicación de los fondos, debería conllevar la obligatoriedad del correspondiente reintegro, por parte del grupo, de las asignaciones indebidamente recibidas o no justificadas.

Dado que las dotaciones económicas se abonan con carácter periódico, el pago de la asignación a lo largo del ejercicio debe estar condicionada a la adecuada justificación de las dotaciones asignadas en ejercicios anteriores o, en su defecto, a la efectiva realización del reintegro procedente, como ya se ha indicado con anterioridad.

Asimismo, en caso de existencia de remanentes de la dotación económica sin emplear, al término del ejercicio, no debería permitirse su acumulación con las asignaciones del ejercicio siguiente, puesto que ello supondría un incumplimiento del principio de anualidad de las dotaciones y de la finalidad de las mismas, destinadas a atender el funcionamiento ordinario de los grupos. En tal caso, con ocasión de la presentación de la cuenta justificativa por cada grupo, procedería acompañarla con la carta de pago por el importe de los sobrantes no empleados; y, en el supuesto de no procederse a realizar dicha devolución, exigirse a través del correspondiente reintegro.

No obstante, en caso de producirse dichos remanentes, teniendo en cuenta el carácter periódico de la dotación, en la normativa de la entidad local se podría admitir la posibilidad de que, en lugar de exigir la devolución del importe no aplicado en un ejercicio, pueda descontarse dicho importe de la dotación del ejercicio siguiente, lo que facilitaría la gestión de los recursos y evitaría la paralización del pago de la dotación hasta la efectiva realización de dicha devolución.

Por lo que se refiere a la situación a la finalización del mandato o legislatura, debería exigirse a todos los grupos la rendición de la cuenta correspondiente desde el 1 de enero hasta la fecha de toma de posesión de la nueva Corporación (por el importe proporcional de la dotación anual que les corresponda), incluyendo la devolución de los remanentes no empleados, así como, tras las comprobaciones oportunas, los reintegros que procedan por la falta de una adecuada justificación

[14] El artículo 189.2 del TRLRHL prevé que los perceptores de subvenciones concedidas con cargo a los presupuestos de las entidades locales están obligados a acreditar, antes de su percepción, estar al corriente de sus obligaciones fiscales con la entidad.

de la aplicación de los fondos asignados o bien por la existencia de remanentes de la dotación sin aplicar que no hayan sido devueltos con ocasión de la referida justificación.

En todo caso, la normativa básica local, en relación con las dotaciones económicas a los grupos políticos, debería establecer la regulación necesaria relativa a la exigencia de los reintegros (supuestos, órganos competentes, exigencia de intereses de demora, etc.), en los casos que procedan, sin perjuicio de su posible desarrollo posterior por la normativa interna de cada entidad local. En la redacción vigente del artículo 73.3 de la LRBRL no hay referencia alguna a dichos reintegros, lo que supone una significativa carencia legal.

II.3. PROCEDIMIENTOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS, JUSTIFICACIÓN Y CONTROL

Uno de los aspectos más relevantes de la gestión de las dotaciones económicas, dada su naturaleza de subvenciones destinadas a financiar el funcionamiento de los grupos políticos, se refiere a la existencia de procedimientos adecuados de rendición de cuentas, justificación de la aplicación de los fondos y control de tales dotaciones, cuestiones que tampoco se encuentran apenas regulados en el artículo 73.3 de la LRBRL, más allá de la referencia a la llevanza de una contabilidad específica de la dotación (excepto por las aportaciones que los grupos realicen a las formaciones políticas) y su puesta a disposición del Pleno, siempre que este lo pida.

Resulta necesario completar dicha regulación legal, dado que, la ausencia de desarrollo normativo en la legislación autonómica de régimen local o en la propia normativa interna de cada entidad local, puede dar lugar a la falta de control efectivo en la utilización de los fondos públicos.

En el *Informe de fiscalización de las actuaciones realizadas por los ayuntamientos de municipios capitales de provincia en relación con las dotaciones económicas asignadas a los grupos municipales, ejercicio 2022*, se constataba que la mayoría de las entidades locales fiscalizadas no habían regulado, en su normativa propia, la rendición de cuentas, la justificación de las dotaciones y el control de su correcta aplicación, ni tampoco disponían de procedimientos específicos para ello.

Se considera indispensable que la normativa básica de régimen local establezca la obligatoriedad de rendición anual de las cuentas de los grupos políticos y su procedimiento, así como su revisión por el órgano de Intervención y su elevación al Pleno para su toma en consideración, asegurando la correcta utilización de los fondos asignados.

La justificación de las dotaciones económicas[15] se debería regular en la normativa interna de la entidad local, exigiendo acreditar su vinculación con el funcionamiento de los grupos institucionales, mediante una memoria explicativa. En general, la justificación se podría llevar a cabo mediante la presentación de una cuenta justificativa por el importe total de la dotación, o bien mediante los estados contables derivados de la contabilidad específica que están obligados a llevar los grupos políticos, acompañados de los correspondientes justificantes de los gastos y de los pagos efectuados con cargo a la dotación; las aportaciones a los partidos políticos deberían justificarse aportando los acuerdos o convenios que regulen la colaboración entre el grupo y su respectiva formación política y sus justificantes correspondientes. Finalmente, la justificación de las dotaciones económicas debería ir acompañada de la carta de pago con la devolución del exceso de la dotación, cuando sea superior al importe aplicado o justificado.

[15] El artículo 30.1 de la LGS prevé que la justificación de las subvenciones públicas puede revestir la forma de cuenta justificativa del gasto realizado o acreditarse dicho gasto por módulos o mediante la presentación de estados contables, según se disponga en la normativa reguladora.

La normativa reguladora del control interno en las entidades locales (en particular, el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local) debería prever que las cuentas rendidas por los grupos políticos se sometan preceptivamente al control financiero del órgano de Intervención de la entidad local, antes de su elevación al Pleno de la Corporación, y el plazo para su realización, sin que puedan establecerse por norma interna restricciones o limitaciones a su ejercicio. El órgano de control interno tendría que llevar a cabo las actuaciones oportunas de fiscalización, pudiendo requerir de los grupos las aclaraciones o justificaciones que sean necesarias, y pronunciarse expresamente sobre la adecuación de la justificación presentada por cada grupo, el cumplimiento de las condiciones y requisitos exigidos para la percepción de la dotación y, en su caso, la propuesta de exigencia de reintegro en los supuestos en que proceda.

El informe de la Intervención, junto con las cuentas rendidas por los grupos políticos, debería elevarse para su toma en consideración por el Pleno de la Corporación, sin necesidad de que lo pida, siendo este el órgano competente para acordar la exigencia de los reintegros que procedan a partir de los resultados del mencionado informe de control interno; cuestiones que deberían regularse en la normativa básica local.

Un caso especial se plantea en relación con las cuentas correspondientes al final de mandato, que deberían rendir todos los grupos políticos, con independencia de que continúen o no en la nueva Corporación los representantes electos de las formaciones políticas, dada la vigencia temporal de cada grupo, limitada a la duración del mandato de sus miembros. A este respecto, debería regularse expresamente dicha rendición de cuentas preceptiva al término de cada legislatura, que debería ir acompañada de la devolución de los remanentes no aplicados, y con obligación del reintegro de aquellos importes de la dotación recibida no adecuadamente justificados, que puedan ser identificados tras la oportuna verificación por el órgano de control.

II.4. OTROS RECURSOS PUESTOS A DISPOSICIÓN DE LOS GRUPOS POLÍTICOS CON CARGO AL PRESUPUESTO DE LA CORPORACIÓN

Como se ha indicado anteriormente, los grupos no pueden destinar la dotación económica al pago de remuneraciones de personal al servicio de la Corporación ni a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial, lo que implica que sea habitualmente la propia entidad local la que proporcione recursos personales y materiales a favor de los grupos políticos. Las entidades locales, con cargo a su presupuesto, pueden incurrir en determinados gastos en favor de los grupos políticos de la Corporación, como ocurre con la cesión de despachos y locales y la puesta a su disposición de los medios materiales y personales necesarios para el desarrollo de su labor corporativa, como prevé el artículo 27 del ROF.

Estas partidas no forman parte de las dotaciones económicas reguladas en el artículo 73.3 de la LRBRL. En el *Informe de fiscalización de las actuaciones realizadas por los ayuntamientos de municipios capitales de provincia en relación con las dotaciones económicas asignadas a los grupos municipales, ejercicio 2022* (n.º 1.554), se llevó a cabo un análisis sobre el coste de los recursos, distintos a las dotaciones económicas, puestos a disposición de los grupos políticos, según la información proporcionada por las propias entidades locales fiscalizadas.

Así, en el ejercicio 2022, los grupos municipales de los ayuntamientos de municipios capitales de provincia recibieron, en forma de dotaciones, un importe total de 12,9 millones de euros, mientras que los restantes gastos de los grupos políticos asumidos por las Corporaciones ascendieron a 43 millones, lo que supone una financiación total recibida por los grupos por importe de 55,9 millones.

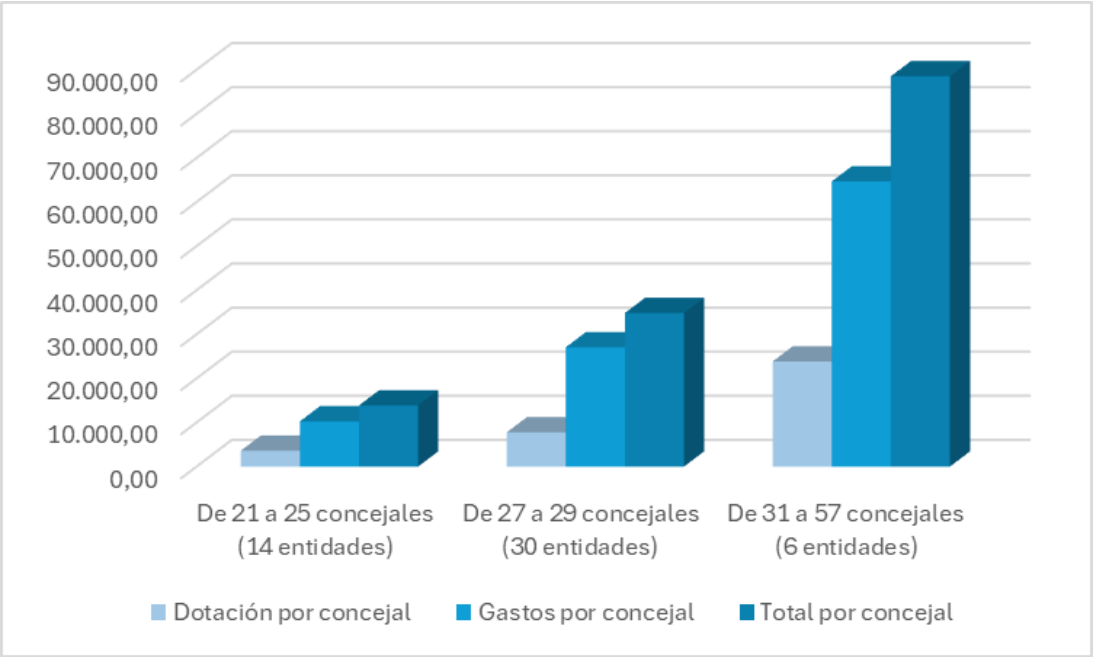
Asimismo, en dicho Informe se pone de manifiesto la existencia de una gran heterogeneidad, tanto

en valores absolutos como en términos relativos, por cada miembro de la Corporación, en el importe de los referidos gastos asumidos por la entidad local.

En el siguiente gráfico se recoge el importe medio por concejal de las dotaciones y otros gastos de los grupos soportados por la entidad local, en función del número de miembros de la Corporación, de los ayuntamientos de municipios capitales de provincia en el ejercicio 2022.

GRÁFICO 1. DOTACIONES Y OTROS GASTOS ASIGNADOS A LOS GRUPOS DE LOS MUNICIPIOS CAPITALES DE PROVINCIA POR CONCEJAL ELECTO, EJERCICIO 2022

(Importes en euros)



Fuente: Informe de fiscalización nº 1.554, aprobado el 20 de diciembre de 2023.

Dichos gastos, distintos a las dotaciones económicas, corresponden en su gran mayoría a gastos de personal de empleados de la Corporación que colaboran o prestan sus servicios a los grupos políticos, siendo, en su mayor parte, personal eventual.

Aun cuando las decisiones sobre el personal (número de empleados, tipología y forma de provisión) y el resto de gastos asignados a los grupos políticos corresponde adoptarlas a las propias entidades locales, se considera conveniente establecer límites globales a los gastos asumidos directamente por las Corporaciones, en favor de sus grupos institucionales; límites que podrían establecerse en la LPGE, conjuntamente con los relativos al importe de las dotaciones económicas, con el fin de garantizar una financiación máxima global a los grupos definida con parámetros objetivos, respetando la autonomía local para decidir, dentro de dichos límites, la cuantía y la forma de distribuir la financiación.

Por otra parte, se debería informar de los recursos puestos a disposición de los grupos institucionales, distintos a las dotaciones económicas, en la memoria de las cuentas anuales de la entidad local, con el fin de proporcionar una información correcta y completa sobre el conjunto de los gastos incurridos por las referidas entidades en favor de los grupos políticos locales.

II.5. REGULACIÓN EN MATERIA DE TRANSPARENCIA DE LAS ASIGNACIONES A LOS GRUPOS POLÍTICOS LOCALES

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) constituye la normativa básica en materia de publicidad activa de la información pública, si bien no contiene referencia específica alguna a las dotaciones o asignaciones económicas a los grupos políticos locales.

Sin embargo, existen disposiciones específicas en la normativa autonómica[16], al margen de las obligaciones de información pública sobre las dotaciones económicas a los grupos institucionales reguladas en la normativa propia de cada entidad local.

No obstante, dada la naturaleza de subvención pública que tienen las dotaciones económicas a los grupos políticos locales, a la que se ha hecho referencia en el epígrafe II.1.1, deben entenderse incluidas aquellas en relación con la obligación de publicar la información sobre las subvenciones y ayudas públicas concedidas, con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios, como exige el artículo 8.1.c) de la LTAIBG. En cambio, la Ley no contiene previsión alguna en materia de publicidad activa sobre el destino o aplicación de los fondos recibidos, por parte de los grupos, ni del proceso de rendición de cuentas, justificación y control de las referidas dotaciones económicas.

A este respecto, dada su relevancia política y social, la legislación general sobre transparencia de la información pública[17] debería prever la publicación obligatoria, por parte de las entidades locales, de la información sobre las cuentas rendidas por los grupos políticos locales, con el detalle de los gastos financiados o las aportaciones realizadas a los partidos con cargo a las dotaciones, y los informes de control de la Intervención local sobre dichas cuentas, además de la información relativa a las dotaciones económicas a los grupos políticos, incluyendo las cuantías asignadas, así como el resto de los recursos puestos a su disposición, con cargo al presupuesto de la entidad local.

Otra cuestión relacionada con lo anterior es la que se refiere a la publicación en la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS), por parte de las entidades locales, de la información sobre las dotaciones asignadas a los grupos, en la medida que el artículo 2.1.e) del Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la citada BDNS, prevé que la misma contendrá información sobre "las subvenciones y demás ayudas a partidos políticos"[18].

[16] En particular, el artículo 52.1.g) de la Ley del Parlamento Vasco 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (de forma genérica, información sobre los grupos políticos municipales) y el artículo 45.4 del Decreto de la Generalitat de Cataluña 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho acceso a la información pública (en concreto, el acuerdo que fije la cuantía de la dotación y los elementos relativos a la toma de esta decisión; el importe anual y los grupos políticos beneficiarios; el objeto de la subvención y las prohibiciones legales de destino de los fondos previstas en la normativa vigente; la información relativa al procedimiento de justificación o rendición de cuentas y/o de control financiero, o la constancia de su inexistencia; y la declaración de cada grupo beneficiario de la relación detallada de gastos anuales financiados con cargo a los fondos, agrupados por conceptos específicos).

[17] En la *Moción sobre la necesidad de adaptar la regulación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al marco institucional de las entidades locales*, aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 21 de diciembre de 2022, ya se proponía la necesidad de establecer la obligación de publicar la información de las dotaciones económicas a los grupos políticos y las cuentas de estos últimos.

[18] Según la disposición final segunda de la LOFPP, modificada por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, en lo no regulado por dicha LOFPP en materia de subvenciones, será de aplicación lo previsto en la LGS, lo cual podría entenderse aplicable a las dotaciones a los grupos políticos locales (criterio mantenido por la Intervención General del Estado en el documento "FAQ BDNS Respuestas a Preguntas Frecuentes", de marzo de 2022), si bien resultaría conveniente, por razones de claridad, que se regulara de forma expresa la obligación de publicar en la BDNS la información sobre las dotaciones económicas a los grupos institucionales.

De esta manera se garantizaría un tratamiento acorde con la naturaleza jurídica de subvención de las dotaciones económicas reguladas en el artículo 73.3 de la LRBRL, incrementándose la transparencia de la información sobre la financiación de los grupos políticos locales.

III. PROPUESTAS

En virtud de lo señalado en los subapartados anteriores, y con la finalidad de subsanar las carencias e insuficiencias del régimen jurídico de las dotaciones económicas a los grupos políticos locales, así como, en general, relativas al conjunto de recursos públicos procedentes de los presupuestos de las entidades locales puestos a disposición de sus grupos institucionales, se formulan las siguientes propuestas para su consideración por las Cortes Generales y para que, en su caso, los órganos competentes en relación con cada una de ellas, si lo estiman procedente, adopten las medidas necesarias para implantarlas.

A) EN RELACIÓN CON LA REGULACIÓN DE LAS DOTACIONES ECONÓMICAS A LOS GRUPOS POLÍTICOS (SUBAPARTADO II.1)

1. Modificar la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) para precisar la naturaleza jurídica de subvenciones públicas de las dotaciones económicas a los grupos políticos locales, debiendo estar destinadas al ejercicio de su actividad corporativa y su funcionamiento ordinario, con sujeción a las obligaciones de rendición de cuentas, justificación y control correspondientes a dicha naturaleza.

2. Incluir en la LRBRL, entre las prohibiciones de destino de las dotaciones económicas a los grupos institucionales, su aplicación al pago de toda clase de retribuciones y asistencias a los miembros de la Corporación, así como a gastos en bienes y suministros facilitados por el Ayuntamiento.

3. Excepcionar en la LRBRL la prohibición de aplicación de las dotaciones económicas a la adquisición de activos fijos de carácter patrimonial, en relación con activos inventariables de valor poco significativo, cuya cuantía sea susceptible de concretarse en la normativa propia de cada entidad local.

4. Establecer en la LRBRL que la realización de aportaciones por parte de los grupos institucionales a sus respectivas formaciones políticas sea consecuencia de la realización de actuaciones concretas o la prestación de servicios para el funcionamiento de aquellos, que sean susceptibles de valoración económica, de manera que dichas aportaciones compensen el coste de las actuaciones o servicios prestados por los partidos, y se formalicen mediante acuerdos suscritos entre estos últimos y los grupos políticos, que se aporten junto con la documentación justificativa correspondiente.

5. Regular en la normativa interna de las entidades locales los tipos de gastos que son considerados admisibles y las condiciones para ello, incluyendo la eventual limitación de las dotaciones económicas a los grupos institucionales destinadas a realizar aportaciones a las respectivas formaciones políticas y la exigencia a los grupos de la acreditación de que tales aportaciones corresponden a actuaciones o servicios prestados por las formaciones políticas para el funcionamiento de aquellos.

6. Establecer en la LRBRL la necesaria normalización de la contabilidad específica de las dotaciones económicas que están obligados a llevar los grupos institucionales, con arreglo a lo que disponga la normativa interna de cada entidad local, en la que se regule el régimen de contabilidad aplicable por parte de sus grupos políticos. La aplicación del Plan de

Contabilidad adaptado a las Formaciones Políticas, para la llevanza de la referida contabilidad específica, permitiría la homogeneización de la información contable de los grupos políticos con la de sus respectivas formaciones y, en su caso, facilitaría la consolidación de las cuentas de los partidos con las de su organización institucional.

7. Proceder a la adaptación de los modelos normal, simplificado y básico de las instrucciones de contabilidad local, para incorporar en la memoria de las cuentas anuales de las entidades locales, información en detalle sobre las dotaciones económicas concedidas a favor de los grupos políticos, así como sobre el resto de los gastos asumidos por aquellas, con cargo a su presupuesto, para atender el funcionamiento de dichos grupos, informando sobre la repercusión de tales operaciones en la situación económico-financiera de la entidad local.

B) EN RELACIÓN CON LOS PROCEDIMIENTOS DE CUANTIFICACIÓN, ASIGNACIÓN, PAGO Y REINTEGRO DE LAS DOTACIONES ECONÓMICAS (SUBAPARTADO II.2)

8. Establecer la necesidad de que en el reglamento orgánico de las entidades locales se determine el límite global al importe de las dotaciones económicas a los grupos políticos, definido mediante criterios objetivos, sin que la dotación individual supere el coste de funcionamiento de cada grupo institucional.

9. Establecer en la LRBRL que el componente variable de la dotación económica deba ajustarse al número efectivo de miembros que integran los grupos institucionales en cada momento, sin incluir para el cómputo los miembros no adscritos que hubieran abandonado su grupo político de procedencia.

10. Regular en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) o, en su caso, en el reglamento orgánico de cada entidad local, como obligaciones formales de los grupos políticos para poder ser beneficiarios de las dotaciones económicas:

    a) Disponer de una única cuenta bancaria cuya titularidad corresponda exclusivamente al grupo político y no a su respectiva formación política ni a la entidad local, destinada únicamente a reflejar el ingreso por la dotación, las aportaciones a los partidos políticos y el resto de los gastos relacionados con el funcionamiento del grupo.

    b) Disponer de un Número de Identificación Fiscal específico para el grupo político, distinto al del correspondiente partido político.

    c) Encontrarse el grupo al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, con la Seguridad Social y de reintegro de subvenciones, en particular, respecto a las dotaciones de periodos anteriores.

11. Establecer en el ROF o, en su caso, en el reglamento orgánico de cada entidad local, la posibilidad de abonar las dotaciones económicas a los grupos de forma anticipada, sin necesidad de que aporten garantías, así como la periodicidad de los pagos a los grupos, sin que pueda superar la de una anualidad presupuestaria.

12. Regular en la LRBRL el régimen de los reintegros de las dotaciones económicas abonadas a los grupos políticos, como consecuencia de la falta de adecuada justificación de las asignaciones de periodos anteriores o bien por la existencia de remanentes de la dotación sin emplear que no hayan sido devueltos con ocasión de la referida justificación.

C) EN RELACIÓN CON LOS PROCEDIMIENTOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS, JUSTIFICACIÓN Y CONTROL (SUBAPARTADO II.3)

13. Regular en la LRBRL la obligación de rendición anual de cuentas y definir su procedimiento, en relación con las dotaciones económicas asignadas a los grupos políticos.

14. Definir en la normativa propia de cada entidad local la forma de justificación de las dotaciones económicas, bien mediante la presentación de una cuenta justificativa o bien mediante la rendición de los estados contables. En todo caso, la información debe ir acompañada de una memoria explicativa de la relación del gasto con el funcionamiento del grupo, los justificantes de los gastos y pagos efectuados con cargo a la dotación y, respecto a las aportaciones a los partidos políticos, los acuerdos suscritos entre los grupos institucionales y sus formaciones políticas y sus justificantes. En el caso de existencia de remanentes sin emplear, se debe incluir la carta de pago acreditativa de la devolución.

15. Establecer en el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, el sometimiento preceptivo de las cuentas rendidas por los grupos políticos al control financiero del órgano de Intervención de la entidad local, sin que su ejercicio pueda ser restringido por la normativa interna de la Corporación local, e incluir la justificación de las aportaciones realizadas, en su caso, a los partidos políticos; debiendo pronunciarse, respecto a cada grupo, sobre la adecuada justificación de las dotaciones recibidas y el cumplimiento de las condiciones y requisitos para su percepción, incluyendo, en los casos que proceda, la correspondiente propuesta de exigencia de reintegro.

16. Precisar en la LRBRL la obligación de elevar al Pleno de la Corporación para su toma en consideración, sin necesidad de que este lo solicite, las cuentas justificativas de los grupos institucionales, junto con el informe del órgano de Intervención, así como establecer la competencia del Pleno para la exigencia de los reintegros que procedan en relación con las dotaciones económicas a los grupos políticos, a partir de los resultados del informe de control interno.

17. Regular en la LRBRL, en relación con las cuentas de los grupos correspondientes al final de mandato o legislatura, la preceptiva rendición de cuentas de las dotaciones económicas por parte de todos los grupos políticos, incluyendo la devolución de los remanentes no empleados y la exigencia del reintegro de los importes que no sean adecuadamente justificados.

D) EN RELACIÓN CON LOS RECURSOS PUESTOS A DISPOSICIÓN DE LOS GRUPOS CON CARGO AL PRESUPUESTO DE LA CORPORACIÓN (SUBAPARTADO II.4)

18. Establecer en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio los límites globales a los recursos económicos que puedan poner las entidades locales a disposición de sus grupos institucionales, incluyendo tanto las dotaciones económicas como el resto de los gastos asumidos directamente por la Corporación, con cargo a su presupuesto, sin perjuicio de la competencia de cada entidad local para distribuir, dentro de dichos límites, la forma y cuantía de la financiación a los grupos políticos.

E) EN RELACIÓN CON LA REGULACIÓN EN MATERIA DE TRANSPARENCIA DE LAS ASIGNACIONES A LOS GRUPOS POLÍTICOS LOCALES (SUBAPARTADO II.5)

19. Regular en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la obligación de las entidades locales de publicar la información sobre las dotaciones económicas a los grupos políticos, incluyendo la cuantía global y la asignada para cada uno de los grupos y sus componentes fijo y variable, así como otros gastos correspondientes a medios, personales y materiales, puestos a su disposición, con cargo al presupuesto local; la cuenta justificativa o las cuentas rendidas por los grupos políticos relativas a las dotaciones económicas recibidas; y los informes de control de los órganos de Intervención local sobre tales cuentas.

20. Establecer en la normativa reguladora de la Base de Datos Nacional de Subvenciones la obligación, por parte de las entidades locales, de publicar en ella la información sobre las dotaciones económicas asignadas a los grupos políticos locales.

Madrid, 28 de abril de 2025

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega