

Dotaciones económicas de las Corporaciones Locales a los grupos políticos: problemática, fiscalización por el Tribunal de Cuentas y su reciente reforma legislativa

ALICIA GARCÍA DE CASTILLO PÉREZ DE MADRID

Subdirectora adjunta. Departamento de fiscalización 6.º de las Entidades Locales. Tribunal de Cuentas

RESUMEN

Las dotaciones económicas asignadas por las Corporaciones Locales a los grupos políticos o institucionales tienen reconocida la naturaleza de subvenciones públicas destinadas a su financiación ordinaria, si bien adolecen de una insuficiente regulación, que ha dado lugar a la necesidad de completarla por parte de la jurisprudencia, la doctrina y diversos pronunciamientos del Tribunal de Cuentas.

En especial, destacan los resultados obtenidos 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*, entre otros informes y mociones aprobados por el Tribunal de Cuentas, así como la Sentencia n.º 18/2011, de 19 de diciembre, de la Sala de Justicia. Al margen de la escasa regulación legal sobre la materia, el Tribunal de Cuentas ha detectado deficiencias tanto en el desarrollo normativo realizado por los ayuntamientos fiscalizados como en los procedimientos de rendición de cuentas, justificación y control de los fondos públicos asignados a los grupos políticos locales.

Las últimas resoluciones de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas y la reciente reforma de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, en relación con el régimen de las aportaciones de los grupos políticos locales a sus respectivas formaciones políticas, lejos de aclarar la situación de incertidumbre, han añadido mayor confusión sin contribuir, por tanto, a resolver la problemática que, todavía hoy, persiste sobre las dotaciones económicas que perciben los grupos institucionales locales.

PALABRAS CLAVE

Dotaciones económicas

Grupos políticos

Partidos políticos

Aportaciones

Subvenciones

ABSTRACT

The economic allocations assigned by Local Entities to political or institutional groups are recognized as public grants intended for their ordinary financing, although they suffer from insufficient regulation, which has given rise to the need to complete it by case-law, doctrine and several pronouncements of the Spanish Court of Audit (SCA).

Particularly noteworthy are the results obtained in the Audit Report on the actions carried out by the city councils of provincial capital municipalities regarding the economic allocations assigned to local political groups, fiscal year 2022, among other reports and motions approved by the SCA, as well as Judgment no. 18/2011, of December 19, 2011, of the Chamber of Justice. Apart from the limited legal framework on the matter, the SCA has pointed out deficiencies both in the regulatory development carried out by the audited municipalities and in the procedures for rendering accounts, justification and control of the public funds granted to the local political groups.

The latest resolutions of the Joint Congress-Senate Committee for relations with the SCA and the recent reform of the Law providing the Foundations of the Local Regime, concerning the contributions of local political groups to their respective political parties, have not only failed to clarify the prevailing legal uncertainty but have, in fact, further exacerbated it. As a result, the challenges surrounding the economic allocations obtained by local political groups remain unresolved.

KEYWORDS

Economic allocations

Political groups

Political parties

Contributions

Public grants

1. Introducción

El objeto del presente artículo consiste en analizar, desde el punto de vista de la gestión económico-financiera de los fondos públicos y su control, las cuestiones relacionadas con las dotaciones económicas asignadas por las entidades locales a los grupos políticos o institucionales¹, análogas a las asignaciones del Congreso de los Diputados, del Senado y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas a favor de los respectivos grupos parlamentarios.

En un primer lugar, se expone la problemática aparejada a las dotaciones económicas que reciben los grupos políticos de las Corporaciones Locales, reguladas fundamentalmente en el artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Dicha problemática se originó prácticamente desde el momento del reconocimiento legal de estas asignaciones a favor de los grupos políticos locales, producido en 1999, ante cuestiones como la falta de definición de la naturaleza jurídica de las dotaciones, la ausencia de regulación sobre los gastos admisibles con cargo a la dotación, así como la imprecisión legal sobre su régimen de contabilidad, rendición de cuentas, justificación y control. La jurisprudencia y la doctrina han ido aclarando alguno de dichos aspectos, si bien otros siguen siendo objeto de debate, como es el relativo a las aportaciones que los grupos políticos realizan a los partidos políticos a los que se encuentran vinculados.

A continuación, se abordan las diversas actuaciones fiscalizadoras llevadas a cabo por el Tribunal de Cuentas sobre esta materia, en especial, 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*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 20 de diciembre de 2023, y que ha revelado interesantes conclusiones sobre el insuficiente desarrollo normativo de esta materia y el grado de cumplimiento del mismo; los criterios de cuantificación de las dotaciones económicas a los grupos políticos locales; los procedimientos de asignación, pago y reintegro de la dotación, así como los de rendición de cuentas y su control; y el cumplimiento de la normativa sobre transparencia de la información relativa a las dotaciones, incluida su publicación en la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS).

Posteriormente, se muestra el criterio sobre esta materia de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, recogido en distintas resoluciones que ha ido aprobando en los últimos años, en relación con tales actuaciones fiscalizadoras, y, en particular, la resolución dictada relativa al mencionado Informe de fiscalización aprobado a finales de 2023.

1. Por grupos políticos o institucionales se entiende los grupos parlamentarios constituidos en las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas autonómicas y los grupos políticos locales de los ayuntamientos, diputaciones provinciales y forales y cabildos y consejos insulares.

Finalmente, se incluye una breve reflexión sobre la reciente modificación legislativa del precepto regulador de las dotaciones económicas (el referido artículo 73.3 de la LRBRL), vía disposición final séptima, número uno, de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia (LOESPJ)².

2. Las dotaciones económicas que perciben los grupos políticos locales y su problemática, con especial referencia a las aportaciones de los grupos a los partidos políticos

2.1. Cuestiones previas

Antes de adentrarnos en la problemática de la regulación de las dotaciones económicas a los grupos políticos locales resulta conveniente definir dichos grupos institucionales, que operan en el ámbito local, aclarar algunas cuestiones relacionadas con su naturaleza jurídica y establecer su distinción con respecto a las formaciones políticas, coaliciones o agrupaciones de electores por las que los miembros de tales grupos hubieran sido elegidos.

Tras la celebración de las elecciones locales, y a los efectos de su actuación corporativa, los miembros electos de las Corporaciones Locales se constituyen en grupos políticos, en la forma y con los derechos y obligaciones que se establezcan, tal y como prevé el mencionado artículo 73.3 de la LRBRL. Dichos grupos se consideran, por la jurisprudencia, la doctrina y los pronunciamientos del Tribunal de Cuentas³, tanto un elemento organizativo de la estructura de los órganos de gobierno de la Corporación como la vía para la acción política de los partidos políticos en las diversas instituciones, en este caso, en las de ámbito municipal, provincial e insular.

De esta forma, a pesar de la estrecha relación entre los grupos institucionales y las formaciones políticas de las que emanan sus miembros, en ningún caso los grupos pueden ser considerados órganos de los partidos políticos, ya que su actuación en el seno de la Corporación se lleva a cabo como mandatarios de los electores, y no en representación de las

2. Con vigencia a partir del 3 de abril de 2025, según la disposición final trigésima octava de la LOESPJ.

3. La Sentencia del Tribunal Supremo, de 8 de febrero de 1994, define a los grupos como un elemento organizativo del propio ente administrativo territorial, que se constituyen como cauce o medio esencial para que los representantes populares que forman las respectivas Corporaciones participen en la actividad decisoria; y, por su parte, 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* (n.º 1.445), aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 27 de julio de 2021, en su apartado relativo a la naturaleza jurídica de los grupos institucionales señala: «Los grupos institucionales son la vía para la acción política de los partidos políticos en las diversas instituciones de ámbito nacional, autonómico, provincial, insular y local. Los mismos tienen vinculación política con el partido, sin embargo, cuentan con una autonomía económica respecto de aquel puesto que en su financiación no interviene el mismo, sino que proviene de los fondos públicos que, en concepto de asignación para su funcionamiento, reciben con cargo a los presupuestos de las instituciones en las que están integrados».

formaciones por las que concurrieron en listas. Así lo aclara la doctrina del Tribunal Constitucional⁴, que los considera, para el caso de los grupos parlamentarios, extensible a los grupos locales, estructuras jurídicas que, en sí mismas, no cabe confundir con un partido político, así como realidades conceptualmente distintas.

Si bien no existe previsión legal expresa al respecto, hay un amplio consenso en la jurisprudencia⁵ sobre la falta de personalidad jurídica propia de los grupos políticos locales (al igual que el resto de los grupos institucionales, de ámbito nacional u autonómico), independiente de las personas que los componen, al ser parte de esa forma de organización interna de los miembros de la Corporación Local. Esto los distingue de los partidos políticos, que sí gozan de personalidad jurídica independiente, adquirida con su inscripción en el Registro de Partidos Políticos, al igual que los diferencia su temporalidad, que en el caso de los grupos políticos locales se encuentra asociada al mandato de cuatro años para el cual fueron elegidos los miembros que los componen.

Aunque la norma no les haya atribuido personalidad jurídica propia, ello no es obstáculo para que los grupos políticos puedan actuar en el tráfico jurídico, gocen de capacidad de obrar para los fines propios de su actividad o dispongan de legitimación procesal ante los tribunales ordinarios.

Además, pueden ser titulares de obligaciones tributarias al incluirse dentro de los supuestos de entes sin personalidad jurídica, contemplados en el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 23 de diciembre, General Tributaria (LGT), y como tales deben solicitar un número de identificación fiscal (NIF) propio para su empleo en todas sus relaciones de naturaleza o con trascendencia tributaria⁶. Dicha exigencia de disponer un NIF propio y, por tanto, diferente al del partido político de referencia, se recoge también en distintos pronunciamientos del Tribunal de Cuentas, como 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* (n.º 1.445).

2.2. Regulación y problemática asociada

En cuanto a la regulación de las dotaciones económicas asignadas a los grupos políticos locales, como ya se avanzó, su problemática principal deriva de una insuficiente y ambigua normativa estatal contenida, esencialmente, en un único precepto, el apartado 3 del artículo 73 de la LRRL, que fue introducido por la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación parcial de aquella⁷.

4. Sentencias del Tribunal Constitucional n.º 36/1990, de 1 de marzo, y n.º 251/2007, de 17 de diciembre.

5. Sentencia del Tribunal Supremo 8120/1999, de 16 de diciembre, entre otras.

6. Cuestión aclarada en diversas consultas a la Dirección General de Tributos. En la contestación de 30 de mayo de 2019, en respuesta a una consulta del Tribunal de Cuentas, se indica la exigencia de contar con NIF propio, al ser entidades carentes de personalidad jurídica, de las recogidas en el artículo 35.4 de la LGT.

7. Dicho precepto fue modificado, posteriormente, por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, para incluir, entre otros, determinados aspectos de los derechos económicos de los miembros no adscritos; y, más recientemente, por la LOESPJ, tal y como se explica en el apartado 5 de este artículo.

La exposición de motivos de la Ley 11/1999, en relación con esta nueva regulación incluida en la LRBRL, prevé la posibilidad de que a los grupos institucionales locales se les asigne 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»⁸.

La citada insuficiencia normativa y falta de claridad en la regulación de la figura de las dotaciones económicas, después de más de veinticinco años desde su inclusión en la LRBRL, sigue generando, hoy en día, inseguridad jurídica en su aplicación, ante la existencia de distintos criterios interpretativos, junto con un elevado riesgo de que dichos fondos públicos provenientes de los presupuestos de las entidades locales no se estén destinando de una manera efectiva a su finalidad (el funcionamiento ordinario de los grupos institucionales).

Los grupos políticos locales tienen como única financiación pública⁹ aquella que procede de las dotaciones económicas asignadas, en su caso, por las Corporaciones Locales.

El precitado artículo 73.3 de la LRBRL, que regula dichas dotaciones, prevé que el Pleno de la Corporación, con cargo a los presupuestos anuales de la misma, podrá¹⁰ 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. De igual forma, se establecen determinadas prohibiciones en cuanto al destino que los grupos pueden dar a esos fondos, y así, dicha dotación no podrá destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la Corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial.

Además, como única referencia a aspectos relacionados con el registro de las dotaciones se contempla la obligatoriedad de que los grupos políticos lleven una contabilidad específica de la referida dotación económica, que deberán poner a disposición del Pleno de la Corporación, siempre que este lo pida¹¹.

Encontramos regulados en otras normas determinados aspectos relacionados con dichas dotaciones, como son, uno de sus posibles destinos y el régimen de la rendición de cuen-

8. El artículo 28.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados regula la asignación a los grupos parlamentarios de «una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos».

9. Además, junto con la mencionada dotación económica, los grupos políticos dispondrán en la sede de la Corporación de un despacho o local, así como se pondrá a su disposición una infraestructura mínima de medios materiales y personales, conforme establece el artículo 27 del 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).

10. Para los grupos políticos locales su concesión tiene carácter potestativo, con lo que nos encontramos con casos de entidades locales cuyos Plenos no otorgan esas asignaciones económicas a los grupos políticos. Dicho carácter no se observa en las subvenciones para los grupos parlamentarios de las Cortes Generales, que se consideran preceptivas por los Reglamentos del Congreso y Senado.

11. Tras la modificación del quinto párrafo del artículo 73.3 de la LRBRL mediante la disposición final séptima, número uno, de la LOESPJ, dicha obligatoriedad no alcanza a la parte de las dotaciones económicas que se destine a la realización de aportaciones por los grupos a favor de sus respectivas formaciones políticas.

tas, previstos en la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (LOFPP). En concreto, entre los recursos económicos de las formaciones políticas procedentes de la financiación pública, recogidos en el artículo 2.1 de dicha Ley Orgánica, se incluyen «*las aportaciones*» que puedan recibir aquellas procedentes, entre otros, de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones locales. De igual forma, en cuanto a la rendición de cuentas de los grupos políticos de las Corporaciones locales, el artículo 14.4 de la LOFPP indica que se estará a lo que disponga su legislación específica, que deberá respetar los principios generales de la citada Ley Orgánica en materia de rendición de cuentas.

Por último, en cuanto a las obligaciones de publicidad activa de las dotaciones económicas, la legislación estatal, integrada por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG), así como la mayor parte de la normativa autonómica¹², no regulan de forma expresa la preceptiva publicación de la información relativa a dichas dotaciones, si bien el artículo 8.1.c) de la LTAIBG, en el marco de las obligaciones de publicidad activa relativas a la información económica, presupuestaria y estadística, establece la obligatoriedad en la publicación de «las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios», de cuya naturaleza participan las mencionadas dotaciones. Lo mismo ocurre con su inclusión en la BDNS, cuya regulación¹³ no contiene una referencia expresa a la obligación de suministrar la información referida a las dotaciones económicas que reciben los grupos políticos locales.

No obstante, la disposición final segunda de la LOFPP, según la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, establece el carácter supletorio de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), en lo no regulado por aquella en materia de subvenciones a las formaciones políticas. Dada la naturaleza de subvención de las asignaciones a los grupos políticos, se entiende que también deberán ser objeto de publicación en la BDNS¹⁴.

Por su parte, la normativa autonómica sobre régimen local no ha desarrollado la legislación estatal básica en relación con las dotaciones económicas que se otorgan a los grupos políticos locales, limitándose a incluir, en su caso, una regulación similar al contenido del artículo 73.3 de la LRBRL, al margen de determinados preceptos autonómicos, señalados anteriormente, relativos a la transparencia, en concreto, sobre las obligaciones de publicidad activa de las citadas dotaciones.

12. No existe regulación específica en materia de transparencia sobre las dotaciones económicas asignadas a los grupos políticos locales, salvo la previsión contenida en la normativa de las Comunidades Autónomas de Cataluña (artículo 45.4 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública) y País Vasco (artículo 52.1.g) de la Ley del Parlamento Vasco 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi).

13. El artículo 2.1.e) del Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la BDNS y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas, sólo establece que la BDNS contendrá información sobre «las subvenciones y demás ayudas a partidos políticos».

14. Según el criterio incluido en el documento «FAQ BDNS Respuestas a Preguntas Frecuentes», de marzo de 2022, de la Intervención General de la Administración del Estado.

Esta escasa regulación legal ha dado lugar a distintos niveles de desarrollo normativo por parte de las propias entidades locales, así como a la existencia de diferentes criterios interpretativos y dificultades de orden práctico en su aplicación respecto a la gestión económico-financiera de las dotaciones económicas a los grupos políticos locales, en particular, sobre la contabilidad específica, la rendición de cuentas, la justificación y el control. Lo anterior conduce, en la práctica, a que un mismo tipo de gasto presupuestario sea afrontado, en cuanto a su gestión y control, con distintos niveles de exigencia, al estar condicionado dicho desarrollo normativo a lo que acuerde cada Corporación, la cual goza de amplia discrecionalidad. A ello se une que, en el caso de estas dotaciones económicas, se produce la paradoja de la coincidencia entre el órgano concedente, el Pleno de la Corporación, y los beneficiarios, sus integrantes, es decir, los propios grupos políticos cuyos miembros lo conforman.

Lo anterior pone de manifiesto, tal y como abogan diversos autores¹⁵, la necesidad de completar la regulación de las dotaciones económicas asignadas a los grupos políticos locales, en el marco de la integridad de las Administraciones Públicas, el buen uso de los fondos públicos y la transparencia necesaria de la información sobre tales dotaciones, por tratarse de la gestión económico-financiera de recursos de naturaleza pública.

El Tribunal de Cuentas se ha pronunciado, como ya se ha ido adelantando, sobre distintos aspectos relacionados con los grupos políticos locales y su financiación, y ha efectuado diversas recomendaciones y propuestas para la mejora de la regulación, el control y la transparencia de las referidas dotaciones económicas, tanto en los sucesivos informes de fiscalización sobre los estados contables de los partidos políticos y en el precitado informe sobre las actuaciones de los ayuntamientos de municipios capitales de provincia en relación con las dotaciones a los grupos políticos locales, como a través de varias mociones, sin olvidar la doctrina de la Sala de Justicia emitida en relación con la materia.

Precisamente, existe amplio consenso acerca de la naturaleza jurídica de las dotaciones económicas, en sintonía con los pronunciamientos del Tribunal de Cuentas¹⁶, que considera que las dotaciones económicas a los grupos políticos locales tienen naturaleza de subvención pública, destinada a atender su funcionamiento ordinario, quedando aquellos obligados a su justificación.

En concreto y en el ámbito del enjuiciamiento contable, la Sentencia n.º 18/2011, de 19 de diciembre de 2011, de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, 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 atender a su funcionamiento y a tal

15. En particular, M.ª Pilar Ortega Jiménez en su artículo «Las asignaciones a grupos políticos municipales: la necesidad de su regulación en el marco de la integridad de las administraciones públicas».

16. En especial, la Sentencia n.º 18/2011, de 19 de diciembre, de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, 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* (n.º 1.445) y 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).

fin deben llevar una contabilidad específica de la dicha subvención que estará siempre a disposición de la Corporación y se justificará ante la misma [...]».

No obstante, la LGS¹⁷ no le sería aplicable a las dotaciones económicas sino de forma supletoria, ya que, si bien las considera subvenciones públicas, las excluye de su ámbito de aplicación, para remitirse a la propia normativa de ámbito local: la LRBRL y los reglamentos u otras disposiciones locales.

En cuanto a las mociones del Tribunal de Cuentas, destacan varias de las más recientes aprobadas, que incluyen aspectos relacionados con las dotaciones económicas, como son 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* (n.º 1.445), y la *Moción sobre la necesidad de adoptar la regulación de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al marco institucional de las entidades locales* (n.º 1.501), que aboga por una mayor publicidad y transparencia¹⁸ de las dotaciones económicas asignadas a los grupos políticos, así como de las cuentas correspondientes a tales grupos, para lo cual se insta a la correspondiente modificación de la LRBRL.

En este sentido, existe cierta opacidad en cuanto al volumen de fondos públicos total que las entidades locales destinan anualmente de sus presupuestos a financiar a los grupos políticos, ya que no todas publican dicha información en sus páginas web o portales de transparencia, ni tampoco en la BDNS.

No obstante, se dispone de información parcial de las dotaciones económicas de los grupos municipales, como es la parte de dichas dotaciones que los grupos políticos locales aportan a sus formaciones políticas de referencia y que son fiscalizadas por el Tribunal de Cuentas¹⁹, constituyendo una significativa fuente de financiación de estas últimas.

De acuerdo con la información recogida en los últimos informes de fiscalización aprobados por el Tribunal de Cuentas 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 (de las Cortes Generales, Asambleas Legislativas autonómicas y entidades locales), representan un porcentaje relevante de los recursos ordinarios procedentes de la financiación pública de dichas formaciones, tal y como se aprecia en el siguiente cuadro.

17. Las dotaciones económicas a los grupos políticos locales reúnen las notas que caracterizan a las subvenciones, conforme al artículo 2 de la LGS. No obstante, el artículo 4.d) de dicha Ley excluye de su ámbito de aplicación, entre otras, a las subvenciones a los grupos políticos de las Corporaciones Locales, según establezca su propia normativa.

18. Este criterio ha sido ratificado por los tribunales, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 97/2021, de 27 de enero (recurso de apelación n.º 1325/2020).

19. Los partidos políticos que reciben subvenciones de los artículos 3.1 y 3.3 de la LOFPP (aquellos con representación en el Congreso y en los Parlamentos autonómicos de Galicia, País Vasco y Comunidad Valenciana), lo que supone, aproximadamente, unos 30 partidos, sin que se incluyan, por tanto, las formaciones políticas de ámbito local.

AÑO	RECURSOS ORDINARIOS DE LA FINANCIACIÓN PÚBLICA (MILLONES DE EUROS)	FINANCIACIÓN PÚBLICA PROCEDENTE DE LOS GRUPOS INSTITUCIONALES					
		CORTES GENERALES		ENTIDADES LOCALES		ASAMBLEAS LEGISLATIVAS AUTONÓMICAS	
		(MILLONES DE EUROS)	%	(MILLONES DE EUROS)	%	(MILLONES DE EUROS)	%
2017	170,67	7,88	5	41,47	24	57,02	33
2018	167,83	14,52	9	33,90	20	56,29	34
2019	174,53	12,65	7	42,36	24	56,02	32
2020	167,74	6,77	4	38,79	23	57,83	34

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

Como se observa, las aportaciones de los grupos institucionales de las entidades locales se sitúan en el segundo lugar, en términos cuantitativos, en relación con la financiación pública a los partidos procedente de dichas aportaciones.

La naturaleza de estas aportaciones de los grupos políticos locales a los partidos, el establecimiento de límites a las mismas y las condiciones de su justificación y su control son cuestiones que no han sido abordadas adecuadamente por la legislación local, hasta la fecha, generando inseguridad jurídica y dificultades prácticas en su aplicación. En especial, la problemática de tales aportaciones a las formaciones políticas es una de las cuestiones más controvertidas de la materia y con repercusión en el riesgo de uso indebido de fondos públicos.

Los pronunciamientos del Tribunal de Cuentas, como ya se ha señalado, han ido dirigidos a confirmar la naturaleza de subvención pública de la dotación económica a los grupos políticos, vinculada a la financiación de dichos grupos para su funcionamiento ordinario en el ejercicio de sus funciones corporativas, y no como órganos de los partidos políticos con los que hubieran concurrido a las correspondientes elecciones locales.

Asimismo, la asignación económica a un grupo local, en la medida que se tiene que destinar a cubrir los gastos de su funcionamiento, debe ingresarse en la cuenta bancaria abierta a nombre del grupo, y no transferirse directamente a la cuenta del partido político de referencia²⁰, pues ello supondría una quiebra del marco normativo, ya que la Corporación Local estaría subvencionando directamente al correspondiente partido político, lo cual carece del pertinente encaje legal.

Sin embargo, en los sucesivos informes de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos aprobados por el Tribunal de Cuentas, así como en el mencionado informe n.º 1.554, cuyos resultados principales se exponen en detalle a continuación, se

20. En este sentido se ha pronunciado la Dirección General de Cooperación Local, señalando que: «No parece, sin embargo, admisible la petición de los grupos políticos de que la asignación municipal sea ingresada en la cuenta de la coalición provincial en vez de ser transferida a su cuenta específica. En dicho supuesto habría que entender que el ayuntamiento está subvencionando directamente a la coalición o partido político».

pone de manifiesto reiteradamente la subsistencia de dicha práctica y la irregularidad de la misma²¹.

Distinto sería que el grupo retribuya con cargo a su dotación económica aquellos servicios que puedan serles prestados desde su formación o partido político, como los de asesoramiento, asistencia o trabajos auxiliares, debiendo articularse mediante acuerdos o convenios, en los que se recojan los servicios que la formación política se compromete a prestar a cada grupo político, tal y como recomienda el Tribunal en sus informes y propone en su moción n.º 1.445.

3. Actuaciones fiscalizadoras específicas del Tribunal de Cuentas sobre las dotaciones económicas asignadas a los grupos municipales

La actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas sobre los grupos políticos institucionales se había venido realizando tradicionalmente de forma indirecta y limitada, con ocasión de las fiscalizaciones llevadas a cabo sobre las cuentas anuales de los partidos políticos que hubieran optado por integrar en sus cuentas consolidadas²² la contabilidad de dichos grupos, así como mediante diversas mociones²³. Cabe destacar, en relación con las dotaciones económicas a los grupos, las dos mociones ya mencionadas, realizadas a iniciativa del propio Tribunal: la relativa a la financiación, la actividad económica-financiera y el control de las formaciones políticas; y otra sobre la necesidad de adaptar la regulación de la LTAIBG al marco institucional de las entidades locales.

Existen, además, varios pronunciamientos jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas²⁴ sobre los grupos políticos municipales y su financiación, que han ido definiendo diversos crite-

21. Esta incidencia, si bien no está tipificada como infracción del artículo 17 de la LOFPP, se produce en el caso de realizar la Corporación dicho ingreso directo en las cuentas de funcionamiento del partido, con lo que contablemente no figura como aportación de los grupos políticos, sino que dichos ingresos constan como subvenciones al partido otorgadas por la entidad local, concepto que no está contemplado entre los recursos públicos de las formaciones políticas, en forma de subvenciones, que se enumeran en el artículo 3 de la LOFPP. Tampoco podrían abonarse directamente en las cuentas de otras entidades dependientes o adscritas a las formaciones políticas, puesto que, conforme a la disposición adicional séptima de la LOFPP, las Corporaciones no pueden financiar a las fundaciones ni a otras entidades vinculadas a los partidos, sometidas al mismo régimen de fiscalización y control que los partidos políticos.
22. De acuerdo con lo previsto en el artículo 14.5 de la LOFPP, no es obligatoria la integración, en las cuentas consolidadas de las formaciones políticas, de la contabilidad de su organización institucional, es decir, las cuentas de los grupos políticos.
23. Las mociones, junto con los informes de fiscalización, las memorias y notas reflejan el resultado de la función fiscalizadora conforme al primer apartado de artículo 28 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. En concreto, las mociones, de acuerdo con el apartado sexto de idéntico precepto, son elevadas por el Tribunal de Cuentas a las Cortes Generales y, en su caso, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, proponiendo las medidas a su juicio conducentes a la mejora de la gestión económico-financiera del Sector Público, a la vista de los Informes o Memorias y del resultado de los procedimientos de fiscalización.
24. En especial, la ya citada Sentencia de la Sala de Justicia n.º 18/2011; a la que se pueden añadir, entre otros, el Auto de la Sala de Justicia n.º 15/2004, de 16 de septiembre de 2004; y la Sentencia del Departamento 1.º de Enjuiciamiento n.º 2/2024, de 13 de junio de 2024.

rios sobre la naturaleza de estas dotaciones económicas o los gastos que pueden considerarse admisibles con cargo a las mismas, entre otros aspectos.

No obstante, la primera fiscalización específica sobre la materia objeto de análisis en este artículo ha sido la relativa a las actuaciones realizadas por los ayuntamientos de municipios capitales de provincia en relación con las dotaciones económicas asignadas a los grupos municipales, referida al ejercicio 2022, que fue incluida en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2023, siendo el informe aprobado por el Pleno a finales de ese año (n.º 1.554)²⁵.

Dicha fiscalización respondía a la necesidad de reforzar la gestión económico-financiera y el control sobre las asignaciones económicas a los grupos políticos locales, atendiendo a la escasa regulación y desarrollo normativo sobre la materia, así como por la existencia de los pronunciamientos previos del Tribunal de Cuentas sobre dicha cuestión, ya comentados con anterioridad.

En efecto, se trata de la primera actuación fiscalizadora específica sobre la gestión y el control de la dotación económica a los grupos por parte de las entidades locales, cuyo ámbito subjetivo recayó en los cincuenta ayuntamientos capitales de provincia, y que se llevó a cabo durante el ejercicio 2023, coincidiendo con la constitución de las nuevas Corporaciones surgidas tras las elecciones locales de 28 de mayo de dicho año y la disolución de las anteriores. Ello ofrecía la oportunidad de verificar las actuaciones de los ayuntamientos relativas a la gestión, rendición de cuentas y control de las dotaciones económicas, en relación con las cuentas justificativas a presentar al final del mandato y los remanentes existentes, en su caso.

El ámbito objetivo de la fiscalización, al ser la primera actuación fiscalizadora específica sobre la materia, se refirió a las actuaciones llevadas a cabo por los ayuntamientos en relación con tales dotaciones, siendo sus objetivos principales los siguientes: a) analizar el desarrollo normativo efectuado por las entidades locales y comprobar el grado de cumplimiento de la normativa aplicable; b) analizar los criterios de cuantificación de las dotaciones y los procedimientos de pago y reintegro; c) verificar la existencia y el adecuado funcionamiento de los procedimientos de rendición de cuentas y control; y d) examinar la observancia de la normativa sobre transparencia relacionada con la materia.

Los principales resultados obtenidos como consecuencia de los trabajos de fiscalización, además de constatar la ya mencionada carencia de una regulación legal adecuada de la materia, llaman la atención sobre el insuficiente desarrollo normativo, llevado a cabo por parte de las entidades locales, de distintos aspectos relacionados con las dotaciones económicas, que se consideran necesarios para una adecuada gestión y control de esos fondos asignados por las Corporaciones a los grupos políticos.

De esta forma, tal y como se aprecia en la siguiente infografía, la mayoría de los cincuenta ayuntamientos fiscalizados no había regulado, en su normativa interna, el destino que los

25. Disponible en el portal web del Tribunal de Cuentas (<https://www.tcu.es/repositorio/60a3d206-872e-40b1-ba2f-18f3f3d9b073/11554.pdf>), junto con el correspondiente resumen ejecutivo (https://www.tcu.es/repositorio/18e382f7-95cb-4ff1-b3dd-d8d22c77b863/NR_11554.pdf).

grupos municipales pueden dar a las dotaciones recibidas, delimitando aquellos gastos considerados admisibles, especialmente, en cuanto a la posibilidad de efectuar aportaciones a los partidos políticos por parte de los grupos.



Nota: no incluye dos ayuntamientos que no efectuaron desarrollo normativo alguno del artículo 73.3 de la LRBRL.

Apenas once de los ayuntamientos fiscalizados habían regulado, entre los destinos posibles de las dotaciones económicas, las aportaciones a aquellos partidos políticos por los que los miembros de los grupos municipales habían concurrido a las elecciones locales, nueve de ellos en sentido positivo²⁶, permitiendo su realización, y otros dos en sentido negativo, al no permitir destinar la dotación a efectuar aportaciones a los partidos políticos de procedencia. Además, otros cuatro ayuntamientos, a pesar de haber regulado en su normativa interna diferentes tipos de gastos posibles para las dotaciones a los grupos políticos, no habían previsto regulación alguna respecto a la eventual realización de aportaciones por los grupos a los partidos.

Asimismo, se advierte la ausencia generalizada, en la normativa interna de los ayuntamientos fiscalizados, de la exigencia de una sistemática rendición de cuentas por parte de los grupos, sin necesidad de que lo solicite el Pleno de la Corporación, así como del sometimiento de aquellas al control de la Intervención local.

Existen deficiencias también en cuanto a la cuantificación de las dotaciones económicas a los grupos, que se realizaba de manera discrecional por los ayuntamientos, sin atender a criterios objetivos y sin tener en cuenta los costes incurridos por los grupos en su funcionamiento ordinario.

26. En cuatro de los cuales se preveían distintos límites porcentuales a dichas aportaciones, que oscilaban entre el 75 % y el 35 % de los fondos que recibían en concepto de dotaciones; en otros cuatro, no se establecían límites a la cuantía de dichas aportaciones de los grupos a favor de los partidos; y, en un caso, se permitía expresamente transferir la totalidad de la dotación a los partidos políticos.

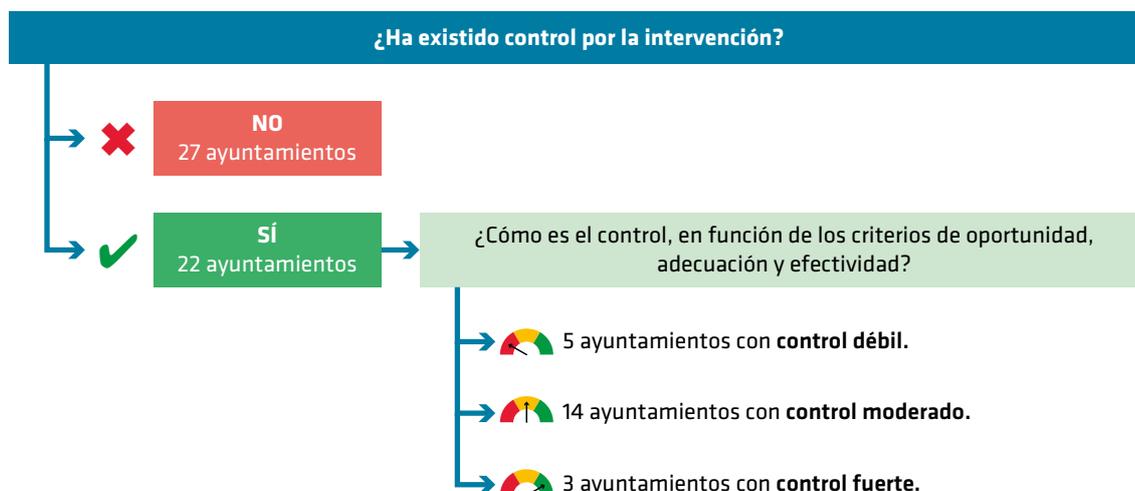
Asimismo, se aprecian diferencias significativas en las cuantías anuales de las dotaciones asignadas por los ayuntamientos fiscalizados, incluso en aquellos que presentan similar número de miembros electos, en función del tramo de población del municipio, tal y como se observa en el siguiente cuadro.

TRAMO DE POBLACIÓN (N.º DE HABITANTES)	AYUNTAMIENTOS (NÚMERO)	CONCEJALES (NÚMERO)	EJERCICIO 2022 (EUROS)	
			MÍNIMA	MÁXIMA
Más de 1.000.000	2	41 a 57	567.765	2.473.796
De 500.001 a 1.000.000	4	31 a 33	179.795	1.107.488
De 300.001 a 500.000	5	29	45.312	505.794
De 100.001 a 300.000	23	27	21.684	632.922
De 50.001 a 100.000	12	25	16.000	251.714
De 20.000 a 50.000	2	21	24.720	85.500

Nota: No incluye dos ayuntamientos que no asignaron dotaciones económicas en 2022.

También destaca, entre los resultados del Informe, que en un significativo número de entidades fiscalizadas no se producía la debida separación entre los grupos municipales y las formaciones políticas a las que pertenecen sus integrantes. En particular, por la existencia de ayuntamientos en los que algunos de los grupos institucionales compartían cuentas bancarias o NIF con sus respectivas formaciones políticas.

Además, se observó que, en más de la mitad de los ayuntamientos, no se exigía a los grupos municipales la rendición de sus cuentas, ni se llevaron a cabo actuaciones de control por parte de la Intervención local, lo cual es bastante significativo. Y en la mayoría de los restantes ayuntamientos, que sí sometieron las cuentas de los grupos políticos al control de la Intervención, la calidad del control efectuado fue calificada por el Tribunal de Cuentas como moderada o débil, con arreglo a los parámetros de oportunidad, adecuación y efectividad del control. La infografía inferior permite visualizar claramente la insuficiencia y poca fortaleza del control existente en los ayuntamientos fiscalizados, todos ellos de municipios capitales de provincia.



Nota: No incluye uno de los cincuenta ayuntamientos fiscalizados, que no asignó dotaciones a los grupos políticos municipales en todo el periodo 2019-2023.

El informe refleja también cómo los ayuntamientos fiscalizados, conforme a lo previsto en el artículo 27 del ROF, sufragaron a sus grupos políticos, con cargo a los presupuestos municipales, otros gastos, por importes elevados, correspondientes al uso de locales y de otros medios, materiales y personales, destacando por volumen los gastos de personal de la Corporación, principalmente de carácter eventual, que prestaba sus servicios a los grupos.

En cuanto a la transparencia de la información sobre el empleo de estos fondos públicos, la mayoría de los ayuntamientos fiscalizados publicaban la información sobre las dotaciones económicas a los grupos municipales en sus páginas web o portales de transparencia, si bien muchos de ellos no lo hacían en la BDNS.

Por último, de las recomendaciones²⁷ realizadas en el informe, tres de ellas se encuentran dirigidas al Gobierno, entre las que cabe destacar una recomendación general instando a que aquel «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 económica-financiera de los grupos; el contenido de las cuentas justificativas; y los procedimientos de rendición de cuentas y de control».

También se recomienda al Gobierno promover que, en la legislación en materia de transparencia de la información pública, se establezca expresamente la obligación de que las entidades locales publiquen la información²⁸ sobre las dotaciones económicas a los grupos políticos; y que, por último, ejercite la previsión normativa contenida en el artículo 73.3 de la LRBRL de que, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) de cada año, se establezcan límites²⁹ o cuantías máximas de los importes que pueden poner los ayuntamientos a disposición de los grupos políticos, y que dicho límite se extienda al resto de los gastos soportados directamente por las entidades locales, con cargo a su presupuesto.

Con carácter simultáneo a esta fiscalización, y con un ámbito objetivo, temporal y alcance similar, si bien dirigido a los ayuntamientos de los municipios de la Comunidad Valenciana con población de entre 20.000 y 50.000 habitantes, la Sindicatura de Comptes de la Comu-

27. El informe recoge diversas recomendaciones dirigidas a los ayuntamientos y al Gobierno, con la finalidad de mejorar la regulación y reforzar la gestión y control de las dotaciones económicas asignadas a los grupos políticos.

28. En concreto, el informe recomienda establecer la obligación de que las entidades locales publiquen información sobre las cuantías asignadas a los grupos, así como otros gastos correspondientes a medios, personales y materiales, puestos a su disposición con cargo al presupuesto municipal; las cuentas justificativas de los grupos y los informes de la Intervención local sobre dichas cuentas.

29. Ninguna LPGE ha fijado hasta la fecha límites a las dotaciones económicas a los grupos, pese a que dicha previsión fue recogida desde la introducción del apartado 3 del artículo 73 de la LRBRL, a través de la modificación introducida por la Ley 11/1999, de 21 de abril.

nitat Valenciana³⁰ llevó a cabo la fiscalización del control que ejercen dichos ayuntamientos sobre las aportaciones a sus grupos políticos, aprobándose el correspondiente informe de fiscalización por el Consell de la Sindicatura el 13 de marzo de 2024.

Dicha fiscalización ha puesto de manifiesto determinadas deficiencias e incumplimientos en línea con los identificados por el Tribunal de Cuentas, al igual que ofrece una serie de recomendaciones para mejorar la gestión y el control que ejercen las entidades fiscalizadas sobre las citadas aportaciones, similares a las propuestas por el Tribunal.

Por último, teniendo en cuenta el interés de la materia, en el Programa anual de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas se ha incluido la elaboración de una *Moción relativa a la modificación del régimen jurídico de las dotaciones económicas asignadas por las entidades locales a los grupos políticos*, que tiene como causa principal las significativas carencias e insuficiencias detectadas en el régimen jurídico aplicable a las dotaciones económicas identificadas, entre otros, en el informe n.º 1.554, expuesto anteriormente.

4. Resoluciones de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre los informes y mociones remitidos por el Tribunal de Cuentas relacionados con la materia objeto de estudio

Una vez que el Pleno del Tribunal de Cuentas aprueba y remite los informes y mociones aprobados a las Cortes Generales, la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas los analiza, adoptando, en su caso, resoluciones sobre los mismos dirigidas, generalmente, al Gobierno, a las Administraciones Públicas, a los sujetos fiscalizados o, incluso, al propio Tribunal.

En el caso de los sucesivos informes relativos a las cuentas anuales de los partidos políticos, se observa, en cuanto a las «aportaciones de los grupos políticos a los partidos políticos», que el criterio del Tribunal de Cuentas ha permanecido prácticamente invariable en sus recomendaciones. En concreto, el Tribunal reitera en su último informe relativo a las cuentas anuales de las formaciones políticas del ejercicio 2020, una recomendación muy similar a la contenida en sus informes anteriores: «Se estima conveniente que la legislación aplicable a los grupos institucionales —los respectivos reglamentos y el artículo

30. Con anterioridad, otros Órganos de Control Externo autonómicos ya habían abordado esta materia con distinto alcance, pronunciándose en sentido similar. Entre otros, la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de los grupos políticos de la Asamblea madrileña, en su informe de fiscalización de la aplicación de las subvenciones que la Asamblea de Madrid asignó a los grupos parlamentarios correspondientes a los ejercicios 2015-2017, aprobado el 24 de julio de 2019; y la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, en sus informes sobre el control interno de determinados ayuntamientos, como el informe sobre el control interno de los Ayuntamientos de Laviana, Lena, Salas y Villayón, ejercicio 2016, aprobado el 30 de octubre de 2018.

73.3 de la LRBRL— establezca las condiciones y requisitos con las que aquellos puedan efectuar aportaciones a los partidos políticos, como prevé el artículo 2.1.e) de la LOFPP, y que deberían responder, en todo caso, a la finalidad de la dotación económica que se les asigna, estando, por lo tanto, vinculadas dichas aportaciones al cumplimiento de las funciones que los grupos institucionales tienen atribuidas. A este respecto, se sugiere que las relaciones de colaboración entre las formaciones políticas y sus grupos institucionales se formalicen mediante acuerdos [...]. Además, considera aconsejable «que la LOFPP definiere claramente lo que haya de entenderse por los conceptos de aportaciones y de donaciones, y sus elementos definatorios distintivos [...]».

Por su parte, la Comisión Mixta, en sus resoluciones correspondientes a tales informes sobre las cuentas anuales de los partidos políticos, ha asumido dicha recomendación solo en cuanto a la parte relativa a la necesidad de regular la definición del concepto de las aportaciones a los partidos y, así, ha instado al Gobierno a «definir con precisión el concepto de las aportaciones», junto con el de las donaciones, en la LOFPP, y «sus elementos definatorios distintivos»³¹.

En cuanto a la resolución correspondiente al informe n.º 1.554³², la Comisión Mixta acordó «asumir el contenido y las conclusiones comprendidas en dicho informe» instando al Gobierno a adoptar una serie de acciones. No obstante, si bien las cuatro primeras aparecen alineadas con las recomendaciones realizadas en dicho informe, en el caso de la última de ellas, no solo se aparta del criterio del Tribunal de Cuentas, aprobado en el informe, sino que entra en contradicción con todas las anteriores, así como con los principios de rendición de cuentas y transparencia, que se pretenden reforzar, al señalar la resolución de la Comisión Mixta que tales aportaciones «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».

En el gráfico inferior se muestra la correspondencia entre varias de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, contenidas en su informe n.º 1.554, y las resoluciones adoptadas por la Comisión Mixta, en relación con dicho informe, dirigidas al Gobierno, incluyendo la discrepancia señalada.

31. Resolución de 22 de octubre de 2024, aprobada por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el *Informe de fiscalización de las cuentas anuales de los partidos políticos, ejercicio 2020*.

32. Resolución de 22 de octubre de 2024, aprobada por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, 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*.



TRIBUNAL DE CUENTAS



CORTES GENERALES

TRIBUNAL DE CUENTAS		COMISIÓN MIXTA RELACIONES CON EL TCU
INFORME N.º 1.554		RESOLUCIÓN DE 22/10/2024
<p>RECOMENDACIONES AL GOBIERNO</p> <p>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, entre otros, los aspectos relativos al destino de los fondos asignados, como los gastos admisibles, incluyendo la eventual realización de aportaciones a las 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.</p>	→	<p>PROPUESTAS AL GOBIERNO</p> <p>Promover las acciones necesarias para 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.</p> <p>Implementar medidas efectivas que promuevan la transparencia y el control en la asignación de dotaciones económicas a los grupos municipales, asegurando que se establezcan normativas claras que regulen el destino y uso de dichos fondos.</p>
<p>RECOMENDACIONES A LOS AYUNTAMIENTOS</p> <p>Que prevean, en su normativa interna, que los grupos rindan sistemáticamente sus cuentas al Pleno, sin necesidad de que este lo pida, y el sometimiento de las mismas al control financiero por parte de la Intervención, sin limitaciones a su ejercicio.</p>	→	<p>Promover la obligación de que todas las entidades rindan cuentas de manera sistemática, sin necesidad de requerimientos previos, y asegurar que la asignación de recursos se realice de acuerdo con las normativas vigentes, favoreciendo así una gestión más responsable y eficiente de los fondos públicos y actividades, garantizando el uso adecuado de subvenciones públicas.</p> <p>Implementar medidas que garanticen una mayor transparencia y rendición de cuentas en la gestión de los recursos públicos [...], así como el establecimiento de mecanismos claros para la fiscalización y control de las cuentas de los grupos municipales.</p>
<p>Que aquellos ayuntamientos cuya normativa interna permita destinar la dotación económica de los grupos municipales a la realización de aportaciones a sus respectivos partidos políticos, establezcan limitaciones en la cuantía de las mismas y exijan su justificación mediante los correspondientes convenios que disciplinen las relaciones de colaboración entre los grupos y las formaciones políticas y los justificantes acreditativos de los gastos incluidos con cargo a dichas aportaciones que repercutan en el funcionamiento del grupo.</p>	↔	<p>Modificar la LOFPP y la LRBRL para asegurar la financiación de los partidos políticos, en el sentido de que las aportaciones que realizan los grupos a los partidos políticos no son subvenciones finalistas y, por tanto, los gastos a los que los partidos destinan esas aportaciones no tienen por qué ser justificados ante los Ayuntamientos para que estos autoricen su libranza.</p>

Por último, en cuanto a la *Moción relativa a la financiación, la actividad económico-financiera y el control de las formaciones políticas* (n.º 1.445), aprobada en 2021, cabe destacar que la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas no adoptó propuesta de resolución alguna sobre la misma, limitándose a enviarla para su publicación oficial en el Boletín Oficial del Estado³³; mientras que, respecto a la *Moción sobre*

33. BOE núm. 131, de 2 de junio de 2023.

la necesidad de adaptar la regulación de la LTAIBG al marco institucional de las entidades locales (n.º 1.501), aprobada el 21 de diciembre de 2022, hasta la fecha no ha sido objeto de debate y votación de resoluciones por parte de dicha Comisión.

5. Modificación exprés del artículo 73.3 de la LRBRL

En el marco de la reflexión sobre la regulación de las dotaciones económicas a los grupos políticos locales, contenida en el artículo 73.3 de la LRBRL, es preciso hacer referencia a una reciente modificación legislativa, precisamente en relación con las aportaciones a los partidos políticos.

La propuesta de modificación de la normativa estatal referida a las aportaciones económicas de los grupos políticos locales a los partidos políticos, instada al Gobierno por las mencionadas resoluciones Comisión Mixta, ha tenido finalmente reflejo en la modificación del quinto párrafo del artículo 73.3 de la LRBRL, que se ha llevado a cabo, como ya se adelantó, mediante la disposición final séptima, número uno, de la LOESPJ, con entrada en vigor, en este aspecto, a partir del 3 de abril de 2025.

La nueva redacción de dicho párrafo es la siguiente:

«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»³⁴.

Como se observa, la nueva redacción legal no sigue exactamente la literalidad de la propuesta concreta de la Comisión Mixta, en su resolución relativa al informe n.º 1.554, pero introduce en la LRBRL, por primera vez, una mención a las aportaciones de los grupos a los partidos (si bien sin llegar a definir su naturaleza, como reclaman el Tribunal de Cuentas y la propia Comisión Mixta³⁵), para exonerarlas de ser objeto del registro contable específico previsto para las dotaciones a los grupos.

Esta nueva regulación, lejos de aportar seguridad jurídica que facilite la toma de decisiones y el ejercicio del control sobre el uso de los fondos públicos, añade más confusión a la ya existente, dejando sin resolver otros aspectos que no aborda expresamente.

Así, tras la reforma, se sigue dejando al arbitrio del Pleno de la Corporación la exigencia de rendición de cuentas por parte de los grupos, con lo que no apuesta por reforzar los controles y la transparencia del uso de estos fondos públicos, y abre brechas en los consensos existentes sobre la naturaleza jurídica, como subvenciones públicas destinadas a su funcio-

34. Recordamos la antigua redacción: «Los grupos políticos deberán llevar con 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 éste lo pida».

35. No se hace tampoco eco de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas y la sugerencia realizada por la Comisión Mixta al Gobierno, en relación con los informes de fiscalización de las cuentas anuales de los partidos políticos, comentada anteriormente, de definir con precisión la figura de las aportaciones, ya que la modificación legal realizada no entra en ese detalle.

namiento ordinario, de las dotaciones económicas a los grupos políticos locales. Sorprendentemente, la mencionada reforma del artículo 73.3 de la LRBRL aborda un único aspecto, el relativo a las aportaciones, de todos aquellos considerados necesarios para dar estabilidad y certidumbre jurídica a esta materia, a los que se ha hecho referencia anteriormente.

Por otra parte, dicha modificación legal introduce una distorsión, al prever que sea la decisión de cada grupo político, en cada ejercicio, la que determine qué parte de la dotación económica debe ser objeto de contabilización, la que el grupo se reserve para sí, lo que impide establecer una adecuada correlación entre la dotación económica y los gastos de funcionamiento del grupo, a los que deben destinarse tales dotaciones.

Además, se advierte cómo los grupos políticos locales (y, por ende, los partidos políticos a los que se destinan esas aportaciones) son los mayores favorecidos con la modificación legislativa realizada, ya que evitan tener que llevar una contabilidad específica por la parte de la dotación destinada a realizar aportaciones a los partidos, lo que puede repercutir negativamente a la hora de justificar y controlar la correcta aplicación de dicha parte de la dotación.

Por último, la técnica legislativa utilizada para la reforma, a través de una disposición final de una ley orgánica que trata sobre otra materia diferente, no es un ejemplo de buena práctica, pues no facilita la coherencia del ordenamiento jurídico, ni garantiza la transparencia y calidad de la legislación. La falta de coherencia temática, sin que en la exposición de motivos de la ley orgánica aprobada se aclare la conexión material con la reforma de la LRBRL, añade más inseguridad jurídica, al poder ser recurrida y, por tanto, ser susceptible de declaración de inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional.

6. Conclusiones

Las dotaciones económicas a los grupos institucionales locales, análogas a las previstas para los grupos parlamentarios de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas autonómicas, adolecen de una escasa e insuficiente regulación legal, consistente fundamentalmente en el apartado 3 del artículo 73 de la LRBRL, introducido en el año 1999.

Entre las cuestiones en las que se pone de manifiesto una deficiente regulación, cabe destacar las relativas a la definición de las dotaciones económicas como auténticas subvenciones públicas, destinadas a financiar el funcionamiento de sus destinatarios, los grupos políticos locales, así como otros aspectos relevantes derivados de dicha naturaleza, como los relacionados con su justificación, la adecuada rendición de cuentas, su sometimiento al control por parte de un órgano especializado, como es la Intervención local, y la transparencia de la información correspondiente a dichas dotaciones.

En cuanto a los posibles destinos de las dotaciones económicas, tampoco se encuentra adecuadamente regulada la figura de las aportaciones de los grupos institucionales a sus respectivos partidos políticos, previstas en la LOFPP, incluso tras la reciente modificación del artículo 73.3 de la LRBRL, que se limita a señalar que la dotación correspondiente a tales aportaciones no será objeto de contabilidad específica, impidiendo establecer una correla-

ción entre los ingresos contabilizados por los grupos y los gastos de funcionamiento, por la parte que se refiere a los servicios que los partidos deben prestarles por dichas aportaciones.

El Tribunal de Cuentas se ha pronunciado, en diversas ocasiones, acerca de estas dotaciones económicas, en especial, en su informe sobre las actuaciones de los ayuntamientos de municipios capitales de provincia en relación con dichas dotaciones, en el que llamó la atención acerca de la necesidad de modificar la regulación de esta materia y de establecer adecuados mecanismos de rendición de cuentas, justificación y control efectivo de las dotaciones.

En particular, el Tribunal ha destacado que más de la mitad de los cincuenta ayuntamientos fiscalizados en el mencionado informe no habían realizado control alguno sobre las dotaciones asignadas a sus grupos políticos municipales y, en el resto de Corporaciones, se llevaba a cabo una labor de control que se puede calificar como débil o moderada, en función de los criterios de oportunidad, adecuación y efectividad del control. Esta situación es especialmente dramática en el contexto en el que se produce, esto es, en ayuntamientos de municipios capitales de provincia, en los que cabría esperar un mayor rigor en el control de los fondos públicos.

La necesidad de garantizar el buen uso y la transparencia de los fondos públicos exigen abordar, por un lado, una significativa reforma del régimen jurídico de las dotaciones económicas asignadas a los grupos políticos locales; y, por lo que respecta a las entidades locales, adoptar medidas efectivas dirigidas a asegurar la rendición de cuentas por parte de los grupos institucionales, la justificación de la correcta aplicación de las dotaciones a sus gastos de funcionamiento y el control efectivo sobre dichas dotaciones por parte de los órganos de Intervención local.

Bibliografía

Pascual García, J. (2016). «Régimen jurídico de las subvenciones públicas», Agencia estatal *Boletín Oficial del Estado*.

Alonso Higuera, C. (2015). «Los grupos políticos municipales», *Cuadernos de Derecho Local*, QDL37, pp. 125-180

Fernández García, J. F. (2018). «Los grupos políticos y su financiación», *Revista de Administración Pública*, 205, pp. 291-338. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.205.10>

Fernández Ramos, S. (2023). «La transparencia de las aportaciones financieras a los grupos

políticos locales», *Revista Española de Transparencia*, n.º 16, pp. 121-143. DOI: <https://doi.org/10.51915/ret.282>

Ortega Jiménez, P. (2022). «Las asignaciones a grupos políticos municipales: la necesidad de su regulación en el marco del compromiso con la integridad de las administraciones públicas», *Revista Estudios Locales*, n.º 259.

Olea Romacho, A.R. y Redondo del Pozo, M.ª T. (2022). «Régimen jurídico-económico y contable de las dotaciones económicas a los grupos políticos locales», Serie *Claves del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local.