



Artículos Originales || Recibido: 11/10/2025 || Aceptado: 04/12/2025

Las dotaciones económicas a los grupos municipales

Financial Allocations to Municipal Groups

Álvaro González-Juliana Muñoz  0000-0001-5048-5710

Profesor de Derecho Administrativo, Universidad de Extremadura, España.

agonzalezjuliana@unex.es

Resumen

El artículo analiza el régimen jurídico de las dotaciones económicas a los grupos municipales, poniendo de relieve la insuficiente regulación, en especial, en lo referente al destino que puede darse a los fondos públicos y al control que sobre esta subvención ejerce el Pleno de la Corporación. El trabajo incorpora algunas propuestas para mejorar la rendición de cuentas de estas subvenciones.

Palabras clave: grupos políticos; financiación; subvenciones; transparencia.

Abstract

The article analyzes the legal framework governing financial allocations to municipal political groups, highlighting the insufficient regulation, particularly regarding the permitted use of public funds and the oversight exercised by the Plenary of the Municipal Corporation. The paper includes several proposals aimed at improving the accountability of these subsidies.

Keywords: European olitical groups; funding; grants; transparency.

Sumario

1. Introducción
2. La naturaleza de subvención de la dotación económica a los grupos municipales
3. El régimen jurídico de las subvenciones a los grupos municipales
 - 3.1. El carácter potestativo y las cuantías de la subvención
 - 3.2. El destino de los fondos
 - 3.3. Las aportaciones a los partidos políticos
 - 3.4. El control de la subvención: la contabilidad específica
4. La transparencia de las subvenciones a los grupos municipales
 - 4.1. Publicidad activa
 - 4.2. Derecho de acceso a la información
5. A modo de reflexión final
6. Bibliografía y otras fuentes

I. Introducción

Pese a su relevancia para la democracia local y su importancia económica –superior a los 13 millones de euros para el conjunto de las corporaciones capitales de provincia en 2022–¹, las dotaciones económicas a los grupos municipales adolecen de una regulación insuficiente, en especial, en lo referente al destino que puede darse a los fondos públicos y al control que sobre esta subvención ejerce el Pleno de la Corporación. La regulación principal de estas dotaciones económicas se contiene en el artículo 73.3 de la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL) que se complementa con el desarrollo normativo efectuado por los ayuntamientos, generalmente a través del Reglamento Orgánico Municipal (ROM) de cada Corporación –si bien, en la mayoría de los casos, estos se limitan a una mera reproducción del artículo 73.3 LBRL–. Como ha señalado el Tribunal de Cuentas, aunque el ROM constituye el instrumento normativo que se considera más idóneo para regular los aspectos esenciales de las dotaciones económicas a los grupos municipales, la mayoría de los ayuntamientos ha completado este régimen mediante acuerdos singulares del Pleno de la Corporación o a través de las Bases de ejecución de los presupuestos, cuya vigencia se limita al ejercicio presupuestario anual².

La realidad ha puesto de manifiesto que en muchos ayuntamientos no se realiza control alguno sobre estas subvenciones y que los grupos municipales transfieren una parte significativa de la subvención a los partidos políticos de los que proceden. Esta posibilidad, prevista en el artículo 2.1 de la Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos (LOFPP)³, ha sido, sin embargo, objeto de crítica tanto por la doctrina como por el Tribunal de Cuentas, que en varios de sus informes de fiscalización ha recomendado que las relaciones entre los grupos políticos y sus formaciones políticas de origen se formalicen mediante acuerdos en los que se detallen los servicios que el partido político se compromete a prestar a cada grupo político, acompañados de una valoración económica de los mismos.

En particular, 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 del ejercicio 2022 –publicado a finales de 2023– el Tribunal de Cuentas recomendó al Gobierno que ejerciese su iniciativa legislativa para promover que, en la normativa básica sobre el régimen local, se estableciese con mayor nivel de detalle la regulación sobre las dotaciones económicas a los grupos políticos, incluyendo, entre otros aspectos, el destino que debe darse a los fondos asignados.

1. Tribunal de Cuentas, *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*.

2. Las referencias a las Bases de ejecución del presupuesto municipal contenidas en este trabajo se refieren, salvo que se indique expresamente lo contrario, al ejercicio 2025.

3. Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.

Pues bien, lejos de atender las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, el legislador ha reformado el artículo 73.3 LBRL mediante la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. En su nueva redacción, se establece que las aportaciones que los grupos políticos destinen a los partidos políticos no serán objeto de contabilidad específica, salvo las cantidades que, en su caso, pueda reservarse el grupo municipal, que deberán ponerse a disposición del Pleno de la Corporación siempre que este lo solicite. Esta modificación, como se analizará a lo largo de este artículo, restringe tanto el control que corresponde a la propia Corporación como el que puede ejercer la ciudadanía al amparo de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG)⁴.

2. La naturaleza de subvención de la dotación económica a los grupos municipales

La LBRL establece que, a los efectos de su actuación corporativa, los miembros de las corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, con excepción de 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, que tendrán la consideración de miembros no adscritos.

Así, para el Tribunal Constitucional, la integración de los concejales en los grupos políticos constituye un «derecho-deber» cuya finalidad es la organización grupal del trabajo corporativo⁵. En efecto, los grupos políticos –como ha señalado el Tribunal Supremo– son un elemento organizativo de la estructura de los órganos de gobierno del municipio, y se configuran como una vía esencial para que los representantes populares que forman parte de las respectivas corporaciones participen en su actividad democrática⁶.

A este respecto, para facilitar el funcionamiento de los grupos políticos, el artículo 73.3 LBRL establece que el Pleno de la Corporación, con cargo a sus presupuestos, podrá asignar una dotación económica a los grupos municipales 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.

4. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

5. STC 30/1993, de 15 de enero (ECLI:ES:TC:1993:30).

6. STS 8 de febrero de 1994 (ECLI:ES:TS:1994:12769).

Esta dotación económica se complementa con otras ayudas materiales y personales que, con anterioridad a la LBRL, ya preveía el artículo 27 del ROF⁷. Este precepto establece que, en la medida de lo posible, las corporaciones pondrán a disposición de los grupos políticos un despacho o local donde puedan reunirse de forma independiente y recibir a los ciudadanos, así como una infraestructura mínima de medios materiales y personales.

En efecto, generalmente los Ayuntamientos ponen a disposición de los grupos municipales medios materiales y capital humano de la Corporación, que se concreta en un local generalmente equipado con medios informáticos, telefónicos, reprográficos, servicio de limpieza, en el suministro de materiales no inventariables en igualdad de condiciones que el resto de las oficinas municipales y en la disposición de personal eventual de apoyo a las tareas administrativas de los grupos en número proporcional al de concejales⁸.

Pues bien, la regulación de la dotación económica que realiza el artículo 73.3 LBRL es escasa, especialmente en lo relativo al destino que puede darse a los fondos públicos y a su correspondiente control por parte del Pleno de la Corporación.

Debe decirse, en primer lugar, que el artículo 73.3 LBRL alude a «dotación económica», eludiendo la referencia a la figura de la subvención como sí reflejan los artículos 28 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 32 del Reglamento del Senado. La comparación con la regulación de las subvenciones a los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados y del Senado es obligada, en la medida en que la exposición de motivos de la Ley 11/1999, de 21 de abril⁹ –que introdujo el apartado 3 del artículo 73 LBRL– reconocía que este nuevo precepto seguía una «regulación similar» a la que se contempla en el Reglamento del Congreso de los Diputados.

Por otra parte, el artículo 4.d) de la Ley General de Subvenciones (LGS)¹⁰ excluye del ámbito de aplicación de dicha norma a las subvenciones a los grupos políticos de las corporaciones locales, al disponer de una regulación específica. Así, la LGS considera que las dotaciones económicas que reciben los grupos municipales son verdaderas subvenciones y, por ello, no se incluyen entre los supuestos que no tienen carácter de subvenciones, a los que hace referencia el artículo 2.4 LGS, sino entre los casos de determinadas subvenciones que, por disponer de una regulación específicas, permanecen fuera del ámbito de aplicación de la LGS.

7. 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).

8. Véase, a título de ejemplo, artículo 10.3 ROM del Ayuntamiento de Burgos; artículo 24 ROM del Ayuntamiento de Cádiz; artículo 52 ROM del Ayuntamiento de Guadalajara; artículo 51 ROM del Ayuntamiento de Huesca; o artículo 37 ROM del Ayuntamiento de Salamanca.

9. Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas.

10. Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

El reconocimiento del carácter de subvención de estas ayudas económicas abre la puerta a una aplicación analógica de la LGS en aquellos aspectos esenciales que no están regulados por el artículo 73.3 LBRL y por las normativas locales, al contener esta norma los principios generales del derecho administrativo comunes a todas las ayudas públicas. De hecho, la disposición adicional segunda de la LOFPP establece que, en lo no regulado por la LOFPP en materia de subvenciones, será de aplicación lo previsto en la LGS.

En definitiva, las dotaciones económicas de los grupos municipales son auténticas subvenciones al concurrir las notas características de la subvención que recoge el artículo 2.1 LGS, como reconoce la doctrina¹¹, el Tribunal de Cuentas¹² y la normativa local de varios ayuntamientos¹³.

Reconocida la naturaleza de subvención de las asignaciones económicas que reciben los grupos municipales lo que procede ahora es analizar el régimen jurídico de estas ayudas a lo que dedicamos el siguiente epígrafe.

3. El régimen jurídico de las subvenciones a los grupos municipales

3.1. El carácter potestativo y las cuantías de la subvención

El artículo 73.3 LBRL establece, en primer lugar, que el Pleno de la Corporación «podrá» asignar a los grupos municipales una dotación económica, de lo que se deduce con claridad que la subvención a los grupos municipales tiene un carácter potestativo, a diferencia de las subvenciones que reciben los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados y del Senado, que tienen un carácter preceptivo¹⁴. De hecho, varios ayuntamientos no conceden subvenciones a los grupos municipales¹⁵.

11. Pascual García, José; Rodríguez Castaño, Antonio Ramón; Valero Escribano, José Ignacio, *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2025, p. 58; Bueno Armijo, Antonio, *El concepto de subvención en el ordenamiento jurídico español*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 119.

12. Véase la Sentencia 18/2011, de 19 de diciembre, de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas.

13. Véase, a título de ejemplo, el artículo 1.1 del Reglamento regulador de las asignaciones económicas a los grupos políticos municipales del Ayuntamiento de Teruel, o el artículo 40.1 ROM del Ayuntamiento de Zamora.

14. Así lo establece el artículo 28 del Reglamento del Congreso de los Diputados [«El Congreso pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios, locales y medios materiales suficientes y les asignará, con cargo a su Presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable (...)»], y el artículo 32 del Reglamento del Senado [«El Senado facilitará a los Grupos parlamentarios una subvención (...)»]. Los Reglamentos de los parlamentos autonómicos también establecen el carácter preceptivo de las subvenciones a los grupos parlamentarios. Véase, a título de ejemplo, el artículo 40.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura.

15. Tal es el caso, por ejemplo, del Ayuntamiento de Murcia, que entre los años 2019 y 2023 no concedió subvenciones a los grupos políticos, o del Ayuntamiento de León, que tampoco lo hizo en el año 2022. Véase Tribunal de Cuentas, *Informe de fiscalización*, op. cit. p. 37.

Por otra parte, el artículo 73.3 LBRL dispone que la subvención a los grupos políticos debe 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 Leyes de Presupuestos Generales del Estado. El precepto no concreta cómo debe llevarse a cabo la distribución de la subvención entre los dos componentes –el fijo y el variable– lo que da lugar a que en los diferentes ayuntamientos el porcentaje entre uno y otro componente varíe significativamente.

Así, en algunas corporaciones locales el componente variable adquiere un mayor peso respecto del componente fijo¹⁶, llegando incluso a representar prácticamente la totalidad de la subvención¹⁷, mientras que en otros ayuntamientos se opta por asignar una mayor proporción al componente fijo¹⁸. Pese a esta diversidad, y según recoge el Tribunal de Cuentas¹⁹, el componente fijo representa, en media ponderada, el 36 % de la dotación económica global, mientras que el 64 % restante corresponde al componente variable²⁰.

De otra parte, el artículo 73.3 LBRL establece que el Pleno de la corporación debe asignar la subvención a los grupos políticos respetando los límites establecidos por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. No obstante, como señala el Tribunal de Cuentas, hasta la fecha dichos límites no se han concretado en las distintas Leyes anuales de Presupuestos, lo que implica que cada Corporación goza de un amplio margen de discrecionalidad para fijar el importe de las subvenciones que concede a sus grupos municipales²¹.

En cambio, algunas corporaciones sí que han establecido límites cuantitativos a las subvenciones a sus grupos municipales, ya sea fijando un límite máximo a la dotación económica global anual destinada al conjunto de los grupos mediante un porcentaje del presupuesto de cada ejercicio²², o bien determinando que la asignación anual a los grupos municipales no puede exceder las retribuciones brutas de un concejal en régimen de dedicación exclusiva²³.

16. Como es el caso, por ejemplo, del Ayuntamiento de Badajoz. Véase la base 41 bis de las Bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Badajoz.

17. Como ocurre, destacadamente, en el Ayuntamiento de Granada, en el que el componente fijo es de 1 € mensual por grupo político, frente a los 1.100 € mensuales por cada miembro del grupo municipal. Véase la base 24ª de las Bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Granada.

18. Como es el caso, por ejemplo, del Ayuntamiento de Cáceres (artículo 36 de las Bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Cáceres del año 2024).

19. Véase Tribunal de Cuentas, *Informe de fiscalización*, op. cit. anexo 6.

20. En esta media se encuentra, por ejemplo, el Ayuntamiento de Salamanca, que distribuye un tercio de la dotación económica en el componente fijo y el resto en el componente variable (artículo 37.2 ROM del Ayuntamiento de Salamanca).

21. Véase Tribunal de Cuentas, *Informe de fiscalización*, op. cit. p. 25.

22. Artículo 28.2 ROM del Ayuntamiento de Valladolid.

23. Artículo 55 ROM del Ayuntamiento de Palencia.

En todo caso, estos límites no atienden al coste real del funcionamiento del grupo político, que es la actividad a cuya satisfacción está dirigida la subvención. En este sentido, el Tribunal de Cuentas ha constatado que, por lo general, la asignación económica anual no refleja los costes reales del funcionamiento de los grupos municipales. Así, en todos los ayuntamientos de los municipios capitales de provincia –que son los fiscalizados por el Tribunal de Cuentas– dicha asignación se determina de forma global y a tanto alzado, ya sea por grupo y concejal o tomando como referencia el importe de ejercicios anteriores, con la respectiva actualización en su caso. Esto es, las asignaciones no se basan en estudios específicos que consideren los costes reales de las actividades desarrolladas²⁴.

Sin embargo, algunas corporaciones establecen en su normativa que el importe de la asignación global no podrá superar el coste estimado de la actividad de los grupos municipales en el desempeño de sus funciones²⁵.

Esta falta de previsión generalizada resulta relevante, ya que, como se ha señalado, la dotación económica tiene naturaleza de subvención. Y aunque la LGS no sea directamente aplicable, uno de los principios que establece dicha norma es el de la no rentabilidad de la subvención²⁶, en virtud del cual, si la cuantía concedida supera el coste de la actividad subvencionada, procede el reintegro del exceso²⁷. En todo caso, parece claro que la falta de determinación del destino de los fondos públicos y la ausencia de unos gastos subvencionables en la LBRL dificulta la cuantificación del coste del funcionamiento del grupo político.

3.2. El destino de los fondos

La exposición de motivos de la Ley 11/1999, de 21 de abril, a la que ya se ha hecho referencia, señala con claridad que la finalidad de la subvención a los grupos municipales es garantizar su funcionamiento, de forma similar a las subvenciones que para los grupos parlamentarios prevén los Reglamentos del Congreso y del Senado. Con relación a estas subvenciones, el Tribunal Constitucional, sostuvo hace ya algunos años que su finalidad «no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los grupos en que los diputados, por imperativo legal, han de integrarse de los recursos económicos necesarios»²⁸. Por su parte, el

24. Véase Tribunal de Cuentas, *Informe de fiscalización*, op. cit. p. 26.

25. Véase artículo 41.4 ROM del Ayuntamiento de Zamora.

26. Véase artículo 19.3 LGS.

27. Véase artículo 37.3 LGS.

28. STC 214/1990, de 20 de diciembre (ECLI:ES:TC:1990:214).

Tribunal de Cuentas –refiriéndose en concreto a los grupos municipales– ha reafirmado esta finalidad²⁹.

Sin embargo, la LBRL no establece qué clases de gastos están relacionados con el funcionamiento de los grupos municipales. Es decir, no existe una definición de gastos subvencionables. No obstante, el artículo 73.3 LBRL establece dos prohibiciones relativas al destino de los fondos: estos 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.

Junto con estas dos prohibiciones, el artículo 73.3 LBRL, tras su última reforma, reconoce expresamente la posibilidad de que los grupos municipales realicen aportaciones a los partidos políticos. Volveremos sobre esta cuestión más adelante.

3.2.1 Prohibición del pago de remuneraciones de personal al servicio de la Corporación

La LBRL permite que, con cargo a los fondos de la subvención, se contrate a personal externo para la realización de tareas administrativas o de asesoramiento necesarias para que el grupo municipal pueda desarrollar las funciones que tiene atribuidas. Lo que prohíbe el artículo 73.3 LBRL es que la subvención se destine al pago de remuneraciones –en forma de sobresueldo– al personal al servicio de la Corporación. Cabe destacar que el precepto se refiere al personal de cualquier tipo al servicio de la entidad, lo que incluye también a los propios concejales, como ha confirmado el Tribunal Supremo³⁰.

Esta prohibición supone, además, una diferencia significativa respecto de la regulación establecida en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, que no contemplan ningún tipo de gasto no admisible. La ausencia de esta prohibición ha permitido que, en la práctica, parte de la subvención parlamentaria se utilice para complementar la retribución de los diputados y senadores. Así ha ocurrido en algunos casos, especialmente, en el de aquellos parlamentarios que forman parte de las cúpulas directivas de sus formaciones políticas, tal y como lo reflejan las propias declaraciones sobre actividades y bienes que están obligados a presentar ante la Cámara respectiva³¹.

29. Véase la Sentencia 18/2011, de 19 de diciembre, de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, FD 10.

30. STS de 3 de julio de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:5493).

31. Véase González-Juliana Muñoz, Álvaro, «Subvenciones a grupos parlamentarios y rendición de cuentas. Reflexiones en torno al alcance de la Ley de Transparencia», *Estudios en derecho a la información*, n.º 18, 2024, p. 218.

Por otra parte, cabe reseñar que alguna normativa local ha ido más allá, al extender la prohibición de destinar los fondos a gastos de personal, incluyendo expresamente la remuneración de aquellas personas que hayan prestado servicios en la Corporación durante los últimos cuatro años³².

3.2.2. 3.2.2 Prohibición de la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial

La LBRL establece como segunda prohibición la de que los grupos municipales puedan adquirir con los fondos de la subvención la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial. La justificación de esta prohibición se encuentra en la naturaleza temporal de los grupos municipales, cuya constitución y disolución se produce con cada mandato. Seguramente, la LBRL debería reconocer una excepción a esta prohibición que permitiese la adquisición de bienes inventariables de escaso valor, cuya cuantía se concrete en la normativa interna de la entidad local, con la finalidad de facilitar la gestión y el funcionamiento ordinario de los grupos políticos³³. Y, de hecho, así lo contemplan la normativa de algunas corporaciones³⁴.

3.2.3. 3.2.3 Otros límites previstos por la normativa local: los bienes y servicios proporcionados directamente por la Corporación

Como se ha expuesto, las ayudas que las corporaciones locales ponen a disposición de los grupos municipales no se limitan únicamente a la concesión de subvenciones para garantizar su funcionamiento, sino que incluyen también medios materiales y personales a cargo de la propia Corporación. Por ello, la normativa de algunos ayuntamientos establece que los grupos municipales no pueden satisfacer con cargo a la subvención gastos o bienes suministrados directamente por la Corporación³⁵, y que consideramos debería incluirse en la LBRL.

Este límite impide, por ejemplo, que los grupos municipales dediquen parte de la subvención a alquilar locales privados cuando la Corporación pone a su disposición despachos y salas donde sus miembros pueden reunirse de forma independiente y recibir a los ciudadanos. En tal caso, carecería de sentido que el grupo municipal

32. Artículo 5.1.k) del Reglamento regulador de las asignaciones económicas a los grupos municipales de Alhama de Murcia.

33. Tribunal de Cuentas, *Moción relativa a la modificación del régimen jurídico de las dotaciones económicas asignadas por las entidades locales a los grupos políticos*, p. 14.

34. Véase, por ejemplo, el artículo 3.2 del Reglamento regulador de las asignaciones económicas a los grupos políticos municipales del Ayuntamiento de Teruel o el artículo 7.2 de la Instrucción 2/2021, de 13 de abril, de intervención general, sobre el destino y justificación de las asignaciones de los grupos políticos municipales del Ayuntamiento de Valladolid.

35. Véase, por ejemplo, el artículo 3.1 del Acuerdo relativo a las aportaciones económicas a los grupos municipales del Ayuntamiento de Barcelona, o el artículo 52.1 ROM del Ayuntamiento de Huesca.

alquile otros espacios. En la práctica, lo que ocurre con frecuencia es que dichos locales no se utilizan por los grupos municipales para el ejercicio de sus funciones institucionales, sino por los partidos políticos, lo que resulta contrario a la finalidad de la subvención.

3.2.4. 3.2.4 Los gastos admisibles

A diferencia de la LBRL, que se limita a efectuar una delimitación negativa de los gastos que no pueden sufragarse con cargo a la subvención, la normativa propia de algunos ayuntamientos establece de forma expresa qué gastos se consideran admisibles, así como las condiciones para su ejecución³⁶. Entre otros gastos, la normativa local suele considerar como gastos derivados del funcionamiento del grupo municipal los referidos a materiales de oficina y telefonía, gastos bancarios, publicidad y difusión de la actividad del grupo municipal en los medios de comunicación, incluyendo folletos y buzoneo, suscripción de prensa, revistas y bases de datos, formación de los miembros del grupo municipal, remuneraciones de personal asesor externo al grupo municipal, o gastos de desplazamiento y manutención de los miembros del grupo municipal.

Igualmente, la normativa de algunos ayuntamientos admite como gasto admisible la aportación de fondos a los partidos políticos. A esta cuestión dedicamos el siguiente epígrafe.

3.3. Las aportaciones a los partidos políticos

Con anterioridad a la reforma del artículo 73.3 LBRL de 2025, la falta de una delimitación legal de los gastos susceptibles de ser sufragados con cargo a la subvención ha permitido que los grupos municipales realicen aportaciones a los partidos políticos de origen, posibilidad reconocida en el artículo 2.1 LOFPP, que incluye expresamente dichas aportaciones entre los recursos económicos de los partidos procedentes de financiación pública. De hecho, esta fuente de financiación representó –junto con la proveniente de los grupos parlamentarios– aproximadamente el 58 % del total de los recursos públicos percibidos por los partidos políticos en 2020, último ejercicio en el que las cuentas anuales fueron fiscalizadas por el Tribunal de Cuentas, cuyo informe se publicó en 2024³⁷.

36. Véase, por ejemplo, el artículo 3 del Acuerdo sobre el régimen de justificación y transparencia de las asignaciones a los grupos políticos municipales del Ayuntamiento de Mérida; el artículo 48 de las Bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Cuenca; la base 24ª de las Bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Córdoba, o el artículo 3.3 del Reglamento regulador de las asignaciones económicas a los grupos políticos municipales del Ayuntamiento de Teruel.

37. Véase, Tribunal de Cuentas, *Informe de fiscalización de las cuentas anuales de los partidos políticos correspondientes al ejercicio 2020*, p. 418.

Esta práctica de los grupos municipales de transferir parte de la subvención a los partidos políticos resulta criticable, ya que dado el carácter finalista de la ayuda³⁸, no se destinan íntegramente los fondos públicos al cumplimiento de la finalidad perseguida por la subvención. Por ello, el Tribunal de Cuentas –en los distintos informes de fiscalización de las cuentas anuales de los partidos– ha venido recomendando que las transferencias a los partidos políticos se formalicen mediante convenios en los que se recojan los servicios que la formación política se compromete a prestar, incluyendo una valoración económica de los mismos. Se trata, en definitiva, de garantizar que la transferencia al partido político obedezca a una colaboración efectiva entre este y el grupo municipal –por ejemplo, mediante la prestación de servicios de asesoramiento o la realización de trabajos auxiliares–, evitando que dicha aportación se convierta en una mera vía de financiación de la formación política.

Sin embargo, con la reforma de la LBRL de 2025, el artículo 73.3 LBRL ha introducido un nuevo párrafo³⁹ que establece que las aportaciones que los grupos políticos destinen a los partidos políticos 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.

Este nuevo párrafo del artículo 73.3 LBRL tiene varias consecuencias. Además de las relativas al control de estos fondos –tanto por la Corporación como por los propios ciudadanos–, que veremos en los siguientes epígrafes, la modificación de este precepto tiene otras dos consecuencias.

En primer lugar, el precepto reconoce la admisibilidad de las transferencias a los partidos políticos, a las que, además, no impone límite alguno. Cabe destacar que el nuevo artículo 73.3 LBRL establece que la subvención no estará sujeta a contabilidad específica, salvo en relación con aquellas cantidades que, en su caso, el grupo municipal decida reservar, lo que permite inferir que puede no reservarse cantidad alguna.

En segundo lugar, el precepto hace referencia expresa a las aportaciones que los grupos políticos destinen a los partidos políticos, lo que podría interpretarse en el sentido de que tales transferencias no responden a una colaboración material del partido político con el grupo político –a modo de prestación de algún tipo de servicio– entre ambos sujetos, sino que constituyen un mecanismo directo de

38. STC 15/1992, de 10 de febrero (ECLI:ES:TC:1992:15).

39. Antes de la citada reforma, el último párrafo del artículo 73.3 LBRL establecía que «(l)os 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». Con la reforma de 2025, el párrafo que se acaba de transcribir ha sido sustituido por el siguiente: «(r)especto 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».

financiación del partido político, en abierta contradicción con las recomendaciones del Tribunal de Cuentas⁴⁰.

No obstante, algunos ayuntamientos han incorporado en su normativa interna disposiciones específicas sobre las aportaciones de los grupos municipales a los partidos políticos, estableciendo tanto los importes máximos que pueden transferirse como la exigencia –o no– de que dichas aportaciones respondan a una contraprestación por parte de la formación política.

Así, mientras algunas corporaciones permiten que la totalidad de los fondos de la subvención sea transferida a los partidos políticos⁴¹, otras establecen límites porcentuales a dichas aportaciones, que en algunos casos se fijan, por ejemplo, en el 35 %⁴², el 50 %⁴³ o el 70 %⁴⁴ del importe total de la subvención. Además de los límites porcentuales, algunas corporaciones exigen que las aportaciones a los partidos políticos se formalicen mediante un convenio en el que se especifiquen los servicios que la formación política presta al grupo municipal, así como la correspondiente valoración económica de los mismos⁴⁵.

Por el contrario, otras corporaciones locales prohíben las aportaciones de los grupos políticos a sus partidos políticos de origen⁴⁶.

3.4. El control de la subvención: la contabilidad específica

El artículo 73.3 LBRL obliga a los grupos municipales a llevar una contabilidad específica de la subvención que pondrán a disposición del Pleno de la Corporación siempre que éste lo pida.

40. Véase Fernández Ramos, Severiano, «Un regalo navideño para los partidos políticos: las dotaciones económicas de los grupos políticos de las corporaciones locales», disponible en www.hayderecho.com/2025/02/06/dotaciones-economicas-grupos-politicos-locales/.

[Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2025].

41. Como es el caso del Ayuntamiento de Barcelona (artículo 4 del Acuerdo relativo a las aportaciones económicas a los grupos municipales del Ayuntamiento de Barcelona).

42. Tal es el caso, por ejemplo, del Ayuntamiento de Salamanca (disposición adicional tercera de las Bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Salamanca).

43. Por ejemplo, los Ayuntamientos de Palencia o Teruel. Véase, respectivamente, la disposición adicional segunda de las Bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Palencia y el artículo 3.3.m) del Reglamento regulador de las asignaciones económicas a los grupos políticos municipales del Ayuntamiento de Teruel.

44. Base 36ª de las Bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Málaga.

45. Por ejemplo, los Ayuntamientos de Córdoba, Málaga, Pamplona o Salamanca. Véase, respectivamente, la base 24.4.6 (Córdoba), la base 36ª (Málaga), la base 40.4 (Pamplona) y la disposición adicional tercera (Salamanca), de las Bases de ejecución de los presupuestos de los citados ayuntamientos.

46. Como es el caso de los Ayuntamientos de Almería, Cuenca, Valladolid o Zamora. Véase, respectivamente, la base 51ª y la base 32ª de las Bases de ejecución de los presupuestos de los Ayuntamientos de Almería y de Cuenca, el artículo 9 de la Instrucción 2/2021, de 13 de abril, de Intervención General, sobre el destino y justificación de las asignaciones de los grupos políticos municipales del Ayuntamiento de Valladolid y el artículo 41.4 ROM del Ayuntamiento de Zamora.

La LBRL no establece con detalle las características que debe reunir la contabilidad de los grupos municipales, más allá de exigir que sea «específica de la subvención». En cualquier caso, como señalo el Consejo de Estado hace ya varios años respecto de los grupos parlamentarios, dicha contabilidad debe reflejar la «imagen fiel de la aplicación dada a las subvenciones por los grupos en las actividades que les son propias», de modo que «todo asiento contable se encuentre documentalmente respaldado de modo suficiente y adecuado a la naturaleza del gasto y al carácter de fondos públicos que las subvenciones revisten»⁴⁷.

En cambio, algunas corporaciones sí que han regulado la contabilidad específica de los grupos municipales, aunque con soluciones diversas. Así, mientras que en algunos ayuntamientos se prevé la llevanza de determinados libros de contabilidad –como, por ejemplo, el libro diario–⁴⁸, en otros se exige la aplicación del Plan de Contabilidad adaptado a las Formaciones Políticas (PCAFP), aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 20 de diciembre de 2018⁴⁹.

El control y la rendición de cuentas de la subvención exigen que los grupos municipales justifiquen la utilización de los recursos recibidos, lo cual puede llevarse a cabo mediante la correspondiente cuenta justificativa, que incluya una memoria o relación de los gastos realizados con cargo a la dotación, los justificantes o facturas correspondientes a cada uno de dichos gastos, así como la documentación acreditativa de los pagos efectuados. Y, en el caso de que existan aportaciones a partidos políticos, debería incorporar también el convenio o contrato que regule las relaciones económicas entre el grupo municipal y la formación política, junto con su correspondiente justificación⁵⁰. De hecho, algunos ayuntamientos regulan un modelo estandarizado de cuenta justificativa⁵¹.

No obstante, se observa que en varias corporaciones la justificación se limita a una mera declaración responsable del portavoz del grupo municipal, en la que se afirma, poco más, que la subvención se ha destinado al funcionamiento del grupo, que

47. Cfr. Dictamen del Consejo de estado, expediente 1768/1992, de 21 de enero de 1993. Véase también Olea Romacho, Antonio Ramón; Redondo del Pozo, María Teresa, «Régimen jurídico-económico y contable de las dotaciones económicas a los grupos políticos locales», en Fernández-Figueroa Guerrero, Fernando (Coord.), *Diagnóstico de mejoras normativas en la legislación básica de régimen local*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2022, p. 126.

48. Por ejemplo, los Ayuntamientos de Málaga o de Santa Cruz de Tenerife. Véase, respectivamente, la base 36ª (Málaga) y la base 19.6 de las Bases de ejecución de los presupuestos de los citados ayuntamientos. Al margen de las capitales de provincia puede citarse, a título de ejemplo, la base 48ª de las Bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Medina del Campo (Valladolid).

49. Véase, por ejemplo, artículo 41.4 ROM del Ayuntamiento de Zamora. Fuera del ámbito de las capitales de provincia, puede citarse el artículo 25 bis de las Bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Fuengirola (Málaga).

50. Véase Tribunal de Cuentas, *Informe de fiscalización*, op. cit. p. 19.

51. Véase, por ejemplo, artículo 10.2 del Acuerdo del Pleno por el que se regula el destino y procedimiento de justificación, control, rendición de cuentas y transparencia de las dotaciones económicas concedidas a los grupos políticos municipales, previstas en el artículo 29 del Reglamento Orgánico del Pleno y sus Comisiones del Ayuntamiento de Castellón de la Plana, o la base 24.4.6 de las Bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Córdoba.

el destino de los fondos no incluye ningún gasto prohibido por el artículo 73.3 LRRL y que se lleva una contabilidad específica puesta a disposición del Pleno, sin que se acompañen justificantes acreditativos de los gastos y pagos realizados⁵².

En todo caso, el artículo 73.3 LRRL establece que los grupos municipales deben poner a disposición del Pleno de la Corporación la contabilidad siempre que éste lo solicite. De este modo, la LRRL atribuye expresamente al Pleno –y no a la Intervención⁵³, a quien corresponde como norma general la fiscalización del gasto– la competencia de control de la subvención, con las implicaciones políticas y técnicas que ello comporta. Por una parte, no parece que el Pleno sea el órgano más idóneo para ejercer la actividad de control, al tratarse de una tarea eminentemente técnica que exige conocimientos jurídicos y contables especializados. Por otra parte, la efectividad de la puesta a disposición de la contabilidad requiere la adopción del correspondiente acuerdo por la mayoría del Pleno, lo que, en la práctica y por razones evidentes, ha conducido a una ausencia generalizada de control efectivo⁵⁴.

Junto con el Pleno, algunos ayuntamientos también prevén la participación de la Intervención municipal en el control de estas subvenciones, estableciendo, por lo general, la obligación de que los grupos políticos remitan previamente a dicho órgano la cuenta justificativa de la subvención. Los plazos para esta remisión varían según la Corporación, pudiendo ser de forma anual⁵⁵, trimestral⁵⁶ o en distintos periodos, como, por ejemplo, dentro del mes siguiente a la finalización del ejercicio económico⁵⁷.

Por otro lado, el contenido y alcance de las actuaciones de fiscalización que lleva a cabo la Intervención municipal difiere entre las distintas corporaciones. El Tribunal de Cuentas ha señalado que, en la mayoría de los ayuntamientos, dicho control es de carácter moderado o débil atendiendo a los parámetros de oportunidad, adecuación y efectividad del control⁵⁸. Únicamente en algunos supuestos –en los

52. Véase Tribunal de Cuentas, *Informe de fiscalización*, op. cit. p. 19.

53. Véase artículo 214 del 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. Véase también Blanquer Criado, David, «Artículo 73», en Rebollo Puig, Manuel; Izquierdo Carrasco, Manuel (Coords.), *Comentarios a la Ley reguladora de las bases de régimen local*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2007, p. 1912.

54. Véase Fernández Ramos, Severiano, «La transparencia de las aportaciones financieras a los grupos políticos locales», en *Revista española de la transparencia*, n.º 16, 2023, p. 127; Quirós Roldán, Antonio, «Grupos políticos y retribuciones de los miembros de las corporaciones locales», en Castillo Blanco, Federico A (Coord.), *Modificaciones y panorama actual del régimen local español*, Granada: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2000, p. 291.

55. Por ejemplo, artículo 41.2 ROM del Ayuntamiento de Ávila.

56. Artículo 48 de las Bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Cuenca.

57. Por ejemplo, artículo 12.1 de la Instrucción 2/2021, de 13 de abril, de Intervención General, sobre el destino y justificación de las asignaciones de los grupos políticos municipales del Ayuntamiento de Valladolid.

58. García de Castillo Pérez de Madrid, Alicia, «Dotaciones económicas de las Corporaciones Locales a los grupos políticos: problemática, fiscalización por el Tribunal de Cuentas y su reciente reforma legislativa», *Revista Española de Control Externo*, n.º 79, 2025, p. 60. Véase también Tribunal de Cuentas, *Informe de fiscalización*, op. cit. p. 34.

que el propio Tribunal ha constatado la existencia de un control más riguroso— la fiscalización alcanza una mayor intensidad⁵⁹. En cambio, con carácter general, la actuación de la Intervención se limita a comprobar que las cuentas bancarias figuren a nombre del grupo municipal, que no se hayan infringido las prohibiciones previstas en el artículo 73.3 LBRL, y en algunos casos, que se ha presentado una la relación detallada de facturas o recibos satisfechos⁶⁰.

En definitiva, en un número significativo de corporaciones no se analiza el destino efectivo de la subvención. Es más, la normativa de algunos ayuntamientos excluye de forma expresa la posibilidad de que la Intervención ejerza dicho control. Así, por ejemplo, se establece que la fiscalización de la Intervención tiene «como único objetivo verificar el cumplimiento de las limitaciones al destino» previstas en el artículo 73.3 LBRL⁶¹; que la Intervención debe comprobar que la relación de facturas y conceptos incluidos en la cuenta justificativa se corresponde con gastos admisibles, «pero sin entrar en criterios subjetivos o de oportunidad»⁶²; o que «no se pronunciará ni sobre el importe ni sobre el concepto de los gastos efectuados por los grupos políticos»⁶³.

4. La transparencia de las subvenciones a los grupos municipales

La transparencia en el uso de las subvenciones otorgadas a los grupos municipales reviste un indudable interés público, en la medida en que permite, por un lado, que la ciudadanía disponga de la información necesaria para ejercer un control de legalidad sobre el destino dado a estos fondos —cuestión especialmente relevante si tiene en cuenta que, en la mayoría de los casos, las corporaciones locales no realizan un control efectivo sobre estas subvenciones—, y por otro lado, posibilita un control ciudadano sobre la oportunidad y pertinencia de los gastos realizados con cargo a estos recursos, lo que contribuye a la formación de una opinión crítica respecto de la actuación de sus representantes políticos en el ámbito municipal, opinión que incluso puede incidir en la orientación del voto en futuras elecciones. Así lo han entendido, de hecho, los órganos de garantía de la transparencia, y en particular, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (GAIP)⁶⁴.

59. Tribunal de Cuentas, *Informe de fiscalización*, op. cit. p. 34.

60. Véase Fernández Ramos, Severiano, «La transparencia», op. cit. p. 127, quien señala que a la falta de control político de las subvenciones a los grupos políticos «se ha unido (aunque no debería) una deficiente fiscalización económico-financiera a cargo de la Intervención (...)».

61. Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Girona de 26 de agosto de 2020.

62. Base 36ª de las Bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Málaga.

63. Apartado 6.1 del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 26 de junio de 2013.

64. Véase la Resolución GAIP 6/2018, de 22 de enero, entre otras. En el mismo sentido, y con relación a otros órganos garantes de la transparencia, puede citarse, por ejemplo, la Resolución 121/2021, de 25 de junio, de la Comisión

4.1. Publicidad activa

Dentro de las obligaciones de publicidad activa, el artículo 8.1.c) LTBG referido a la información económica, presupuestaria y estadística, obliga a las Administraciones públicas, y entre ellas a las entidades locales, a publicar «las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios».

Puede surgir la duda de si este artículo 8.1.c) LTBG afecta a las dotaciones económicas a los grupos municipales, en la medida en que estas ayudas, como ya hemos visto, están excluidas del ámbito de aplicación de la LGS. La respuesta es claramente afirmativa, por dos razones.

En primer lugar, porque las ayudas que reciben los grupos municipales son auténticas subvenciones al estar presentes las notas características del concepto legal de subvención que recoge el artículo 2.1 LGS, pese a que el artículo 4.d) LGS las excluya del ámbito de aplicación de la norma.

En segundo lugar, porque la noción de subvenciones y ayudas públicas del artículo 8.c) LTBG no tiene necesariamente que coincidir con el concepto legal de subvención previsto en la LGS. De hecho, en el anteproyecto de la LTBG, el artículo 7.c) –equivalente al artículo 8.1.c) LTBG– establecía que se entendían incluidas en el precepto las subvenciones y ayudas reguladas en la LGS, referencia que finalmente desapareció tras la aprobación de una enmienda propuesta por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia que, precisamente, justificaba su supresión para evitar los problemas de interpretación acerca de si las subvenciones a las que se refería el precepto eran únicamente las reguladas en la LGS o, por el contrario, cualesquiera otras ayudas públicas, incluidas las subvenciones a los grupos parlamentarios, partidos políticos y fundaciones vinculadas⁶⁵.

Debe entenderse, por tanto, que el artículo 8.c) LTBG impone a las entidades locales la obligación de publicar las subvenciones percibidas por los grupos municipales –con indicación de su importe, objetivo o finalidad–, como así lo ha considerado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG)⁶⁶ y ha confirmado la jurisprudencia⁶⁷.

Algunos ayuntamientos especifican en su normativa interna la obligación de las entidades locales de publicar la información sobre las asignaciones económicas que

de Transparencia de Castilla y León.

65. Enmienda n.º 324, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Serie A, n.º 19-3, de 2 de julio de 2013, p. 170.

66. Véase, por ejemplo, la Resolución CTBG RT 273/2019, de 18 de julio.

67. STSJ de Andalucía de 27 de enero de 2021 (ECLI:ES:TSJAND:2021:1591).

conceden a sus grupos políticos⁶⁸, incluyendo, en algunos casos, la publicación de la contabilidad específica en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento⁶⁹. En otros casos, la ordenanza de transparencia incluye a los grupos municipales dentro de su ámbito subjetivo de aplicación, lo que conlleva, entre otras informaciones, la publicación de sus cuentas anuales⁷⁰.

Por otra parte, en el ámbito autonómico, el artículo 45.4 del Decreto 8/2021, del 9 de febrero, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, establece que las Administraciones locales deben publicar *(i)* el acuerdo que fija la cuantía los elementos relativos a la toma de esta decisión; *(ii)* el importe anual y los grupos políticos beneficiarios; *(iii)* el objeto de la subvención y las prohibiciones legales de destino previstas en la normativa vigente; *(iv)* la información relativa al procedimiento de justificación o rendición de cuentas y/o de control financiero, o la constancia de su inexistencia; y *(v)* la declaración de cada grupo beneficiario de la relación detallada de gastos anuales financiados con cargo a estos fondos, agrupados por conceptos específicos.

Asimismo, el artículo 52.1.g) de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, impone la obligación de publicar –en el marco de la información institucional y organizativa– la relativa a «los grupos políticos municipales», si bien no contiene una referencia expresa a las subvenciones que reciben.

Al margen de las normas de transparencia, el artículo 2.1.e) del Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, que regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas, establece que la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) debe contener información sobre «las subvenciones y demás ayudas a partidos políticos». Aunque el precepto no hace referencia expresa a las dotaciones económicas a los grupos municipales, el Tribunal de Cuentas ha interpretado que dichas asignaciones deben publicarse en la BDNS, en virtud de que la disposición final segunda de la LOFPP reconoce el carácter supletorio de la LGS respecto de lo no regulado por la LOFPP en materia de subvenciones a las formaciones políticas, extensión que alcanzaría a los grupos municipales⁷¹.

Ahora bien, la mera publicación de los importes de la dotación económica a los grupos municipales –que es lo que exige el artículo 8.1.c) LTBG– no constituye,

68. En algunas corporaciones, esta obligación está recogida en el Reglamento Orgánico Municipal, como es el caso del Ayuntamiento de Zamora (artículo 43 ROM). En otros ayuntamientos, esta obligación de publicidad activa se regula en las ordenanzas de transparencia. Es el caso, por ejemplo, de los Ayuntamientos de Almería –artículo 10.1) Ordenanza de Transparencia, Buen Gobierno y Calidad Democrática del Ayuntamiento de Almería– o de Santander –Artículo 13.n) Ordenanza de Transparencia, Acceso y Reutilización de la información y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Santander–, por citar solo algunos.

69. Véase, por ejemplo, el artículo 41.3 ROM del Ayuntamiento de Ávila.

70. Como es el caso, por ejemplo, del Ayuntamiento de Oviedo. Véase los artículos 2.1 y 17.e) de su Ordenanza municipal de transparencia, acceso a la información y reutilización.

71. Tribunal de Cuentas, *Informe de fiscalización*, op. cit. p. 38.

en absoluto, un estándar adecuado de transparencia⁷², en tanto que no alcanza la finalidad que persigue la propia LTBG: garantizar el control sobre la gestión de los recursos públicos y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

4.2. Derecho de acceso a la información

Como se ha señalado, la mera publicación de los importes de las subvenciones a los grupos municipales no permite a la ciudadanía ejercer un control efectivo, ni desde la perspectiva de la legalidad del destino dado a los fondos públicos ni desde la de su oportunidad. De ahí que resulte pertinente plantearse si, a través del ejercicio del derecho de acceso a la información, puede llegarse a conocer el detalle de los gastos financiados con dichas subvenciones, en términos que hagan posible una verdadera rendición de cuentas.

La LTBG no incluye a los grupos políticos en su ámbito subjetivo de aplicación, por lo que las solicitudes de información que interesen el destino y justificación de la subvención deberán dirigirse a la Corporación local. El problema que se ha planteado en la práctica radica en que las corporaciones locales han denegado en varias ocasiones el acceso a esta información alegando que no disponen de ella, al no haber ejercido la potestad de control que confiere el artículo 73.3 LBRL, por lo que la información únicamente está en manos de los grupos municipales.

En efecto, el derecho de acceso exige que la información que se solicita esté en poder del sujeto obligado. Así lo establece el artículo 13 LTBG que define la información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. La existencia previa de la información solicitada constituye, por tanto, un elemento esencial para la efectividad del derecho de acceso, de tal modo que, en principio, la LTBG no ampara el derecho a obtener un documento expresamente elaborado para responder a la solicitud.

Ahora bien, conviene precisar que el artículo 13 LTBG no se refiere a la posesión de la información por el sujeto obligado, sino a aquella que «obre en su poder». El matiz es relevante, pues poseer y obrar en poder no son términos equivalentes. La posesión alude a la disponibilidad material de la información –esto es, aquella que efectivamente se encuentra en manos de la Corporación–, mientras que el «obrar en poder» tiene un alcance más amplio, que comprende también aquella información que, aunque no se posea materialmente, la Corporación tienen la potestad o el poder jurídico para exigir que su entrega. Así lo ha interpretado, la GAIP que, en varias de sus resoluciones, ha sostenido que la información en poder de la Adminis-

72. Fernández Ramos, Severiano, «La transparencia, *op. cit.* p. 130.

tración «es un concepto más amplio que la posesión real, ya que incluye también la potencial, es decir, la información que la Administración tiene el poder de tener en sus manos (...) o la capacidad jurídica de requerirla a otras entidades obligadas jurídicamente a facilitarla»⁷³, interpretación que, además, ha sido confirmada por la jurisprudencia⁷⁴.

De este modo, debe entenderse que la información relativa al destino y justificación de la dotación económica de los grupos municipales obra en poder de la Corporación, con independencia de que esta haya ejercido o no la potestad de control sobre la subvención, en la medida en que dispone del poder jurídico para requerir dicha información a los grupos, de conformidad con lo previsto en el artículo 73.3 LBRL.

En consecuencia, la ciudadanía, en ejercicio del derecho de acceso a la información pública, puede ejercer control tanto de legalidad como de oportunidad sobre la gestión y utilización de los fondos públicos asignados a los grupos municipales, con independencia de que la Corporación haya procedido o no a la oportuna fiscalización de la subvención, conforme han establecido el CTBG y sus órganos homólogos de ámbito autonómico⁷⁵.

No obstante, tras la reforma del artículo 73.3 LBRL, el control ciudadano sobre la utilización de las subvenciones por parte de los grupos municipales se ha visto notablemente debilitado, en la medida en que el último párrafo de dicho precepto dispone que los grupos ya no están obligados a llevar la contabilidad de la parte de la subvención que transfieran a los partidos políticos –que, como se ha señalado, puede llegar a ser incluso la totalidad–, por lo que el Pleno no puede requerir dicha contabilidad respecto de las cantidades transferidas. Dado que los partidos políticos no son sujetos pasivos del derecho de acceso a la información, y que únicamente les resultan aplicables algunas obligaciones de publicidad activa, el resultado es que la parte de la subvención transferida por los grupos municipales a los partidos políticos queda sustraída al control tanto de la Corporación como de la ciudadanía.

5. A modo de reflexión final

Como se ha puesto de manifiesto a lo largo del trabajo, el artículo 73.3 LBRL establece una regulación muy limitada de las subvenciones a los grupos municipales, especialmente en lo relativo al control que ejerce el Pleno de la Corporación –que,

73. Resolución GAIP 51/2018, de 23 de marzo, entre otras. Este mismo criterio ha sido reiterado por otros órganos de garantía de la transparencia; véase, por ejemplo, la Resolución 20/2020, de 15 de junio, del Consejo de Transparencia de Aragón, o la Resolución 52/2021, de 16 de abril, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León.

74. SSTSJ de Cataluña de 26 de mayo de 2020 (ECLI:ES:TSJCAT:2020:2045) y de 23 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TSJCAT:2021:4723).

75. Además de las citadas, puede verse, entre otras, la Resolución CTBG RA 209/2025, de 8 de mayo, por citar la más reciente.

en muchos municipios, es prácticamente inexistente– y al destino que puede darse a los fondos públicos, incluidas las aportaciones a los partidos políticos.

La reforma del artículo 73.3 LBRL llevada a cabo a comienzos de este año no solo no ha subsanado las deficiencias normativas que presenta la regulación de estas dotaciones –ya señaladas por el Tribunal de Cuentas–, sino que ha optado por una dirección contraria: al establecer que las aportaciones que los grupos políticos destinen a los partidos políticos no serán objeto de contabilidad específica, reduce aún más la transparencia, el control y la rendición de cuentas sobre el uso de estas subvenciones.

En definitiva, la transparencia y el control de las dotaciones económicas a los grupos municipales constituyen una pieza esencial para la calidad democrática local. Consideramos necesario acometer una nueva reforma del artículo 73.3 LBRL que, siguiendo las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, establezca un marco normativo más claro y exigente, que detalle con precisión qué gastos se consideran admisibles, que incluya las condiciones que deben reunir las transferencias a los partidos políticos y que regule los procedimientos de rendición de cuentas sin necesidad de requerimiento expreso por parte del Pleno. Solo así podrá garantizarse un uso responsable de los fondos públicos y una auténtica rendición de cuentas ante la ciudadanía.

6. Bibliografía y otras fuentes

Blanquer Criado, David, «Artículo 73», en Rebollo Puig, Manuel; Izquierdo Carrasco, Manuel (Coords.), *Comentarios a la Ley reguladora de las bases de régimen local*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2007.

Bueno Armijo, Antonio, *El concepto de subvención en el ordenamiento jurídico español*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013.

Fernández Ramos, Severiano, «La transparencia de las aportaciones financieras a los grupos políticos locales», en *Revista española de la transparencia*, n.º 16, 2023, 121-143.

Fernández Ramos, Severiano, «Un regalo navideño para los partidos políticos: las dotaciones económicas de los grupos políticos de las corporaciones locales», disponible en www.hayderecho.com/2025/02/06/dotaciones-economicas-grupos-politicos-locales/. Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2025.

García de Castillo Pérez de Madrid, Alicia, «Dotaciones económicas de las Corporaciones Locales a los grupos políticos: problemática, fiscalización por el Tribunal de Cuentas y su reciente reforma legislativa», *Revista Española de Control Externo*, n.º 79, 2025, 48-67.

- González-Juliana Muñoz, Álvaro, «Subvenciones a grupos parlamentarios y rendición de cuentas. Reflexiones en torno al alcance de la Ley de Transparencia», *Estudios en derecho a la información*, n.º 18, 2024, 209-234.
- Olea Romacho, Antonio Ramón; Redondo del Pozo, María Teresa, «Régimen jurídico-económico y contable de las dotaciones económicas a los grupos políticos locales», en Fernández-Figueroa Guerrero, Fernando (Coord.), *Diagnóstico de mejoras normativas en la legislación básica de régimen local*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2022.
- Pascual García, José; Rodríguez Castaño, Antonio Ramón; Valero Escribano, José Ignacio, *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2025.
- Quirós Roldán, Antonio, «Grupos políticos y retribuciones de los miembros de las corporaciones locales», en Castillo Blanco, Federico A (Coord.), *Modificaciones y panorama actual del régimen local español*, Granada: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2000.

Conflicto de intereses

En esta publicación no se presentó ningún conflicto de interés.

Financiación

Esta publicación no ha recibido ninguna ayuda o financiación.