

 **ARTÍCULO**

# Las asignaciones a los grupos políticos municipales tras la reforma del Servicio Público de Justicia

13/02/2025

Grupos Políticos

La reciente Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia (en adelante, Ley Orgánica 1/2025) no solo moderniza el modelo judicial español, sino que lleva aparejadas otras modificaciones. Una de ellas es la contenida en la [Disposición Final 7º](#), que reforma en su apartado uno el [artículo 73.3, párrafo quinto de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#) (en adelante, LRBRL), quedando redactado de la siguiente manera:

*«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.»*

## **i** IMPORTANTE

*Esta modificación entra en vigor el 3 de abril de 2025, de conformidad con la [Disposición Final 38ª, apartado 1 de la Ley Orgánica 1/2025](#).*

Así, se replantea en cierta manera la cuestión de las asignaciones a grupos municipales, regulación que ha sido objeto de análisis y críticas por su escaso desarrollo normativo, dando lugar a diversos pronunciamientos. Ahora bien, ¿cuál es el alcance de esta reforma? ¿Qué implicaciones tiene? ¿Realmente afecta al funcionamiento del Ayuntamiento?

Para dar respuesta a estas incógnitas, conviene partir del estudio básico de cuál es la naturaleza y el régimen jurídico aplicable a estas dotaciones, así como las particularidades y pormenores que han rodeado esta cuestión y han generado polémica, para posteriormente poder analizar cuál es la magnitud o repercusión que realmente tiene esta modificación normativa.

## Naturaleza y régimen jurídico de las asignaciones

La regulación de las asignaciones a los grupos políticos municipales está contenida en su totalidad en el citado artículo 73.3 de la LRBRL, que ha sido objeto de modificación, y cuya **redacción actual** es la siguiente:

«El Pleno de la corporación, con cargo a los Presupuestos anuales de la misma, **podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica** que deberá contar con un **componente fijo**, idéntico para todos los grupos y **otro variable**, en función del número de miembros de cada uno de ellos, **dentro de los límites** que, en su caso, se establezcan con carácter general en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y **sin que puedan 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.

Los derechos económicos y políticos de los **miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia**, y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación.

Esta previsión no será de aplicación en el caso de candidaturas presentadas como coalición electoral, cuando alguno de los partidos políticos que la integren decida abandonarla.

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.»

### ✦ NOTA PRÁCTICA

Si bien es cierto que el artículo 73.3 de la LRBRL es el único que regula esta cuestión, los artículos 27 y 28 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, hacen una pequeña referencia a que la Corporación debe poner a disposición de los grupos municipales locales y despachos, que es otro tipo de «asignaciones».

De la lectura del precepto, la primera nota característica que debe apuntarse es la relativa a la naturaleza jurídica de dichas dotaciones y, en este sentido, el Tribunal de Cuentas (en adelante, TCu) no tiene dudas y en su Sentencia de la Sala de Justicia 18/2011, de 18 de diciembre, entendió que **estas dotaciones tienen el carácter de subvención pública**. La justificación es porque encajan a la perfección en la definición del artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de

Subvenciones, y porque esta norma, pese a excluirlas, se refiere a estas como subvenciones en su artículo 4:

«Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley: (...) d) Las subvenciones (...) a los grupos políticos de las corporaciones locales, según establezca su propia normativa.»

Unido al hecho de que se trata de una subvención, se puede destacar que es una **decisión discrecional del Pleno y no una imposición**, pues el propio artículo dice que «podrá asignar», debiendo hacerse con cargo a los Presupuestos municipales. Eso sí, si finalmente se establecen estas dotaciones, las mismas deben contar con **un componente fijo y otro variable**.

La segunda observación que debe hacerse es que, pese a que no se diga expresamente en el precepto, **estas dotaciones deben justificarse**. Esto viene ligado a su naturaleza de subvención y a su vez, puede deducirse del hecho de que, según el propio artículo 73.3 de la LRBRL, tienen que cumplir dos requisitos principales:

1. Se sujeta a los límites que, en su caso, establezcan las Leyes Generales de Presupuestos.
2. No pueden destinarse ni a remunerar personal al servicio de la corporación ni a la adquisición de bienes que pasen a formar parte de su inventario.

#### EJEMPLO

*Sería válido destinar estos fondos a pagar un renting de una impresora, pero no para adquirir la misma impresora, pues en el primer caso el bien no pasa a ser un activo del grupo municipal y en el segundo sí.*

Así pues, teniendo en cuenta el segundo requisito sobre el destino del dinero, existiendo límites a su uso, resulta evidente que va a tener que justificarse para demostrar que la asignación se ha invertido de manera adecuada sin incumplir los requerimientos que impone la norma.

La tercera cuestión de interés es si los concejales no adscritos **pueden percibir este tipo de dotación o no**, y de la lectura del precepto, teniendo en cuenta que no pueden ver incrementados sus derechos económicos al separarse de su grupo municipal, la **respuesta debe ser negativa**.

En cuarto y último lugar, cabe destacar que se exige que los **grupos municipales lleven una contabilidad específica de estas dotaciones**, para **luego rendir cuentas** al Pleno siempre que este último lo solicite, siendo esta cuestión la que ha sido objeto de reforma.

## Cuestiones que han generado controversia

Entonces, en este marco jurídico, ¿qué aspectos han dado lugar a debate? Pues bien, se ha entendido que **la normativa es insuficiente en cuanto a las asignaciones que se otorgan a estos grupos**, pues deberían preverse aspectos como los siguientes: destino de los fondos, gastos admisibles, contabilidad específica de las dotaciones, obligaciones formales de gestión económico-financiera de los grupos, contenido de cuentas justificativas y procedimientos de rendición de cuentas y de control.

Todo ello se ve reflejado en el ilustrativo *«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»* del TCu, que fue publicado en el Boletín Oficial del Estado de 27 de diciembre de 2024. En el mismo, se insta a las entidades locales a que **prevean y concreten en su normativa**, en aras de cubrir las lagunas que existen en la LRBRL, las siguientes cuestiones:

1. Limitaciones en las cuantías otorgadas y exigir justificación de los gastos.
2. Obligación de rendir cuentas sistemáticamente al Pleno sin necesidad de que lo exija expresamente, así como sujetarlas a control financiero por parte de la Intervención.
3. Exigir como requisito imprescindible que los grupos políticos cuenten con un NIF y una cuenta bancaria propias a nombre de cada grupo, distintas a los del partido al que estén adscrito.
4. Requerir estar al corriente de pago de sus obligaciones por reintegro de dotaciones no aplicadas o no justificadas antes de abonar a asignación.
5. Actuaciones de control por parte del Pleno para asegurar la correcta aplicación de las dotaciones asignadas.

Este informe no deja de ser un recopilatorio de diferentes pronunciamientos que han ido abordando la casuística que dejan las carencias y omisiones de la normativa. En este sentido, por ejemplo, sobre los requisitos para poder abonar la dotación, la *Consulta de la Dirección General de Tributos del 16 de enero de 2001, Núm. 0059-01* concluyó que *«los Grupos políticos municipales deben **solicitar el Número de Identificación Fiscal** para su empleo en todas sus relaciones de naturaleza o transcendencia tributaria»*.

Sobre los **miembros no adscritos**, no solo no pueden obtener esta dotación, sino que se ha entendido que **no ostentan este derecho ni aunque así se prevea en el Reglamento Orgánico Municipal**. En este sentido, por ejemplo, el *Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León del 23 de enero de 2014, Núm. 6/2014*:

«Primero.- Los concejales no adscritos carecen de derecho a percibir la dotación económica regulada en el artículo 73.3, párrafo segundo, de la LBRL, puesto que el destinatario de esta dotación sólo puede ser el grupo municipal. De este modo resulta intrascendente el matiz relativo a que ello no ha de suponer una mejora de la situación económica anterior, pues este límite cuantitativo no es aplicable a la dotación económica que pueda asignarse al grupo político, sino a los derechos económicos individuales del concejal no adscrito, que no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, de acuerdo con el mandato contenido en el párrafo tercero del propio artículo 73.3 LBRL.

Segundo.- El Reglamento Orgánico municipal u otra disposición o un acto administrativo general no pueden reconocer a los concejales no adscritos el derecho a percibir la dotación económica correspondiente al grupo municipal, al carecer dicho reconocimiento de la necesaria cobertura legal.»

También ha sido objeto de estudio el **régimen de publicidad aplicable a estas asignaciones económicas**, por ejemplo, en la Resolución del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía del 4 de febrero de 2019, Núm. 23/2019, en cuyo fundamento jurídico tercero estableció lo siguiente:

«las asignaciones destinadas al desenvolvimiento de la actividad de los grupos políticos que nos ocupan pueden considerarse integrantes de la obligación de publicidad activa establecida en el artículo 15 c) LTPA [artículo 8.1 c) LTAIBG], ya que reúnen los requisitos definitorios del concepto de “subvención” asumido generalizadamente (entrega dineraria realizada sin contraprestación de los beneficiarios y afecta al cumplimiento de una determinada finalidad pública). (...)

Así pues, las dotaciones a los grupos políticos locales ex art. 73.3 LBRL deben considerarse subvenciones a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia (en esta línea, el Criterio 1/2018 de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña).

Y, naturalmente, el hecho de que deba llevarse a la sede electrónica o página web de las entidades locales la información relativa a estas asignaciones económicas en virtud del artículo 15 c) LTPA, no empece a que cualquier ciudadano puede solicitar tal información o una ampliación de la misma a través del ejercicio del derecho de acceso, como ha sucedido en el presente caso.»

Por último, el Dictamen del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana del 12 de julio de 2016, Núm. 2016/0349, se pronuncia sobre varias cuestiones de interés, en primer lugar, sobre la **distribución de los componentes fijo y variable**, que entendió que «debe ser racional, y si bien la ley no exige expresamente una proporcionalidad en la asignación del componente variable, parece que

está presente en la norma, al prever que dicha asignación dependerá del número de miembros de cada grupo».

Más interesante resulta el meollo de la cuestión y es que se pronuncia sobre el destino de los fondos, y concluye que *«la asignación económica a los Grupos Políticos Municipales prevista en el artículo 73.3 de la LBRRL puede destinarse a realizar una aportación al partido político correspondiente, si bien la Corporación Local debería determinar, mediante su Reglamento o normativa específica, los criterios de asignación y los usos que habrá de darse a dichas asignaciones, así como la previsión del procedimiento de rendición de cuentas de los grupos políticos»*.

Estas resoluciones son solo una muestra del debate ocasionado por la imprecisión y vaguedad del citado artículo 73.3 de la LBRRL, y es precisamente la última cuestión planteada, esto es, la posibilidad de destinar las asignaciones a la financiación de los partidos políticos, la que ha sido objeto de reforma y que se va a exponer a continuación.

## Alcance de la reforma y conclusiones

En este contexto y entrando a analizar la cuestión nuclear debe partirse de que hasta ahora se exigía contabilidad específica que se pudiera poner a disposición del Pleno en todo caso, y con la nueva redacción, ya no se exige este requisito para las aportaciones que los grupos políticos destinen a los partidos políticos, pero se mantiene para *«aquellas cantidades que, en su caso, se pudiera reservar el grupo municipal»*.

¿Qué sentido tiene esto? Pues bien, según el artículo 2 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (en adelante, LOSFPP), los recursos económicos de los partidos políticos están constituidos en parte por recursos procedentes de financiación pública, mencionando expresamente en su apartado Uno, c) las siguientes:

*«Las subvenciones anuales que las Comunidades Autónomas establezcan para gastos de funcionamiento en el ámbito autonómico correspondiente, así como las otorgadas por los Territorios Históricos vascos y, en su caso, por las Corporaciones Locales.»*

Así, pese a que estas aportaciones a los grupos políticos ya se encontraban previstas en la LOSFPP, el hecho de que se recojan expresamente en la LBRRL, les dota de mayor legitimidad y, respecto al control de estos fondos, debe pensarse en lo establecido en el artículo 16, Uno de la LOSFPP, y es que *«corresponde en exclusiva al Tribunal de Cuentas el control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos (...)»*.

Por ello, el hecho de que el Pleno de una Corporación pudiera controlar los fondos de un partido político en general carecía de sentido, ya que el único competente es el TCu y, de esta forma, se incluye

en la normativa de régimen local algo que ya podía deducirse del análisis de la regulación de los partidos políticos.

En resumen, el cambio principal es que, hasta ahora, los grupos municipales debían llevar una contabilidad específica de todo y ponerla a disposición del Pleno cuando este la solicite, y ahora se excluye de este deber la parte que destinen a los partidos políticos, debiendo llevar esta contabilidad sólo de la parte restante que se reserve el grupo municipal.

Como se puede observar tras el análisis expuesto, realmente esta modificación **no viene a solventar la problemática que surge a nivel local**, sino a darle rigor, licitud y previsión a la financiación de los partidos políticos a través de las dotaciones de los grupos municipales, previéndolo expresamente en la norma de régimen local.

Asimismo, resulta lógico que las citadas dotaciones no sean objeto de contabilidad específica y que así lo prevea la LRBRL, pues no es el Pleno de un Ayuntamiento el órgano competente para fiscalizar la actividad económica de un partido político, sino el Tribunal de Cuentas, pudiendo controlar este órgano colegiado únicamente la parte que se reserve al grupo municipal.

En definitiva, las consecuencias efectivamente trascendentes de esta reforma tienen más impacto en los partidos políticos y no tanto a nivel municipal, ya que el régimen en sí mismo no cambia nada más allá de la no exigencia de contabilidad específica para los fondos destinados a partidos políticos.

Así las cosas, no se cubren las carencias que tiene la normativa y que son las que generan rompecabezas en la gestión municipal, por lo que solo queda **integrar los diferentes pronunciamientos** en la materia y tratar de regular esta cuestión a través de **Ordenanzas y acuerdos locales**, quedando a la espera de una nueva reforma que otorgue más seguridad jurídica a la cuestión.