

Universidad de Córdoba  
Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales



Máster en  
Autonómico y  
Trabajo de Fin

UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

Derecho  
Local  
de Máster

***Las subvenciones a los partidos políticos***

Alumno: Álvaro GONZÁLEZ-JULIANA MUÑOZ.  
Director: Dr. D. Antonio BUENO ARMIJO.

Córdoba, Julio de 2013

*Las subvenciones  
a los partidos políticos*

Alumno: Álvaro GONZÁLEZ-JULIANA MUÑOZ.  
Director: Dr. D. Antonio BUENO ARMIJO

## Índice General

Lista de abreviaturas.....	6
Introducción.....	10
Capítulo Primero. Las subvenciones a los Grupos Parlamentarios.....	14
1) Objeto y justificación de las ayudas.....	14
2) Naturaleza jurídica de las ayudas.....	14
<b>I.</b> Disposición dineraria realizada por una Administración Pública.....	15
<b>II.</b> Sin contraprestación directa.....	18
<b>III.</b> La afectación.....	18
<b>IV.</b> La satisfacción de un interés general.....	22
3) Normativa reguladora.....	24
4) Órgano concedente.....	25
5) Beneficiarios.....	27
El Grupo Parlamentario como beneficiario. Su naturaleza jurídica.....	27
Requisitos que deben cumplir los Grupos Parlamentarios para ser beneficiarios de la subvención.....	35
Obligaciones de los Grupos Parlamentarios derivadas de la subvención.....	37
6) Procedimiento de concesión de la subvención.....	40
7) Actividad de control.....	44
8) Reintegro de las subvenciones a los Grupos Parlamentarios.....	49
a) El reintegro en los Reglamentos de las Cámaras.....	49
b) Causas del reintegro.....	50
1. Incumplimiento de la actividad que fundamenta la concesión de la subvención.....	51
2. Incumplimiento de la obligación de justificación.....	51
3. Resistencia u obstrucción a la actividad inspectora.....	52
4. El principio de no rentabilidad de la subvención como causa de reintegro.....	53
c) Plazo.....	54
d) El Grupo Parlamentario como sujeto del reintegro.....	55
e) La cantidad del reintegro. Reintegro parcial e intereses de demora.....	56
Capítulo Segundo. Las subvenciones electorales.....	60
1. Objeto y justificación de las ayudas.....	60
2. Naturaleza jurídicas de las ayudas.....	62
3. Normativa reguladora.....	64
4. Órgano concedente.....	65
5. Beneficiarios.....	66
2. Partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores: su naturaleza	

jurídica.....	67
3. Requisitos que deben cumplir los beneficiarios.....	70
6. Procedimiento de concesión.....	78
1. Procedimiento de concesión.....	78
2. Los gastos electorales.....	80
3. Determinación de los importes de las ayudas electorales.....	86
7. Actividad de control y reintegro.....	90

## Capítulo Tercero. Las subvenciones previstas en la Ley orgánica de Financiación de los Partidos Políticos.....91

I. Objeto y justificación de las ayudas.....	91
II. Naturaleza jurídica de las ayudas.....	97
III. Normativa reguladora.....	99
IV. Órgano concedente.....	99
V. Beneficiarios.....	101
I. Partidos políticos, coaliciones, federaciones, y agrupaciones de electores.....	101
II. Requisitos que deben cumplir los beneficiarios.....	103
III. Obligaciones de los beneficiarios de las subvenciones.....	105
VI. Procedimiento de concesión.....	108
VII. Actividad de control.....	110
VIII. Reintegro de las subvenciones.....	112

## Conclusiones.....117

## Índice bibliográfico.....124

## Índice de resoluciones judiciales y administrativas.....127

## Lista de abreviaturas

ATS	Auto del Tribunal Supremo.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
FJ	Fundamento Jurídico.
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
LOREG	Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General.
LOFPP	Ley orgánica 8/2007, de 4 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos.
LOPP	Ley orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.
Núm.	Número.
Op. Cit.	Obra citada.
P.	Página.
PP.	Páginas.
RD	Real Decreto.
SAP	Sentencia de la Audiencia Provincia.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.

## Introducción.

El punto de partida de este Trabajo de Fin de Máster se encuentra en el artículo 4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Este artículo 4 de la Ley General de Subvenciones, excluye del ámbito de aplicación de esta Ley cuatro supuestos. En primer lugar, los premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario. En segundo lugar, las subvenciones previstas en la Ley orgánica de Régimen Electoral General. En tercer lugar, las subvenciones reguladas en la Ley orgánica de Partidos Políticos. Finalmente, las subvenciones a los grupos parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, en los términos previstos en los Reglamentos del Congreso y del Senado, así como las subvenciones a los grupos parlamentarios de las Asambleas autonómicas y a los grupos políticos de las corporaciones locales, según establezca su propia normativa.

Salvo el primer supuesto contemplado en el artículo 4 de la Ley General de Subvenciones, relativo a los premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario, los restantes tres supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la Ley tienen una evidente conexión, pues se encuentran íntimamente relacionados con los partidos políticos y sus actividades. Estos tres últimos supuestos contenidos en el artículo 4 de la Ley General de Subvenciones constituyen el objeto de estudio del presente Trabajo de Fin de Máster.

Existen poderosas razones que justifican la realización de un estudio específico de estas subvenciones. Primeramente, podemos indicar que estas subvenciones, al estar excluidas del ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones, tienen una normativa reguladora palmariamente insuficiente, que no proporciona solución a la gran mayoría de las cuestiones inherentes a la figura de la subvención. En un segundo término, debemos poner de manifiesto que la doctrina científica no se ha preocupado demasiado de estas subvenciones. Únicamente ha estudiado la financiación de los partidos políticos o de las elecciones, pero no existe una obra que analice las subvenciones que reciben los Partidos Políticos y los Grupos Parlamentarios desde la perspectiva del Derecho Administrativo. Finalmente, podemos señalar que existe una conciencia social, agudizada por la crisis económica actual, que demanda un control más exhaustivo sobre los fondos públicos.

Pues bien, como decíamos antes, el artículo 4 de la Ley General de Subvenciones establece que estas subvenciones están excluidas de su ámbito de aplicación. Establece dicho artículo que “quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley:

- a) Los premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario.
- b) Las subvenciones previstas en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- c) Las subvenciones reguladas en la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos.
- d) Las subvenciones a los grupos parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, en los términos previstos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, así como las subvenciones a los grupos parlamentarios de las Asambleas autonómicas y a los grupos políticos de las corporaciones locales, según se establezca en su propia normativa.

Esto es, parece que la Ley General de Subvenciones considera a estas ayudas como verdaderas subvenciones, aunque debido a su especialidad, establezca que no se hallen dentro

de su ámbito de aplicación<sup>1</sup>.

Del mismo modo, los Reglamentos del Congreso y del Senado, la Ley orgánica del Régimen Electoral General y la Ley orgánica de financiación de los Partidos Políticos utilizan igualmente el término de *subvención* para calificar las ayudas que reciben de los poderes públicos, los grupos parlamentarios y los partidos políticos.

Más allá del *nomen iuris* utilizado por el legislador, para calificar unas determinadas ayudas como subvenciones resulta necesario estudiar su naturaleza jurídica. Solo de esta forma podemos afirmar si una determinada ayuda que concede un poder público es o no una

---

1 El carácter de subvención de estas ayudas es una cuestión controvertida en la doctrina. Así, Germán FERNÁNDEZ FARRERES, “El concepto de subvención y los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la Ley”, *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, (coord. Germán FERNÁNDEZ FARRERES), Civitas, Navarra, 2005, p. 44, niega que estemos ante verdaderas subvenciones al faltar la nota característica de la afectación. De la misma opinión es Begoña SESMA SÁNCHEZ, “Disposiciones generales de la Ley General de Subvenciones y de su reglamento”, *Régimen jurídico-financiero de las subvenciones públicas*, (coord. Luis Alfonso MARTÍNEZ GINER, Amparo NAVARRO FAURE), Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 38, nota 36, que afirma que la exclusión que hace el artículo 4 de la Ley General de Subvenciones no es necesaria, ya que en su opinión “en estas figuras no sea da la nota de la afectación que exige el artículo 2 de la Ley General de Subvenciones”. Esta autora mantiene la misma postura en “El concepto de subvención y ayuda pública. Alcance de la noción de fomento y promoción”, *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas*, (coord. Mario GARCÉS SANAGUSTÍN, Alberto PALOMAR OLMEDA), Aranzadi, Navarra, 2011, p. 262, nota 35.

Por el contrario, José Manuel DÍAZ LEMA, “Concepto de subvención y ámbito de aplicación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre”, *Justicia administrativa: revista de derecho administrativo*, número 27, 2005, p. 20, considera que estamos ante verdaderas subvenciones. Señala dicho autor que “la inaplicación de la Ley a los citados supuestos no se debe a una razón jurídico-formal, puesto que en todos ellos se trata de entregas de dinero sin contraprestación con una finalidad determinada (en suma, ante actos administrativos favorables acompañados de determinaciones accesorias), sino de simple oportunidad: el legislador considera conveniente proteger los bienes y valores jurídicos presentes en cada uno de estos sectores a través de una regulación específica”. En el mismo sentido se pronuncia José PASCUAL GARCÍA, *Las subvenciones públicas. Legislación comentada, formularios y procedimientos*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2007, p. 55, que afirma que “este artículo [el artículo 4 de la Ley General de Subvenciones] excluye del ámbito de aplicación de la Ley una serie de subvenciones no porque carezcan de las notas necesarias para ser consideradas como tales sino por incidir en materias que caen en el ámbito de una ley orgánica o por puras razones de política legislativa”.

De otro lado, el Dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2003, sobre el anteproyecto de la Ley General de Subvenciones (número de expediente 1756/2003), afirma también el carácter de subvención de estas ayudas cuando analizando el artículo 4 de la Ley dice que “sí son verdaderas exclusiones (en la medida en que son supuestos que podrían eventualmente calificarse de subvenciones en el sentido del artículo 2, pero que no quedan sujetas a la nueva Ley por disponer de una normativa específica)”.

Finalmente, otros autores al estudiar el ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones no se pronuncian expresamente sobre la naturaleza jurídica de estas ayudas. Así, Jesús DEL BARCO FERNÁNDEZ-MOLINA, “Del ámbito de aplicación de la ley”, *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, Lex Nova, Valladolid, 2004, p. 62, al estudiar el artículo 4 de la Ley General de Subvenciones, parece justificar la exclusión del ámbito de aplicación de la Ley a estas ayudas por su especialidad, si bien no entra a valorar si estamos o no ante verdaderas subvenciones. Tampoco presta atención a la naturaleza jurídica de estas ayudas

auténtica subvención. Esto es, lo verdaderamente esencial no es la denominación dada por el legislador sino su auténtica naturaleza jurídica. Es decir, para poder calificar estas ayudas como subvenciones, resultará necesario acudir al concepto legal de subvención que proporcionan conjuntamente los artículos 2 y 3 de la Ley General de Subvenciones. De la comparación y examen de este concepto de subvención y de las características esenciales de cada una de las ayudas que estudiamos en este Trabajo de Fin de Máster, podremos determinar, en cada caso, si nos encontramos o no ante verdaderas subvenciones.

Estas subvenciones que vamos a estudiar padecen de una regulación escasa, y a todas luces incompleta. En este Trabajo de Fin de Máster estudiamos el régimen jurídico de estas subvenciones, proponiendo las soluciones que estimamos más adecuadas ante las importantes lagunas jurídicas que existen en las normas que las regulan. Para llevar a cabo esta labor resulta imprescindible poner toda nuestra atención en la Ley General de Subvenciones. En efecto, la Ley a pesar de que el legislador ha decidido que no resulte directamente aplicable a estos supuestos, la Ley General de Subvenciones nos va proporcionar un modelo de inspiración a la hora de completar el régimen jurídico de las subvenciones que estudiamos.

Por ello, en cada una de las subvenciones, acudimos en múltiples ocasiones a una aplicación analógica de esta Ley. Sucede que la Ley General de Subvenciones, como su propio nombre indica, tiene un carácter general, básico o común a todas ellas. Regula los aspectos esenciales e inherentes de la subvención como institución típicamente administrativa y, por lo tanto, los principios que contienen son necesariamente aplicables a las subvenciones objeto de nuestro estudio.

En definitiva, la Ley General de Subvenciones no crea subvenciones concretas sino que traza los rasgos principales de la subvención, llevando a cabo una regulación general de los elementos que la configuran y definen y, que por lo tanto, son comunes a todas las subvenciones.

Este Trabajo de Fin de Máster se estructura en tres Capítulos además de la presente Introducción. En el primer Capítulo, se analizan las subvenciones a los Grupos Parlamentarios. Para un mejor estudio nos centramos de forma principal en las subvenciones que reciben los Grupos Parlamentarios en el Congreso de los Diputados aunque como se verá hay varias referencias a lo establecido tanto en el Senado como en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

---

Fernando LÓPEZ RAMÓN, “Ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones”, Comentarios a la Ley General de Subvenciones, (coord. Fernando LÓPEZ RAMÓN), Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 35.



En el segundo Capítulo se aborda el estudio de las subvenciones previstas en la Ley orgánica del Régimen Electoral General.

El tercer Capítulo está dedicado al análisis de las subvenciones reguladas en la Ley orgánica de Partidos Políticos.

Los tres Capítulos que constituyen este Trabajo de Fin de Máster, tienen una idéntica estructura, lo que facilita su lectura. En primer lugar, se estudia el objeto y la justificación de las ayudas, en el que se aborda un examen de las razones y motivos que las fundamentan. El segundo apartado se dedica al análisis de la naturaleza jurídica de las ayudas. Para ello, como ya hemos comentado, partiremos del concepto de subvención que recoge la Ley General de Subvenciones. En el tercer epígrafe se pone de manifiesto la normativa reguladora de las ayudas. En cuarto lugar, analizamos el órgano que concede las ayudas. En el quinto apartado estudiamos quién es el beneficiario de las ayudas, los requisitos que debe reunir y las obligaciones derivadas de su condición de beneficiario. A continuación, en el sexto apartado estudiamos el procedimiento de concesión de las ayudas. El séptimo apartado de cada capítulo lo dedicamos a estudiar la actividad de control de la subvención. Finalmente, abordamos el reintegro de la subvención.

## **Capítulo primero.**

### **Las subvenciones a los Grupos Parlamentarios.**

#### **I. Objeto y justificación de las ayudas.**

Los Reglamentos del Congreso y del Senado establecen una serie de ayudas a los Grupos Parlamentarios para que estos puedan llevar a cabo sus funciones dentro de las Cámaras. Estas ayudas consisten, fundamentalmente, en la cesión de locales y medios materiales suficientes y en la entrega de unas cantidades de dinero para sufragar los gastos derivados de su funcionamiento. Todo ello, de manera independiente a las retribuciones económicas, indemnizaciones y ayudas que reciben los parlamentarios de forma individual.

Estas ayudas a los Grupos Parlamentarios tienen como finalidad conseguir el buen funcionamiento de las Cortes Generales, es decir, que se ejerzan de modo adecuado las funciones constitucionales establecidas en el artículo 66 de la Constitución y de manera especial, la potestad legislativa del Estado y el control de la acción del Gobierno. Para ello, como veremos, resultan imprescindibles los Grupos Parlamentarios, y de este protagonismo de los Grupos en las funciones parlamentarias deriva, en definitiva, la justificación de estas ayudas.

Tanto el Reglamento del Congreso como el del Senado se refieren a estas asignaciones dinerarias que reciben los Grupos Parlamentarios como *subvenciones*, y del mismo modo las califica el legislador en el artículo 4 de la Ley General de Subvenciones. A continuación trataremos si estos fondos públicos que reciben los Grupos Parlamentarios son o no auténticas subvenciones.

#### **II. Naturaleza jurídica de las ayudas.**

En este apartado vamos a estudiar cuál es la naturaleza jurídica de las disposiciones dinerarias que reciben los Grupos Parlamentarios. La cuestión que nos planteamos y que vamos a desarrollar en este momento es si dichas ayudas tienen el carácter de subvención.

Para ello, vamos a analizar las ayudas que reciben los Grupos Parlamentarios desde el prisma del concepto legal de subvención que nos proporciona fundamentalmente el artículo 2 de la LGS, de tal forma que, de su estudio, podremos concluir si las disposiciones dinerarias que realizan las Cámaras a los Grupos Parlamentarios tienen, verdaderamente, el carácter de subvenciones.

### 1. Disposición dineraria realizada por una Administración Pública.

La doctrina, tradicionalmente, ha entendido que el rasgo identificativo más evidente de la subvención es que consista materialmente en la entrega de una suma de dinero<sup>2</sup>. Parece claro que esta primera característica definitoria de la subvención la cumple a la perfección el artículo 28 del Reglamento del Congreso, puesto que cuando habla de cuantías parece lógico pensar que lo hace respecto de cantidades de dinero. Es más, el propio precepto reglamentario excluye de la subvención “la disposición de locales y medios materiales”, que se ceden para su uso pero que no forman parte de la subvención. Se sigue así el criterio del artículo 2 de la LGS que configura a la subvención como una disposición dineraria a fondo perdido, excluyendo por tanto, las entregas cuyo contenido consista en bienes o servicios.

Mayores problemas nos plantea el hecho de que la disposición dineraria debe ser realizada por una Administración Pública. Así lo establecen los artículos 2 y 3 de LGS, de tal forma que la figura de la subvención queda limitada exclusivamente al ámbito de la Administración, es decir, que solo las Administraciones Públicas pueden conceder subvenciones. Por ello, calificar a las subvenciones como públicas no deja de ser una tautología o reiteración inútil que no aporta nada nuevo al concepto.

Ocurre aquí que, como sabemos, ni el Congreso de los Diputados ni el Senado son Administraciones Públicas, sino órganos constitucionales en los que reside la soberanía nacional y que, de acuerdo con la teoría de la separación de poderes propugnada por Montesquieu, forman el poder legislativo. En cambio, la Administración Pública se identifica, tradicionalmente con el Poder Ejecutivo<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Antonio BUENO ARMIJO, *El reintegro de subvenciones de la Unión Europea: especial referencia a las ayudas de la política agraria común*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2011, p. 50.

<sup>3</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de derecho administrativo*, Thomson-Civitas, Madrid, 2008, p. 30.

Así, el Derecho Administrativo es el Derecho propio y específico de las Administraciones Públicas y se aplica, como norma general, a aquellas relaciones jurídicas en las que, al menos, una de las partes es una Administración Pública<sup>4</sup>, mientras que correspondería al Derecho Constitucional, entre otras cosas, la regulación de los órganos constitucionales. Pero estas afirmaciones son ciertas solo parcialmente, puesto que sucede que el Congreso de los Diputados, además de llevar a cabo las funciones que le son propias y que podemos denominar *constitucionales* (como es el ejercicio de la potestad legislativa o el control al Gobierno), ejerce también otras funciones que son *materialmente administrativas*. Pensemos que el Congreso tiene personal funcionario y mantiene relaciones jurídicas con terceros (por ejemplo, celebra contratos de suministro, de obra, etcétera). Por ello, decimos que son funciones *administrativas* aquellas actividades que, no formando parte del núcleo competencial del órgano, son imprescindibles para su correcto funcionamiento.

Parece claro que, respecto de estas actuaciones de los órganos constitucionales, el Derecho Constitucional tiene poco que decir. Por ello, estos órganos cuando llevan a cabo estas funciones administrativas aplican las normas y principios del Derecho Administrativo. Solo llevando a cabo esta interpretación parece lógica la previsión que realiza el apartado tercero letra a) del artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa cuando dice que los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo “conocerán de las

---

4 Tanto la doctrina como el legislador han evitado desde siempre formular un concepto general de Administración Pública. El legislador define qué se entiende por Administración Pública enumerando las distintas Administraciones, y lo hace además de manera relativa, es decir, únicamente a los efectos de la Ley que en cada caso promulga. La doctrina, tradicionalmente, tampoco nos proporciona un concepto claro de Administración Pública. Como señala Ernst FORSTHOFF en su *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, p. 11 “Desde antiguo se encuentra la ciencia del Derecho Administrativo ante el problema de una definición de su objeto, la Administración. La razón de esto no se debe a una formación deficiente de la ciencia; desde luego, no se trata de un error superable de la teoría. Más bien radica en la misma índole peculiar de la Administración que se deja describir, pero no definir”. En nuestro Derecho, algunos autores como GARCÍA DE ENTERRÍA en *Curso de Derecho Administrativo...* op. cit. p. 23, considera a la Administración Pública como una auténtica persona jurídica, siendo el Estado únicamente un sujeto de Derecho internacional. Con los debidos respetos, esta solución no es totalmente fructífera, toda vez que hay algunos supuestos en los que se imputa al Estado en su conjunto un derecho o acto (como por ejemplo, la responsabilidad del Estado por error judicial -art.121 de la Constitución- o la representación y defensa del Estado en juicio -art.551 LOPJ-). Además, reconocer la personalidad jurídica a la Administración y negársela al Estado implica, necesariamente, que existen en nuestro ordenamiento jurídico algunos órganos como las Cortes Generales o el Poder Judicial, a los que no se les reconoce personalidad jurídica y “que no formarían parte de ninguna persona jurídica” como así ha señalado Enrique ÁLVAREZ CONDE, *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, p. 107. Si bien también debemos señalar que otros autores como Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR sí que afirman que las Cortes Generales tienen personalidad jurídica, así lo manifiesta en “Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas”, *Revista española de derecho político*, número 9, 1981, p. 14. Finalmente, otros autores como GARRIDO FALLA o MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ consideran que la Administración Pública es aquella parte del poder ejecutivo distinta del Gobierno y dirigida a la ejecución de las leyes.

pretensiones que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado...”.

Este precepto supone, por tanto, que aunque tales órganos no son Administración Pública, por realizar actividades materialmente administrativas se someten instrumentalmente al régimen propio de la Administración<sup>5</sup>.

En definitiva, las Cortes Generales no son una Administración Pública pero sí tienen su *propia administración* (al igual que ocurre con otros órganos constitucionales como el Tribunal Constitucional o el Poder Judicial) que les permite llevar a cabo sus funciones, es decir, que podemos concluir que no solo *administra* la Administración Pública sino también otros órganos constitucionales puesto que “hay en el legislativo actos de administración ajenos al contenido específico de sus soberanas funciones legislativas”<sup>6</sup>.

Dicho esto, entendiendo que la subvención es una forma de actuación administrativa<sup>7</sup> consideramos que las subvenciones que conceden las Cámaras a los Grupos Parlamentarios encajan dentro del ámbito de las funciones administrativas que hemos delimitado. Así, dentro de las funciones constitucionalmente encomendadas al Congreso y al Senado no se encuentra la actividad de fomento de los partidos políticos, sino que la subvención a los Grupos Parlamentarios se lleva a cabo para lograr un adecuado cumplimiento de las especiales funciones que la Constitución atribuye a las Cortes Generales. Por ello, consideramos que aunque el Congreso no es una Administración Pública, por llevar a cabo una función esencialmente administrativa debe ser considerada como tal a estos efectos.

---

5 Miguel SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2011, p. 68.

6 Auto del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1987, FJ 3 (Ponente: Antonio BRUGUERA MANTÉ). Se añade, además, en el mismo fundamento jurídico tercero, que estos actos de administración del poder legislativo “pueden y deben ser objeto también de control de la jurisdicción por mandato directo del artículo 153 c) de la Constitución, que no ha necesitado nunca de ulterior desarrollo legislativo para su aplicación inmediata”. Este Auto del Tribunal Supremo tiene su origen en el recurso que planteó el Vicepresidente Segundo de la Mesa de las Cortes de Castilla y León ante la Audiencia Provincial de Burgos contra el acto de la Mesa de las Cortes de Castilla y León que decidía ubicar la sede provisional de dichas Cortes en el Castillo de Fuensaldaña (Valladolid). La Audiencia Provincial de Burgos inadmitió el recurso al considerar que el acuerdo de la Mesa no puede ser objeto de revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa, al no existir atribución legal para ello. Finalmente, como resulta claro a tenor de lo expuesto, el Tribunal Supremo admitió el recurso de apelación presentado por el Vicepresidente Segundo de la Mesa de las Cortes de Castilla y León.

7 Antonio BUENO ARMIJO, *El reintegro de subvenciones...* op. cit. p. 168.

Sostener lo contrario llevaría, de un lado, a una laguna en el ordenamiento jurídico, al ser insuficiente el Derecho Constitucional para regular estas cuestiones y, de otro lado, a la creación de un ámbito exento de control judicial, pues difícilmente podría (ni debería) entrar el Tribunal Constitucional a conocer de estas cuestiones.

## 2. Sin contraprestación directa.

La figura de la subvención exige que la entrega dineraria que realiza la Administración sea sin contraprestación directa, que supone, en definitiva, que la disposición dineraria es gratuita para el beneficiario. Como resulta evidente, el cumplimiento del objetivo o la realización de la actividad que es objeto de subvención supone un cierto beneficio para el concedente, en la medida en que el cumplimiento del objetivo, proyecto o actividad que realiza el beneficiario debe implicar la satisfacción de un interés general. Es decir, que la subvención conlleva una cierta contraprestación indirecta para la Administración, que es lógica por cuanto con la subvención se pretende lograr un interés general a través de la actividad del beneficiario. Por ello, la doctrina señala que “el dato de la ausencia de contraprestación debe interpretarse teniendo presente que lo que se pretende con esta previsión normativa es negar el carácter sinalagmático de la subvención, esto es, negar que su causa se encuentra en una prestación procedente del beneficiario”<sup>8</sup>.

En nuestro caso, resulta pacífico entender que se produce esta nota definitoria de la subvención puesto que los Grupos Parlamentarios reciben la subvención sin aportar nada a cambio a la Cámara.

## 3. La afectación.

La afectación es un elemento esencial de la subvención que implica una necesaria vinculación de los fondos públicos recibidos a la consecución de los fines u objetivos que motivaron la entrega dineraria de la Administración al beneficiario. Esta afectación puede ser de dos clases y da lugar a dos clases de subvenciones. En primer lugar, tenemos las subvenciones de resultado, que son aquellas en las que la subvención pretende lograr la realización de un objetivo o proyecto concreto y determinado.

---

<sup>8</sup> Antonio BUENO ARMIJO, *El reintegro de subvenciones...* op. cit. p. 57.

En segundo lugar, el concepto legal de subvención admite también las subvenciones de funcionamiento. En este caso, el elemento de la afectación tiene menor intensidad en cuanto el objetivo que persigue la subvención no se cumple de una sola vez en el tiempo como ocurre con las subvenciones de resultado, sino que aquí, la finalidad perseguida por la Administración se cumple necesariamente a lo largo o durante el transcurso de un determinado periodo de tiempo.

Las subvenciones a los Grupos Parlamentarios serían un supuesto de subvenciones de funcionamiento. Aunque los Reglamentos de las Cámaras no lo dicen expresamente, se entiende que el objetivo que se pretende conseguir con la subvención es lograr un correcto funcionamiento de la Cámara. Los Grupos Parlamentarios son indispensables para el ejercicio de las funciones del Parlamento, puesto que a ellos les corresponde determinar la composición de las Comisiones y de la Diputación Permanente además de ejercer la iniciativa legislativa.

En este sentido, ha dicho el Tribunal Constitucional que “resulta evidente que la finalidad de las diversas clases de subvenciones establecidas en beneficio de los Grupos Parlamentarios, 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 reglamentario, han de integrarse, de los recursos económicos necesarios”<sup>9</sup>.

Hemos dicho que para llevar a cabo las funciones que tienen encomendada, los Grupos Parlamentarios reciben una subvención por parte de la Cámara respectiva. Es decir, la esencia misma de la subvención radica, por tanto, en ayudar o posibilitar a través de la dotación de recursos económicos la actividad parlamentaria que desempeñan los Grupos.

---

9 STC 214/1990, de 20 de diciembre, FJ 7 (Ponente: Carlos DE LA VEGA BENAYAS). Esta Sentencia resuelve un recurso de amparo presentado por un diputado del Grupo Parlamentario de Alianza Popular en la Asamblea de Madrid, que decide abandonar su Grupo de origen e integrarse en el Grupo mixto, que no contaba con ningún miembro. La controversia jurídica se produce, al margen de otras cuestiones como la participación del recurrente en las diversas Comisiones, fundamentalmente por la subvención fija que recibe cada Grupo Parlamentario. La Mesa de la Asamblea de Madrid acuerda que al exigirse un mínimo de cinco diputados para constituir Grupo Parlamentario, cuando el Grupo mixto tenga un número de diputados inferior, la subvención se fije en proporción al número de sus miembros. Por ello, en el presente caso, el Grupo mixto formado únicamente por el recurrente recibiría una quinta parte de la subvención. El diputado alega que se infringen los preceptos del Reglamento que establecen que todos los Grupos tienen idénticos derechos, además de vulnerarse su derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos. Finalmente, debemos señalar que el Tribunal Constitucional desestimó el amparo solicitado.

Parece claro que los Grupos necesitan de unos recursos dinerarios para llevar a cabo actuaciones derivadas de sus funciones parlamentarias, como por ejemplo, para solicitar distintos estudios específicos en un ámbito de actividad concreto o para la contratación de personal asesor que realice labores de auxilio del trabajo parlamentario. La existencia de este personal de asesoramiento de los Grupos está justificado en cuanto los diputados y senadores que integran los Grupos no son, evidentemente, profesionales en todas las materias que se tratan en las Cámaras y, al menos, en teoría resulta lógico que para poder manifestar la voluntad a través del voto se cuente con toda la información posible que permita formar una opinión mínimamente especializada.

Como vemos, la subvención tiene como objetivo dotar a los Grupos Parlamentarios de los medios necesarios para que puedan llevar a cabo sus funciones y así se garantice un correcto funcionamiento de las Cámaras.

Decíamos antes que en las subvenciones de funcionamiento, el elemento de la afectación tiene menor intensidad, pero ello no quiere decir, como hemos indicado, que no exista. En las subvenciones que reciben los Grupos está presente este rasgo característico de la figura de la subvención, de tal modo, que los grupos deben dedicar las sumas de dinero recibidas a sufragar los gastos derivados de su funcionamiento. Los reglamentos de las Cámaras no recogen a qué conceptos deben dedicar los Grupos las cantidades entregadas por la respectiva Cámara ni menos aún ningún límite. No obstante, nosotros ya hemos señalado algunos gastos lógicos como podrían ser la realización de estudios o informes y la contratación de personal. A falta de límites a la actuación de los Grupos Parlamentarios respecto de los fondos públicos recibidos, nosotros vamos a señalar algunos que nos parecen adecuados y razonables.

En primer lugar, entendemos que los Grupos Parlamentarios no pueden adquirir bienes inmuebles puesto que son innecesarios para su funcionamiento toda vez que las Cámaras ponen a su disposición “locales y medios materiales suficientes”. Tampoco parece razonable la adquisición de vehículos en cuanto las Cámaras abonan a los parlamentarios todos los gastos derivados de sus desplazamientos<sup>10</sup>.

En relación con la contratación de personal asesor podemos señalar que parece sensato que su salario fuera igual o similar al que le correspondería al asesor según su formación académica en la Administración Pública, y en todo caso, nunca superior a las asignaciones que reciben

---

<sup>10</sup> En el Congreso, todos los diputados tienen despacho propio, y la Cámara cubre los gastos de transporte en medio público (avión, tren, automóvil o barco). Además, los diputados disponen de una tarjeta que permite pagar el servicio de taxi en la ciudad de Madrid con un límite de 3000 euros anuales.



los parlamentarios, pues no tiene sentido que tenga mayor remuneración aquel que únicamente asesora respecto de quien toma finalmente la decisión, añadiéndose aquí la circunstancia de que es parlamentario el elegido por el electorado y no el asesor. Es decir, para la fijación de las remuneraciones de este personal asesor se debería tener en cuenta su inclusión en alguno de los grupos en los que se divide el personal al servicio de las Administraciones Públicas<sup>11</sup>.

Parece razonable también que, siendo fondos públicos los que sufragan los gastos de este personal, se impongan una serie de límites de carácter subjetivo. Así, sería lógico que los Grupos Parlamentarios no pudiesen contratar con el dinero de la subvención a personas que por sentencia firme estuviesen inhabilitados para el ejercicio de cargo público o hubiesen sido condenados por actos terroristas. Finalmente, teniendo en cuenta que su trabajo tiene una incidencia en el interés general parece lógico que este personal se dedique en exclusiva a dichas tareas de asesoramiento, no pudiendo por tanto, compatibilizar estas funciones con ningún cargo público ni privado<sup>12</sup>.

---

11 El artículo 76 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, recoge la clasificación profesional del personal funcionario de carrera. Dice este artículo que los cuerpos y escalas se clasifican, de acuerdo con la titulación exigida para el acceso a los mismos, en los siguientes grupos: Grupo A (dividido en dos subgrupos A 1 y A 2), para el que se exige el título universitario de Grado; Grupo B para el que se exige estar en posesión del título de Técnico Superior; y Grupo C, que se divide en dos subgrupos, el C 1 para el que se exige el título de Bachiller o Técnico y el C 2 para el que se exige el título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

12 La Ley orgánica 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones tiene como principio fundamental la dedicación del personal al servicio de la Administración a un único puesto de trabajo si bien la propia norma recoge una serie de excepciones al mismo. La finalidad de esta ley es similar a nuestra propuesta si bien consideramos que esta norma es de difícil aplicación a los Grupos Parlamentarios. Los Grupos, como luego veremos, no son órganos de los partidos, ni de las Cámaras, y por ende, del Estado. Tienen una naturaleza jurídica peculiar que implica que tengan un dudoso encaje dentro del ámbito subjetivo de la Ley, por más que el artículo 2.1 letra g) extienda su aplicación al “personal al servicio de entidades, corporaciones de derecho público, fundaciones y consorcios cuyos presupuestos se doten ordinariamente en más de un 50 por 100 con subvenciones u otros ingresos procedentes de las Administraciones Públicas”.

En definitiva, los Grupos no son corporaciones de derecho público, fundaciones ni consorcios ni tampoco *entidades* como señala genéricamente el artículo 2.1 letra g) de la citada ley orgánica, pues como apunta José Luis MARTÍNEZ LOPEZ-MUÑIZ en “El beneficiario de subvenciones”, *Comentario a la Ley General de Subvenciones* (coord. Germán FERNÁNDEZ FARRERES) Thomson-Civitas, Navarra, 2005, p. 167, “no es usual hablar de entidades para organizaciones sin personalidad”. Resultaría, en nuestra opinión, más adecuado que los Reglamentos de las Cámaras realizasen una regulación más extensa de las subvenciones que reciben los Grupos Parlamentarios recogiendo expresamente la incompatibilidad del personal asesor con cualquier actividad pública o privada.

En último lugar, resulta criticable la posibilidad, permitida por el artículo 2.1 de la Ley orgánica de Financiación de los Partidos Políticos, (en adelante, LOFPP), de que los Grupos Parlamentarios puedan realizar aportaciones dinerarias a los partidos políticos por dos básicas razones.

La primera y fundamental porque con esta posibilidad se desnaturaliza la afectación de la subvención, puesto que se permite que los fondos públicos no se dediquen íntegramente al fin perseguido por la subvención, y en segundo lugar, porque el legislador parece desconocer que el Grupo Parlamentario y el partido político aunque puedan existir entre ellos una conexión política o ideológica, son entidades distintas con un origen y unas funciones diferentes, asunto que trataremos en el apartado quinto de este Capítulo.

#### 4. La satisfacción de un interés general.

El último de los requisitos que señala la LGS para que la atribución patrimonial que realiza la Administración pueda ser considerada como subvención, consiste en que “la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o de interés social o de promoción de una finalidad pública”. En definitiva, que el objeto o actividad subvencionada satisfaga un interés general. La existencia de este interés general en la realización de la actividad subvencionada justifica la concesión misma de la subvención. Es decir, la Administración, a través de la subvención, favorece o posibilita la realización de una determinada actividad porque hay un interés general en que la misma se realice con determinadas garantías. Esto es, la subvención es un medio que tiene el concedente para la satisfacción de sus propios fines, que no son otros que los intereses generales. Esto es lo que ocurre en el caso que estudiamos. Las subvenciones que reciben los Grupos Parlamentarios tienen, como ya hemos comentado, la finalidad de “facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara”.

Es indudable que hay un interés general en que las Cámaras, donde reside la soberanía nacional, se ejerce la potestad legislativa del Estado y se controla la acción del Gobierno, funcionen con la mayor eficiencia posible. Resultando evidente este interés general en el buen funcionamiento de las Cortes Generales cabría preguntarse si la subvención a los Grupos Parlamentarios es un instrumento adecuado para alcanzar dicho fin. Algo ya hemos apuntado con anterioridad. Por la importancia que tienen los Grupos en el desarrollo de las funciones parlamentarias, depende de ellos el correcto funcionamiento de las Cortes

Esta importancia de los Grupos se manifiesta en la Junta de Portavoces, que se compone de los portavoces de los distintos Grupos Parlamentarios<sup>13</sup>. Aunque es la Mesa el órgano rector de la Cámara, la Junta de Portavoces, es *de facto*, el órgano de dirección política. Es en ella donde se establece la conexión con el Gobierno y donde se decide lo que va a ser políticamente la vida de la Cámara: la fijación del orden del día<sup>14</sup>.

Son los Grupos, por tanto, fundamentales para conseguir el buen funcionamiento de las Cortes, y radica en ello el interés general. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional

---

13 El artículo 39.1 del Reglamento del Congreso dispone que “los portavoces de los Grupos Parlamentarios constituyen la Junta de Portavoces, que se reunirá bajo la presidencia del Presidente del Congreso. Este la convocará a iniciativa propia o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara”. Este artículo 39.1 del Reglamento del Congreso se reproduce en los mismos términos en los artículos 54.1 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, 37.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias, 39.1 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, 37.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, y 38.1 del Reglamento del Parlamento de Galicia).

En el resto de Parlamentos Autonómicos, los Reglamentos parlamentarios disponen también que los portavoces de los Grupos Parlamentarios constituyen la Junta de Portavoces, que se reúne bajo la Presidencia del Presidente de cada Cámara Autonómica, aunque se encuentren diferencias en relación a su convocatoria. Así, la Junta de Portavoces se reúne, en todos los Parlamentos Autonómicos, por convocatoria del Presidente de la Cámara, bien por iniciativa propia o por petición de un Grupo Parlamentario o de una parte de los miembros de la Cámara. A título de ejemplo, la Junta de Portavoces se reúne además de por iniciativa propia del Presidente de la Cámara, por petición de dos Grupos Parlamentarios o de una décima parte de los miembros (artículos 38.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, 46 del Reglamento de las Cortes de Aragón), de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los miembros de la Cámara (artículo 38.1 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares), o por un Grupo Parlamentario, sin conceder la posibilidad de convocatoria a una parte de los parlamentarios autonómicos (artículos 42 del Reglamento de las Cortes de Castilla La-Mancha, 59 del Reglamento de la Asamblea de Madrid).

14 En efecto, la Junta de Portavoces es el órgano parlamentario que pone en contacto a los Grupos Parlamentarios con el Gobierno. En el mismo sentido se pronuncia Ángel Luis SANZ PÉREZ, “La Junta de Portavoces como órgano parlamentario”, *Asamblea: revista parlamentaria de Madrid*, núm. 19, 2008, p. 273, que afirma que “la Junta de Portavoces es el órgano que designan los Reglamentos para juridificar la voluntad de los Grupos Parlamentarios, sirviendo además de enlace del Parlamento con el Gobierno, lo cual se antoja fundamental en un sistema parlamentario”.

En este sentido, el artículo 39.2 del Reglamento del Congreso dispone que “de las reuniones de la Junta se dará cuenta al Gobierno para que envíe, si lo estima oportuno, un representante, que podrá estar acompañado, en su caso, por persona que le asista”. Los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas recogen también la posibilidad de que un representante de los Gobiernos Autonómicos acuda a las reuniones de las Juntas de Portavoces de los Parlamentos Autonómicos. Algunos Reglamentos de los Parlamentos Autonómicos especifican que la persona enviada por el Gobierno Autonómico debe ser miembro del mismo u ostentar la condición de alto cargo (artículos 38.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, 54.2 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias o 63 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura), o miembro del Gobierno o Viceconsejero (artículo 37.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias).

cuando dice que “los Grupos Parlamentarios son entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara”<sup>15</sup>.

En definitiva, este protagonismo de los Grupos en la vida parlamentaria determina que “su existencia y viabilidad se considere beneficiosa para la satisfacción de los intereses generales”<sup>16</sup>.

### **III. Normativa reguladora.**

Las subvenciones de los Grupos Parlamentarios se encuentran reguladas principalmente por los artículos 28 y 34 de los Reglamentos del Congreso y del Senado respectivamente. Si bien, para el estudio de estas subvenciones es necesario tener en cuenta otros preceptos de los Reglamentos, fundamentalmente aquellos que regulan la composición y funciones de las Mesas (artículos 30 y siguientes del Reglamento del Congreso y 35 y siguientes del Reglamento del Senado) y la constitución de los Grupos Parlamentarios (artículos 23 y siguientes del Reglamento del Congreso y 27 y siguientes del Reglamento del Senado), sin olvidarnos del artículo 29 Reglamento del Congreso que garantiza la igualdad de derechos de los Grupos.

Pero más allá de los Reglamentos de las Cámaras, la cuestión que nos debemos plantear es si esta escasa regulación puede completarse con otras normas del ordenamiento jurídico. Indudablemente, la Constitución, como norma superior del ordenamiento jurídico es de total aplicación.

---

En cambio, el resto de los Reglamentos de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas se refieren, al igual que el artículo 39.2 del Reglamento del Congreso, a un representante sin determinar una mayor concreción (artículos 38.2 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, 39.3 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, 37.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, 43.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, 27.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, 38.2 del Reglamento del Parlamento de Galicia, 34.2 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, 58.4 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, 53.2 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, 43.3 del Reglamento del Parlamento de Navarra, 39.2 del Reglamento de las Cortes de Valencia y 40.3 del Reglamento del Parlamento Vasco).

15 STC 64/2002, de 11 de marzo, FJ 3 (Ponente: Tomás VIVES ANTÓN). Esta Sentencia tiene su origen en un recurso de amparo presentado por varios diputados contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 17 de abril de 2000, desestimatorio de la solicitud de reconsideración contra el anterior Acuerdo de 12 de abril de 2000 que denegó la constitución del Grupo Parlamentario Galego. El Tribunal Constitucional desestimó el amparo solicitado.

16 Antonio BUENO ARMIJO, *El reintegro de subvenciones...* op.cit.p.85.

Por ello, podemos afirmar que son de aplicación a estas subvenciones los principios de igualdad y no discriminación, ya mencionados, así como los de asignación equitativa y eficiencia del gasto público (artículo 31 de la Constitución).

Además de estos principios constitucionales se aplicaría a las subvenciones de Grupos Parlamentarios otros principios como el de transparencia que recoge el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que previsiblemente pueda ser de aplicación tanto al Congreso de los Diputados como al Senado.

La regulación que contienen los Reglamentos de las Cámaras sobre las subvenciones a los Grupos Parlamentarios resulta notablemente incompleta. De hecho, el Reglamento del Congreso se limita a poco más que establecer la subvención y a exigir que los Grupos lleven a cabo una contabilidad específica que pondrán a disposición de la Mesa cuando esta lo pida. No contienen, por tanto, ninguna previsión acerca de los requisitos y obligaciones de los beneficiarios ni establece tampoco una actividad de control y, mucho menos, un procedimiento de reintegro.

Ante esta falta de regulación por parte los Reglamentos de las Cámaras, la Ley General de Subvenciones desempeña una labor fundamental. Aunque formalmente su aplicación directa a estas subvenciones se excluye por el propio artículo 4 de la Ley General de Subvenciones, lo cierto es que acudiremos a ella a lo largo de todo el capítulo. Su aplicación analógica resulta insoslayable y así parece razonable que sea, en cuanto la Ley General de subvenciones regula elementos básicos de la figura de la subvención, entre ellos, una serie de principios que son consustanciales a la subvención y sin los cuales, la institución de la subvención quedaría desfigurada, irreconocible como tal.

#### **IV. Órgano concedente.**

El Reglamento del Congreso, en el artículo 28.1 *in fine*, establece que la cuantía de la subvención se fijará por la Mesa, dentro de los límites de la correspondiente asignación presupuestaria. Parece claro que es la Mesa del Congreso el órgano concedente de la subvención, no sólo por esta previsión reglamentaria sino también dado su carácter de órgano rector de la Cámara.

Resulta lógico, por tanto, que sea el órgano superior del Congreso quien establezca los

requisitos y resuelva quién es el beneficiario de las subvenciones.

Ocurre aquí, sin embargo, que la subvención a los Grupos Parlamentarios viene establecida con carácter obligatorio por el artículo 28 del Reglamento del Congreso (...”asignará, con cargo a su Presupuesto<sup>17</sup>, una subvención...”)) sin que se establezca ningún otro requisito adicional a los mismos más allá de su mera existencia, que por otro lado, viene impuesta con carácter obligatorio.

Por ello, en principio, la labor de la Mesa en este campo se limitaría a fijar la cuantía de la subvención atendiendo a las previsiones establecidas en el propio artículo 28. Decimos que, en principio, la función de la Mesa cómo órgano concedente se limitaría al establecimiento de la cuantía, toda vez que los Reglamentos de las Cámaras no prevén ningún requisito a los Grupos, por lo que, en ausencia de los mismos, no tiene lógicamente que realizar una actividad de comprobación de los requisitos necesarios para ser beneficiarios. Nosotros entendemos que la Mesa sí va a tener alguna función de comprobación en cuanto que defendemos la existencia de una serie de requisitos y límites para que los Grupos Parlamentarios puedan ser beneficiarios de las subvenciones. Esta cuestión será objeto de estudio más adelante.

Pues bien, hechas estas aclaraciones, parece razonable hacer alguna mención al funcionamiento y composición de la Mesa. De acuerdo con el artículo 30 del Reglamento del Congreso, además de ser el órgano rector de la Cámara “ostenta la representación colegiada de ésta en los actos a que asista”.

En relación con su composición, la Mesa del Congreso está formada por el Presidente del Congreso de los Diputados, cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios<sup>18</sup>. Corresponde al Presidente del Congreso la dirección y coordinación de la Mesa, así como su convocatoria<sup>19</sup>.

Los miembros de la Mesa son elegidos por los parlamentarios de cada Cámara en la sesión constitutiva de la misma, distinguiéndose dos procedimientos distintos para la elección del

---

17 La competencia para la elaboración y aprobación de los presupuestos propios corresponde a las respectivas Mesas (artículos 31.1 del Reglamento del Congreso y 35 del Reglamento del Senado).

18 Artículo 30.2 del Reglamento del Congreso. En el Senado, la Mesa está formada por el Presidente, dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios. De otro lado, la composición de las Mesas en los Parlamentos Autonómicos es similar. La Mesa del Parlamento de Andalucía al igual que en la Asamblea de Madrid está compuesta por el Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios, mientras que en el resto de Asambleas Legislativas suele estar compuesta, además del Presidente, por dos Vicepresidentes y dos Secretarios.

19 Artículos 30.3 y 35.1 del Reglamento del Congreso.

Presidente y de los demás miembros. Así, el Presidente es elegido por los miembros de la Cámara por mayoría absoluta en la primera votación, y si ningún candidato obtuviese dicha mayoría se repetirá la votación entre los dos oponentes que hayan tenido más votos, siendo suficiente en esta segunda votación una mayoría relativa.

En cambio, los cuatro Vicepresidentes se eligen simultáneamente, pudiendo escribir cada diputado un solo nombre en la papeleta, de tal forma que “resultarán elegidos, por orden sucesivo, los cuatro que obtengan mayor número de votos”. De la misma forma se eligen también a los cuatro Secretarios. En definitiva, con este sistema de elección, se trata, de conseguir que la Mesa sea reflejo de la representación parlamentaria<sup>20</sup>.

## **V. Beneficiarios.**

### **1. El Grupo Parlamentario como beneficiario. Su naturaleza jurídica.**

En la relación jurídica subvencional intervienen, necesariamente, dos sujetos, el primero de ellos es la Administración concedente, que ya hemos visto, y el segundo de ellos, el beneficiario de la subvención.

La LGS define al beneficiario de la subvención en el artículo 11.1 diciendo que “tendrá la consideración de beneficiario de subvenciones la persona que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentre en la situación que legitima su concesión”.

En nuestro caso, los beneficiarios de las subvenciones son los Grupos Parlamentarios, a tenor de lo dispuesto en los artículos 28 y 34 de los Reglamentos del Congreso y del Senado, respectivamente. Parece razonable que lo primero que nos preguntemos es qué naturaleza jurídica tienen los Grupos Parlamentarios, y si estos pueden ser titulares de derechos y obligaciones.

---

20 Javier PÉREZ ROYO, *Curso de derecho constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 669. En la presente legislatura, únicamente tres Grupos Parlamentarios tienen representación en la Mesa del Congreso. El Grupo Parlamentario Popular ostenta la Presidencia, la Vicepresidencia Primera y Tercera, así como la Secretaría Primera y Cuarta. El Vicepresidente Segundo y la Secretaría Tercera pertenecen al Grupo Socialista, mientras que el Vicepresidente Cuarto es diputado del Grupo Parlamentario Catalán.

La naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios es una cuestión controvertida en la doctrina. Hay posturas que defienden que los Grupos son órganos de los partidos políticos, o que son órganos de las Cámaras, si bien entendemos que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, no puede defenderse ninguna de las tesis anteriores. Basta, en primer lugar, para rechazar la tesis del Grupo Parlamentario como órgano de las Cámaras legislativas, la imposibilidad de imputar al Parlamento los actos realizados por los Grupos<sup>21</sup>.

Mayores problemas plantea la calificación de los Grupos Parlamentarios como órganos de los partidos políticos, puesto que la línea que separa ambas realidades no está totalmente clara. Aunque entre el Grupo Parlamentario y el partido político existe una efectiva conexión política (salvo en el caso del Grupo mixto), ambas realidades tienen un origen distinto. Los partidos políticos se crean voluntariamente por los ciudadanos en el ejercicio del derecho fundamental de asociación, mientras que los Grupos lo son únicamente por los parlamentarios en el ejercicio del derecho de participación y además de forma obligatoria, puesto que la constitución de Grupos Parlamentarios viene exigida por los Reglamentos de las Cámaras, de tal forma que no es posible que un parlamentario no esté adscrito a ningún Grupo<sup>22</sup>.

No obstante, aunque decimos que los partidos políticos y los Grupos Parlamentarios son entidades distintas, no se puede negar la influencia de los primeros respecto de los segundos, influencia, además, que viene reforzada por los propios Reglamentos de las Cámaras en cuanto que los parlamentarios que han sido elegidos por un mismo partido político deben integrar el mismo Grupo Parlamentario.

Esta regla tiene como única excepción el Grupo mixto, que se concibe como un Grupo

---

21 Blanca CID VILLAGRASA, “Naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios: el grupo parlamentario como titular de derechos y obligaciones”, *Asamblea: revista parlamentaria de Madrid*, junio 2007, p. 189. En el mismo sentido, Alejandro SAINZ ARNAIZ, *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, p. 305.

22 La constitución de los Grupos Parlamentarios en el Congreso está regulada en los artículos 23 a 27 de su Reglamento, y en el Senado en los artículos 27 a 31 del Reglamento del Senado. En concreto, el artículo 25.1 del Reglamento del Congreso señala que “los Diputados que (...) no quedaran integrados en un Grupo Parlamentario, en los plazos señalados, quedarán incorporados al Grupo Mixto”.

El Tribunal Constitucional en la STC 64/2002, de 11 de marzo, FJ 4 (Ponente: Tomás VIVES ANTÓN), señaló que “las facultades que a la Mesa de la Cámara le corresponden en orden a la constitución de los Grupos Parlamentarios son de carácter reglado, debiendo circunscribirse a constatar si la constitución del Grupo Parlamentario reúne los requisitos reglamentariamente establecidos, debiendo rechazar, en caso de incumplimiento de aquellos requisitos, salvo que resulten subsanables, la pretensión de constituir el Grupo Parlamentario”. Esta Sentencia resuelve el recurso de amparo solicitado por varios diputados contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso que desestimó la constitución del Grupo Parlamentario Galego.



Parlamentario residual en el que se integran los parlamentarios de los distintos partidos políticos que no han conseguido el número mínimo de miembros electos que exige la norma reglamentaria para constituir un Grupo propio.

Pues bien, la autonomía de la que gozan los Grupos Parlamentarios, establecida en los Reglamentos de las Cámaras, junto con la existencia del Grupo mixto, son argumentos suficientes que permiten negar la calificación de los Grupos Parlamentarios como órganos de los partidos<sup>23</sup>.

La configuración reglamentaria del Grupo mixto impide, además, calificar a los Grupos como asociaciones de parlamentarios, puesto que al impedirse que existan parlamentarios que no pertenezcan a ningún Grupo, no se respeta el derecho negativo a no asociarse<sup>24</sup>, que supone que “nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación”<sup>25</sup>.

23 El Tribunal Constitucional en la STC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 1 (Ponente: Vicente GIMENO SENDRA) rechaza la identidad entre Grupo Parlamentario y partido político cuando dice “resulta indudable la relativa disociación conceptual y de personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos, de forma que no tienen por qué coincidir sus voluntades”. Esta Sentencia resuelve un recurso de amparo solicitado Unión del Pueblo Navarro contra los Acuerdos de la Mesa y de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra por los que se distribuyen los miembros de las Comisiones en proporción a la importancia numérica de los distintos Grupos Parlamentarios.

Además, algunos autores entienden que si consideramos a los Grupos Parlamentarios como meros órganos de los partidos se estaría en cierta medida vulnerando la prohibición del mandato imperativo que recoge el artículo 67.2 de la Constitución. Se trata, sin duda, de una cuestión debatida en la doctrina. Así, algún autor como Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, p. 54, manifiesta que “los preceptos constitucionales encargados de sancionar la prohibición del mandato imperativo carecen de efectividad jurídica real y han devenido en opinión de algunos autores en un auténtico fósil constitucional”.

En contra se posiciona Lucrecio DELGADO REBOLLO, *Partidos Políticos y Democracia*, Dykinson, Madrid, 2007, p. 176, que sostiene que “un Parlamento sin la prohibición del mandato imperativo lo convertiría en una mera caja de resonancia de los partidos”. En un sentido similar, se pronuncia Manuel GARCÍA PELAYO, *El Estado de Partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, p. 96, que considera que el mandato imperativo constituye “un límite jurídico a la tendencia politológica a convertir el Parlamento en una Cámara de Partidos”.

24 En relación con la faceta negativa del derecho de asociación, el Tribunal Constitucional establece que respecto de determinados supuestos, la obligación de pertenecer a una asociación no vulnera el derecho fundamental del artículo 22 de la Constitución. Así lo ha entendido, fundamentalmente, respecto de las llamadas *corporaciones sectoriales de base privada*. Son entidades de naturaleza privada pero que ejercen ciertas funciones públicas, y en esa medida, su actuación se regirá por el Derecho Administrativo, como por ejemplo, las federaciones deportivas o los colegios profesionales. El Tribunal Constitucional considera que la obligación legal de pertenecer a estas corporaciones no vulnera el derecho de asociación siempre que la corporación de que se trate efectivamente tenga encomendada una función pública para cuyo cumplimiento sea necesaria la afiliación obligatoria.

25 STC 67/1985 de 24 de mayo, FJ 3 (Ponente: Rafael GÓMEZ-FERRER). Esta Sentencia tiene su origen en una cuestión de inconstitucionalidad formulada por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la

Así las cosas, hemos descartado que los Grupos Parlamentarios sean órganos de las Cámaras y de los partidos políticos, pero no hemos dicho aún qué son. El Tribunal Supremo nos ofrece la solución, al afirmar que los Grupos son “uniones de parlamentarios a los efectos del mejor funcionamiento de las actividades propias de las Cámaras”, sin que pueda atribuirse a los mismos “una personalidad jurídica independiente de las personas que los componen”<sup>26</sup>.

El Tribunal Constitucional niega también la personalidad jurídica de los Grupos Parlamentarios<sup>27</sup>, si bien les atribuye “una representación institucional de los miembros que los integran, que les otorga capacidad procesal ante cualquier orden jurisdiccional para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros, que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo”<sup>28</sup>.

Pero no solo le atribuye capacidad procesal para defender los derechos de los parlamentarios que lo integran, sino que el Tribunal Constitucional, también entiende que pueden vulnerarse derechos propios del Grupo Parlamentario y así ha aceptado que los parlamentarios presenten un recurso de amparo en defensa de facultades atribuidas al Grupo Parlamentario como tal<sup>29</sup>.

---

Audiencia Nacional, en el que los demandantes recurren los Acuerdos del Consejo Superior de Deportes que desestiman la creación de la Federación de Fútbol-Sala.

26 STS de 27 de noviembre de 1985, Sala 3ª (Ponente: Julián GARCÍA ESTARÚS). El supuesto de hecho que da lugar a esta Sentencia es el siguiente. El Ayuntamiento de Langreo (Asturias), y el Grupo Popular en la Junta General del Principado de Asturias impugnan la resolución del Consejo de Gobierno del Principado que desestima los recursos de reposición contra un anterior Acuerdo del Consejo de Gobierno, que fijaba los criterios de reparto de los ingresos procedentes del canon de energía eléctrica. Tanto el Ayuntamiento como el Grupo Popular interpusieron sendos recursos contencioso-administrativos ante la Audiencia Territorial de Oviedo, que desestimó el primero e inadmitió el segundo. Por ello, tanto el Ayuntamiento de Langreo como el Grupo Popular apelaron al Tribunal Supremo, que dictó la presente Sentencia.

En contra, el artículo 35.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura dispone que “los Grupos Parlamentarios gozan de personalidad jurídica y capacidad de obrar propia.”.

27 STC 32/1985 de 6 de marzo, FJ 3 (Ponente: Francisco RUBIO LLORENTE). El Tribunal Constitucional en esta Sentencia se refiere a los Grupos Políticos de las Corporaciones Locales, si bien por analogía debe entenderse que es aplicable a los Grupos Parlamentarios. El supuesto de hecho de la Sentencia es la impugnación por los concejales del Ayuntamiento de la Guardia (Pontevedra), del Acuerdo del Pleno sobre la constitución y composición de las Comisiones Informativas Municipales.

28 STC 81/1991, de 22 de abril, FJ 1 (Ponente: Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO). La Sentencia resuelve un recurso de amparo formulado por el Grupo Parlamentario de Iniciativa per Catalunya en el Parlamento de Cataluña, contra un Acuerdo de la Presidencia de dicha Asamblea Legislativa. Este Acuerdo denegaba la solicitud de convocatoria de sesión extraordinaria del Pleno que había de pronunciarse sobre la interposición de un recurso de inconstitucionalidad.

29 STC 93/1998, de 4 de mayo, FJ 2 (Ponente: Fernando GARCÍA-MON). Esta Sentencia tiene su origen en un

La falta de personalidad jurídica de los Grupos Parlamentarios no impide que estos sean titulares de derechos y obligaciones, y en definitiva, no supone un obstáculo para que puedan ser beneficiarios de subvenciones.

Así, en nuestro ordenamiento jurídico existen diversas figuras que careciendo de personalidad jurídica son titulares de derechos y obligaciones, como por ejemplo las comunidades de bienes o la herencia yacente<sup>30</sup>.

En efecto, la ausencia de personalidad jurídica de los Grupos Parlamentarios no impide su actuación en el tráfico jurídico ni, por lo que a nosotros nos interesa, imposibilita la calificación de subvención de las disposiciones dinerarias que reciben de las Cámaras, pues a mayor abundamiento, el artículo 11.3 de la LGS permite que los beneficiarios de las subvenciones sean entes sin personalidad.

Así, el artículo 11.3 de la LGS permite que puedan ser beneficiarios de la subvención, cuando así lo prevean las bases reguladoras, por lo que a nosotros nos importa, las agrupaciones de personas físicas que carezcan de personalidad jurídica siempre que puedan llevar a cabo las actividades que motiva la concesión de la misma. Pero el artículo 11.3 de la LGS no se limita únicamente a permitir que dichas agrupaciones de personas puedan ser beneficiarias sino que recoge además una serie de requisitos que deben cumplir.

Efectivamente, el párrafo segundo del artículo 11.3 de la LGS dice que “cuando se trate de agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas sin personalidad, deberán hacerse constar expresamente, tanto en la solicitud como en la resolución de concesión, los compromisos de ejecución asumidos por cada miembro de la agrupación, así como el importe de la subvención a aplicar por cada uno de ellos, que tendrán igualmente la consideración de beneficiarios.

En cualquier caso, deberá nombrarse un representante o apoderado único de la agrupación, con poderes bastantes para cumplir las obligaciones que, como beneficiario, corresponden a la agrupación. No podrá disolverse la agrupación hasta que haya transcurrido el plazo de

---

recurso de amparo promovido por varios diputados del Parlamento de las Islas Baleares contra un Acuerdo de la Mesa de dicha Asamblea Legislativa, relativo a la composición de las distintas Comisiones del Parlamento.

30 Señala el artículo 35.4 de la Ley General Tributaria que “tendrán la consideración de obligados tributarios, en las leyes en que así se establezca, las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado susceptibles de imposición”.

prescripción previsto en los artículo 39 y 65 de esta Ley”.

En este sentido, tenemos que preguntarnos si los requisitos que señala el artículo 11.3 de la LGS serían de razonable aplicación a los Grupos Parlamentarios.

En primer lugar, el artículo 11.3 de la LGS exige un representante o apoderado único de la agrupación “con poderes bastantes para cumplir las obligaciones que, como beneficiario, corresponden a la agrupación”. Parece claro que a la vista de las atribuciones de las que goza el Portavoz de cada Grupo Parlamentario puede imputarse al mismo la condición de representante o apoderado a los efectos del artículo 11.3 de la LGS.

En efecto, de acuerdo con el artículo 24 del Reglamento del Congreso y 28 del Reglamento del Senado, cuando se constituye el Grupo Parlamentario dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva de la Cámara, debe señalarse quién es el Portavoz del Grupo así como los diputados que eventualmente puedan sustituirle. Además, una vez constituido el Grupo Parlamentario, para que un parlamentario pueda incorporarse al Grupo es necesaria la aceptación por el Portavoz<sup>31</sup>.

En definitiva, la posición del Portavoz del Grupo es preeminente sobre la de sus colegas a quienes representa, toda vez que forma parte de la Junta de Portavoces que es, en la práctica, el órgano de dirección política de las Cámaras.

Además, el Portavoz ejerce esa función de representación del Grupo Parlamentario no solo dentro de la Cámara sino también extramuros, por ejemplo, cuando el Grupo opera en el tráfico jurídico<sup>32</sup>.

Mayor problema plantea la exigencia de que el representante (el Portavoz en nuestro caso) tenga poderes bastantes para cumplir las obligaciones que como beneficiario corresponda a la agrupación (esto es, al Grupo Parlamentario). Estas obligaciones que deben cumplir los

<sup>31</sup> Artículos 26 del Reglamento del Congreso y 29 del Reglamento del Senado.

<sup>32</sup> Parece razonable que corresponda a los Portavoces la función de representación del Grupo Parlamentario también respecto de terceros ajenos a las Cámaras. No obstante, debemos señalar que los Reglamentos del Congreso y del Senado no se pronuncian sobre esta cuestión. En cambio, algunos Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas sí que parecen apuntar en esta dirección. Así, el artículo 24.3 del Reglamento del Parlamento de Cantabria establece que “los portavoces ostentarán la condición de representantes legales de los Grupos Parlamentarios”. En el mismo sentido se manifiesta el Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que en su artículo 35.2 dispone que “el portavoz ostenta la representación política y jurídica del Grupo Parlamentario ante los órganos de la Cámara y ante terceros”.

Grupos Parlamentarios como beneficiarios de la subvención las analizaremos con detalle más adelante, si bien podemos adelantar que son fundamentalmente dos.

Una primera obligación que supone una efectiva participación de los parlamentarios en las actividades propias de la Cámara y una segunda obligación que consiste en justificar que los fondos públicos recibidos se han destinado a la finalidad a la que se encuentran afectados, para lo cual será necesario llevar a cabo una adecuada contabilidad.

Pues bien, entendemos que respecto de la primera obligación, el Portavoz como representante del Grupo Parlamentario puede inducir, persuadir o instigar a que los parlamentarios de su Grupo cumplan con las actividades para las que han sido elegidos, pero no goza de un poder de coacción sobre los mismos para obligarlos si, finalmente, aquellos no tienen una voluntad de participación<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> En este sentido, ni el Portavoz del Grupo Parlamentario ni, en su caso, el partido político al que pertenezca el diputado o senador pueden destituir o privar al parlamentario de su escaño. Así el Tribunal Constitucional en STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 4 (Ponente: Rafael GÓMEZ-FERRER) considera que “el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos; que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos, y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos, sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas”. Esta Sentencia resuelve un recurso de amparo solicitado por el Alcalde de Andújar (Jaén) quien, tras ser expulsado del Partido Socialista Obrero Español, formación política por la que se había presentado a las elecciones, el Pleno del Ayuntamiento cesa del cargo de Alcalde y como miembro de la Corporación Local. El Tribunal Constitucional concede parcialmente el amparo, reconociendo el derecho del recurrente a desempeñar el cargo de concejal pero no el de Alcalde. Téngase en cuenta que los concejales son elegidos directamente por los electores, mientras que la elección del Alcalde es de segundo grado, al elegirse por los propios concejales. En el mismo sentido se pronuncia la STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 3 (Ponente: Francisco RUBIO LLORENTE), que resuelve un recurso de amparo con un asunto similar. En este caso, unos concejales del Partido Comunista de España, al ser expulsados de dicha formación política, son cesados en sus cargos de concejales en el Ayuntamiento de Madrid.

Por concluir, la STC 167/1991, de 19 de julio, FJ 4 (Ponente: Francisco TOMÁS Y VALIENTE) consolida la tesis mantenida diciendo que “la elección es de personas (...) y cualquier otra concepción pugna con la Constitución y con la misma dignidad de posición de electores y elegibles, porque ni los primeros prestan al votar una adhesión incondicional a determinadas siglas partidarias ni los segundos pierden su individualidad al recabar el voto desde listas de partido”. Esta Sentencia tiene su origen en un recurso de amparo formulado por la Coalición Electoral de Izquierda Unida de Murcia, contra la Sentencia dictada en recurso contencioso-electoral por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, que desestima diversos Acuerdos de la Junta Electoral de Zona de Mula (Murcia). En resumen, la controversia jurídica se produce al declararse como válidos por la citada Junta Electoral una serie de votos en las elecciones locales del municipio murciano de Molina de Segura, efectuados con papeletas correspondientes al mismo partido político pero de otras circunscripciones.

Cuestión distinta sería que el Portavoz pueda expulsar del Grupo a un parlamentario aunque este conserve su escaño. Los Reglamentos del Congreso y del Senado no se pronuncian de forma directa sobre esta cuestión. Únicamente, el artículo 30.3 del Reglamento del Senado dispone que “los senadores que por cualquier causa dejen de pertenecer a un Grupo Parlamentario de denominación específica quedarán automáticamente incorporados al Grupo mixto”. Sin embargo, no ocurre lo mismo con algunos Reglamentos de las Asambleas

En cambio respecto de la obligación de justificación del buen destino de la subvención, consideramos que el Portavoz sí goza de un poder suficiente para cumplir dicha obligación, puesto que dirige el Grupo y lo representa en las relaciones jurídicas con terceros.

En segundo lugar, dice el artículo 11.3 de la LGS que deben constar “los compromisos de ejecución asumidos por cada miembro de la agrupación, así como el importe de la subvención a aplicar por cada uno de ellos...”. En este sentido, parece razonable pensar que esta previsión del artículo 11.3 de la LGS resulta aplicable únicamente en aquellos casos en que la actividad subvencionada sea divisible, resultando de difícil aplicación a las subvenciones de funcionamiento como ocurre con las subvenciones a los Grupos Parlamentarios.

Finalmente, establece el artículo 11.3 de la LGS que no puede disolverse la agrupación, esto es, el Grupo Parlamentario hasta que no haya transcurrido el plazo de prescripción que establecen los artículos 39 y 65 de la LGS. Este último requisito resulta de imposible cumplimiento puesto que los Grupos Parlamentarios tienen una naturaleza transitoria o temporal directamente vinculada a la legislatura que como normal general es de 4 años (en virtud de los artículos 68.4 y 69.6 de la Constitución).

Cuestión distinta es que una vez disuelto el Grupo Parlamentario, sus miembros puedan responder personal y solidariamente durante los plazos de prescripción señalados en los artículos 39 y 65 de la LGS, y que veremos cuando estudiemos “el procedimiento de reintegro”

## 2. Requisitos que deben cumplir los Grupos Parlamentarios para ser beneficiarios de la subvención.

Una vez que hemos visto que los Grupos Parlamentarios son los beneficiarios de la

---

Legislativas de las Comunidades Autónoma, que sí que se refieren a esta cuestión de forma expresa. No obstante, aunque se prevé la posibilidad de expulsión de un diputado del Grupo Parlamentario, dicha decisión no corresponde al Portavoz como tal sino al Grupo en sí mismo considerado sin especificar más al respecto (*ad exemplum*, artículo 28.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla la Mancha, artículo 43 del Reglamento de la Asamblea de Madrid o artículo 35.1 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia) o a un número mínimo de miembros del Grupo, generalmente por mayoría absoluta (artículo 23.2 del Parlamento de Canarias o artículo 38.3 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura). Esto es, los Reglamentos de los Parlamentos Autonómicos no confieren al Portavoz la potestad de expulsión de un diputado del Grupo, sino únicamente su notificación a la Mesa (artículo 23.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León).

subvención, debemos preguntarnos qué requisitos se exigen para poder ostentar dicha condición. Como ya sabemos, la regulación de estas subvenciones se contiene únicamente en los artículos 28 y 34 de los Reglamentos del Congreso y del Senado, y en ellos, nada se dice respecto de los requisitos que deben cumplir los Grupos para ser beneficiarios. Parece, por tanto, que su mera existencia ya es suficiente para ser beneficiario de la subvención.

No obstante, nosotros defendemos, como ya se dijo, la existencia de al menos tres requisitos que deben cumplir los Grupos en el momento de la concesión.

Los Grupos Parlamentarios con los fondos recibidos de las Cámaras actúan en el tráfico jurídico, por ejemplo contratando personal a su servicio, y como tales empleadores tendrán que abonar las correspondientes cuotas a la Seguridad Social. Parece razonable que si se incumple con estas obligaciones, el Grupo no pueda recibir subvenciones.

A la misma solución debemos llegar cuando el Grupo no atiende sus obligaciones con la Hacienda Pública. Por ello, entendemos que se aplicaría a los Grupos Parlamentarios, de manera analógica, el artículo 13.2 e) de la LGS, de tal forma que para ser beneficiarios de la subvención sería indispensable “hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, en la forma que se determine reglamentariamente”<sup>34</sup>.

En segundo lugar, parece lógico que se establezca como requisito que los Grupos Parlamentarios estén al corriente de pago de obligaciones por reintegro cuando se haya dado tal circunstancia<sup>35</sup>.

Aunque se estudiará más adelante, podemos avanzar que, generalmente, el reintegro es la consecuencia lógica del incumplimiento de algunas de las obligaciones establecidas a cargo del beneficiario, en este caso, del Grupo Parlamentario.

Debido a la temporalidad o transitoriedad característica de los Grupos Parlamentarios, cuya

---

34 En el mismo sentido, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos del sector público, recoge en el artículo 60.1 letra d) como una de las prohibiciones para contratar con el sector público “no hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social impuestas...”.

35 En un sentido similar, el artículo 29.5 letra c) del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha establece que no se harán efectivas las subvenciones “cuando existan cantidades pendientes de reintegro a las Cortes de Castilla-La Mancha por parte del Grupo Parlamentario que pretende recibir la subvención”.

vida jurídica está vinculada a la legislatura, no parece lógico que pueda mantenerse que cuando se constituya un nuevo Grupo Parlamentario, aunque tenga la misma denominación que el anterior, responda de sus obligaciones, por lo que este requisito deberá referirse a los Grupos Parlamentarios existentes en cada legislatura. Este hecho se aprecia mejor si nos fijamos en el Grupo mixto, que generalmente en cada legislatura está compuesto por distintas fuerzas políticas.

Parece razonable que en este momento nos preguntemos si estos dos requisitos señalados tienen que reunirlos no solo el Grupo Parlamentario como tal sino también cada uno de los diputados y senadores de forma particular. Si sostenemos que no es necesario que tales requisitos deban ser cumplidos por los parlamentarios de forma personal se estaría en cierto modo burlando la norma que en su caso los impusiera puesto que la subvención tiene como finalidad facilitar la participación de sus miembros en las funciones de la Cámara y, por tanto, también la del parlamentario incumplidor. Es decir, dicho parlamentario de forma individual no podría recibir una subvención pero como miembro del Grupo sí la percibiría.

De otro lado, mantener que la existencia de un parlamentario que no reúna los requisitos señalados suponga la imposibilidad del Grupo de recibir la subvención de la Cámara correspondiente parece, a todas luces, contrario al principio de proporcionalidad y al interés general que justifica la entrega de los fondos públicos. Por ello, una solución posible sería la supresión del complemento variable que corresponde al parlamentario que no reúne los requisitos anteriormente señalados.

Como veremos más adelante en el procedimiento de concesión, la subvención que analizamos consta de dos cuantías, una fija e igual para todos los Grupos y otra variable en función del número de parlamentarios que tenga el Grupo. Por lo tanto, lo que proponemos sería la supresión de la cuantía variable que corresponde al diputado o senador que no reúne los requisitos, de tal forma que el Grupo Parlamentario recibiría la cuantía fija y la variable respecto del resto de sus miembros. Con ello, se asegura que el Grupo pueda llevar a cabo sus funciones parlamentarias en la Cámara y de otro lado que no se vulneren los mencionados requisitos.

Finalmente, el tercer requisito que debería exigirse a los Grupos Parlamentarios, en conexión con lo dispuesto en el artículo 28.2 del Reglamento del Congreso, sería haber presentado ante la Mesa de la Cámara la contabilidad específica de la subvención correspondiente al ejercicio anterior<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> En este sentido, no debemos perder de vista que las subvenciones que reciben los Grupos Parlamentarios tienen un carácter anual aunque se abonen mensualmente a los beneficiarios.



### 3. Obligaciones de los Grupos Parlamentarios derivadas de la subvención.

De otro lado, hay que preguntarse qué obligaciones recaen sobre los Grupos Parlamentarios. La primera obligación lógica que tiene el Grupo Parlamentario es realizar la actividad que fundamenta la concesión.

Como ya vimos, las subvenciones a los Grupos Parlamentarios tienen el carácter de subvenciones de funcionamiento, en las que se concede al beneficiario un amplio margen para decidir el mejor modo de cumplir la finalidad a la que se encuentra afecta la entrega dineraria<sup>37</sup>.

Estas subvenciones a los Grupos Parlamentarios tienen como finalidad facilitar la participación de los diputados y senadores en el ejercicio de las funciones que tienen atribuidas las Cámaras. Es decir, tiene como objetivo posibilitar el trabajo parlamentario de los diputados y senadores. En efecto, la subvención auxilia o facilita la labor parlamentaria pero resulta imprescindible una voluntad real del electo para llevar a cabo esa efectiva participación en las funciones propias de las Cámaras Legislativas. Por lo que, en la medida en que la subvención pretende facilitar la participación de los representantes en las actividades propias del Parlamento, resulta de obligado cumplimiento para ser beneficiario, la efectiva realización de actividades parlamentarias.

La participación del parlamentario en la Cámara conlleva necesariamente unas previas actividades, véase por ejemplo, de estudio o documentación sobre la materia a tratar en la

---

De otro lado, debemos señalar que este requisito que proponemos, relativo a la presentación ante la Mesa de la contabilidad específica de la subvención, se encuentra regulado en similares términos por algunos Reglamentos de los Parlamentos Autonómicos. Así, podemos citar el artículo 25.3 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, que dispone que los Grupos pondrán la contabilidad “a disposición de la Mesa del Parlamento a requerimiento de esta y, en todo caso, anualmente, antes del 1 de agosto del año siguiente al que la declaración se refiera”. Asimismo, el artículo 29.4 letra a) del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, exige para tener derecho a la subvención presentar ante la Mesa la contabilidad de la subvención correspondiente al ejercicio anterior.

Finalmente, el artículo 34.2 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, establece que “los Grupos Parlamentarios deberán llevar una contabilidad específica de las subvenciones recibidas con cargo al Presupuesto del Parlamento, que pondrán a disposición de la Mesa anualmente antes de que esta rinda ante el Pleno el informe sobre el cumplimiento del Presupuesto...”.

37 Antonio BUENO ARMIJO, *El reintegro de subvenciones...* op. cit. p. 83.

sesión correspondiente. Sobre esas actividades, que lógicamente son necesarias para el buen desempeño de la función representativa, no puede establecerse un control de su cumplimiento, pero sí puede exigirse una mínima presencia de los diputados y senadores en las Cortes.

Así, la ausencia reiterada e injustificada de los representantes a las distintas actividades parlamentarias (votaciones, sesiones de control al Gobierno...) dificilmente justifica la percepción de la subvención, que tiene como objetivo la participación de los parlamentarios en las funciones de las Cámaras.

Sería conveniente, por tanto, la adopción de alguna fórmula que permita conocer la implicación de los representantes en la vida parlamentaria (atendiendo a distintos criterios, por ejemplo, presencia en los debates, preguntas o interpelaciones, etcétera)<sup>38</sup>.

Esta exigencia de participación en la vida parlamentaria mediante su presencia en el Parlamento diferencia claramente estas subvenciones a los Grupos Parlamentarios con las que reciben, por ejemplo, los partidos políticos para su funcionamiento (reguladas por la Ley orgánica de Financiación de los Partidos Políticos), en cuanto que se establece como requisito fundamental que los partidos tengan representación en el Congreso, cumpliéndose aquí este requisito únicamente con la obtención del escaño, siendo indiferente si los electos participan o no de la vida parlamentaria.

Por ello, entendemos que la primera obligación que tiene el Grupo Parlamentario es la efectiva participación de sus miembros en las actividades ordinarias de las Cámaras.

La segunda obligación principal que tienen los Grupos Parlamentarios en relación con la subvención que reciben, viene establecida en el apartado segundo del artículo 28 del Reglamento del Congreso que dice que “los Grupos Parlamentarios deberán llevar una contabilidad específica de la subvención a que se refiere el apartado anterior, que pondrán a disposición de la Mesa del Congreso siempre que esta lo pida”<sup>39</sup>.

---

38 La falta de participación de los diputados y senadores en las actividades parlamentarias debería conllevar lógicamente consecuencias no solo para la percepción de la subvención al Grupo Parlamentario sino también debería tener un reflejo en las asignaciones económicas que reciben de manera personal los parlamentarios por el desempeño de la función representativa, si bien esta cuestión se aleja de nuestro ámbito de estudio. Únicamente conviene señalar que el artículo 15 del Reglamento del Congreso establece el deber de los diputados de asistir a las sesiones del Pleno del Congreso y de las Comisiones de que formen parte.

39 La gran mayoría de los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas reproducen este artículo 28.2 del Reglamento del Congreso. Con el ánimo de no reproducir textos similares

Entendemos que resulta criticable que, a tenor de lo dispuesto en este artículo, se permita la discrecionalidad de la Mesa a la hora de solicitar o no dicha contabilidad de los Grupos. Sin una contabilidad específica de la subvención no es posible un control efectivo sobre el destino de los fondos públicos que reciben los Grupos Parlamentarios con la subvención.

En conclusión, los Grupos Parlamentarios tienen un deber de justificación que hace referencia a dos facetas o vertientes. La primera de ellas comprende la justificación de la realización de las actividades subvencionadas, esto es, la acreditación por parte del Grupo Parlamentario de su efectiva participación en las funciones constitucionalmente encomendadas a cada una de las Cámaras legislativas. Asimismo, este deber de justificación afecta, en esta segunda vertiente, a la justificación de los gastos realizados para la consecución de la actividad subvencionada. Es decir, que los fondos públicos recibidos por los Grupos Parlamentarios se hayan destinado efectivamente a la consecución de los fines subvencionados y dentro de los límites que correspondan según la normativa aplicable.

Como ya señalamos, no existe en los Reglamentos de las Cámaras ningún límite que afecte al uso que deban hacer los Grupos, si bien nosotros señalamos algunos en materia de contratación de personal asesor.

En la medida en que esta obligación de justificar tiene como objetivo que el concedente de la subvención tenga conocimiento del cumplimiento de la actividad subvencionada, la LGS recoge una serie de obligaciones del beneficiario que resultan imprescindibles para que la Administración pueda llevar a cabo las actuaciones de control.

No tiene sentido hablar de una obligación de justificación y de una actividad de control si no se establecen ciertas obligaciones conexas necesarias para que dicha actividad de comprobación pueda llevarse a cabo.

En este sentido, entendemos que las obligaciones que recoge la LGS en los artículos 14.1 letra c) “someterse a las actuaciones de comprobación a efectuar por el órgano concedente...” y en el artículo 14.1 letra g) “conservar los documentos justificativos de la aplicación de los fondos

---

indicamos únicamente los artículos que contienen la mencionada disposición: artículos 27.2 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, 27.4 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, 25.4 del Reglamento del Parlamento de Islas Canarias, 24.3 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, 39.4 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, 27.2 del Reglamento del Parlamento de Galicia, 25.4 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, y 38.3 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia.

recibidos, incluidos los documentos electrónicos, en tanto puedan ser objeto de las actuaciones de comprobación y control”, resultarían de aplicación no por estar contenidas en la LGS, cuya aplicación directa se excluye de las subvenciones que estudiamos, sino porque son inherentes a la obligación de justificación.

## **VI. Procedimiento de concesión de la subvención.**

Para que las distintas Administraciones Públicas puedan conceder subvenciones es necesario un procedimiento que sirva como instrumento para ordenar todas las actuaciones previas que son imprescindibles para que pueda dictarse la resolución, así como para garantizar su conformidad con la normativa que la regule, protegiendo de esta forma los derechos de los beneficiarios.

La concesión de subvenciones puede llevarse a cabo fundamentalmente a través de dos tipos de procedimiento según establece el artículo 22 de la LGS: concurrencia competitiva y concesión directa. De acuerdo con este artículo, tiene la consideración de concurrencia competitiva el procedimiento mediante el cual la concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios.

De otro lado, el citado artículo 22 de la LGS recoge tres supuestos en los que pueden concederse de forma directa las subvenciones: aquellas previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales; aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal; y finalmente, aquellas otras subvenciones que por motivos excepcionales de índole social, económico o humanitario no resulte adecuado para el interés general la convocatoria pública.

Una vez conocidos en qué consisten básicamente los dos procedimientos de concesión, resulta claro que las subvenciones a los Grupos Parlamentarios se llevan a cabo en régimen de concesión directa. Así, la subvención viene impuesta a las Cámaras por sus propios Reglamentos y lo mismo ocurre respecto de los beneficiarios pues solo pueden serlo los Grupos Parlamentarios.

Recordemos que decía el artículo 28.1 del Reglamento del Congreso: “el Congreso (...) asignará, con cargo a su Presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. La cuantías se fijarán por la Mesa de la Cámara dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria”.

Así, las subvenciones a los Grupos Parlamentarios se incardinarían en el segundo de los supuestos que recoge el artículo 22 de la LGS, esto es, aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal. A primera vista, se nos plantea un problema debido a que el precepto se refiere a una norma con rango legal, y en nuestro caso, las subvenciones que reciben los Grupos vienen impuestas por los Reglamentos de las Cámaras. Por tanto, la pregunta que necesariamente nos tenemos que plantear es si los Reglamentos parlamentarios tienen o no rango de Ley. Sin entrar a realizar un análisis de la naturaleza jurídica de los Reglamentos parlamentarios que produciría una deriva de nuestro objeto de estudio, podemos decir que dichos Reglamentos tienen rango legal acudiendo a una interpretación analógica del artículo 27.2 letras d) y f) de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, que establece que los Reglamentos del Congreso, del Senado, de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad.<sup>40</sup>

Aunque resulta una cuestión menor, de la lectura del artículo 28.1 del Reglamento del Congreso parece deducirse que estamos ante dos subvenciones distintas, una fija idéntica para todos los grupos y otra variable en función de los diputados de los que conste el Grupo. No creemos, no obstante, que estemos ante dos subvenciones distintas sino ante una única subvención cuya cuantía se compone de la suma de dos complementos, uno fijo e igual para

---

<sup>40</sup> El Tribunal Constitucional en la STC 118/1988, de 20 de Junio, FJ 3 (Ponente: Francisco RUBIO LLORENTE) confirmó que la “asimilación de los reglamentos parlamentarios a las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley permite su impugnación directa y completa y un control pleno de su constitucionalidad a través del recurso de inconstitucionalidad”. Esta Sentencia resuelve un recurso de amparo presentado por 66 diputados del Congreso contra la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre acceso a materias clasificadas.

De otro lado, la doctrina generalmente entiende que los Reglamentos parlamentarios son normas con fuerza de ley. Así, señala Nicolás PÉREZ SERRANO, *Tratado de derecho político*, Civitas, Madrid, 1984, p. 773, que “es cierto que han sido considerados, en ocasiones, formalmente de rango inferior a la ley, cuando es la verdad que en la práctica su posición podría considerarse superior, pues las leyes se tramitan y se aprueban, precisamente, de acuerdo con lo previsto en estos reglamentos”.

Otros autores como Juan CANO BUESO, “El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario”, *Revista de estudios políticos*, número 40, 1984, p. 13, o Enrique ÁLVAREZ CONDE, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2011, p. 564, consideran también que los Reglamentos tienen fuerza normativa equivalente a la Ley.

todos los Grupos y otro variable, en función del número de diputados de los que conste el Grupo parlamentario en cuestión. Así se deduce de una interpretación analógica del artículo 34 del Reglamento del Senado “el Senado facilitará a los Grupos Parlamentarios una subvención cuya cuantía se fijará en función del número de sus componentes y, además, un complemento fijo igual para todos”.

Corresponde a la Mesa, como órgano rector de la Cámara, en lo relativo a la concesión de la subvención, dos funciones fundamentales. Una primera tarea que consistiría en la comprobación del cumplimiento de los requisitos exigidos a los Grupos Parlamentarios y en segundo lugar, cuando tengan derecho a la misma, la distribución de las cuantías de la subvención entre los Grupos.

La cuantía fija, que es igual para todos los Grupos Parlamentarios, tiene como objetivo otorgar un trato igualitario a todos los Grupos, sin tener en cuenta, por tanto, el número de parlamentarios que los integran. Esta cuantía fija de la subvención determinaría aquellos recursos mínimos que considera la Cámara que son necesarios para que los Grupos Parlamentarios puedan desarrollar sus actividades. De otro lado, se asigna una cuantía variable en función del número de representantes que tenga el Grupo Parlamentario.

Respecto de esta cuantía variable, el Tribunal Constitucional ha considerado que “la graduación de la cuantía de las subvenciones exclusivamente en atención al carácter más o menos numeroso de los Grupos constituye una exigencia de equidad, si bien cabe que la proporcionalidad del reparto de las cantidades destinadas a este objeto sufra las correcciones que se estimen precisas para garantizar el funcionamiento adecuado de los Grupos más pequeños”<sup>41</sup>.

Es decir, que esta cuantía variable de la subvención se justificaría atendiendo al argumento en virtud del cual a mayor número de representantes hay un mayor gasto de funcionamiento<sup>42</sup>.

---

41 STC 214/1990, de 20 de diciembre, FJ 7 (Ponente: Carlos DE LA VEGA BENAYAS), antes citada.

42 Puede resultar interesante conocer los importes de la subvención que reciben los Grupos Parlamentarios.

En este sentido, la subvención que concede el Congreso de los Diputados es de 28.597,08 euros de cuota fija para cada Grupo Parlamentario, y 1645,49 euros de cuota variable, ambas con carácter mensual. Así, las cuantías que reciben los Grupos Parlamentarios por la subvención del Congreso anualmente son las siguientes (en euros): Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, con 185 diputados, 3.996.152,76; Grupo Parlamentario Socialista, con 110 diputados, 2.515.211,76; Grupo Parlamentario Catalán, con 16 diputados, 659.099,04; Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, Izquierda per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa y Chunta Aragonesista (La Izquierda Plural), con 11 diputados, 560.369,64; Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia, con 5 diputados, 441.894,36; Grupo Parlamentario Vasco, con 5 diputados,

No obstante, en nuestra opinión, no vemos de forma clara que a mayor número de representantes tengan que corresponder, necesariamente, mayores gastos de funcionamiento. Más bien puede producirse un mayor trasvase de fondos del Grupo Parlamentario al partido político con el que se identifique ideológicamente. Circunstancia esta permitida por la Ley orgánica de Financiación de los Partidos Políticos y que ya hemos criticado al entender que con ello se desvirtúa la afectación de la subvención, puesto que se dedica parte de las cantidades dinerarias recibidas por los Grupos Parlamentarios a cuestiones que no están relacionadas con la actividad subvencionada. No debemos olvidar que la subvención tiene como finalidad última el buen funcionamiento de la Cámara, es decir, que puedan llevarse a cabo las funciones constitucionales del Congreso y del Senado y que para ello, como ya hemos visto, resultan imprescindibles los Grupos.

Contrariamente al argumento generalmente aceptado de que a mayor número de diputados corresponde una mayor cantidad de gasto, podría señalarse que un Grupo Parlamentario con más representantes podrá llevar a cabo una mejor distribución del trabajo parlamentario inherente a las actividades propias de la función representativa, al contar con mayores recursos humanos que un Grupo Parlamentario integrado por menos parlamentarios. Por ejemplo, necesitaría de un menor número de personal asesor.

## **VII. Actividad de control.**

Como ya hemos visto, los Grupos Parlamentarios como beneficiarios de la subvención tendrían fundamentalmente dos obligaciones: llevar a cabo la actividad subvencionada y acreditar que el destino final de la suma de dinero recibida se ha dedicado a sufragar gastos relacionados con la actividad parlamentaria.

Pues bien, consecuentemente con la existencia de estas obligaciones que como beneficiarios de la subvención tienen que llevar a cabo los Grupos, parece razonable que exista una actividad de control o inspección que compruebe la efectiva realización de dichas

---

441.894,36; y finalmente, el Grupo mixto, con 18 diputados, 698.590.80.

obligaciones. Esta actividad de control no viene expresamente reconocida en los Reglamentos de las Cámaras pero podemos afirmar que es inherente a la propia institución de la subvención<sup>43</sup>.

La entrega de los fondos públicos de los que consta la subvención a los Grupos Parlamentarios no responde a un *animus liberalitatis* de las Cámaras sino que se atribuyen por y para la efectiva participación de los diputados y senadores en las actividades parlamentarias. Por ello, si no se lleva a cabo la actividad subvencionada o no se destinan los fondos recibidos a sufragar gastos relacionados con la misma procederá la devolución de las cantidades dinerarias entregadas. Para ello resulta crucial una actividad de inspección.

Parece lógico que la Mesa, como órgano concedente de la subvención, sea quien ejercite la actividad de inspección. En este sentido, consideramos que para que la actividad de inspección cumpla su objetivo de controlar y comprobar el buen destino de los fondos públicos recibidos que se encuentran afectados a la actividad subvencionada, debe constar de las siguientes cuatro fases.

En primer lugar, la Mesa debe comprobar la justificación documental del gasto realizado por el Grupo Parlamentario. Para ello, controlará la existencia del documento que justifica el gasto satisfecho por el Grupo, mediante la correspondiente factura que deberá contener los requisitos formales mínimos que permitan identificar el concepto del gasto, el importe y la identificación de la persona natural o jurídica con quien se ha contratado.

El segundo examen que debe realizar la Mesa será la comprobación real de la existencia del gasto, esto es, comprobar que efectivamente se ha adquirido un bien o servicio. Para ello, resulta necesario que la Mesa pueda exigir al Grupo Parlamentario el reconocimiento o entrega de los bienes o servicios adquiridos.

El tercer paso lógico que debería realizar la Mesa sería comprobar la adecuación del gasto satisfecho a la actividad subvencionada, esto es, determinar si el gasto en el que ha incurrido el Grupo Parlamentario puede ser considerado como necesario para llevar a cabo una fructífera participación de los diputados y senadores en la vida parlamentaria. Esta necesidad

---

43 Así lo considera la STSJ de Canarias, Santa Cruz de Tenerife, de 23 de abril de 2009, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, recurso contencioso-administrativo núm. 78/2007, FJ 3 (Ponente: María Pilar ALONSO SOTORRIO), “partiendo de que la naturaleza misma de la subvención lleva inserta la obligación de ser justificada por parte del beneficiario, así como el sometimiento de este último a las facultades de comprobación del órgano concedente...”. Esta Sentencia tiene su origen en la impugnación del reintegro parcial de una subvención concedida por la Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias a un Colegio de Abogados.



no debe entenderse equiparable a lo estrictamente imprescindible para la participación de los representantes en las funciones parlamentarias sino más bien que el gasto esté relacionado o vinculado directamente con el ejercicio de la actividad representativa.

Finalmente, en cuarto lugar, la Mesa debería comprobar que el importe del gasto resulta razonable en términos económicos, es decir, que no es desorbitado teniendo en cuenta el valor de mercado de dicho bien o servicio.

Para el buen éxito de la actividad de control, la Mesa debe tener consecuentemente aquellos poderes o facultades que permitan lograr la comprobación en los términos anteriormente señalados. Para ello, debería poder exigir a los Grupos Parlamentarios la entrega o examen de la contabilidad y de los bienes o servicios adquiridos así como requerir la comparecencia tanto de los parlamentarios como de aquellos con quienes hubiese contratado el Grupo.

Así las cosas, parece lógico que nos preguntemos dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, debemos plantearnos si la Mesa tiene los recursos técnicos, materiales y humanos necesarios para realizar esta tarea, esto es, si tiene la capacidad para desempeñar por sí misma dicha actividad de control.

La segunda cuestión que necesariamente debemos preguntarnos es si la Mesa tiene la imparcialidad suficiente para el correcto desempeño de esta actividad de inspección. Parece poco discutible que la respuesta a estos dos interrogantes resulta negativa. La actividad de control de la subvención es una tarea eminentemente técnica que necesita unos conocimientos precisos de carácter jurídico y contable, además de una determinada dedicación que la Mesa, por las funciones que le atribuyen los Reglamentos de las Cámaras no puede desempeñar.

De otro lado, la composición política de la Mesa puede plantear serias dudas acerca de su imparcialidad. Por ello, la solución a estos dos problemas podría ser que se encargase la actividad de inspección de la subvención al Tribunal de Cuentas, al ser un órgano especializado en la materia y dependiente orgánicamente de las Cortes Generales. De esta forma, aunque formalmente la actividad de control correspondería a la Mesa, materialmente sería ejercida por el Tribunal de Cuentas.

Ocurre, sin embargo, que todo lo anteriormente comentado en este apartado de la actividad de control de la subvención responde a una mera construcción teórica, pues los Reglamentos

de las Cámaras no se ocupan, en absoluto, de esta función de control<sup>44</sup>.

Únicamente, el artículo 28.2 del Reglamento del Congreso señala que “los Grupos Parlamentarios deberán llevar una contabilidad específica de la subvención (...) que pondrán a disposición de la Mesa del Congreso siempre que ésta lo pida”<sup>45</sup>.

El Reglamento del Congreso no determina qué características debe tener la contabilidad de los Grupos Parlamentarios más allá de que debe ser “específica de la subvención”, pero parece lógico pensar que debe suponer una “imagen fiel de la aplicación dada a las subvenciones por los grupos en las actividades que les son propias”, de tal forma 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”<sup>46</sup>.

Pues bien, volviendo al artículo 28.2 del Reglamento del Congreso nos encontramos con que dicho precepto señala que los Grupos Parlamentarios tienen únicamente que presentar la contabilidad cuando la Mesa lo solicite.

Esta discrecionalidad de la Mesa para solicitar la contabilidad de los Grupos ya ha sido criticada por nosotros con anterioridad. Y es que la contabilidad específica de la subvención supone un instrumento fundamental para llevar a cabo un control adecuado del destino de la subvención.

Por ello, la cuestión de fondo que nos debemos preguntar es qué ocurre si la Mesa no lleva a cabo la función de control que comentamos o la realiza pero no con la intensidad suficiente que permita conocer fielmente el destino último de los recursos públicos recibidos. Podría suceder que aunque la Mesa no iniciase de oficio esta actividad de comprobación, fuese solicitada por algún Grupo Parlamentario, si bien volveríamos al mismo punto de partida al

---

44 Lo mismo sucede en la generalidad de los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Únicamente el Reglamento de las Cortes de Castilla La Mancha parece reconocer, aunque de forma indirecta, esta función de control de la subvención por parte de la Mesa. Esto es, aunque no se establece dicha función de inspección de forma expresa, puede deducirse del artículo 29.5 letra a) que establece que no se harán efectivas la subvenciones “cuando la contabilidad (...) sea insuficiente, o la justificación documental no sea adecuada a la naturaleza del gasto”.

45 El Reglamento del Senado nada dice al respecto, si bien parece lógico que, acudiendo a una aplicación analógica, sostengamos que los Grupos Parlamentarios del Senado tienen idéntica exigencia.

46 Dictamen del Consejo de Estado de 21 de enero 1993 (número de expediente 1768/1992) IV Consideración, a solicitud del Presidente de las Cortes de Castilla la Mancha en relación, entre otros asuntos, al régimen jurídico de la actividad económica de la Cámara y en especial, los aspectos relativos al control y fiscalización de asignaciones a los Grupos Parlamentarios.

no encontrarse la Mesa obligada a atender dicha petición. Eso en el mejor de los supuestos, pues sería perfectamente posible, y seguramente más probable, que ningún Grupo solicitase por sí mismo el inicio de la actividad de comprobación. Así las cosas, si así fuese la intención de la Mesa, las Cámaras se convertirían en una muralla que rodearía un ámbito en el que los fondos públicos se encuentran exentos de control.

Esta situación con la que nos encontramos nos parece totalmente insatisfactoria. Por ello resulta necesario encontrar otra alternativa. Olvidémonos por un momento de lo que establece el Reglamento del Congreso y centrémonos en la figura de la subvención. Dijimos antes que es consustancial a la subvención la facultad de comprobación del órgano concedente, que deriva en último término de la afectación como nota característica de las subvenciones en sentido estricto. La Administración concede la subvención al beneficiario para que realice una actividad que conlleva la satisfacción de un interés general. Esto es, se concede la subvención para la realización de una actividad que la Administración, en el momento de la concesión, no sabe si realmente se va a llevar a cabo, por lo que necesariamente debe existir un control sobre su cumplimiento.

Esta actividad de control resulta, por tanto, necesaria aún cuando se establezca una obligación de justificación por parte del beneficiario pues nada obsta a que dicha justificación no sea veraz o incompleta y, por lo tanto, si no se comprueba no puede la Administración adquirir la certeza sobre la realización de la actividad que justifica la subvención.

Por lo tanto, una primera idea que tenemos es considerar que la actividad de control es una facultad que lleva aparejada necesariamente la subvención y en segundo lugar que la Mesa cuando concede la subvención realiza una actuación esencialmente administrativa, asunto que ya hemos tratado al principio del Capítulo.

Estas dos ideas son fundamentales para destruir la discrecionalidad de la Mesa a la hora de llevar a cabo la actividad de control de la subvención. Al ser la actividad de control una potestad que deriva de la subvención y al llevar a cabo la Mesa una actuación esencialmente administrativa podríamos aplicar aquí de manera analógica el artículo 12 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, que viene a decir que la competencia administrativa es irrenunciable, así como el artículo 103 de la Constitución que establece que la Administración actúa con pleno sometimiento a la Ley y al Derecho.

Por tanto, un primer paso que hemos dado es concluir que la Mesa se encuentra obligada a realizar una actividad de control de la subvención. Aún así el problema no se encuentra resuelto por completo. Tenemos que preguntarnos qué ocurre si aun teniendo la obligación de realizar el control de la subvención no lo hace. La solución pasa necesariamente por atribuir a los Grupos Parlamentarios la posibilidad de solicitar a la Mesa que inicie dicha actividad de inspección.

En el supuesto de que la Mesa no realizase la actividad de control, al ser una inactividad materialmente administrativa, podría ser impugnada ante los Juzgados y Tribunales de lo Contencioso-Administrativo de acuerdo con el artículo 1.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que dispone que los citados Juzgados y Tribunales “conocerán de los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados...”.

No obstante, conceder únicamente a los Grupos Parlamentarios la posibilidad de que se realice esta actividad de control no resulta satisfactoria por completo. De ser así, el inicio de la actividad de control quedaría en manos de quienes van a ser objeto de dicha actividad de inspección.

La solución a este problema puede encontrarse en conceder la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda exigir a la Mesa el ejercicio de la actividad de control de la subvención, cuando ni de oficio ni a instancia de ningún Grupo Parlamentario se hubiese solicitado.

En el mismo sentido, sería conveniente reconocer la acción popular<sup>47</sup> en este ámbito, pues de nada sirve que un ciudadano pueda solicitar a la Mesa que ejerza la actividad de inspección, si el órgano rector de la Cámara puede rehusar el despliegue de dicha actividad sin consecuencia jurídica alguna.

Así, si se produjese dicha circunstancia, los ciudadanos podrían acudir a los Tribunales de lo

---

<sup>47</sup> La acción popular viene a reconocer que todas las personas son titulares de un interés jurídicamente tutelable, aunque de la anulación o el mantenimiento de los actos que se recurren no se derive para el sujeto concreto que la ejerce ninguna ventaja o perjuicio propio. Así ocurre en nuestro caso. La inactividad de la Mesa a la hora de ejercer el control de la subvención no provoca un perjuicio directo en el ciudadano que la recurre y es más, la estimación de su petición ante los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo no le reportaría una especial ventaja sino que sería beneficiado el interés general de la Comunidad.

Contencioso-Administrativo<sup>48</sup>.

Por tanto, la no presentación de la contabilidad ante la Mesa o su presentación parcial o defectuosa debería implicar que el Grupo Parlamentario no pudiese ser beneficiario de la subvención.

## **VIII. Reintegro de las subvenciones a los Grupos Parlamentarios.**

### **4. El reintegro en los Reglamentos de las Cámaras.**

Como ya sabemos, la subvención tiene como una de sus notas características la afectación, que implica que la entrega dineraria que realiza la Administración se encuentra sujeta o vinculada a la realización de una determinada actividad por parte del beneficiario. Y esta actividad, como se comentó, tiene que ser de interés general. Pues bien, siguiendo un razonamiento lógico, hemos señalado los requisitos que deben reunir los Grupos Parlamentarios, las obligaciones que conlleva la percepción de la subvención así como la consiguiente actividad de control del cumplimiento de las mismas. El paso siguiente en esta sucesión de actuaciones administrativas será, en los casos en que así proceda, el reintegro de la subvención.

Los Reglamentos de las Cámaras no hacen ninguna mención al reintegro de las subvenciones de los Grupos Parlamentarios por lo que lo que a continuación desarrollemos responde a una construcción teórica, aplicando por analogía cuando así proceda la LGS<sup>49</sup>.

El órgano competente para el reintegro, por coherencia y aplicación analógica de los artículos 42 y 51 de la LGS, será el órgano que concede la subvención, esto es, la Mesa de

<sup>48</sup> El artículo 19.1 letra h) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establece que están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, “cualquier ciudadano en ejercicio de la acción popular en los casos expresamente previstos en las leyes”.

<sup>49</sup> Lo mismo sucede en los Reglamentos de los Parlamentos Autonómicos, a excepción del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha. El artículo 29.5 letra c) del Reglamento de la citada Asamblea Legislativa establece que no se harán efectivas las subvenciones “cuando existan cantidades pendientes de reintegro a las Cortes de Castilla-La Mancha por parte del Grupo Parlamentario que pretende recibir la subvención”. De otro lado, el artículo 29.6 dispone que “la no presentación de la contabilidad, la presentación insuficiente de las cuentas o la falta de justificación adecuada de los asientos contables, llevará consigo la exigencia de reintegro de las cantidades no contabilizadas o no justificadas documentalmente.

cada una de las Cámaras.

## 5. Causas del reintegro.

Pues bien, en atención a lo dicho, podemos decir que procederá la devolución o reintegro de la subvención cuando el beneficiario incumpla alguna de las obligaciones a las que se encuentra sujeto.

La principal obligación que recae sobre el beneficiario como resulta evidente es la realización de la actividad subvencionada, y en estrecha conexión con la misma, la obligación de justificar que los gastos efectuados por los beneficiarios están vinculados con la realización de la actividad que motiva la concesión de la subvención. Parece lógico que si el Grupo Parlamentario no cumple con estas obligaciones tenga lugar la devolución de los fondos públicos percibidos. De otro lado, para que la actividad de control que lleva a cabo la Mesa tenga éxito es necesaria una cierta colaboración por parte del beneficiario que, de no producirse, debería conllevar igualmente el reintegro de la subvención. Es, sin duda alguna, una consecuencia lógica tanto de la existencia de una serie de obligaciones como de una actividad de inspección sobre el cumplimiento de las mismas, de tal forma que si el Grupo Parlamentario como beneficiario de la subvención impide el control sobre la misma debería proceder el reintegro.

La subvención se concede a los Grupos Parlamentarios para que puedan participar en las funciones de las Cámaras, es decir, para que puedan hacer frente a los gastos en que incurren con motivo del ejercicio de actividades parlamentarias. Parece razonable pensar que si los gastos son inferiores a la subvención percibida, el Grupo Parlamentario también deba proceder a la devolución de los fondos restantes.

Por lo tanto, podemos señalar fundamentalmente cuatro causas de reintegro: en primer lugar el incumplimiento de la actividad que fundamenta la concesión, en segundo lugar, el incumplimiento de la obligación de justificación, en tercer lugar, la resistencia u obstrucción a la actividad inspectora y, por último, el principio de no rentabilidad de la subvención.

### **A) Incumplimiento de la actividad que fundamenta la concesión de la subvención.**

Parece obvio sostener que si los Grupos Parlamentarios no cumplen con la actividad

que fundamenta o motiva la concesión de la subvención se deba proceder al reintegro de la misma. De lo contrario, si se mantuviese la subvención a los Grupos sin que hubiesen efectivamente realizado las actividades que justifican su percepción, se estaría entregando unos fondos públicos sin causa legítima que lo motive. El problema que se nos plantea aquí radica en la dificultad de comprobación de la realización de la actividad. Esto es, los Reglamentos de las Cámaras no recogen ninguna norma que contenga alguna fórmula o criterio que sirva para determinar que los Grupos Parlamentarios cumplen efectivamente con la finalidad subvencionada, circunstancia que hemos criticado.

Ante esta ausencia de norma, ¿debemos presumir que los Grupos Parlamentarios cumplen, en todos los casos, con la finalidad que persigue la subvención?, y es más, ¿qué todos lo hacen con la misma intensidad? Pensemos un caso extremo: un Grupo Parlamentario cuyos miembros, por ejemplo, por no aceptar la configuración jurídico-constitucional del Estado, acuden durante toda la legislatura, una sola vez, a la sesión constitutiva de la Cámara. ¿Estaría justificada la percepción de la subvención? Parece, ciertamente, que no. Por ello, hemos propuesto la adopción de criterios que permitan determinar, de la forma más precisa posible, la verdadera participación de los representantes en la vida parlamentaria.

### **B) Incumplimiento de la obligación de justificación.**

La afectación a la que está sujeta la subvención no se agota en la realización de las actividades parlamentarias por los Grupos sino que exige además que los fondos públicos recibidos se destinen a sufragar gastos relacionados con la actividad que se subvenciona. Es decir, los Grupos deben dedicar las sumas de dinero que reciben de las Cámaras a sufragar gastos inherentes a las actividades parlamentarias que desarrollan.

Por ello, el Reglamento del Congreso establece en el artículo 28.2 que “los Grupos Parlamentarios deberán llevar una contabilidad específica de la subvención...”. Esta contabilidad como ya comentamos con anterioridad debe suponer una imagen fiel de la aplicación dada a las subvenciones. Los asientos contables deben encontrarse documentalmente respaldados de modo suficiente y adecuado a la naturaleza del gasto de que se trate. En definitiva, la contabilidad de los Grupos Parlamentarios debe acomodarse a las normas que regulan la materia contable.

En definitiva, los Grupos Parlamentarios tienen que justificar documentalmente los gastos que han realizado, por ejemplo, mediante la presentación de las correspondientes nóminas

del personal asesor que tengan contratado o mediante las facturas en caso de adquisiciones de bienes y servicios. Es decir, debe conocerse en qué se ha gastado y cómo se ha hecho, por lo que este deber de justificación afecta tanto a las cuantías y al concepto mismo del gasto.

Por ello, parece lógico que si el Grupo Parlamentario no justifica o lo hace parcial o defectuosamente, deba proceder a la devolución de aquellos fondos cuyo destino no está acreditado.

En conclusión, procederá esta causa de reintegro cuando los Grupos no justifiquen fehacientemente que el importe de la subvención se ha destinado a satisfacer gastos en los que el Grupo ha incurrido para participar adecuadamente en las funciones constitucionales de las Cámaras.

### **C) Resistencia u obstrucción a la actividad inspectora.**

Como hemos visto corresponde al Grupo Parlamentario el deber de justificar los gastos satisfechos con el importe de la subvención, pero ello no obsta a que el órgano concedente controle “la realidad, veracidad y regularidad de dicha justificación”<sup>50</sup>.

Ya dijimos cuando estudiamos las obligaciones de los Grupos Parlamentarios como beneficiarios de la subvención, que los Grupos están obligados a someterse a las actuaciones de comprobación a efectuar por el órgano concedente [artículo 14.1 letra c) de la LGS], y a conservar los documentos justificativos de la aplicación de los fondos recibidos [artículo 14.1 letra g) de la LGS].

Esto es, el órgano concedente no tiene necesariamente que limitarse únicamente a un examen de los documentos justificativos de la subvención que proporciona el Grupo Parlamentario, sino que puede estimar pertinente realizar otras actuaciones tendentes a un adecuado control de la subvención.

Estas actuaciones necesitan para su realización una mínima actitud colaboradora del Grupo Parlamentario o, dicho de otro modo, exigen que los Grupos no lleven a cabo actuaciones que impidan u obstruyan la actividad de inspección del órgano.

Por ejemplo, el Grupo Parlamentario puede haber solicitado a un experto la elaboración de

---

50 Antonio BUENO ARMIJO, *El reintegro de subvenciones...* op. cit. p. 375.



un informe sobre una determinada materia relacionada con la tramitación parlamentaria de un proyecto o proposición de Ley. El Grupo tiene además perfectamente justificado su pago mediante la correspondiente factura en la que consta quién es el autor, el objeto del informe, el importe y la fecha del mismo. Pues bien, el órgano concedente puede considerar adecuado comprobar la veracidad de la existencia de dicho informe, para lo cual puede solicitar al Grupo Parlamentario su entrega. Y lo mismo ocurriría respecto de la adquisición de cualquier bien o servicio. Por tanto, si el Grupo Parlamentario se niega a su presentación, aún cuando se ha justificado su pago, parece lógico que deba procederse al reintegro de la subvención.

Como consecuencia lógica de la previsión de una serie de obligaciones que permiten al órgano concedente efectuar una adecuada actividad de inspección debe establecerse como una causa de reintegro de la subvención aquellas actuaciones que impidan o dificulten la actividad de control que despliega, en nuestro caso, la Mesa de cada una de las Cámaras.

#### **D) El principio de no rentabilidad de la subvención como causa de reintegro.**

Parece razonable que nos preguntemos qué ocurre cuando el Grupo Parlamentario recibe una subvención que es superior a los gastos en los que ha incurrido el Grupo para llevar a cabo las actividades parlamentarias que le son propias.

En la práctica no se va a producir esta circunstancia porque el artículo 2.1 e) de LOFPP permite que los partidos políticos se financien con las aportaciones que realicen los Grupos Parlamentarios, pero ya hemos criticado en más de una ocasión esta forma de financiación de las fuerzas políticas. De no existir este artículo 2.1 letra e) de la LOFPP, parece lógico que se estableciese como una causa de reintegro de las subvenciones que perciben los Grupos, la existencia de un remanente de dinero en el momento de la disolución de las Cámaras. De no ser así, al ser el Grupo Parlamentario una agrupación de parlamentarios sin personalidad jurídica que se extingue al fin de la legislatura, los diputados y senadores se repartirían de modo proporcional el sobrante de la subvención, lo que sería, sin ningún género de dudas, contrario a la finalidad perseguida por la subvención, y por tanto, contrario al ordenamiento jurídico.

#### **6. Plazo.**

Por exigencias del principio de seguridad jurídica, el derecho del órgano concedente a reconocer y liquidar el reintegro de la subvención no puede prolongarse *sine die* sino que debe limitarse a un determinado periodo de tiempo, máxime en nuestro caso, en el que los beneficiarios de la subvención tienen una vida jurídica que por imperativo constitucional no supera los cuatro años, y que puede ser incluso menor, en caso de disolución anticipada de las Cortes.

En este sentido, la Ley General de Subvenciones establece en el artículo 39.1 un plazo de prescripción de 4 años, si bien antes de la promulgación de esta Ley, el Tribunal Supremo había considerado “que el plazo de prescripción de cinco años previsto en el artículo 40.1 de la Ley General Presupuestaria es aplicable a los supuestos en que la Administración ejerce el derecho a reclamar el reintegro de las subvenciones derivado del incumplimiento de las condiciones impuestas a los beneficiarios”<sup>51</sup>.

En principio, nada impide que podamos aplicar de forma analógica el plazo de prescripción de cuatro años que establece la LGS. Eso sí, debemos preguntarnos necesariamente a partir de qué momento comienza a correr el plazo que tiene el órgano concedente para reconocer y liquidar el reintegro de la subvención.

En nuestro caso, nos parece razonable que el cómputo del plazo debe comenzar el día de la última sesión de la Cámara en el correspondiente año o bien el día en que se produzca la disolución de la Cámara por finalizar la legislatura. Aunque los Grupos tienen que desarrollar sus funciones parlamentarias de manera ininterrumpida durante toda la legislatura y reciben la subvención mensualmente, no parece lo más eficiente ni que lo Grupos tengan que justificar mes a mes los gastos en que han incurrido ni que la Mesa lleve tampoco mensualmente una actividad de inspección. Y que como resultado de la misma, en los casos en que así proceda, comience el procedimiento de reintegro.

---

51 STS de 13 de abril de 1998, Sala 3ª Sección 3ª recurso de contencioso-administrativo núm. 304/1995 FJ 2 (Ponente: Fernando LEDESMA BARTRET). En esta Sentencia se impugna el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se declaraba la caducidad de los beneficios concedidos en el marco de la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía al recurrente, por incumplimiento de una serie de obligaciones (inversión y empleo). En el mismo sentido se pronunció la STS 6 de noviembre de 2001, Sala 3ª Sección 3ª recurso contencioso-administrativo núm. 1465/2000 FJ 3 (Ponente: Manuel CAMPOS BORDONA) y la STS 6 de noviembre de 2001 Sala 3ª Sección 3ª recurso contencioso-administrativo núm. 1248/2000 FJ 5 (Ponente: Segundo MENÉNDEZ PÉREZ). Estas Sentencias tenían supuestos de hechos similares, pues declaraban el incumplimiento de las obligaciones derivadas de las subvenciones concedidas en el marco de la Gran Área de Expansión Industrial de Galicia en la primera, y de Granada y Sevilla en la segunda.

## 7. El Grupo Parlamentario como sujeto del reintegro.

El reintegro debe dirigirse contra el beneficiario, esto es, contra el Grupo Parlamentario representado por su Portavoz, que será la persona concreta a quien se notifique el inicio del procedimiento así como todas las actuaciones del mismo.

El Grupo Parlamentario al que debe dirigirse el reintegro debe ser el mismo que ha incumplido las obligaciones por las que trae causa, entendiendo por tal el Grupo existente en la misma legislatura. Al ser los Grupos entes sin personalidad que nacen y mueren con la constitución y disolución de cada Cámara, no puede imputarse el incumplimiento que ocasiona el reintegro a otro Grupo distinto aun cuando uno y otro tengan, en legislaturas distintas, la misma denominación. Es una consecuencia lógica que deriva de la conceptualización del Grupo Parlamentario como entidad distinta del partido político.

Dado el carácter del Grupo Parlamentario como unión de parlamentarios sin personalidad jurídica, tenemos que preguntarnos quién responde de las cantidades que se deben reintegrar.

En primer lugar, parece razonable que responda el propio Grupo con sus fondos propios, que derivarán en todo caso de las subvenciones percibidas. Pero habrá ocasiones en las que estos fondos no existan, bien porque ya se han aplicado a determinados gastos bien porque el Grupo Parlamentario ya se haya disuelto. En estos casos debemos preguntarnos necesariamente si los parlamentarios a título personal deben responder del reintegro. Parece razonable sostener que los diputados y senadores deben responder subsidiaria y solidariamente puesto que la subvención tenía como objetivo facilitar la participación de los parlamentarios en las funciones de las Cámaras, y porque a tenor de lo dispuesto en el artículo 11.3 de la LGS tienen “igualmente la consideración de beneficiarios”.

Finalmente habría que preguntarse si deben responder todos los parlamentarios miembros del Grupo hayan o no influido negativamente en el incumplimiento de las obligaciones del Grupo. Parece lógico que solo tuvieran que responder aquellos que por su actitud negligente han provocado que el Grupo como tal no cumpla con las obligaciones inherentes a la subvención. Así parece deducirse de lo establecido en el artículo 40.2 de la LGS cuando dice que “los miembros (...) responderán solidariamente de la obligación de reintegro del beneficiario en relación a las actividades subvencionadas que se hubieran comprometido a efectuar”.

Parece que lo que la Ley quiere decir es que solo serán responsables solidarios si son ellos los que han incumplido la parte que les incumbía<sup>52</sup>. Aunque lo cierto es que solo es posible establecer diferencias entre los parlamentarios respecto de la causa de reintegro derivada del incumplimiento de la actividad subvencionada, entendiendo que en el resto de causas del reintegro, el incumplimiento de la obligación que origina el mismo es imputable por igual a todos los diputados o senadores que integran el Grupo Parlamentario.

Para concluir tenemos que preguntarnos qué ocurre si el Grupo Parlamentario hubiese entregado total o parcialmente la subvención al partido político con el que se identifica ideológicamente. Aunque esta posibilidad, permitida por el artículo 2.1 de la LOFPP, ya ha sido criticada por nosotros en páginas precedentes, parece lógico sostener que el partido político que haya recibido aportaciones dinerarias del Grupo Parlamentario deba responder también del posible reintegro.

#### 8. La cantidad del reintegro. Reintegro parcial e intereses de demora.

Una vez que se ha determinado el incumplimiento de alguna de las obligaciones de los Grupos Parlamentarios y que en consecuencia debe procederse a la devolución de la subvención, tenemos que preguntarnos si cabe un reintegro parcial de la misma.

El artículo 37.2 de la LGS dispone que “cuando el cumplimiento por el beneficiario (...) se aproxime de modo significativo al cumplimiento total y se acredite por estos una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos, la cantidad a reintegrar vendrá determinada por la aplicación de los criterios enunciados en el párrafo n del apartado 3 del artículo 17 de esta Ley...”.

Este artículo 17.3 al que nos remite el artículo 37.2 de la LGS establece que “la norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones concretará como mínimo (...) los “criterios de graduación de los posibles incumplimiento de condiciones impuestas con motivo de la concesión de subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar, y deberán responder al principio de proporcionalidad”.

Como vemos, la LGS permite la posibilidad de un reintegro parcial de la subvención. Por ello, tenemos que preguntarnos si las subvenciones a los Grupos Parlamentarios que estudiamos son

<sup>52</sup> Manuel REBOLLO PUIG, “El reintegro de subvenciones”, *Comentario a la Ley General de Subvenciones*, Thomson-Civitas, Navarra, 2005, p. 478.

susceptibles de un reintegro parcial.

Respecto a la primera causa de reintegro (incumplimiento de la actividad subvencionada), resulta ciertamente complicado sostener que una participación parcial de los diputados y senadores en las funciones parlamentarias logre la finalidad perseguida por la subvención. Pero además debemos añadir que el artículo 37.2 de la LGS exige que se acredite por los beneficiarios “una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos”.

A la vista de este artículo, resultaría complicado mantener que quien no participa en las funciones parlamentarias puede demostrar inequívocamente que quiere cumplir con los compromisos aceptados. No debemos olvidar que la subvención exige participar, que requiere únicamente una voluntad del parlamentario, no un determinado resultado que pese a la actuación diligente del beneficiario no se haya podido obtener.

La consecuencia aparentemente lógica sería afirmar que no cabe respecto de esta causa de incumplimiento un reintegro parcial. Sin embargo, parece desproporcionado y perjudicial para el interés general que la falta de participación en las actividades parlamentarias de un número mínimo de diputados y senadores conlleve el reintegro total de la subvención. Parece más razonable que ante el incumplimiento de esta obligación se proceda a la devolución del importe de la subvención de forma proporcional al número de miembros incumplidores del Grupo.

En relación con la segunda causa de reintegro (incumplimiento de la obligación de justificar), parece adecuado considerar que debe procederse a la devolución de aquellos gastos que no se hayan acreditado o que tengan una justificación endeble o incompleta, que no permita conocer con suficiencia su naturaleza e importe. Por tanto, la existencia de gastos indebidamente justificados debe llevar aparejada su devolución, pero no parece apropiado que se extienda esta consecuencia a aquellos otros gastos que se han documentado fehacientemente. Por ello, entendemos que respecto de esta causa, cabe un reintegro parcial.

En último lugar, en relación con la tercera causa de reintegro (resistencia u obstrucción a la actividad inspectora), resulta evidente que cuando se obstaculiza conscientemente la actividad de control de la subvención por el órgano concedente no se puede afirmar que exista “una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos”.

Pero como ya se ha comentado antes, parece excesivo que el Grupo Parlamentario tenga que proceder al reintegro total cuando la resistencia y obstrucción a la actividad de control se lleve

a cabo por una parte no significativa del Grupo. La solución más acorde con el principio de proporcionalidad tiende a reconocer un reintegro parcial de la subvención, atendiendo al número de parlamentarios que entorpecen la actividad de control y al montante económico que no ha podido comprobarse adecuadamente por el órgano concedente debido a la obstaculización de los beneficiarios.

Finalmente, habría que preguntarse qué cantidad debe reintegrarse, si únicamente el principal o además algún tipo de interés. En la medida en que los Reglamentos de las Cámaras no contienen ninguna previsión al respecto, podríamos aplicar analógicamente el artículo 38.2 de la LGS que establece que “el interés de demora aplicable en materia de subvenciones será el interés legal del dinero incrementado en un 25% salvo que la Ley de Presupuestos Generales del Estado establezca otro diferente”.

Podemos decir que, los intereses de demora tratarían de reparar el agravio económico que se generaría a las Cámaras por la disposición indebida de fondos dinerarios al incurrir el Grupo Parlamentario en algunas de las causas del reintegro. Es decir, los intereses de demora, como así lo ha señalado la jurisprudencia, tienen una naturaleza resarcitoria<sup>53</sup>.

Esto es, el interés de demora trataría de compensar la falta de esos fondos públicos por parte de las Cámaras al haberse entregado a los Grupos Parlamentarios para que cumplan la función perseguida por la subvención. Además, la satisfacción de los intereses de demora por el Grupo Parlamentario supone una compensación por haber utilizado unos fondos públicos que no son debidos en cuanto no se han cumplido las obligaciones derivadas de la concesión de la subvención.

Así las cosas, parece lógico que la cantidad que deba reintegrarse sea el principal más el interés legal del dinero. En cambio, el incremento del 25 por ciento sobre el interés legal del dinero que establece el artículo 38.2 de la LGS puede resultar discutible, ya que dicho aumento parece acercar los intereses de demora a una sanción, aun cuando el Tribunal Constitucional no los considera como tal<sup>54</sup>. Por ello, podría sostenerse que los intereses de

---

53 STS de 14 de octubre de 1998, Sala 3ª, Sección 2ª, recurso de apelación núm. 2534/1992, FJ 2 (Ponente: Emilio PUJALTE CLARIANA). Esta Sentencia tiene su origen en un recurso de apelación interpuesto por un contribuyente siendo el objeto de la controversia jurídica la liquidación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

54 STC 76/1990, 26 de abril, FJ 9 (Ponente: Jesús LEGUINA VILLA). Establece el Tribunal Constitucional que “como ya se ha dicho, la norma cuestionada no trata de sancionar una conducta ilícita, pues su sola finalidad consiste en disuadir a los contribuyentes de su morosidad en el pago de las deudas tributarias y compensar al erario público por el perjuicio que a éste supone la no disposición tempestiva de todos los fondos necesarios para atender a los gastos públicos. Los intereses de demora no tienen naturaleza sancionadora, sino exclusivamente

demora se limitasen únicamente al interés legal del dinero que parece conjugarse mejor con su carácter reparador o indemnizatorio.

---

compensatoria o reparadora del perjuicio causado por el retraso en el pago de la deuda tributaria...”. Esta Sentencia tiene su origen en un recurso de constitucional planteado por 59 senadores, y en dos cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia y por la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, frente a determinados preceptos de la Ley 10/1985, de 26 de abril, de modificación parcial de la Ley General Tributaria.

## Capítulo Segundo.

### Las Subvenciones Electorales.

#### IV. Objeto y justificación de las ayudas.

El artículo 1.1 de nuestra Constitución establece que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho. Así, el principio democrático configura un modelo de Estado en el que “participar en los asuntos públicos es un elemento básico de todo el sistema constitucional”<sup>55</sup>. Ocurre, sin embargo, que tanto en España como en la mayoría de las sociedades contemporáneas la participación política de los ciudadanos se limita en la práctica al ejercicio del voto en las elecciones a los distintos órganos representativos. Es con ocasión de las elecciones cuando el conjunto de la ciudadanía puede manifestar su voluntad, o mejor dicho, son las elecciones la única posibilidad que tienen los ciudadanos de mostrar su voluntad con unos efectos jurídicos propios que se concretan en la elección de los distintos representantes<sup>56</sup>. Esto es, las elecciones suponen la expresión de la voluntad general de todo el cuerpo electoral formada por la suma de las voluntades de los ciudadanos. Hemos dicho que las elecciones son la expresión de la voluntad general, pero para llegar a expresar una voluntad o una opinión es necesario previamente una formación de la misma. Y es aquí donde comienza el papel fundamental de los partidos políticos.

---

55 STC 26/1990, de 19 de febrero, FJ 6 (Ponente: Luis LÓPEZ GUERRA). Esta Sentencia resuelve un recurso de amparo formulado por el Partido dos Socialistas de Galicia-Partido Socialista Obrero Español (PSG-PSOE) y por el Centro Democrático y Social (CDS), contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Galicia que declaraba la nulidad de las elecciones al Congreso de los Diputados de 29 de octubre de 1989 en Pontevedra, para que volvieran a convocarse en el plazo de tres meses. Los hechos que dieron lugar a la Sentencia, en resumen, son los siguientes. Celebradas las elecciones generales, se constituyó la Junta Electoral Provincial de Pontevedra, procediéndose al escrutinio y proclamación de electos. En dicha provincia de Pontevedra los resultados determinaron cuatro diputados al Partido Popular y otros cuatro al PSG-PSOE, que había obtenido su último diputado por un escaso margen de votos en relación con el CDS. El representante del CDS solicitó que no se contabilizaran los votos realizados en diferentes mesas y municipios por existir distintas irregularidades, si bien la Junta Electoral declaró válido el escrutinio realizado salvo en una mesa electoral de Vigo en la que había más votos que electores de esa mesa.

56 De acuerdo con la STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2 (Ponente: Francisco RUBIO LLORENTE), “sólo son representantes aquellos cuya designación resulta directamente de la elección popular, esto es, aquella cuya legitimación resulta inmediatamente de los ciudadanos”. Esta Sentencia resuelve un recurso de amparo solicitado por varios concejales del Ayuntamiento de Madrid, que fueron cesados en sus cargos en la Corporación Local, al haber sido destituidos del Partido Comunista de España, formación política por la que habían resultado elegidos.



En las antiguas *polis* griegas o como ocurre aún en pequeñas poblaciones en nuestro país que se rigen por el sistema de concejo abierto, no era necesaria la existencia de partidos políticos. Esto es así porque puede llegarse a conocer la auténtica voluntad popular a través de la confluencia de las distintas voluntades particulares de los ciudadanos, siendo además el contacto entre gobernantes y gobernados más cercano, de tal forma que los primeros pueden conocer las necesidades e intereses de los segundos de forma directa. Por el contrario en las sociedades actuales resultan necesarios los partidos políticos para poder lograr una voluntad general a través de las elecciones.

A este respecto, decía KELSEN que “es evidente que el individuo aislado carece por completo de existencia política y no podrá ejercer ninguna influencia efectiva en la formación de la voluntad del Estado y que por consiguiente la democracia solo es posible cuando los individuos a fin de lograr una actuación sobre la voluntad colectiva se reúnen en organizaciones definidas por diversos fines políticos, de tal manera que entre el individuo y el Estado se interponen aquellas colectividades que agrupan en forma de partidos políticos las voluntades políticas coincidentes de los individuos. Solo por ofuscación o por dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos. La democracia necesaria e inevitablemente requiere un estado de partidos”<sup>57</sup>.

Pues bien, el artículo 6 de la Constitución, establece que “los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”. En conclusión, la existencia de los partidos políticos resulta necesaria en un Estado democrático que tiene además como uno de sus valores superiores de su ordenamiento jurídico el pluralismo político.

De lo anteriormente dicho se deduce que la participación de los partidos políticos en las elecciones resulta imprescindible. Por ello, el artículo 127 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) establece que el Estado subvenciona a los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, los gastos ocasionados por la concurrencia de los mismos a las elecciones tanto al Congreso de los Diputados y al Senado, como al Parlamento Europeo y a las elecciones municipales.

En definitiva, con las ayudas que concede el Estado se persigue que los ciudadanos puedan conocer todas las formaciones políticas que se presentan a las elecciones y de esta forma puedan elegir aquella que mejor se acomode a su propia concepción ideológica, con independencia de los recursos económicos de que dispongan las distintas fuerzas políticas.

---

<sup>57</sup> Hans KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, Labor, Barcelona, 1977, p. 37.

En conclusión, las ayudas que concede el Estado a los partidos políticos están dirigidas de forma principal a satisfacer los gastos derivados de las campañas electorales que realizan las fuerzas políticas con ocasión de las elecciones, con las matizaciones que en su momento proceda realizar.

## **V. Naturaleza jurídica de las ayudas.**

Como se ha señalado en el apartado anterior, el artículo 127 de la LOREG establece que “el Estado subvenciona (...) los gastos ocasionados a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores por su concurrencia a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, Parlamento Europeo y elecciones municipales. En ningún caso la subvención correspondiente a cada grupo político podrá sobrepasar la cifra de gastos electorales declarados, justificados por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora”. Aunque el legislador califica estas ayudas como subvenciones, tenemos que preguntarnos al igual que lo hicimos cuando estudiamos las subvenciones a los Grupos Parlamentarios, la verdadera naturaleza jurídica que tienen estas ayudas. Para ello, partiremos como ya hicimos allí, del concepto legal de subvención del artículo 2 de la LGS.

En primer lugar, resulta evidente que las ayudas que otorga el Estado a los partidos políticos constituyen una entrega material de dinero, fundamentalmente porque la propia LOREG recoge las cuantías dinerarias de las ayudas.

Mayores problemas nos plantea la afectación de las ayudas como nota característica de la subvención. La causa que motiva la concesión de las ayudas a los partidos políticos es la concurrencia de los mismos a las elecciones. Ocurre aquí que, de lo establecido en los artículos 127 y siguientes de la LOREG, se deduce claramente que cuando el Estado concede la ayuda los partidos políticos ya han concurrido a las elecciones, siendo esta como hemos visto, la causa patrimonial que justifica la entrega dineraria. Es decir, que el Estado concede la ayuda cuando ya se ha realizado una actividad concreta -la concurrencia a las elecciones- y el partido se encuentra en una situación determinada, esto es, ha obtenido representación, o sea, ha conseguido al menos un parlamentario o concejal dependiendo de las elecciones de que se trate. Al ser la causa que fundamenta la concesión de las ayudas una circunstancia que ya se ha producido en el tiempo no podemos sostener que exista aquí una afectación.

La afectación, tal y como vimos para los Grupos Parlamentarios, supone que la entrega dineraria que recibían los beneficiarios estaba sujeta o condicionada a la realización por parte de los mismos de la actividad subvencionada y si no se producía tal actividad cabría en su caso el reintegro. La afectación exige, por tanto, una cierta incertidumbre del concedente que no sabe con certeza si el beneficiario cumplirá o no la actividad que se subvenciona. En cambio, en el caso que nos ocupa no hay incertidumbre posible. Con posterioridad a las elecciones, el Estado conoce qué partidos han obtenido representación, que es el requisito fundamental que se exige a los beneficiarios, así como el número de votos obtenidos por cada candidatura, que resulta necesario para determinar los importes de las ayudas.

Por lo tanto, no podemos sostener que en las ayudas electorales esté presente la nota de la afectación, ya que la concesión de la ayuda responde a una causa que ya ha sucedido. Como señala la doctrina “la esencia misma de la subvención es el subvenir, el auxiliar, el ayudar a la realización de una actividad” por lo que “la causa de su entrega no puede estar, por la propia naturaleza de las cosas, ni en actividades ya realizadas ni en la concurrencia de situaciones”<sup>58</sup>. Ello no impide que no puedan reconducirse estas ayudas al concepto legal de subvención del artículo 2 de la LGS, ya que dicho artículo, como ya tuvimos ocasión de estudiar, permite que “la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación...”. Sino que la consecuencia de la falta de afectación es la imposibilidad de calificar a estas ayudas electorales como subvenciones en sentido estricto, siendo en realidad, subvenciones *ex post* o primas<sup>59</sup>.

Este carácter de prima de las ayudas electorales tiene consecuencias en relación con su régimen jurídico. Así, de acuerdo con el artículo 30.7 de la LGS<sup>60</sup> no hay en puridad de términos una obligación de justificar, ya que esta es una consecuencia necesaria de la afectación. Es decir, en el caso de las primas únicamente hay que acreditar la concurrencia de una determinada situación, esto es, aquella que dé lugar a la concesión de la ayuda.

Este carácter de primas de las ayudas electorales tiene consecuencias también en relación con la posibilidad de reintegro de las mismas. Como señala la doctrina “resulta dogmáticamente difícil sostener la procedencia del reintegro, en sentido estricto, en caso de las primas (...) si la

---

58 Antonio BUENO ARMILLO, *El reintegro de subvenciones...* op. cit. p. 71.

59 *Ibidem*, p. 70.

60 “Las subvenciones que se concedan en atención a la concurrencia de una determinada situación en el receptor no requerirán otra justificación que la acreditación por cualquier medio admisible en derecho de dicha situación previamente a la concesión”.

Administración realiza una atribución patrimonial a favor de determinados beneficiarios por haber realizado una actividad dada, debe entenderse que estos reúnan los requisitos necesarios para que el acto desplegara todos sus efectos, incluyendo el derecho a recibir el pago. Por tanto, difícilmente podrá aceptarse el reintegro, porque la Administración, necesariamente, habrá comprobado y dada por buena la realización de las actuaciones que justificaban el pago. Ello únicamente podría admitirse en el caso de que la concesión de la prima viniese revestida de un carácter provisional que permitiese su posterior revisión y comprobación (...) como en el caso de primas con pagos anticipados, en las que no se ha verificado plenamente el cumplimiento de los requisitos que permiten su concesión.”<sup>61</sup>

De otro lado, podemos afirmar que se cumplen en estas ayudas electorales las demás notas características de la subvención. Así, podemos señalar que la causa que origina estas ayudas no se encuentra en una prestación directa que realiza el partido político a favor de la Administración, por lo que se cumple con el requisito establecido en el artículo 2.1 letra a) de la LGS. Finalmente, resulta obvio que la participación de los partidos políticos en las elecciones satisface un interés general, como ya se comentó con anterioridad.

## **VI. Normativa reguladora.**

Estas ayudas que concede el Estado a los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores por su concurrencia a las elecciones, se encuentran reguladas de forma principal en la LOREG. Así, los artículos 127 y 127 bis de la LOREG establecen la ayuda y determinan quiénes puede ser los beneficiarios; los artículos 130 y 131 regulan aquellos gastos que pueden ser satisfechos con la ayuda que analizamos, el artículo 175 establece, para las elecciones a las Cortes Generales, los criterios para determinar el importe de las ayudas; y finalmente, los artículos 132 a 134 regulan el procedimiento de concesión.

Además de la LOREG, para estudiar estas ayudas electorales tenemos que acudir necesariamente al Real Decreto 1907/1995, de 24 de noviembre, que regula la tramitación de las subvenciones estatales anuales y por gastos electorales a las formaciones políticas.

Como resulta evidente, la LOREG y el citado Real Decreto constituyen las normas principales pero no las únicas, puesto que hay otras normas que inciden de manera directa sobre estas ayudas electorales. En este sentido, debemos señalar, sin duda alguna, la Ley Orgánica de Partidos Políticos (en adelante, LOPP) y la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos

---

61 Antonio BUENO ARMIJO, *El reintegro de subvenciones...* op. cit. p. 79.

Políticos. Además, en la medida en que el Tribunal de Cuentas tiene una función esencial en la concesión de las ayudas electorales resulta de aplicación tanto la Ley orgánica del Tribunal de Cuentas como la Ley de funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

El análisis de estas ayudas electorales exige la aplicación también de los Reglamentos de las Cámaras, y de forma especial, los artículos 20 del Reglamento del Congreso y 11 del Reglamento del Senado, relativos ambos a la adquisición de la condición plena de los diputados y senadores.

De otro lado, la aplicación analógica de la LGS resulta ciertamente oportuna y necesaria. Como ya se ha comentado en páginas precedentes, la LGS dibuja las líneas básicas que definen la subvención como institución propia del Derecho Administrativo. Por ello, los principios que contiene esta Ley tienen una clara influencia en las ayudas electorales.

Finalmente, como ocurre en todos los ámbitos del ordenamiento jurídico, la Constitución resulta de aplicación directa a estas ayudas electorales, especialmente el artículo 6 que regula los partidos políticos y el artículo 14 relativo al principio de igualdad.

## **VII. Órgano concedente.**

La LOREG respecto del órgano concedente de las ayudas electorales resulta ciertamente confusa. En el artículo 127 de la LOREG se dice que el Estado subvenciona los gastos electorales a las formaciones políticas pero no especifica el órgano que concede las ayudas electorales. Lo mismo ocurre a lo largo de todos los artículos que la LOREG dedica a la regulación de las ayudas electorales.

El artículo 134.2 de la LOREG señala que una vez que el Tribunal de Cuentas ha ejercido la función fiscalizadora sobre la regularidad de las contabilidades electorales “puede proponer” la no adjudicación o la reducción de la subvención estatal al partido. Es decir, el Tribunal de Cuentas propone, no decide sobre la adjudicación o no de la ayuda, por lo que parece evidente que no es el órgano concedente.

De otro lado, el artículo 134.5, establece que “la liquidación del importe de las subvenciones por parte del órgano competente se realizará de acuerdo con el contenido del Informe de Fiscalización aprobado en las Cortes Generales por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas...”. De la propia literalidad del precepto se deduce que la Comisión

Mixta del Congreso y del Senado no puede ser el órgano concedente en cuanto dice el citado artículo que el órgano competente liquida la subvención de acuerdo con el Informe del Tribunal de Cuentas que aprueba las Cortes Generales por la propia Comisión Mixta.

Como observamos, la LOREG no establece quién es el órgano concedente de las ayudas electorales. Por ello, para resolver esta cuestión tenemos que acudir al artículo 2 del Real Decreto 1907/1995, de 24 de noviembre, que establece que “la tramitación y resolución de los expedientes de concesión de las subvenciones corresponde a la Dirección General de Procesos Electorales, Extranjería, y Asilo del Ministerio de Justicia e Interior”. En este momento ya podemos afirmar que el órgano concedente de estas ayudas es la citada Dirección General<sup>62</sup>.

No obstante, resulta preciso matizar que la actuación de la Dirección General tiene un carácter estrictamente reglado, esto es, no goza de discrecionalidad alguna a la hora de determinar quién es el beneficiario de las ayudas ni las cuantías que les corresponden a cada uno de ellos, pues se encuentra vinculada por el “contenido del Informe de Fiscalización aprobado en las Cortes Generales por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas”<sup>63</sup>.

## VIII. Beneficiarios.

Los beneficiarios de las ayudas electorales vienen expresamente indicados en el artículo 127.1 de la LOREG, y son los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores. Las federaciones y coaliciones son en realidad uniones más o menos estables de partidos políticos. De otro lado, la agrupación de electores se diferencia respecto del partido político por la ausencia de una organización estable y permanente en el tiempo, pero comparte con el partido político los fines que persiguen, que no son otros que alcanzar el poder por medio de las elecciones, objeto de esta parte del estudio que realizamos. Por ello, a partir de este momento, nos referiremos generalmente a los partidos políticos

---

62 Actualmente, de acuerdo con el Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio del Interior, la citada Dirección General no existe como tal. Podemos decir que, en virtud de la nueva estructura orgánica del Ministerio, el órgano concedente sería la Dirección General de Política Interior. El artículo 9.2 letra g) del citado Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, establece que corresponde a la Dirección General de Política Interior “la gestión de las subvenciones estatales anuales y de las subvenciones por gastos electorales de las formaciones políticas en los términos previstos por la legislación vigente”. Esta Dirección General está integrada por la Subdirección General de Asilo, y por la Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales, a la que le corresponde, entre otras, el ejercicio de la función específica de la gestión de subvenciones estatales anuales y de las subvenciones por gastos electorales de las formaciones políticas, de acuerdo con el artículo 9.3 letra a) del mismo Real Decreto.

63 Artículo 134.5 de la LOREG.

debido a su primacía sobre los demás beneficiarios en cuanto a su implantación en la sociedad y su consiguiente mayor éxito electoral. No obstante, cuando así proceda haremos referencias expresas a las federaciones, coaliciones y a las agrupaciones de electores. Además, los requisitos que señalaremos para los partidos políticos resultarán aplicables al resto de beneficiarios.

### 1. Partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores: su naturaleza jurídica.

Resulta claro que los beneficiarios de estas ayudas son los partidos políticos en un sentido amplio tal como hemos comentado. Procede en este momento preguntarnos qué es un partido político, esto es, proporcionar un concepto o definición del mismo que nos permita identificarlo. La Constitución se refiere a los partidos políticos en el artículo 6 diciendo que “expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.

Como vemos, la Constitución no proporciona un concepto jurídico de partido político sino que enumera sus funciones principales dentro del orden constitucional y sienta asimismo las bases de su régimen jurídico. Tampoco el legislador establece una definición jurídica de partido político. Sin embargo, podemos acudir a la doctrina del Tribunal Constitucional, que desde sus comienzos se preocupó tanto de la naturaleza jurídica de los partidos políticos como de las funciones que la Constitución les atribuye.

Antes de estudiar mínimamente la doctrina del Tribunal Constitucional, podemos señalar que los partidos políticos son un grupo de personas que, unidas por lazos ideológicos, se presenta a unas elecciones con el objetivo de obtener el apoyo mayoritario de los ciudadanos y alcanzar así el poder o Gobierno de un determinado territorio.

En relación con su naturaleza jurídica, podemos comenzar diciendo que un partido político es “una forma particular de asociación”, ya que el artículo 22 de la Constitución no excluye “las asociaciones que tengan una finalidad política”<sup>64</sup>.

---

64 STC 3/1981, de 2 de febrero, FJ 1 (Ponente: Ángel LATORRE SEGURA). El Partido Comunista de España solicitó el amparo del Tribunal Constitucional por la denegación de su inscripción en el Registro de Partidos Políticos. El Tribunal Constitucional estimó el recurso de amparo, y ordenó su inscripción en el Registro.

Esto es, aunque los partidos políticos tienen unas funciones de vital importancia para el Estado y que derivan directamente del artículo 6 de la Constitución, no pierden por ello su naturaleza asociativa y de carácter privado ni “hace de ellos órganos del Estado o titulares del poder público”<sup>65</sup>.

Los partidos políticos son, por tanto, “asociaciones cualificadas por la relevancia constitucional de sus funciones; funciones que se resumen en su vocación de integrar, mediata o inmediatamente, los órganos titulares del poder público a través de los procesos electorales. No ejercen, pues, funciones públicas, sino que proveen al ejercicio de tales funciones por los órganos estatales; órganos que actualizan como voluntad del Estado la voluntad popular que los partidos han contribuido a conformar y manifestar mediante la integración de voluntades e intereses particulares en un régimen de pluralismo concurrente”<sup>66</sup>.

No podemos concluir este somero análisis de la naturaleza jurídica de los partidos políticos sin indicar que gozan de personalidad jurídica. En efecto, los partidos políticos, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.2 de la LOPP, adquieren la personalidad jurídica mediante la inscripción en el Registro Partidos Políticos<sup>67</sup>.

---

65 STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 3 (Ponente: Francisco RUBIO LLORENTE), antes citada.

66 STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5 (Ponente: Manuel JIMÉNEZ DE PARGA CABRERA). Esta Sentencia resuelve un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco contra varios artículos de la Ley orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos. El Tribunal Constitucional desestimó el recurso de inconstitucionalidad, aunque declaró que varios artículos únicamente son constitucionales si se interpretan de acuerdo con los términos expresados en la Sentencia.

67 El artículo 4.3 de la LOPP también señala que los partidos políticos adquieren la personalidad jurídica con la inscripción en el Registro de Partidos Políticos cuando dice (“... se entenderá producida la inscripción, que confiere la personalidad jurídica...”). La jurisprudencia menor, a su vez, ha ratificado que la personalidad jurídica se adquiere con la inscripción. Así, la SAP Sevilla de 4 de julio de 2003 (Sección 5ª), recurso de apelación 759/2001, FJ 2 (Ponente: Conrado GALLARDO CORREA), afirma que “solo tienen personalidad jurídica los que se inscriban como tales en el Registro de Partidos Políticos”. Los hechos que dan lugar a esta Sentencia son los siguientes. Los actores solicitan ante el Juzgado de Primera Instancia la nulidad del congreso celebrado por el Partido Popular de Alcalá de Guadaria, que es desestimado por falta de legitimación pasiva de la entidad demandada. Interpuesto recurso ante la Audiencia Provincial de Sevilla, el Tribunal confirma la Sentencia apelada, basando su decisión en que lo que los apelantes denominan Partido Popular de Alcalá de Guadaria, “no es un partido político dotado de personalidad jurídica propia en tanto en cuanto no se encuentra inscrito como tal, sino que es una entidad carente de personalidad jurídica que ha surgido en el seno y forma parte de un partido político, el Partido Popular”.

En conclusión, la inscripción de los partidos políticos en el Registro de Partidos Políticos tiene efectos constitutivos, de tal forma que “la cancelación de la misma debe conllevar la salida del partido de la vida jurídica”, Xulio FERREIRO BAAMONDE, *El procedimiento de disolución de partidos políticos*, Iustel, Madrid, 2008, p. 120.

Finalmente, podemos indicar que la gestión del Registro de los Partidos Políticos es una competencia atribuida a



La LOPP no se pronuncia acerca de la personalidad jurídica de los otros posibles beneficiarios de las ayudas electorales, esto es, de las federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores.

La federación de partidos políticos es una unión de dos o más partidos políticos de carácter estable. Esto es, tiene una organización común a todos los partidos que constituyen la federación, y su horizonte de vida no se limita a la concurrencia de una concreta cita electoral. En la medida en que las federaciones de partidos políticos acceden al Registro de Partidos Políticos, podemos afirmar que gozan de personalidad jurídica propia.

Por el contrario, podemos decir que las coaliciones de partidos políticos son una unión temporal de varias fuerzas políticas para concurrir juntas a un proceso electoral concreto<sup>68</sup>. Esto es, las coaliciones electorales se constituyen específicamente para unas determinadas elecciones y existen como tales hasta que finaliza el mandato del órgano representativo a cuya formación concurrieron, salvo ruptura o disolución de la coalición<sup>69</sup>.

Debido a este carácter temporal de las coaliciones, no acceden al Registro de Partidos Políticos y por lo tanto, no tienen personalidad jurídica propia.

---

la Dirección General de Política Interior, de acuerdo con el artículo 9.3 letra f) del Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio del Interior.

Respecto del Registro de Partidos Políticos, el Tribunal Constitucional en la STC 3/1981, de 2 de febrero, FJ 5 (Ponente: Ángel LATORRE SEGURA), señaló que es un Registro “cuyo encargado no tiene más funciones que las de verificación reglada, es decir, le compete exclusivamente comprobar si los documentos que se le presentan corresponden a materia objeto del Registro y si reúne los requisitos formales necesarios. La verificación ha de hacerse al presentarse la documentación, que es cuando se inicia el expediente. Si se encontrasen defectos formales, estos deben comunicarse a los solicitantes señalando en forma concreta cuáles son y en qué plazo han de subsanarse sin que pueda la Administración señalar tales defectos pasado el plazo de veinte días en que ha de proceder a la inscripción, plazo que es preclusivo, pues a su expiración el partido adquiere la personalidad jurídica «ex lege». Esta Sentencia resuelve el recurso de amparo contra la denegación de inscripción en el Registro de Partidos Políticos del Partido Comunista de España.

68 Es importante señalar que no es posible la constitución de coaliciones de agrupaciones de electores (Acuerdo de la Junta Electoral Central de 28 de marzo de 1983). Asimismo, “las agrupaciones de electores no pueden constituir pactos federativos, ya que cada una es independiente y distinta de las demás (...) Su ámbito propio es, por tanto, la circunscripción (en el caso de las elecciones locales, el municipio), no siendo posible la constitución de federaciones de aquellas, pues de ser así se estaría abriendo una vía anómala de creación de partidos o asociaciones políticas, al margen de la legislación vigente en la materia (Acuerdo de la Junta Electoral Central de 20 de abril de 1999).

69 Así lo entiende la Junta Electoral Central en Acuerdo de 13 de marzo de 1997. Además, podemos señalar que para la constitución de la coalición electoral no resulta necesario documento notarial sino que “basta la comunicación en forma y plazo a la Junta Electoral competente” (Acuerdo de la Junta Electoral Central de 12 de marzo de 2003). No obstante, “las coaliciones electorales deben tener un NIF distinto de las formaciones políticas que las integran que permita identificar sus gastos electorales de forma diferenciada” (Acuerdo de la Junta Electoral Central de 23 de abril de 2007).

De otro lado, podemos decir que las agrupaciones de electores son una unión temporal de personas que se constituye con el único objetivo de presentar una candidatura a unas elecciones concretas, sin que dicha unión suponga la creación de una formación política en sentido estricto<sup>70</sup>. Por ello, podemos decir que las agrupaciones de electores no gozan de personalidad jurídica plena<sup>71</sup>.

## 2. Requisitos que deben cumplir los beneficiarios.

La LOREG señala en el artículo 127, sin ningún tipo de orden sistemático, unos requisitos que deben cumplir los partidos políticos para ser beneficiarios de las ayudas (artículo 127.2 de la LOREG) y lo que parece ser una serie de prohibiciones, esto es, unas circunstancias que impiden al partido político recibir la ayuda (artículos 127.3 y 127.4 de la LOREG). Aunque en la práctica prohibiciones y requisitos vienen a ser materialmente iguales, diferenciándose únicamente en el modo de redacción, unos en términos positivos y otros en negativos. Esta regulación de los requisitos nos parece incompleta por lo que señalaremos algunos otros requisitos que no están pero que, en nuestra opinión, deberían estar.

El primer requisito que tiene que cumplir el partido político para ser beneficiario de la ayuda es la obtención de al menos un representante, es decir, un diputado, senador, parlamentario europeo o concejal dependiendo de las elecciones de que se trate. Este era el único requisito

---

70 El Tribunal Constitucional, en la STC 16/1983, de 10 de marzo, FJ 3 (Ponente: Jerónimo AROZAMENA SIERRA), considera que la agrupación de electores “por su propio carácter tiene la vida constreñida al concreto proceso electoral, sin que se genere una asociación política”. Esta Sentencia resuelve un recurso de amparo contra un Decreto del Alcalde de Vilasar de Mar (Barcelona) y un Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento. En ambos se desestimaba la petición de traslado a la Junta Electoral de Zona del acuerdo de expulsión de un miembro de una agrupación de electores, que ostentaba el cargo de concejal, pretendiendo su sustitución por otro candidato de la misma lista.

En un sentido similar, la Junta Electoral Central considera que estas entidades “formalmente se agotan con el propio mandato electoral al que concurren, no subsistiendo para ulteriores procesos electorales” (Acuerdo de la Junta Electoral Central de 14 de septiembre de 1995).

71 En este sentido, el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 26 de noviembre de 1990 establece que la agrupación de electores queda formalmente constituida con la presentación de la candidatura ante la Administración Electoral. Además, afirma en este mismo Acuerdo que “la personalidad jurídica de la agrupación de electores se entiende a los solos efectos de promover una candidatura para un proceso electoral y actos subsiguientes, si bien en orden al cumplimiento de la normativa electoral y en particular las reglas sobre ingresos y gastos, han de instar de la correspondiente Delegación de Hacienda, la obtención del NIF”. Podemos decir, por tanto, que tienen una personalidad jurídica muy restringida, lo que aproxima la personalidad jurídica de las agrupaciones de electores a una mera *fictio iuris*.

que debían cumplir los partidos políticos para tener derecho al pago de la subvención, según la redacción originaria de la LOREG. Bastaba, por tanto, con que el partido político tuviese un parlamentario o concejal electo, sin que fuese necesario un efectivo ejercicio por parte de los representantes de las funciones para los cuales fueron elegidos.

Sin embargo, la Ley orgánica 1/2003, de 10 de marzo, de garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los concejales modificó este artículo 127 de la LOREG, cambiando sustancialmente las cosas.

Con esta reforma, el apartado segundo del citado artículo decía que “tanto el devengo como el pago de dichas subvenciones a las formaciones políticas (...) quedarán condicionados a la justificación de la adquisición por los electos pertenecientes a partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores de la condición plena de Diputado, Senador, miembro del Parlamento Europeo o miembro de la correspondiente corporación local y del ejercicio efectivo del cargo para el que hubiesen sido elegidos y por cuya elección y desempeño se hayan devengado o se devenguen las citadas subvenciones”. Se añade, además, que “la comprobación y certificación de estos supuestos corresponderá a los órganos de gobierno de la institución en que se deba ejercitar dicho cargo”.

Esta reforma supuso un cambio trascendental, que tenía como claro objetivo evitar que recibiesen las subvenciones electorales aquellos partidos políticos que una vez que obtenían representación en las Cámaras no ejercían ningún tipo de actividad parlamentaria<sup>72</sup>.

---

72 Así ocurrió en la realidad con los parlamentarios de *Herri Batasuna*. De hecho, con anterioridad a la reforma de la LOREG operada por la Ley orgánica 1/2003, de 10 de marzo, de garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los concejales, se negó a *Herri Batasuna* la percepción de las subvenciones por gastos electorales, fundamentando dicha decisión en que los parlamentarios de esta formación política no habían adquirido la condición plena y que no ejercían, por tanto, actividad parlamentaria alguna. El Tribunal Supremo acabó resolviendo la cuestión a favor de la citada formación política. El Tribunal Supremo entendió que resultaba indiferente para la percepción de la subvención que “los electos decidan participar en la vida parlamentaria o abstenerse de hacerlo. Para lo primero deberá jurar o prometer acatar la Constitución y desde tal momento ostentarán la plena condición de Diputados o Senadores que les faculta para participar en los quehaceres de las Cámaras. Quienes no consideren acorde con su ideología prestar acatamiento no pierden por ello su condición de electos ni, por tanto, producen vacante en la Cámara, tan sólo quedan temporalmente privados, hasta cumplir el trámite (...) el Estado se encuentra obligado a satisfacerle la cantidad correspondiente dados los votos y escaños o concejalías obtenidos, cuya subvención tiene como finalidad la financiación de los gastos de actividades electorales, sustancialmente distinta de la financiación de las actividades de los partidos políticos”, STS de 10 de octubre de 2000, Sala 3ª, Sección 6ª, recurso de casación núm. 3657/1999, FJ 6 (Ponente: Pedro Antonio MATEOS GARCÍA).

Referido a la misma agrupación electoral de *Herri Batasuna* y en el mismo sentido, SSTS de 23 de octubre de 1990, Sala 3ª, recurso de casación núm. 822/1988 FJ 5 (Ponente: José María SÁNCHEZ-ANDRADE), de 19 de febrero de 1996, Sala 3ª, Sección 6ª, recurso núm. 2010/1992 FJ 1 (Ponente: José Manuel SIEIRA MÍGUEZ) y de 1 de Marzo de 1997, Sala 3ª, Sección 6ª, recurso de apelación núm. 642/1992, FJ 2 (Ponente: Jesús Ernesto PECES

Con esta nueva redacción que comentamos ya no resulta suficiente la mera obtención de un escaño sino que es necesario que el representante adquiriera la *condición plena y ejercite el cargo* para el que ha sido elegido, es decir, que participe de la vida parlamentaria. En realidad, no resultaría necesario que se requiriera expresamente la adquisición de la condición plena, porque vendría implícitamente exigido, ya que resulta necesaria para que el representante pueda ejercer el cargo.

En este sentido, para que el parlamentario electo adquiriera la condición plena de diputado es necesario, entre otras cosas, prestar, en la primera sesión del Pleno a la que asista, la promesa o juramento de acatar la Constitución<sup>73</sup>.

Este requisito de prestar promesa o juramento de acatamiento de la Constitución ha sido declarado conforme a la Constitución por el Tribunal Constitucional<sup>74</sup>.

---

MORATE).

73 Así lo establecen los artículos 20.1.3 del Reglamento del Congreso, y 11.1 del Reglamento del Senado. Además, el artículo 11.3 del Reglamento del Senado establece la fórmula tradicional para prestar el juramento o promesa de acatamiento de la Constitución: ¿Juráis o prometéis acatar la Constitución? “Los Senadores se acercarán sucesivamente ante la Presidencia para hacer la declaración, contestando sí, juro o sí, prometo”.

De otro lado, podemos señalar que la generalidad de los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas establecen también como requisito para adquirir la condición plena de diputado, prestar juramento o promesa de acatar la Constitución y el Estatuto de Autonomía correspondiente. Así, podemos decir que recogen este requisito, los artículos 5.1.4 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, 4.1 letra c) del Reglamento de las Cortes de Aragón, 9.1 letra c) del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, 7.1.3º del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, 6.1.3º del Parlamento de las Islas Canarias, 6.1 letra c) del Parlamento de Cantabria, 5.1.3º del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, 7.1.3 del Reglamento del Parlamento de Galicia, 15.1.4º del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, 10.1.4º del Reglamento del Parlamento de La Rioja, 12.1 letra c) del Reglamento de la Asamblea de Madrid, 10.1.3º del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, 26.2 letra c) del Reglamento del Parlamento de Navarra, y 8.2 del Reglamento de las Cortes de Valencia.

El Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha establece además una fórmula protocolaria para cumplir con el mencionado requisito: “Juro o prometo acatar la Constitución y el Estatuto de Autonomía y ejercer el cargo de Diputado lealmente en defensa de los intereses de Castilla-La Mancha” [artículo 7.1 letra b)]. Como curiosidad podemos añadir que el Reglamento del Parlamento de Cataluña establece también como requisito que los diputados presten juramento o promesa pero no de *acatar* sino de *respetar* la Constitución y el Estatuto de Autonomía [artículo 16.1 letra a)], y que el Reglamento del Parlamento Vasco no prevé este requisito.

74 STC 122/1983, de 16 de diciembre, FJ 4 (Ponente: Ángel LATORRE SEGURA). Esta Sentencia resuelve un recurso de amparo solicitado por varios diputados del Parlamento de Galicia contra la Resolución de dicha Asamblea Legislativa que priva a los recurrentes del ejercicio del cargo hasta que no presten promesa o juramento de acatar y guardar fidelidad a la Constitución y al Estatuto de Autonomía. El Tribunal Constitucional desestimó el amparo.

No obstante, para prestar el juramento o promesa, los diputados y senadores no es necesario que sigan al pie de la letra la fórmula ritual recogida en los Reglamentos.

Así lo reconoció el Tribunal Constitucional<sup>75</sup> cuando otorgó el amparo a unos diputados electos de *Herri Batasuna* frente a la decisión del Presidente del Congreso que les impidió adquirir la condición plena de diputados al haber añadido la cláusula *por imperativo legal* a la fórmula tradicional de juramento o promesa recogida en los Reglamentos.

De otro lado, se exige también que el parlamentario ejerza el cargo para el que ha sido elegido, cuestión que hemos tratado ampliamente en relación con los Grupos Parlamentarios. Como señala el precepto, estos dos requisitos de adquisición de la condición plena y ejercicio del cargo deben ser comprobados por los órganos de gobierno de la institución, es decir, por las Mesas de cada una de las Cámaras, por ser su *órgano rector*.

En este momento debemos preguntarnos durante cuánto tiempo tiene que ejercer el cargo el representante. Parece deducirse de la LOREG que únicamente tienen que ejercer el cargo desde que se constituye la correspondiente Cámara hasta que la Comisión Mixta de las Cortes Generales aprueba el informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas (artículo 134 de la LOREG, que veremos más adelante). Es decir, desde que adquiere la condición de diputado o senador hasta que el Tribunal de Cuentas finaliza la fiscalización de las contabilidades electorales, por lo que dicho transcurso de tiempo no será superior a tres meses. Esto es, la LOREG exige un mínimo de ejercicio del cargo para el que ha sido elegido, con una finalidad clara: que no reciban la subvención las formaciones políticas cuyos electos no adquirieran la condición plena de diputados y senadores. Podía pensarse que este requisito del ejercicio debería extenderse a toda la legislatura pero no parece razonable con la finalidad que persigue la ayuda.

Estas ayudas electorales tienen como finalidad sufragar los gastos de los partidos políticos derivados de las elecciones y no facilitar o auxiliar el ejercicio del cargo electo puesto que a ello ya se encuentran destinadas las subvenciones a los Grupos Parlamentarios.

---

75 STC 119/1990, de 21 de junio, FJ 7 (Ponente: Francisco RUBIO LLORENTE). El Tribunal Constitucional años antes ya había señalado que la fórmula de acatamiento de la Constitución debía entenderse como “el compromiso de aceptar las reglas del juego político y el orden jurídico existente en tanto existe y no a intentar su transformación por medios ilegales” en la STC 122/1983, de 16 de diciembre, citada con anterioridad. Supone, en definitiva, como así lo apunta Javier GARCÍA ROCA en *Cargos públicos representativos: un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Navarra, 1998, p. 283, “un compromiso de mantener y consagrar una pacífica y jurídica convivencia ciudadana”.

Finalmente debemos decir que la Ley orgánica 2/2011, de 28 de enero, modificadora de la LOREG, ha modificado de nuevo el artículo 127.2 introduciendo un elemento discrecional concedido a la Administración Electoral para que decida si condiciona o no la subvención a la adquisición de la condición plena de diputado o senador y al ejercicio del cargo, de tal forma que ya no opera automáticamente [“tanto el devengo como el pago de dichas subvenciones (...) podrán quedar condicionados, si así lo acuerda la Administración Electoral<sup>76</sup>, a la justificación de la adquisición...”].

En segundo lugar, el artículo 127.3 de la LOREG establece que “el Estado no subvencionará los gastos, (...) a los partidos (...) cuando en su actividad, incurran en alguna de las conductas previstas para la ilegalización de los partidos políticos en el artículo 9 de la LOPP, apreciadas y valoradas de acuerdo con lo allí establecido, cuando no proceda por el grado de reiteración o gravedad de las mismas el procedimiento conducente a su ilegalización”<sup>77</sup>.

No es nuestro objeto de estudio las causas que conllevan la ilegalización de un partido político, pero en la medida en que este artículo 127.3 de la LOREG nos remite al artículo 9 de la LOPP, someramente diremos que estas conductas se refieren a aquellas actividades de los partidos políticos que vulnerando los principios democráticos persigan “deteriorar o destruir el

<sup>76</sup> El artículo 8.2 de la LOREG señala que “integran la Administración Electoral las Juntas Electorales, central, provincial, de zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como las Mesas electorales”. De otro lado, el artículo 8.3 de la LOREG recoge la composición de la Junta Electoral Central. Esta se compone de ocho vocales Magistrados del Tribunal Supremo, elegidos por el Consejo General del Poder Judicial, y por otros cinco vocales catedráticos de Derecho, Ciencias Políticas o Sociología designados a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados. Por lo demás, el Tribunal Constitucional ha afirmado la naturaleza administrativa de la Juntas Electorales en la STC 197/1988, de 24 de octubre, FJ 2 (Ponente: Eugenio DÍAZ EIMIL), cuando dice “las Juntas electorales son órganos administrativos que realizan una actividad de tal naturaleza, pues así lo evidencia el contenido del capítulo tercero del título I de la LOREG (...) y es doctrina pacífica y unánimemente aceptada”. Los hechos que dan lugar a esta Sentencia son los siguientes. El Ayuntamiento de Valencia había organizado una exposición con el título de “Valencia 1983-1987”. La coalición electoral Izquierda Unida-Unitat del Poble Valencià recurrió ante la Junta Electoral de Zona, que ordenó la suspensión de dicha exposición al considerar que el Ayuntamiento infringía lo establecido en el artículo 50.1 de la LOREG. Este artículo permite que los poderes públicos puedan realizar durante el período electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar e incentivar la participación en las elecciones pero sin influir en la orientación del voto de los electores, como así consideró que sucedía en el presente caso.

<sup>77</sup> En un sentido similar se pronuncia el artículo 13.3 de la LGS cuando dice que “en ningún caso podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora de las subvenciones reguladas en esta Ley las asociaciones incursas en las causas de prohibición previstas en los apartados 5 y 6 del artículo 4 de la Ley orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación”. Estos artículos de la LO de asociaciones se refieren a actividades discriminatorias o que promuevan o justifiquen el odio o la violencia contra personas físicas o jurídicas, o enaltezcan o justifiquen por cualquier medio los delitos de terrorismo.

régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático”.

Resultaría, desde luego, irrazonable que quien pretende destruir el ordenamiento jurídico y el sistema democrático se sirva del mismo a través de las ayudas que recibiría para seguir en el ejercicio de dicha actividad. En definitiva, sería tanto como dar armas al enemigo que nos está atacando.

Con el mismo propósito y estrechamente vinculado con el requisito anterior, el artículo 127.4 de la LOREG dispone que “no se devengarán a favor de dichas formaciones políticas cuando en sus órganos directivos, grupos parlamentarios o políticos, o en sus listas electorales incluyan o mantengan a personas condenadas por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo o delitos graves contra las Instituciones del Estado, en los términos previstos en la legislación penal, salvo que aquellas hubieran rechazado públicamente los fines y los medios utilizados”.

En tercer lugar, habría que señalar al menos otro requisito que de manera implícita exige la LOREG. Este requisito no viene establecido expresamente en el artículo 127 de la LOREG pero dado que su incumplimiento total o parcial conlleva la no adjudicación o la reducción de las ayudas en su caso, parece lógico calificarlo como tal. Estamos haciendo referencia a la exigencia de llevar a cabo una contabilidad electoral específica que los partidos políticos deberán presentar al Tribunal de Cuentas para que pueda producirse la concesión de la ayuda<sup>78</sup>.

Finalmente, habría que incluir algún otro requisito. Cuando estudiamos las subvenciones a los Grupos Parlamentarios, establecimos unos requisitos que no venían recogidos en los Reglamentos de las Cámaras pero que nos parecían razonables y que estimamos que deben ser de aplicación también a los partidos políticos. Por eso, sería de aplicación el requisito de

---

<sup>78</sup> La propuesta de no adjudicación se formula “para las formaciones políticas que no han cumplido con la obligación prevista en la normativa electoral de presentar ante el Tribunal de Cuentas una contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos electorales”, mientras que “la propuesta de reducción de la subvención a percibir se ha fundamentado en las irregularidades de la contabilidad electoral o en las violaciones de las restricciones establecidas en materia de ingresos y gastos electorales” (Informe del Tribunal de Cuentas relativo a la fiscalización de la contabilidad de las elecciones locales de 22 de mayo de 2011, p. 19).

El Acuerdo de la Junta Electoral Central de 26 de mayo de 1994 especifica las características de la contabilidad electoral. Establece dicho Acuerdo que “sin perjuicio de que la contabilidad a presentar por las entidades políticas se ajuste a los principios del Plan General de Contabilidad, ha de recogerse en dicha contabilidad el origen de los fondos, a los efectos de la fiscalización de su legalidad, así como su aplicación en orden al control del cumplimiento de las disposiciones de la LOREG sobre gastos electorales y límites porcentuales de los destinados a actividades de campaña electoral”.

“hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, en la forma que se determine reglamentariamente”<sup>79</sup>. Respecto de los Grupos Parlamentarios señalamos también como requisito que los Grupos estuviesen al corriente de pago de las obligaciones por reintegro.

Ocurre aquí que por más que el legislador califica a estas ayudas como subvenciones no lo son en sentido estricto sino que tienen, como ya hemos apuntado, el carácter de primas por lo que no cabe en puridad el reintegro sino, en su caso, la revisión de oficio<sup>80</sup>. No obstante, como el artículo 127 bis de la LOREG establece la posibilidad de conceder anticipos de las ayudas electorales, procederá el reintegro cuando se haya recibido una cuantía superior al importe de la ayuda que finalmente corresponde al partido político y evidentemente cuando no se hubiese obtenido ningún escaño.

En definitiva, parece lógico mantener que no puedan recibir la subvención los partidos políticos que tengan pendiente una obligación de pago con cualquier Administración Pública.

De otro lado, el artículo 13.2 letra h) de la LGS señala que como uno de los requisitos para ser beneficiario de las subvenciones no “haber sido sancionado mediante resolución firme con la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones...”. Nos parece razonable que se aplique analógicamente dicho artículo, de tal forma que no puedan recibir las ayudas electorales aquellos partidos políticos sobre los que pese una sanción penal o administrativa de no poder recibir subvenciones<sup>81</sup>.

Finalmente, debemos señalar que los requisitos mencionados afectan a todos los beneficiarios de la subvención, esto es, a partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de

<sup>79</sup> Artículo 13.2 de la LGS.

<sup>80</sup> En todo caso, la obligación de devolver las ayudas a consecuencia de una revisión de oficio también puede considerarse “reintegro” en un sentido amplio (artículo 36 de la Ley General de Subvenciones).

<sup>81</sup> La Ley orgánica 7/2012, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social (BOE núm. 312, de 28 de diciembre), ha reformado el párrafo primero del artículo 31.bis.5 del Código Penal, permitiendo que los partidos políticos puedan ser responsables penalmente.

Antes de la citada reforma, el artículo 31.bis.5, párrafo primero disponía que “las disposiciones relativas a la responsabilidad penal de las personas jurídicas no serán aplicables al Estado, a las Administraciones Públicas territoriales e institucionales, a los Organismos Reguladores, las Agencias y Entidades Públicas Empresariales, a los partidos políticos y sindicatos, a las organizaciones internacionales de derecho público, ni a aquellas otras que ejerzan potestades públicas de soberanía, administrativas o cuando se trate de Sociedades mercantiles Estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general.



electores. Conviene, no obstante, realizar alguna matización. En el caso de federaciones y coaliciones de partidos políticos, parece lógico mantener que los requisitos señalados deben cumplirse tanto por las federaciones y coaliciones como por los propios partidos políticos que las integran. Si sostuviésemos que los requisitos señalados afectasen únicamente a las federaciones y coaliciones y no a los partidos políticos que las forman, se estaría abriendo una vía de fraude a la norma, toda vez que uno o varios partidos podrían eludir el cumplimiento de los requisitos mencionados a través de la constitución de una federación o coalición electoral. Esto es, uno o varios partidos incumplidores de algún requisito podrían constituir una federación o coalición con el objetivo de percibir las ayudas electorales aun cuando incumplen un requisito necesario para ostentar la condición de beneficiario.

Respecto de las agrupaciones de electores, según vimos, nos encontramos ante una agrupación de personas físicas que no goza de personalidad jurídica plena, por lo que atendiendo a lo establecido en el artículo 11.3 de la LGS, quienes forman la agrupación de electores ostentan también la condición de beneficiarios. Por ello, en principio, los promotores de la agrupación de electores deberían cumplir los requisitos a los que hemos hecho referencia. No solo porque así lo establece el artículo 11.3 de la LGS, que como sabemos no resulta de aplicación directa, sino porque parece la posición más coherente con la naturaleza jurídica de la agrupación de electores y con la regulación de los requisitos que hemos desarrollado. Como ya sabemos, la agrupación de electores se agota con el propio mandato electoral, es decir, no subsiste para otros procesos electorales. Por ello, podemos decir que la agrupación de electores en sí misma considerada no es idónea para incumplir algunos requisitos, como por ejemplo, no haber sido sancionada penal o administrativamente con la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones.

En el mismo sentido, si la agrupación de electores se constituye con la presentación de la candidatura ante la Administración Electoral, y esta se produce a tenor del artículo 45 de la LOREG, entre el decimoquinto y vigésimo día posterior a la convocatoria de las elecciones, resulta difícil que la agrupación pueda incumplir los requisitos de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social.

Por ello, parece que resulta adecuado para la efectividad de las normas que regulan la subvención, que los requisitos señalados afecten también a los miembros que forman parte de la agrupación de electores.

## **IX. Procedimiento de concesión.**

### 1. Procedimiento de concesión.

Como ya hemos visto, las ayudas se conceden a los partidos políticos no únicamente por la concurrencia a las elecciones sino por haber obtenido en ellas al menos un representante. Como ya tuvimos ocasión de manifestar, las ayudas electorales se conceden después de las elecciones, pues únicamente cuando estas se han celebrado es posible que la Administración tenga certeza acerca de qué fuerzas políticas han obtenido representación, su intensidad y el número de votos efectivamente recibidos.

Ello no obsta a que la LOREG (artículo 127 bis) permita la concesión de unos adelantos sobre las ayudas electorales que previsiblemente los partidos políticos van a recibir como consecuencia de la probable obtención de representación. Evidentemente estos adelantos deberán devolverse cuando su cuantía supere al importe de la subvención que, tras las elecciones, efectivamente corresponda a la formación política<sup>82</sup>.

Pues bien, podemos señalar una serie de pasos o fases que tienen que llevar a cabo las distintas fuerzas políticas que hayan tenido éxito electoral para que finalmente reciban la subvención.

En primer lugar, entre los cien y los ciento veinticinco días posteriores a las elecciones, los partidos políticos en sentido amplio, que hayan obtenido representación o que hubieran solicitado los adelantos anteriormente comentados deben presentar ante el Tribunal de Cuentas una contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos.

Una vez presentada ante el Tribunal de Cuentas la contabilidad de los partidos políticos, la Dirección General de Política Interior en el plazo de 30 días desde dicha presentación, en concepto de adelanto mientras no concluyan las actuaciones del órgano fiscalizador, entrega a los partidos políticos el noventa por ciento del importe de las subvenciones que les corresponde de acuerdo con los resultados electorales obtenidos. Para poder recibir este anticipo del noventa por ciento, será necesario que los partidos políticos en sentido amplio

<sup>82</sup> El artículo 127 bis de la LOREG prevé la posibilidad de conceder un anticipo tanto por resultados como por envíos electorales. Solo pueden recibir este anticipo los partidos políticos, federaciones y coaliciones que hayan sido beneficiadas con las ayudas electorales en las últimas elecciones equivalentes. Se excluyen, por tanto, las agrupaciones de electores y, en todo caso, los partidos políticos que no hayan tenido representación o se presenten por vez primera a las elecciones. La cantidad adelantada no puede ser superior al treinta por ciento de la subvención recibida por el partido político en las últimas elecciones equivalentes.

presenten aval bancario por el diez por ciento de la subvención percibida, así como la certificación de las Mesas de las Cámaras que acredite la adquisición por los electos de la condición plena de diputado o senador, si así lo acuerda la Administración Electoral.

El Tribunal de Cuentas, dentro de los doscientos días posteriores a las elecciones, se pronuncia a través de un informe sobre la regularidad de las contabilidades electorales. Cuando el Tribunal aprecie irregularidades en las contabilidades electorales lo hará constar en dicho Informe, proponiendo la no adjudicación o la reducción de la subvención estatal al partido político de que se trate. De este informe de fiscalización se dará traslado a las Cortes Generales que serán quienes lo aprueben a través de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas.

A primera vista, pudiera parecer que la última fase del procedimiento de concesión se produce con la publicación de la Resolución de la Comisión Mixta en el Boletín Oficial del Estado. Sin embargo, aunque la LOREG no lo establece de forma expresa, la concesión de las ayudas electorales no se produce de forma automática con la mera publicación de la Resolución de la Comisión Mixta, sino que requiere de un posterior acto administrativo.

En efecto, el procedimiento de concesión de las ayudas electorales culmina con la Resolución de la Dirección General de Política Interior que determina la liquidación definitiva de la subvención que corresponde a cada formación política. Esto es, concediendo la subvención o excepcionalmente señalando las cantidades que deben reintegrarse a la Administración, cuando las cantidades adelantadas fuesen superiores a las que corresponden al partido político, de acuerdo con lo establecido en la LOREG. Como ya se comentó en un pasaje anterior, el órgano concedente se encuentra vinculado al contenido del Informe de fiscalización que realiza el Tribunal de Cuentas y que posteriormente aprueban las Cortes Generales. De tal forma, que la Resolución de la Dirección General de Política Interior no puede apartarse del contenido del Informe del Tribunal de Cuentas aprobado por las Cortes Generales, que determina en el fondo, quiénes son los beneficiarios y cuáles son los importes de la subvención que corresponde a cada una de las fuerzas políticas.

En conclusión, ni la Administración, a través de la Dirección General de Política Interior ni en su caso los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo pueden modificar la decisión adoptada por el Tribunal de Cuentas en su Informe de fiscalización, pues la LOREG le atribuye en exclusiva la potestad de determinar el importe final de las subvenciones electorales<sup>83</sup>. Ahora bien, como resulta evidente, los Tribunales de lo Contencioso-

<sup>83</sup> Así lo establece la STSJ de Madrid de 25 de marzo de 2003, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, recurso contencioso-administrativo núm. 248/2002, FJ 3 (Ponente: Jesús CUDERO BLÁS). Esta Sentencia

Administrativo pueden revisar la Resolución de la Dirección General de Política Interior con el objetivo de comprobar su adecuación o conformidad con la decisión del Tribunal de Cuentas contenida en el Informe de fiscalización aprobado por las Cortes Generales.

#### 4. Los gastos electorales.

Parece adecuado que nos detengamos en estudiar mínimamente los gastos electorales que se sufragan con las ayudas electorales que concede el Estado. La importancia de un análisis de los gastos electorales es doble.

En primer lugar porque si bien la cuantía de las ayudas se determina, en el caso de las elecciones a las Cortes Generales, en función del número de escaños alcanzados y de los votos obtenidos por cada candidatura “en ningún caso la subvención correspondiente a cada grupo político podrá sobrepasar la cifra de gastos electorales declarados”, y justificados por el Tribunal de Cuentas, tal como así establece el artículo 127.1 de la LOREG. En segundo lugar, porque determinados gastos electorales tienen un régimen de cuantificación de la subvención de carácter especial que veremos a continuación.

Los gastos electorales que se sufragan con las ayudas electorales vienen establecidos en el artículo 130 de la LOREG. A tenor de dicho artículo podemos decir que los gastos electorales que se van a satisfacer con las ayudas electorales son aquellos que cumplan conjuntamente dos requisitos. El primer requisito tiene un carácter temporal, de tal forma que sólo se van a financiar aquellos gastos que realicen los partidos políticos desde el día de la convocatoria de las elecciones hasta el día de la proclamación de los electos.

El segundo de los requisitos es de carácter material, y exige que los gastos que se van a subvencionar tienen que estar estrechamente relacionados con la celebración de las elecciones, esto es, son gastos electorales aquellos en los que incurren los partidos políticos como consecuencia de la campaña electoral.

El artículo 130 de la LOREG establece una enumeración de los gastos electorales, que es la

---

resuelve un recurso presentado por la Unión Centrista-Centro Democrático y Social contra la Resolución de la Dirección General de Política Interior relativa a la liquidación definitiva de las subvenciones electorales.

No obstante, consideramos que el hecho de que los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo no puedan enjuiciar la decisión acordada por el Tribunal de Cuentas puede producir una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva que reconoce el artículo 24 de la Constitución.

siguiente:

- a) Confección de sobres y papeletas electorales.
- b) Propaganda y publicidad directa o indirectamente dirigida a promover el voto a sus candidaturas, sea cual fuere la forma y el medio que se utilice.
- c) Alquiler de locales para la celebración de actos de campaña electoral.
- d) Remuneraciones o gratificaciones al personal no permanente que presta sus servicios a las candidaturas.
- e) Medios de transporte y gastos de desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de los partidos, asociaciones, federaciones o coaliciones, y del personal al servicio de la candidatura.
- f) Correspondencia y franqueo.
- g) Intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral, devengados hasta la fecha de percepción de la subvención correspondiente.
- h) Cuantos sean necesarios para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios precisos para las elecciones.

El primer gasto electoral que enumera el artículo 130 de la LOREG es la confección de sobres y papeletas, y en íntima relación, el envío de los mismos a los domicilios de los electores. Podríamos decir que este primer gasto electoral que enumera la LOREG se encuentra estrechamente vinculado a la celebración de las elecciones, y que goza por ello de un régimen especial a la hora de su cuantificación. Esto es, podríamos justificar este especial régimen respecto de la confección de sobres y papeletas argumentando que los partidos políticos llevan a cabo, con dicha tarea, una cierta actividad de colaboración con el Estado. No obstante, aunque claro está que para la celebración de las elecciones es imprescindible la existencia de sobres y papeletas pero no resulta tan transparente que los partidos tengan que desarrollar dicha actividad y, por lo que más importa, que este gasto electoral sea susceptible de una especial financiación. Los sobres y papeletas ya se encuentran necesariamente en todos los colegios electorales por lo que no resulta necesario el envío de los mismos. Es más, en el caso de que los electores no quisieran escoger las papeletas en el mismo colegio electoral

podrían votar por correo, por lo que el envío de sobres y papeletas difícilmente puede justificarse para garantizar la seguridad y libertad en el ejercicio del derecho al voto. Por lo tanto, el envío de sobres y papeletas no deja de ser, en realidad, una forma más de publicidad y propaganda de la formación política.

En segundo lugar, la LOREG señala como gastos electorales los derivados de “propaganda y publicidad directa o indirectamente dirigida a promover el voto a sus candidaturas, sea cual fuere la forma y el medio que se utilice”. La publicidad y la propaganda electoral suponen un clarísimo gasto electoral. Con la publicidad y propaganda electoral, los partidos políticos pueden manifestar sus principales propuestas de gobierno a una gran parte del electorado, al menos, en comparación con los actos de campaña en los que los candidatos se dirigen necesariamente a un conjunto de electores más reducido (limitado al aforo máximo del lugar donde se desarrolle, véase por ejemplo un palacio de congresos).

Esta publicidad y propaganda se realiza, principalmente, a través de prensa escrita, radio y televisión, además de los tradicionales carteles electorales y banderolas. La LOREG contiene en varios artículos distintas normas acerca de la utilización de estos medios de publicidad por los partidos políticos, por lo que resulta necesario acudir a ellos para comprender en su totalidad el gasto electoral referido a la publicidad y propaganda. Así, el artículo 58 de la LOREG establece que los partidos políticos pueden realizar publicidad en la prensa periódica y en emisoras de radio de titularidad privada pero con un tope máximo de gasto en esta actividad, que viene determinado por el veinte por ciento del límite de gasto electoral. Este límite de gasto electoral lo veremos más adelante, cuando estudiemos cómo se determinan las cuantías de las ayudas electorales.

De otro lado, el artículo 60 de la LOREG prohíbe que los partidos políticos puedan contratar “espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública ni en las emisoras de televisión privada”, si bien en el apartado segundo establece que “durante la campaña electoral los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurran a las elecciones tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública”.

En este sentido, la propia LOREG establece los criterios para determinar la duración de estos espacios de propaganda, atendiendo al número total de votos que obtuvo el partido en las anteriores elecciones<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> El artículo 64 de la LOREG establece el tiempo de propaganda electoral gratuita en cada medio de comunicación de titularidad pública, atendiendo como hemos indicado, únicamente al número de votos, de tal forma que aquellas formaciones políticas que no concurrieron o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones también tienen derecho a estos espacios gratuitos, si bien como resulta lógico con una duración

Finalmente, tenemos que hacer referencia a la publicidad electoral que se lleva a cabo a través de carteles, pancartas y banderolas, y que se encuentra regulado en el artículo 55 de la LOREG. En este artículo se establece que los Ayuntamientos tienen “la obligación de reservar lugares especiales gratuitos para la colocación de carteles y, en su caso, pancartas y carteles colgados a postes o farolas por el sistema llamado de banderolas”.

Además de estos espacios gratuitos, los partidos políticos “pueden colocar carteles y otras formas de propaganda electoral en los espacios comerciales autorizados”, teniendo como gasto máximo en este tipo de publicidad el veinte por ciento del citado límite de gasto electoral. Como vemos, una gran parte de la publicidad y propaganda que realizan los partidos políticos es gratuita, y aquella que debe ser satisfecha por las fuerzas políticas puede establecerse como gasto electoral respetando los límites señalados por la LOREG.

El tercer gasto electoral que recoge la LOREG, referido al alquiler de locales para la celebración de actos de campaña electoral, no plantea, en principio, ninguna cuestión controvertida. Se trata de aquellos gastos derivados del coste de alquilar locales para la celebración de los mítines, que están claramente dirigidos a captar los votos de los electores<sup>85</sup>. Si bien, podemos señalar que en la práctica estos actos de campaña no están dirigidos tanto a captar el voto de los electores asistentes al acto, que por el mero hecho de acudir podemos decir que tienen una cierta predisposición del sentido de su voto, sino a dar cobertura a los medios informativos que se hacen eco de estos actos de campaña.

Esto es, con dichos actos de campaña no solo se intenta captar el voto de los asistentes, sino que a través de las informaciones que los medios de comunicación proporcionan de los mismos, se pretende llegar a un electorado mucho más amplio.

Mayores problemas plantea el cuarto gasto electoral que enumera la LOREG, relativo a las remuneraciones o gratificaciones al personal no permanente que presta sus servicios a las candidaturas.

Parece deducirse que este epígrafe recoge, como gasto electoral, la remuneración o gratificación de aquellas personas que realizan una actividad para la candidatura y que no

---

menor.

85 Para que podamos calificar el alquiler de un local como gasto electoral, resultaría imprescindible que dicho inmueble se alquile con motivo de las elecciones, esto es, para llevar a cabo en él actividades típicamente electorales. En este sentido, el Tribunal de Cuentas ha señalado que “el alquiler de la sede de la formación (política) no es un gasto subvencionable” (Informe del Tribunal de Cuentas relativo a la fiscalización de la contabilidad de las elecciones locales de 27 de mayo de 2007, p. 126).

tienen un encaje en algún otro gasto de los enumerados en este artículo 130 de la LOREG.

Como vemos, la norma se refiere a remuneraciones y gratificaciones y no a sueldos o salarios. La diferenciación, desde luego, tiene una trascendencia jurídica. Podemos decir que una gratificación o una remuneración es una recompensa o un premio por la realización de una actividad de manera eventual, mientras que un salario o un sueldo es una asignación económica por el desempeño de una actividad laboral de manera regular. Esto es, este epígrafe del artículo 130 de la LOREG señala como gasto electoral las remuneraciones de aquellas actividades realizadas por personas que no se dedican profesionalmente al desempeño de tales tareas. Es decir, parece que este artículo 130 d) está pensado fundamentalmente para las actividades realizadas por los voluntarios simpatizantes de la formación política.

La LOREG no establece ningún límite cuantitativo a la remuneración de este personal no permanente, pero en nuestra opinión, al ser fondos públicos los que van a satisfacer estos gastos, nos parece lógico señalar algún límite. Para la determinación de este límite máximo podría atenderse a la formación necesaria para llevar a cabo la actividad que da lugar a la remuneración o gratificación, y en función de la misma, su encaje en alguno de los grupos en el que se divide el personal funcionario. De tal forma, que el límite máximo de la remuneración o gratificación vendría determinado por el sueldo base de los funcionarios atendiendo al grupo de que se trate<sup>86</sup>.

El quinto gasto electoral al que hace referencia el artículo 130 de la LOREG es, como hemos visto, el relativo a los medios de transporte y gastos de desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de los partidos políticos y del personal al servicio de la candidatura. Se trata, sin duda alguna, de un típico gasto electoral derivado de los necesarios desplazamientos tanto de los dirigentes de las formaciones políticas como los candidatos y todo el personal a su servicio tienen que realizar para asistir a los diversos actos de campaña electoral dispersos por todo el territorio del Estado.

Parece razonable, también respecto de este gasto electoral, fijar algún tipo de límite ya que la LOREG no establece ninguno. En la medida en que estos desplazamientos pueden realizarse por algún medio de transporte público o bien en transporte privado, por ejemplo, en algún vehículo titularidad del partido político, parece necesario realizar una distinción entre los

<sup>86</sup> Pensemos, por ejemplo, que la actividad que origina la remuneración o gratificación es la conducción de un vehículo titularidad del partido con un megáfono anunciando la hora y lugar de un mitin. Para llevar a cabo dicha actividad no es necesario una formación específica, más allá de tener el carné de conducir, por lo que el límite de dicha remuneración vendría determinado por el sueldo base de los funcionarios del grupo C 2 (prorrataado, lógicamente, en función de los días de trabajo), con independencia de que la persona que realice dicha tarea tuviera una formación superior.



mismos, a la hora de establecer un límite máximo a su cuantificación.

Así, si los desplazamientos se realizan por un medio de transporte público (avión, tren, barco o autobús), debería considerarse como gasto electoral la tarifa mínima que permita realizar dicho desplazamiento, de tal forma, que si se escoge voluntariamente una tarifa superior, la diferencia entre ambas quedaría al margen de la financiación pública, siendo satisfecha únicamente por las formaciones políticas. De otro lado, si el desplazamiento se realiza en un vehículo particular, podemos acudir de forma analógica, a las cuantías establecidas en el artículo 9.2 del Real Decreto 439/2007, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, que regula las dietas y gastos de locomoción, de tal modo que se sufragaría un gasto de 0.19 euros por kilómetro recorrido más los gastos de peaje y aparcamiento que se justifiquen.

A continuación, la LOREG hace referencia a los gastos en correspondencia y franqueo así como los intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral, que no plantean mayores problemas. Finalmente, sí que merece un mínimo comentario el último gasto electoral que enumera la LOREG, relativo a “cuantos sean necesarios para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios precisos para las elecciones”.

Este gasto electoral parece concebirse como un cajón de sastre en el que se introducen aquellos conceptos que tienen un dudoso encaje en alguno de los gastos que enumera el artículo 130 de la LOREG. En realidad, es discutible que pueda existir algún gasto electoral que no pueda ser clasificado dentro de los gastos electorales señalados anteriormente y, en caso contrario serán, desde luego, los menos.

En todo caso, corresponde al Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora, determinar casuísticamente si un determinado gasto puede considerarse o no “necesario para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios precisos para las elecciones”<sup>87</sup>.

---

87 En este sentido, podemos señalar a título de ejemplo, que el pago de una fianza formalizada por una fuerza política no tiene carácter de gasto electoral (Informe del Tribunal de Cuentas relativo a la fiscalización de las contabilidades electorales a Cortes Generales de 9 de marzo de 2008, p. 37), o que “los gastos de restauración (catering, cócteles, ágapes, vinos, etcétera) no están incluidos entre los gastos enumerados en el artículo 130, al estimarse que la realización de la actividad electoral no conlleva la necesidad de ejercitar dicho gasto a efectos de posibilitar la organización y funcionamiento de dicha actividad” (Informe del Tribunal de Cuentas relativo a la fiscalización de la contabilidad de las elecciones locales del 22 de mayo de 2011, p. 14). Igualmente dice el Tribunal de Cuentas que los gastos “en concepto de cena del personal de apoyo a la candidatura” no son subvencionables aunque se imputen por la formación política como “gratificación” (idem, p. 67). De otro lado, para que los suministros de electricidad y servicios de comunicaciones sean considerados como gasto electoral “debe acreditarse documentalmente su contratación específica o motivado su aplicación a la campaña electoral” (Informe del Tribunal de Cuentas relativo a la fiscalización de la contabilidad de las elecciones locales de 27 de

## 5. Determinación de los importes de las ayudas electorales.

El artículo 174 de la LOREG establece las reglas que determinan el *quantum* de las ayudas electorales a los partidos políticos, por su participación en las elecciones al Congreso y al Senado. Estas reglas son un tanto confusas debido, principalmente, a tres motivos. En primer lugar, porque la confección de los sobres y papeletas tiene una financiación especial, diferente por tanto, al resto de los gastos electorales; en segundo lugar, por el sistema de cuantificación de las ayudas electorales, que tiene en cuenta tanto los escaños como los votos obtenidos; y finalmente, por la existencia de otras normas que influyen en el importe final de las ayudas electorales. Estas normas a las que hacemos referencia son fundamentalmente dos.

La primera de ellas implica que el importe de las ayudas no puede superar la cifra de gastos electorales justificados por el Tribunal de Cuentas (recogida en el artículo 127 *in fine* de la LOREG), y la segunda norma supone que los partidos políticos no pueden superar un determinado límite de gasto electoral, que establece el artículo 175.2 de la LOREG<sup>88</sup>.

Veamos, por tanto, cómo se determina las cuantías de las ayudas electorales que reciben los partidos políticos. En primer lugar, la LOREG establece una cantidad fija por cada escaño que obtenga la formación política tanto en el Congreso como en el Senado. Y, en segundo lugar, la LOREG señala una suma de dinero por cada uno de los votos recibidos por cada candidatura al Congreso y al Senado siempre que se obtenga el escaño<sup>89</sup>.

---

mayo de 2007, p. 188).

Por finalizar, tampoco pueden ser considerados como gastos electorales las adquisiciones de elementos de inmovilizado material (tales como equipos de televisión, vídeo o megafonía) como ya lo puso de manifiesto el Tribunal de Cuentas hace ya varios años (Informe del Tribunal de Cuentas relativo a la fiscalización de las contabilidades de las elecciones del Parlamento Europeo celebradas el día 15 de junio de 1989, p. 9). En definitiva, no puede reputarse como gasto electoral las “adquisiciones de bienes con una duración superior al periodo electoral (Informe del Tribunal de Cuentas relativo a la fiscalización de la contabilidad de las elecciones locales de 27 de mayo de 2007, p. 114).

88 Establece el artículo 175.2 de la LOREG que “para las elecciones a las Cortes Generales o a cualquiera de sus Cámaras, el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 0,37 euros el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación”. Sin embargo, la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda 2608/2011, de 29 de septiembre (BOE núm. 237, de 1 de octubre), por la que se fijan las cantidades actualizadas de las subvenciones a los gastos originados por actividades electorales para las elecciones generales de 20 de noviembre de 2011, reduce dicha cifra a 0,33 euros. Esta reducción viene impuesta por la disposición transitoria primera de la Ley orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la LOREG, que dispone que “los límites de los gastos a que se refieren los artículos 175.2 (...) para cada uno de los procesos electorales registrarán una reducción del quince por ciento sobre la cifra actualizada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda en los cinco días siguientes a la primera convocatoria electoral de que se trate”.

89 Además de estudiar las reglas que determinan los importes de las ayudas electorales, resulta ciertamente

A continuación, como ya dijimos anteriormente, la LOREG establece un régimen específico de financiación de los gastos electorales originados por el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda electoral.

Así, de acuerdo con el artículo 175.3 de la LOREG se sufragan los gastos originados por el envío de sobres y papeletas electorales abonándose una determinada cantidad por elector en cada una de las circunscripciones en las que haya presentado lista al Congreso y al Senado, cuando dicha candidatura haya obtenido el número de diputados o senadores o de votos precisos para constituir un Grupo Parlamentario en una u otra Cámara<sup>90</sup>.

No obstante, el artículo 175.3 de la LOREG matiza que la obtención de Grupo Parlamentario en ambas Cámaras no dará derecho a percibir la subvención más que una sola vez. Además, dice este artículo 175.3 de la LOREG que la cantidad subvencionada por este tipo de gasto no está incluida dentro del límite de gastos electorales.

La financiación especial de este gasto electoral plantea, al menos, un problema, una situación posiblemente discriminatoria y una incongruencia de la propia LOREG. Empecemos por la incongruencia.

Como acabamos de ver, las cantidades subvencionadas por el envío de sobres y papeletas no están incluidas dentro del límite de los gastos electorales que establece el artículo 175.2 de la LOREG, lo que resulta en cierta medida incongruente con la finalidad aparentemente perseguida por dicho artículo, de reducir los gastos totales en los que incurren los partidos políticos con motivo de las elecciones.

En segundo lugar, la situación aparentemente discriminatoria que produce el artículo 175.3 de la LOREG viene dada porque únicamente reciben esta ayuda las fuerzas políticas que tienen

---

ilustrativo conocer las cantidades dinerarias que señala la LOREG. Así, para las elecciones al Congreso y al Senado, de acuerdo con el artículo 175 de la LOREG, los partidos políticos reciben las sumas que indicamos a continuación: en primer lugar, 21.167,64 euros por cada escaño obtenido en el Congreso de los Diputados o en el Senado; y 0,81 euros por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura al Congreso y en segundo lugar, 0,32 euros por cada uno de los votos conseguidos por cada candidato al Senado (en ambos casos, como ya comentamos es necesario obtener al menos un escaño). Estas cantidades fueron actualizadas por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda 2608/2011, de 29 de septiembre (BOE núm. 237, de 1 de octubre), resultando las siguientes: 21.633,33 euros por cada escaño; 0,83 euros por cada uno de los votos obtenidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño de Diputado; y 0,33 por cada uno de los votos conseguidos por cada candidato al Senado.

<sup>90</sup> De acuerdo con el artículo 18.2 del Real Decreto 1907/1995, “sólo se subvencionarán los envíos realmente realizados, con el límite máximo del censo electoral...” y únicamente “un envío por elector”.

un Grupo Parlamentario. La distinción que realiza la LOREG entre partidos políticos que tengan o no Grupo Parlamentario parece, *prima facie*, contraria al pluralismo político y a la igualdad de los partidos.

Así, en la práctica, esta ayuda especial beneficia únicamente a los partidos mayoritarios y a aquellas formaciones políticas que tienen concentrada la mayoría de sus electores en unas determinadas circunscripciones electorales. Esto es, dicho de otro modo beneficia a los partidos políticos de ámbito regional, entendiendo por tales aquellos que concurren a las elecciones únicamente en una Comunidad Autónoma o provincia, y castiga a aquellos partidos políticos que tienen un apoyo electoral amplio pero disperso en todo el territorio del Estado<sup>91</sup>.

<sup>91</sup> Cuando estudiamos las subvenciones a los Grupos Parlamentarios vimos que no existe una identidad entre Grupo Parlamentario y partido político, por lo que no nos parece adecuada la diferenciación que realiza el artículo 175.3 de la LOREG. Además de esta diferenciación conceptual existente entre Grupo y partido político, no se llega a entender la razón que fundamenta la diferenciación en aras a obtener la ayuda específica, pues se ha obtenido representación y se han llevado a cabo los envíos electorales.

Finalmente, aunque se acepte la financiación de los envíos de sobres y papeletas exclusivamente a los partidos políticos con Grupo Parlamentario, nos encontramos con un ulterior problema. Resulta que, a efectos de la percepción de esta ayuda específica, se tienen en cuenta “los Grupos Parlamentarios y formaciones políticas que los integran correspondientes al momento en que se constituyan dichos Grupos al comienzo de la legislatura” [así lo afirma el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 8 de marzo de 2012 (aunque en puridad, los Grupos Parlamentarios se constituyen por diputados y senadores y no por partidos)], lo que permite, en cierta medida, un fraude a la norma. Este fraude que comentamos viene dado porque en la práctica los diputados de varias fuerzas políticas pueden constituir un Grupo Parlamentario en el momento de la constitución de cada Cámara, y posteriormente, los parlamentarios de uno o varios partidos políticos que lo constituyeron pueden abandonarlo, pasando así a formar parte del Grupo mixto.

Esta práctica supondría utilizar las normas de los Reglamentos de las Cámaras y de la propia LOREG con una finalidad espuria, pues uno o varios partidos constituyen un Grupo Parlamentario con la intención de percibir la ayuda del artículo 175.3 de la LOREG, lo que parece ser contrario al propósito de la norma de *premiar* los partidos políticos que obtengan los escaños y votos necesarios para constituir un Grupo. Esta circunstancia que comentamos no resulta meramente teórica, mas al contrario, se produce en la práctica con cierta habitualidad.

En la presente legislatura, el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia (UPyD) se constituyó gracias al único diputado de Foro Asturias, que aportó el porcentaje de votos necesarios para que pudiera constituirse el Grupo Parlamentario [UPyD tenía 5 diputados y el 4,69 por ciento de los votos, por lo que no necesitaba un diputado más, sino el porcentaje de votos restante hasta alcanzar el 5 por ciento (Foro Asturias había obtenido el 0,4 por ciento de los votos.)]. Una vez constituido el Grupo Parlamentario el día 15 de diciembre de 2011, el diputado de Foro Asturias lo abandonó (5 de enero de 2012), pasando a formar parte del Grupo mixto. Situación similar se produjo con el Grupo Parlamentario de La Izquierda Plural, formado por Izquierda Unida, Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa y Chunta Aragonesista, que tenían 11 diputados y un 6,92 por ciento de los votos, lo que permitía a los diputados de estas formaciones políticas constituir Grupo Parlamentario propio. Sin embargo, se unieron a dicho Grupo los diputados de Esquerra Republicana de Catalunya (tres diputados y el 1,05 por ciento de los votos) con el evidente objetivo de recibir la ayuda electoral específica (téngase en cuenta que el Grupo Parlamentario se constituyó el 15 de diciembre de

Finalmente, el problema que plantean estas ayudas específicas para el envío de sobres y papeletas viene originado por la cuantía de la ayuda que establece la LOREG y el coste real de llevar a cabo dicha actividad, teniendo en cuenta que la propia LOREG establece en su artículo 59 que “por Orden Ministerial se fijarán tarifas especiales para los envíos postales de propaganda electoral”<sup>92</sup>.

Esto es, podría señalarse que se conceda una ayuda para el envío de sobres y papeletas que es notablemente superior a la tarifa especial que el Estado fija con motivo de las elecciones.

En este sentido resulta oportuno matizar que con esta ayuda especial no se sufraga únicamente el envío de los sobres y papeletas sino también los gastos derivados de la confección de los mismos<sup>93</sup>.

---

2011, y los diputados de Esquerra Republicana de Catalunya abandonaron dicho Grupo el día 23 del mismo mes y año, pasando a formar parte del Grupo mixto).

En definitiva, como hemos indicado, esta práctica supone un torcimiento evidente de la LOREG y de los Reglamentos de las Cámaras con el patente y claro objetivo de obtener la subvención específica lo que supone, en nuestra opinión, un abuso de Derecho ciertamente criticable.

92 En aplicación de lo establecido en el artículo 59 de la LOREG, en los inicios de la democracia se dictó la Orden de la Presidencia del Gobierno de 3 de mayo de 1977 (BOE núm. 106 de 4 de mayo de 1977), por la que se fijan las tarifas postales especiales para los envíos de impresos de propaganda electoral. Esta Orden, aunque es anterior a la promulgación de la Constitución, permanece vigente en el ordenamiento jurídico vigente [así lo estableció la Orden de Presidencia del Gobierno de 30 de octubre de 1985 (BOE núm. 261 de 31 de octubre de 1985)]. El artículo 1 de la citada Orden de 1977 establece las tarifas postales y, a título de ejemplo, podemos indicar que la tarifa del envío de la propaganda hasta 50 gramos es de una peseta y que la tarifa correspondiente a envíos de 50 a 150 gramos es de una peseta y media. Actualmente, con la introducción de la moneda común, “la conversión en euros de la tarifa fijada en pesetas para los envíos de propaganda electoral de menos de 50 gramos habrá de entenderse en 0,006 euros por peseta, STS de 2 de octubre de 2006, Sala 3ª, Sección 7ª, recurso contencioso-administrativo núm. 89/2004 (Ponente: Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA). La Sentencia resuelve un recurso planteado por la “Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos SA” contra el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 29 de enero de 2004, que establecía la conversión en euros de la tarifa fijada en pesetas para los envíos de propaganda electoral de menos de 50 gramos habría de entenderse en 0,006 euros por peseta.

Finalmente, debemos señalar que con la fijación de una tarifa especial para el envío de propaganda electoral, todos los partidos políticos que se presentan a las elecciones gozan de esta ayuda indirecta. Esto es así debido a que las formaciones políticas que concurren a las elecciones, satisfacen por dicho servicio un precio político sustancialmente inferior al precio real, correspondiendo al Estado abonar la diferencia entre ambos.

93 Así lo entiende la Junta Electoral Central (Acuerdo de la Junta Electoral Central de 29 de abril de 1994) que resolviendo una consulta establece que “en orden a la justificación de la efectiva realización del envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral, deberá aportarse bien la factura o las facturas de la empresa o empresas con las que se contrata la impresión, ensobrado o remisión de tales envíos bien cualquier otro instrumento suficiente en derecho en el que se acredite la realización de estas actividades al efecto previsto en la Ley Electoral”. De este acuerdo de la Junta Electoral Central podemos extraer dos consecuencias importantes. La primera, ya conocida, es que la ayuda destinada al envío de los sobres y

## **X. Actividad de control y reintegro.**

Como ya hemos adelantado en varios apartados, la configuración de estas ayudas como primas tiene como una de sus consecuencias que no exista de manera general para los beneficiarios un deber de justificación, lo que impide que podamos hablar en contrapartida de una actividad de control. También mencionamos que la doctrina consideraba, con los matices allí señalados, que no cabía hablar de reintegro en la primas. En nuestro caso, únicamente procederá el reintegro de estas ayudas de manera excepcional cuando los adelantos percibidos por las fuerzas políticas sean superiores a la cuantía de la ayuda que le corresponde al partido político en función del éxito electoral del que haya gozado.

Esto es, el artículo 127 bis de la LOREG prevé la posibilidad de conceder unos anticipos de las ayudas electorales que previsiblemente van a recibir los partidos políticos. El reintegro de estos anticipos de la ayuda electoral se va a producir en dos supuestos establecidos en la propia LOREG. En primer lugar, procede el reintegro, cuando el partido político reciba un adelanto en cuantía superior al importe de la ayuda electoral que efectivamente le corresponde en atención a los resultados obtenidos en las elecciones (artículo 128.5 de la LOREG). En segundo lugar, también deberá llevarse a cabo el reintegro cuando los partidos políticos no obtengan representación en la Cámara de que se trate o cuando habiéndose obtenido, los representantes no adquieran la condición plena y ejerciten el cargo.

---

papeletas incluye también los gastos derivados de su elaboración. La segunda consecuencia es que los partidos políticos no tienen, evidentemente que utilizar los servicios especiales que ofrece Correos y Telégrafos, pudiendo contratar con un tercero un servicio análogo. Pero en este caso, no resulta tan claro que si contratan con un tercero a un coste mayor, tenga el Estado que sufragar dichos gastos.

## Capítulo tercero.

# Las subvenciones previstas en la Ley orgánica de Financiación de los Partidos Políticos.

### V. Objeto y justificación de las ayudas.

Al estudiar las ayudas electorales ya pusimos de manifiesto la importancia que tienen los partidos políticos en la configuración democrática del Estado<sup>94</sup>. El régimen democrático que instaura la Constitución necesita de la existencia de los partidos políticos debido a las funciones de especial relevancia constitucional que desempeñan. La norma fundamental reconoce estas trascendentales funciones de los partidos políticos en el artículo 6 que dispone que “los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”.

Como ha manifestado el Tribunal Constitucional, los partidos políticos son realidades complejas en las que concurren elementos asociativos cualificados por el ejercicio de funciones de relevancia pública, siempre al servicio de la formación y expresión de la voluntad popular, y por ello a medio camino entre el poder público y la asociación privada<sup>95</sup>.

---

94 Prueba de la importancia de los partidos políticos en el orden constitucional que instituye la Constitución es su regulación en el Título Preliminar. De hecho, el Tribunal Constitucional en la STC 85/1986, de 25 de junio, FJ 5 (Ponente: Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO) viene a mantener esta postura al afirmar que “la colocación sistemática de este precepto (el artículo 6 de la Constitución) expresa la importancia que (la Constitución) reconoce a los partidos políticos dentro del sistema constitucional, y la protección que de su existencia y de sus funciones se hace, no sólo desde la dimensión individual del derecho a constituirlos y a participar activamente en ellos, sino también en función de la existencia del sistema de partidos como base esencial para la actuación del pluralismo político”. Esta Sentencia resuelve un recurso de amparo contra la denegación de inscripción en el Registro de Asociaciones Políticas, del Partido Comunista de Aragón.

95 STC 6/2004, de 16 de enero, FJ 4 (Ponente: Pablo Manuel CACHÓN VILLAR). Esta Sentencia resuelve un recurso de amparo solicitado por *Herri Batasuna*, contra la Sentencia de la Sala Especial del artículo 61 de la Ley orgánica del Poder Judicial que declara la ilegalidad de la citada formación política.

Los partidos políticos ejercen una serie de funciones que son vitales para el funcionamiento del Estado democrático. Median entre la sociedad y el Estado, expresan el pluralismo político y son esenciales para la formación y manifestación de la voluntad popular<sup>96</sup>.

Estas funciones<sup>97</sup> que desarrollan los partidos políticos no se limitan a los periodos electorales sino que se llevan a cabo de forma ininterrumpida. Por definición, la formación de la voluntad tiene un carácter preelectoral, que se manifiesta posteriormente en las elecciones.

De otro lado, el pluralismo político exige necesariamente la existencia de varias formaciones políticas que compitan por el acceso al poder. Esta finalidad de los partidos políticos de alcanzar el poder, lleva aparejada necesariamente un control político a quienes en cada momento gobiernan el Estado, lo que comporta sin duda alguna un interés público.

---

96 En realidad, el pueblo no tiene una única voluntad sino una pluralidad de voluntades. De hecho, la garantía del pluralismo político tiene como premisa básica que en la Comunidad política existe una pluralidad de voluntades, intereses y concepciones ideológicas distintas y que pueden resultar contrarias entre sí. En este sentido, los partidos políticos vienen a canalizar o encauzar voluntades similares de los ciudadanos con el propósito último de convertir los intereses que representan las formaciones políticas (los de su electorado, esto es una parte del pueblo) en los intereses generales (del conjunto de los ciudadanos).

En este sentido, afirma el Tribunal Constitucional, STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 5 (Ponente: Ángel ESCUDERO DEL CORRAL) que los partidos políticos “en su misma razón de ser tienen inscrita (...) la tarea de ir agregando diversidad de intereses individuales y sectoriales en proyectos y actuaciones de alcance político”. Esta Sentencia resuelve dos recursos de amparo, el primero por la coalición electoral de «Entesa de l'Esquerra Catalana», y el segundo, por el «Partit dels Comunistes de Catalunya», dirigidos contra el Acta de proclamación de diputados al Parlamento de Cataluña, efectuado por la Junta Electoral Provincial de Barcelona, siendo la cuestión objeto de litigio la existencia de la barrera electoral del 3 por ciento de los votos emitidos.

97 Señalan algunos autores como Benigno PENDÁS GARCÍA y Pilar GARCÍA ESCUDERO “Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos”, *Revista de administración pública*, número 115, Madrid, 1988, p. 382, que “no cabe negar, por supuesto, que los partidos realizan actividades de interés público cuando, de modo real y efectivo, «concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular»; pero es verdad también que otras muchas instituciones sociales (señaladamente los medios de comunicación) también contribuyen a la misma tarea ...”. Sin duda, los medios de comunicación juegan un papel importante en la formación de la voluntad general. Sin embargo, puede sostenerse que no estamos ante un actor que pugne con los partidos políticos en dicha función, sino más bien colaboran o refuerzan la actividad desplegada por el partido político, si tenemos en cuenta que los tradicionales medios de comunicación tienen, generalmente, una marcada tendencia ideológica que los aproxima a las diferentes fuerzas políticas.



Como vemos, la actividad de los partidos políticos va más allá de su mera participación en los periodos electorales<sup>98</sup>, tienen, en definitiva, un carácter extra-electoral, lo que justificaría la concesión de una serie de ayudas para sufragar los gastos derivados de su funcionamiento.

En este sentido, la Ley orgánica 8/2007, de 4 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos (en adelante, LOFPP) establece una subvención para atender sus gastos de funcionamiento así como para garantizar la seguridad de las formaciones políticas y de sus dirigentes.

Como hemos apuntado, resulta clara la importancia de los partidos políticos en el Estado democrático<sup>99</sup>. Lo que tenemos que preguntarnos en este momento es si estas funciones que llevan a cabo los partidos políticos exigen necesariamente una financiación pública.

Antes que nada parece lógico conocer las fuentes de financiación de los partidos políticos. Así, el artículo 2 de la LOFPP establece que los recursos económicos de los partidos políticos están constituidos por recursos procedentes de la financiación pública y de la financiación privada. En general, son recursos que provienen de la financiación pública, las subvenciones para gastos electorales, las subvenciones anuales para gastos de funcionamiento del Estado o de las Comunidades Autónomas, las subvenciones extraordinarias para realizar campañas de propaganda en caso de referéndum y las aportaciones de los grupos parlamentarios de las Cortes Generales y de los Parlamentos Autonómicos, así como de los grupos políticos de las entidades locales<sup>100</sup>.

---

98 De hecho, algún autor como Manuel MARTÍNEZ SOSPREDA, *Introducción a los partidos políticos*, Ariel, Barcelona, 1996, p. 21, sostiene que “el partido político es una criatura nacida a consecuencia de las elecciones (...) pero ni su finalidad es hacer elecciones ni la existencia de elecciones es condición necesaria para que se puedan formar partidos políticos”.

99 Los partidos políticos son como apunta Juan CANO BUESO, “Grupos parlamentarios y representación política”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, número 10, 2001, p. 51, “los verdaderos motores de la vida política”.

100 Parece oportuno conocer las cantidades exactas que reciben los partidos políticos. Si acudimos al Informe del Tribunal de Cuentas sobre la fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las donaciones percibidas por las fundaciones dependientes orgánicamente, ejercicio 2007, p. 21 (el último hasta la fecha que ha publicado el Tribunal de Cuentas), observamos que recibieron estas cantidades (en euros): Partido Popular, 70.246.598,83, Partido Socialista Obrero Español, 67.836.253,04, Partit dels Socialistes de Catalunya, 12.965.348,01, Convergencia Democrática de Catalunya, 11.092.977,23, Izquierda Unida, 9.536.797,92. Estos importes corresponden a las subvenciones que reciben los partidos políticos por gastos de funcionamiento (del Estado y de las Comunidades Autónomas), así como las cantidades que reciben de los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, y de los Grupos Políticos de las Entidades Locales. Por tanto, no están incluidas en estas cantidades las subvenciones por gastos electorales.

De otro lado, los recursos procedentes de la financiación privada vienen recogidos en el apartado 2.2 de la LOFPP:

- a. Las cuotas y aportaciones de sus afiliados, adheridos y simpatizantes.
- b. Los productos de las actividades propias del partido político y los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio, los beneficios procedentes de sus actividades promocionales, y los que puedan obtenerse de los servicios que puedan prestar en relación con sus fines específicos.
- c. Las donaciones en dinero o en especie, que perciban en los términos y condiciones previstos en la presente Ley.
- d. Los fondos procedentes de los préstamos o créditos que concierten.
- e. Las herencias o legados que reciban.

Como vemos, los partidos políticos tienen un amplio abanico de posibilidades de financiación privada que les permitiría, en principio, su funcionamiento sin necesidad de acudir a fondos públicos<sup>101</sup>.

La LOFPP en su exposición de motivos parece justificar la existencia de estas subvenciones de funcionamiento en la libertad de los partidos, ya que considera que en un sistema de financiación exclusivamente privado “siempre resultaría cuestionable la influencia que en una determinada decisión política hubiesen podido ejercer las aportaciones procedentes de una determinada fuente de financiación”. No obstante, la fundamentación que realiza el legislador de estas subvenciones no resulta del todo convincente. Podemos decir que la política o la función de Gobierno es, por definición, una contraposición de intereses colectivos. De esta forma, los partidos políticos, de acuerdo a las concepciones ideológicas que los caracterizan, defienden unos intereses colectivos concretos, propios de una parte de la sociedad que, por norma general, entran en colisión con otros intereses cuya satisfacción pretende otros segmentos de la comunidad política, y que amparan distintas formaciones políticas.

Así, quienes financian de forma privada a un partido político aspiran, como resulta evidente, a que el partido político que sustentan con sus recursos, lleve a cabo políticas acordes con su propia ideología.

---

101 El Informe del Tribunal de Cuentas sobre la fiscalización de los estados contables...op. cit. p. 25, también recoge los ingresos que recibieron los partidos políticos por financiación privada (en euros): Partido Popular, 16.940.007,83; Partido Socialista Obrero Español, 18.656.940,96, Partit dels Socialistes de Catalunya, 3.758.797,05, Convergència i Unió (Convergència Democràtica de Catalunya, 7.235.065,71, Unió Democràtica de Catalunya, 1.112.180,66, y conjunto para la federación, 267.419,25), Izquierda Unida, 4.700.520,83.

Esto es, la financiación privada de los partidos políticos supone un control ciudadano sobre su programa político. Con este sistema, las formaciones políticas se encuentran sometidas a un control sobre las actuaciones políticas que lleva a cabo, de tal forma que si el ciudadano no las aprueba, puede reducir o incluso eliminar su financiación particular, siendo esta una forma de control más rápida e intensa que la sanción que pueda venir por la retirada del voto prestado en las próximas elecciones.

Sin embargo, la financiación exclusivamente privada, que se fundamenta en un mayor arraigo de los partidos políticos con la ciudadanía puede presentar algunos problemas de igualdad de oportunidades de los partidos políticos. Es decir, si los partidos tienen que financiarse únicamente con los recursos provenientes de sus afiliados, no existirá una igualdad de armas, pues unas formaciones políticas obtendrán mayores ingresos en atención al perfil socioeconómico de su potencial electorado.

En este sentido, podemos decir que el pluralismo político configura un modelo de Estado que se caracteriza no solo por la oposición o rechazo al Estado de partido único, sino que, por definición, exige la concurrencia de varias fuerzas políticas que compitan entre sí por acceder al Gobierno. No basta, por tanto, con la mera existencia de partidos políticos con un propósito de gobernar, sino que resulta necesario que “exista la posibilidad de que cualquier opción política pueda acceder al Gobierno”<sup>102</sup>, lo que exige que se establezcan “los cauces necesarios para que las minorías en un momento determinado tengan la opción de ser mayorías”<sup>103</sup>.

Para que todas las tendencias políticas puedan acceder a los órganos representativos y participen en la formación de la voluntad general resulta imprescindible que los partidos políticos que representan dichas corrientes políticas imperantes en la sociedad concurren en igualdad de condiciones. Es decir, no podemos hablar de verdadero pluralismo político sin igualdad de oportunidades de los partidos políticos.

---

102 Yolanda FERNÁNDEZ VIVAS, *Igualdad y partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2004, p. 299.

103 Francesc CARRERAS SERRA, “Los partidos políticos en nuestra democracia”, *Revista española de derecho constitucional*, número 70, 2004, p. 161.

Esta igualdad de condiciones no debe ser entendida únicamente como una igualdad de partida, que implica una actitud neutral del Estado con los partidos políticos, en el sentido de respeto a su libertad de actuación dentro del ordenamiento jurídico, sino que es preciso que esa igualdad sea real y efectiva<sup>104</sup>.

Precisamente en lograr esta igualdad de oportunidades podríamos encontrar la justificación de estas subvenciones de funcionamiento. Sin embargo, pierde fuerza esta fundamentación, al establecerse como requisito para ser beneficiario de la misma, la representación en el Congreso de los Diputados, lo que produce una discriminación entre partidos parlamentarios y extraparlamentarios.

Por lo tanto, parece que la justificación de estas subvenciones de funcionamiento de los partidos políticos podría encontrarse genéricamente en el artículo 6 de la Constitución. Así, podríamos decir que si la Constitución atribuye a los partidos políticos una serie de funciones como son la formación y manifestación de la voluntad popular, parece necesario que se garantice desde el Estado su existencia y funcionamiento<sup>105</sup>.

Desde este punto de vista, al ser los partidos políticos asociaciones de naturaleza privada pero ejercer unas funciones de interés público, estaría justificado la percepción de subvenciones para su funcionamiento, cuando este no pueda garantizarse por los afiliados y simpatizantes<sup>106</sup>.

---

104 En este sentido, Pilar DEL CASTILLO VERA, “La financiación pública de los partidos en España”, *Revista de derecho político*, núm. 22, 1986, p. 171, señala que la financiación pública consigue “el desarrollo de un sistema de partidos real y no solo formalmente competitivo”.

105 Esta parece ser la argumentación más razonable a tenor de la regulación de las subvenciones previstas en la LOFPP. De esta misma opinión es Enrique ÁLVAREZ CONDE, “Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos”, *La financiación de los partidos políticos, Cuadernos y Debates*, número 47, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 13, que fundamenta la financiación pública en las funciones de interés general que desempeñan los partidos políticos. Sin embargo, considera este autor que “las coordenadas del Estado Social de Derecho parecen aconsejar un sistema mixto de financiación”.

106 En resumen, podemos señalar que los argumentos que defienden la financiación privada de los partidos políticos son los siguientes. En primer lugar, como señala Benigno PENDÁS GARCÍA y Pilar GARCÍA ESCUDERO, “Consideraciones sobre la naturaleza... op. cit. p. 383, “la financiación privada (...) es la más antigua y, de algún modo, la más natural”, resulta, en definitiva, la más coherente con la naturaleza jurídico privada del partido político. En segundo lugar, la financiación privada favorece el arraigo social del partido político, permitiendo un mayor control de la formación política por parte del electorado. De otro lado, la financiación pública se justifica como un instrumento idóneo para lograr la igualdad de oportunidades de los partidos políticos, aunque bien es cierto que este objetivo puede lograrse también por otras vías, como por ejemplo, mediante la limitación de gastos en que puedan incurrir las formaciones políticas.

## **VI. Naturaleza jurídica de las ayudas.**

El artículo 3.1 de la LOFPP establece que “el Estado otorgará a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados, subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para atender sus gastos de funcionamiento. Igualmente, podrá incluirse en los Presupuestos Generales del Estado una asignación anual para sufragar los gastos de seguridad en los que incurran los partidos políticos para mantener su actividad política e institucional”

En este apartado, vamos a estudiar la naturaleza jurídica de las ayudas que reciben los partidos políticos establecidas en la Ley de financiación de los partidos políticos.

Como ya vimos en las subvenciones a los Grupos Parlamentarios, la primera nota definitoria de la subvención es que consiste en una entrega dineraria que realiza una Administración Pública. Las subvenciones a los partidos políticos tanto para gastos de funcionamiento como de seguridad, cumplen perfectamente con dicho requisito, toda vez que el propio artículo 3.2 establece las reglas o criterios de cuantificación de los importes dada la “correspondiente consignación presupuestaria”. Además, aunque la LOFPP no establece de forma directa quién concede las ayudas podemos adelantar que es la Dirección General de Política Interior que es, sin ningún género de dudas, Administración Pública.

Mayor atención debemos prestar al requisito de la afectación. La afectación exige que la entrega dineraria que realiza la Administración debe estar sujeta al cumplimiento bien de un determinado objetivo o proyecto bien a la realización de una actividad o la adopción de un determinado comportamiento. En nuestro caso, respecto de la subvención por gastos de seguridad, la afectación es clara. La entrega dineraria está dirigida a sufragar una serie de gastos que vienen determinados de forma expresa por el Real Decreto 1306/2011, de 26 de septiembre, y que tienen como finalidad garantizar la protección de las sedes de los partidos políticos (artículo 7), de las personas (artículo 8), de la información (artículo 9) y de los actos públicos y eventos (artículo 10).

De otro lado, la subvención para gastos de funcionamiento está dirigida a sufragar aquellos gastos derivados del aparato institucional o burocrático que sirve de base para la organización del partido político y que le permite ejercitar las funciones constitucionales que le atribuye la Constitución, en especial, la formación y manifestación de la voluntad popular, además de resultar instrumentos necesarios para la participación política. Podemos decir que la subvención se encuentra afectada a la realización de la actividad política de los partidos.

La realización de esta actividad a la que se encuentra sujeta la subvención por gastos de funcionamiento es bastante genérica y de hecho, el propio artículo 3.1 caracteriza a dicha subvención como no condicionada. Si consideramos que la incorporación de la cláusula – no condicionada – supone que el partido político no se encuentra afectado a la realización de una determinada actividad, tendríamos que negar la calificación de subvención de los fondos públicos que reciben los partidos. De otro lado, podemos entender que cuando la Ley se refiere a subvenciones – no condicionadas – quiere decir que no se establecen unas actividades concretas que el partido tiene que llevar a cabo, sino que puede cumplir con la realización de la actividad subvencionada de la forma que estime más pertinente. Por ello, las subvenciones estatales no condicionadas para atender gastos de funcionamiento de los partidos se incluyen dentro de las denominadas subvenciones de funcionamiento. En estas subvenciones, como así lo ha puesto de manifiesto la doctrina, “se concede al beneficiario un amplio margen para decidir el mejor modo de cumplir la finalidad a la que se encuentra afecta la entrega dineraria”, y resultan especialmente adecuadas “para contribuir al desarrollo de los derechos fundamentales”<sup>107</sup>.

Esto es, “se configuran como el instrumento perfecto en manos de los poderes públicos para que puedan cumplir con el mandato constitucional de colaborar con el pleno desarrollo de los derechos fundamentales de los ciudadanos”<sup>108</sup>.

De otro lado, tanto las subvenciones para gastos de funcionamiento como para seguridad cumplen las restantes notas características de la figura de la subvención. No hay contraprestación directa de los partidos políticos a la Administración y resulta indudable que la existencia y funcionamiento de los partidos políticos satisface un interés general, no solo por las funciones

---

107 Antonio BUENO ARMIJO, *El reintegro de subvenciones...* op. cit. p. 83.

108 Ídem.

constitucionales que les atribuye el artículo 6 de la Constitución<sup>109</sup>, sino también porque “garantizan el funcionamiento democrático del Estado”<sup>110</sup>.

## VII. Normativa reguladora.

Estas ayudas que reciben los partidos políticos se encuentran reguladas por varias normas. En primer lugar, la Ley orgánica de financiación de los partidos políticos que es la norma que las establece. La LOFPP lleva a cabo una regulación bastante escasa de estas subvenciones lo que implica necesariamente que acudamos a otras normas de desarrollo. Así, respecto de las subvenciones para atender gastos de funcionamiento, debemos tener en consideración el Real Decreto 1907/1995, de 24 de noviembre, que regula la tramitación de las subvenciones estatales anuales y por gastos electorales a las formaciones políticas. De otro lado, en relación con las subvenciones para atender gastos de seguridad, debemos acudir al Real Decreto 1306/2011, de 26 de septiembre, que regula la tramitación de las subvenciones estatales anuales para sufragar los gastos de seguridad en que incurran los partidos políticos. Finalmente, completa la normativa reguladora de estas ayudas, como no podía ser de otra forma, la Ley de partidos políticos y la Ley orgánica del Tribunal de Cuentas, en cuanto órgano encargado de la fiscalización de las subvenciones que reciben las formaciones políticas.

La Ley General de Subvenciones va a resultar de aplicación analógica en aquellos aspectos de estas subvenciones que no vienen recogidos en su normativa específica, debido a que esta Ley, como ya se ha comentado en anteriores capítulos, tiene un carácter básico y común a

---

109 Como ya hemos apuntado, la realización de las funciones que el artículo 6 de la Constitución encomienda a los partidos políticos conlleva un indudable interés público, pero no por ello debemos calificar estas actividades como “funciones públicas”. Como apunta Javier JIMÉNEZ CAMPO, “Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos”, *Revista de derecho político*, número 26, 1988, p. 15, las actividades de los partidos políticos “no son, por lo demás, «funciones públicas» en ningún sentido técnico riguroso (...) no son asociaciones privadas que ejercen funciones públicas pues si la expresión «función pública» significa algo preciso en este contexto (función que pudiera ser desarrollada por un ente público aunque por las razones que sean, se deja su ejercicio -bajo control- en manos privadas), ello no es predicable de las tareas que corresponden a los partidos políticos que, ocioso es decirlo, no podrán ser asumidas por los poderes públicos sino negando la condición democrática del Estado”.

En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional considera también que los partidos políticos no ejercen funciones públicas en la STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5 (Ponente: Manuel JIMÉNEZ DE PARGA CABRERA), citada en páginas anteriores.

110 STC 56/1995, de 6 de marzo, FJ3 (Ponente: Carles VIVER PI-SUNYER). Esta Sentencia resuelve un recurso de amparo formulado por cinco antiguos afiliados al Partido Nacionalista Vasco, contra determinados Acuerdos adoptados por los órganos de dirección del mencionado partido que procedieron a la expulsión de los recurrentes de la formación política a la que pertenecían.

todas las subvenciones.

### **VIII. Órgano concedente.**

La LOFPP no establece el órgano concedente de estas ayudas sino que se refiere genéricamente al Estado como el concedente de las subvenciones. Así, el artículo 3 de la LOFPP dispone que “el Estado otorgará a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados, subvenciones anuales no condicionadas para atender sus gastos de funcionamiento.

Igualmente, podrá incluirse en los Presupuestos Generales del Estado una asignación anual para sufragar los gastos de seguridad en los que incurran los partidos políticos para mantener su actividad política e institucional”.

No podemos limitarnos a decir únicamente que es el Estado el otorgante de estas ayudas a los partidos políticos. Por ello, en la medida en que la LOFPP no concreta quién es el órgano concedente, nos encontramos obligados a acudir a las normas que desarrollan la regulación de estas ayudas.

Así, respecto de las subvenciones para gastos de funcionamiento, el artículo 2 del Real Decreto 1907/1995 establece que “la tramitación y resolución de los expedientes de concesión de las subvenciones corresponde a la Dirección General de Procesos Electorales, Extranjería y Asilo del Ministerio de Justicia e Interior”. De otro lado, respecto de las subvenciones para gastos de seguridad, el artículo 3 del Real Decreto 1306/2011, dispone que “la tramitación y resolución de los expedientes de concesión de las subvenciones para sufragar gastos de seguridad corresponde a la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior”.

A primera vista puede parecer que estamos ante dos órganos concedentes distintos, sin embargo, la realidad es distinta. La Dirección General de Procesos Electorales, Extranjería y Asilo de Justicia e Interior, de acuerdo con la vigente estructura orgánica del Ministerio del Interior ya no existe como tal, por lo que podemos considerar que en la actualidad se refiere a la Dirección General de Política Interior<sup>111</sup>.

---

<sup>111</sup> Artículo 9 del Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Además, el artículo 9.2 letra g) de esta misma norma dispone que corresponde a la Dirección General de Política Interior “la gestión de las subvenciones estatales anuales y de las subvenciones por gastos electorales de las formaciones políticas, en los términos establecidos en la legislación vigente”.



Por lo tanto, el órgano concedente de las subvenciones por gastos de funcionamiento y de seguridad es la Dirección General de Política Interior, que por otro lado, y según vimos es también el órgano que concede las ayudas electorales.

## **IX. Beneficiarios.**

### **8. Partidos políticos, coaliciones, federaciones, y agrupaciones de electores.**

El artículo 3.1 de la LOFPP se refiere a los partidos políticos como los beneficiarios tanto de las subvenciones para gastos de funcionamiento como para la relativa a gastos de seguridad. Bien es cierto que el artículo 1 de la LOFPP dispone que la expresión “partido político” es comprensiva tanto de los partidos políticos en sentido estricto como de las coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores.

No obstante, esta matización que realiza la propia Ley plantea algún que otro problema. En primer lugar, si la expresión “partido político” comprende a las agrupaciones de electores, resulta beneficiario de las subvenciones previstas en la LOFPP una entidad que carece de personalidad jurídica propia<sup>112</sup>, con las consecuencias que ello conlleva<sup>113</sup>. De otro lado, dado el carácter temporal de las agrupaciones de electores, podemos decir que no tienen una organización estable que genere unos gastos de funcionamiento ordinario. Como ya se comentó en el Capítulo II, las agrupaciones de electores se constituyen con el único fin de presentar una

---

112 El artículo 2 del Real Decreto 1306/2011, establece en su primer párrafo que “el Estado podrá otorgar subvenciones para sufragar gastos de seguridad a los partidos políticos, federaciones o coaliciones con representación en el Congreso de los Diputados”. Añade en el párrafo segundo que “también se podrá otorgar subvenciones *a los elegidos* que hubiesen sido presentados por las agrupaciones de electores...”. Nótese que aquí el legislador es claro: la subvención la reciben los diputados, no la agrupación de electores, en lógica conexión con la naturaleza de esta clase de formaciones políticas.

113 Como ya tuvimos ocasión de examinar en el Capítulo I, serían aplicables aquí las previsiones que hicimos respecto de los Grupos Parlamentarios (entes sin personalidad jurídica como las agrupaciones de electores), en orden al cumplimiento de los requisitos y obligaciones para ser beneficiarios (en conexión con artículo 11.3 de la LGS) y en el reintegro.

candidatura a un concreto y determinado proceso electoral. Por ello, puede señalarse que su participación en la formación y manifestación de la voluntad se circunscribe a un periodo electoral concreto, que va desde que se constituye cuando presenta la candidatura ante la Administración Electoral hasta el día de las elecciones.

En este sentido, no debemos olvidar que hemos indicado que las subvenciones a los partidos políticos se fundamentan en el ejercicio de las funciones constitucionales que establece el artículo 6 de la Constitución, y por lo tanto, debido a la limitada participación de dichas agrupaciones de electores en tales funciones no parece que tenga sentido, en principio, que puedan acceder a la condición de beneficiarios.

Pues bien, ante la duda que plantea la expresión de “partido político” a la hora de determinar el beneficiario de las subvenciones, parece adecuado que para poner un poco de luz a esta cuestión controvertida acudamos a los Reales Decretos que regulan la tramitación de tales subvenciones, a los que ya hemos hecho referencia con anterioridad.

Así, en relación con las subvenciones por gastos de seguridad, el artículo 5 del Real Decreto 1306/2011, establece que son beneficiarios de la dicha subvención tanto los partidos políticos como las federaciones y coaliciones.

En cambio, respecto de las subvenciones para gastos de funcionamiento, el Real Decreto 1907/1995 no contiene un artículo que expresamente nos indique si son beneficiarios de la subvención las federaciones o coaliciones, si bien se deduce del artículo 31 que, efectivamente gozan de dicha condición<sup>114</sup>.

En este momento tenemos que preguntarnos si resulta razonable que las agrupaciones de electores puedan ser beneficiarias de estas subvenciones. Las agrupaciones de electores se caracterizan por la ausencia de una organización institucional permanente que caracteriza a los partidos políticos y debido a dicha circunstancia, podemos decir que no desarrollan una actividad política más allá de la originada por su concurrencia a las elecciones. Esto es, se constituyen únicamente con la exclusiva finalidad de presentar candidatos a unas elecciones concretas, por lo que podemos afirmar que no tienen, en sentido estricto, un aparato político estable que origine unos gastos de funcionamiento. Esta circunstancia determinaría, como parece lógico, que las agrupaciones de electores no puedan ser beneficiarias de la subvención para atender gastos de funcionamiento, pues en puridad, no existen tales.

---

114 Establece el citado artículo 31 del RD 1907/1995 que “cuando una formación, que tuviese derecho al percibo de las subvenciones estatales anuales, hubiese adoptado la naturaleza jurídica de coalición o federación, y alguno de sus componentes solicite el abono separado de estas subvenciones se procederá de la forma siguiente...”

En cambio, respecto de las subvenciones para gastos de seguridad, la consecuencia de esa falta de una organización estable no resulta tan transparente. A todas luces, parecería irrazonable que un diputado que hubiese obtenido su escaño a través de una agrupación de electores no gozase de *seguridad*. Esto es, la subvención para gastos de seguridad está dirigida a sufragar gastos derivados, entre otros, de la protección de las personas (artículo 8 del Real Decreto 1306/2011), por lo que parece razonable que también pueda ser beneficiario de dicha seguridad el diputado que se presentó a las elecciones por una agrupación de electores. Por ello, el artículo 2 del RD 1306/2011, en su apartado segundo establece que “también se podrán otorgar subvenciones a los elegidos que hubieran sido presentados por las agrupaciones de electores para sufragar los gastos de seguridad derivados del ejercicio de su actividad...”

Por ello, podemos concluir que son beneficiarios de las subvenciones de funcionamiento y de seguridad los partidos políticos, federaciones y coaliciones que tengan representación en el Congreso de los Diputados. La LOFPP incluye también como beneficiario de las subvenciones a las agrupaciones de electores, aunque como hemos comentado, su inclusión genera ciertas dudas, especialmente respecto de las subvenciones de funcionamiento.

## 2. Requisitos de los beneficiarios de las subvenciones.

El artículo 3.1 de la LOFPP exige únicamente como requisito para ser beneficiario de las subvenciones que los partidos políticos tengan representación en el Congreso de los Diputados, es decir, que la formación política haya obtenido en las últimas elecciones a la Cámara al menos un escaño<sup>115</sup>.

Este requisito que exige que los partidos políticos tengan representación en el Congreso plantea algún problema. Como ya se apuntó en un pasaje anterior, este requisito discrimina entre partidos políticos parlamentarios y extraparlamentarios. Esta circunstancia provoca que los partidos que ya tienen representación en el Congreso obtengan una fuente de ingresos que se

---

115 Artículo 28 del Real Decreto 1907/1995 dispone que “el derecho a las subvenciones estatales anuales nacerá desde el momento en que una formación política obtenga representación en el Congreso de los Diputados, y se devengará anualmente”. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 11 del Real Decreto 1306/2011, cuando dice “una vez consignadas las cantidades en los Presupuestos Generales del Estado, el derecho a las subvenciones para sufragar gastos de seguridad nacerá desde el momento en que un partido político obtenga representación en el Congreso de los Diputados, y se devengará anualmente”.

niega al resto de formaciones políticas extraparlamentarias, lo que favorece en un último término, una cierta petrificación de los partidos políticos parlamentarios<sup>116</sup>.

Como ya pusimos de manifiesto con anterioridad, la regulación de las subvenciones que realiza la LOFPP es escasa, por lo que será necesario acudir a los Reales Decretos que regulan la tramitación de las subvenciones para gastos de funcionamiento y de seguridad.

En primer lugar, en relación con las subvenciones de funcionamiento, el RD 1907/1995 no establece ningún requisito adicional que deban cumplir los partidos políticos para ser beneficiarios de la subvención. Es decir, la normativa que regula esta subvención para atender gastos de funcionamiento exige únicamente que los partidos políticos tengan como mínimo un diputado en el Congreso.

De otro lado, respecto de las subvenciones para gastos de seguridad, el RD 1306/2011 no establece tampoco una serie de requisitos que deban cumplir los partidos políticos para ostentar la condición de beneficiarios, si bien del artículo 6 que regula las obligaciones de los beneficiarios, podemos deducir alguno como “hallarse al corriente de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social” [artículo 6 letra c) RD 1306/2011]<sup>117</sup>.

Ahora bien, en nuestra opinión estos requisitos son insuficientes. Por ello, a continuación vamos a señalar algunos otros que nos parecen razonables y que, desde nuestro punto de vista,

---

116 Parece poco discutible que el partido político parlamentario al contar con una fuente de financiación pública goza, en principio, de una posición económica más ventajosa que los partidos que únicamente se financian de forma privada, lo que supone, en definitiva, una mayor facilidad para llegar al electorado, y por lo tanto de volver a ser elegidos.

La doctrina generalmente ha criticado la discriminación que realiza la LOFPP entre partidos políticos parlamentarios y extraparlamentarios. Entre ellos, Roberto Luis BLANCO VALDÉS, “Consideraciones sobre la necesaria reforma del sistema español de financiación de los partidos políticos”, *La financiación de los partidos políticos, Cuadernos y Debates*, núm. 47, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p.48, que afirma también que “el régimen de financiación, en suma, contribuye de forma decidida a la «cristalización» del sistema de partidos existente...”. En el mismo sentido se pronuncia, Pilar DEL CASTILLO VERA, “La financiación pública de los partidos... op. cit. p. 161.

117 El párrafo segundo de la disposición adicional décima del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, dispone respecto de las subvenciones previstas en la Ley orgánica 3/1987, de 2 de julio, de financiación de los partidos políticos que “no podrá realizarse el pago de la subvención en tanto el beneficiario no acredite hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y de la Seguridad Social en la forma que se determine por el Ministerio de Economía y Hacienda”. La Ley orgánica 3/1987 se encuentra derogada por la Ley orgánica 8/2007, de 4 de julio, de financiación de los partidos políticos, por lo que debe entenderse que se refiere a la norma vigente.

A mayor abundamiento, podemos indicar que este requisito se encuentra previsto por el artículo 13.2 letra e) de la Ley General de Subvenciones, que consideramos que, en todo caso, resultaría de aplicación analógica.

deberían tenerse en consideración para que los partidos políticos puedan ser beneficiarios de las subvenciones que estudiamos en este apartado.

En primer lugar, como ya se ha indicado anteriormente, los partidos políticos deben hallarse al corriente de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social.

En segundo lugar, como ya lo pusimos de manifiesto respecto de las subvenciones a los Grupos Parlamentarios, nos parece razonable aquí también que se establezca como requisito que los partidos políticos se encuentren al corriente del pago de las obligaciones por reintegro<sup>118</sup>.

En tercer lugar, no parece razonable que reciban fondos públicos aquellos partidos políticos manifiestamente contrarios al ordenamiento jurídico que establece la Constitución. Esto es, aquellas formaciones políticas que no respetan los principios y derechos fundamentales que caracterizan al Estado como social y democrático de Derecho. Con el establecimiento de dicho requisito, no podrían recibir las subvenciones aquellos partidos políticos que tengan como objetivo destruir el sistema democrático, lleven actuaciones contrarias a los derechos y libertades de los ciudadanos y enaltezcan o inciten la realización de hechos delictivos, en especial, de terrorismo. Igualmente, tampoco parece conforme al interés general que reciban subvenciones aquellas formaciones políticas cuyos dirigentes hayan sido condenados por delitos de terrorismo, contra la Administración de Justicia y contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social<sup>119</sup>.

Finalmente, habría que señalar como último requisito para ser beneficiario de las subvenciones, no “haber sido sancionado mediante resolución firme con la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones”. Este requisito ya lo indicamos en relación con las ayudas electorales derivadas de la LOREG y se encuentra previsto además por el artículo 13.2 letra h) de la Ley General de Subvenciones.

### 3. Obligaciones de los beneficiarios de las subvenciones.

Las obligaciones principales de los beneficiarios son, sin duda, la realización de la actividad subvencionada y la correspondiente justificación. La LOFPP no establece una regula-

---

118 El artículo 6 letra g) del Real Decreto 1306/2011, establece como unas de las obligaciones de los beneficiarios “proceder al reintegro de los fondos percibidos en los supuestos contemplados en este real decreto”.

119 Este requisito puede deducirse, en parte, de una aplicación analógica de los artículos 127.3 y 127.4 de la LOREG y 13.3 de la LGS.

ción completa de las obligaciones de los beneficiarios por lo que resulta necesario acudir a la normativa reglamentaria que regula la tramitación de las subvenciones.

El RD 1907/1995 que regula las subvenciones de funcionamiento no establece ningún tipo de obligación para los beneficiarios. Por esta razón podemos decir que con las subvenciones para atender gastos de funcionamiento nos encontramos ante un notable problema a la hora de definir en qué consiste dicho funcionamiento. Este problema consistente en la dificultad de proporcionar un contenido sustancial a la actividad que se subvenciona tiene consecuencias en varios aspectos relacionados entre sí. En primer lugar, al no poder dotar de un contenido más o menos concreto a la actividad que se subvenciona (funcionamiento del partido político) resulta difícil el establecimiento de una serie de obligaciones que recaigan sobre el beneficiario. Quizás sea esta la causa que origina que el Real Decreto 1907/1995 no contemple ninguna obligación del partido político como beneficiario. La segunda consecuencia lógica es que si no hay obligaciones específicas evidentemente no se pueden incumplir, por lo que de ser así, el reintegro solo sería posible en virtud del principio de no rentabilidad de la subvención.

Por el contrario, el RD 1306/2011 relativo a las subvenciones por gastos de seguridad recoge en su artículo 6 las obligaciones de los beneficiarios.

Como hemos dicho, la primera y principal obligación que tienen los partidos políticos como beneficiarios de la subvención es realizar la actividad subvencionada.

Para ello, deberá destinar los fondos públicos recibidos exclusivamente a lograr la actividad que fundamenta la concesión de la subvención. En estrecha conexión con la obligación de realizar las actividades que se subvencionan, se encuentra el deber de justificación. A través de la obligación de justificar, el partido político comunica a la Administración no solo el cumplimiento de la actividad subvencionada sino también del resto de obligaciones accesorias derivadas de la concesión.

Para llevar a cabo una adecuada justificación del buen destino de los fondos públicos, resulta imprescindible que el partido político lleve a cabo una contabilidad detallada. Por ello, el artículo 14.1 de la LOFPP establece la obligación de los partidos políticos de “llevar libros de contabilidad detallados que permitan en todo momento conocer su situación financiera y patrimonial”. En el mismo sentido, el artículo 6 letra d) del RD 1306/2011, establece la obligación de “disponer de los libros contables y registros diligenciados (...) así como de los demás documentos justificativos de las actividades subvencionadas con la finalidad de garantizar el adecuado ejercicio de las facultades de comprobación...”.

A su vez, el artículo 6 letra e) de la misma norma, contempla el deber de “conservar los documentos originales justificativos de la aplicación de los fondos recibidos, incluidos los documentos electrónicos...”, obligación similar a la contenida en el artículo 14.1 letra b) de la Ley General de Subvenciones.

Finalmente, el artículo 6 letra f) establece la obligación de “presentar ante el Tribunal de Cuentas (...) los registros contables relativos a dicha subvención y la cuenta justificativa de su aplicación”. El Tribunal de Cuentas, como luego veremos, es el órgano encargado de llevar a cabo la actividad de control de la subvención. En definitiva, se trata de una serie de obligaciones que se imponen al beneficiario y que tienen como finalidad facilitar la actividad de inspección de la subvención.

El artículo 18 del RD 1306/2011 establece que “se remitirá, junto con las cuentas anuales a presentar ante el Tribunal de Cuentas (...), una cuenta justificativa específica que contendrá: una memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones finalistas de la subvención (...) con indicación de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos y una memoria económica justificativa del coste de las actividades realizadas”.

Esta memoria económica justificativa, incluirá de acuerdo con este artículo 18, en primer lugar, “una relación pormenorizada de las operaciones imputadas a la subvención, indicando la referencia de la factura o documento de valor probatorio equivalente, la identificación del acreedor (nombre e identificación fiscal), el importe de la factura, el importe financiado con cargo a la subvención para gastos de seguridad, la cuenta contable en la que se ha contabilizado y el número de la operación de registro contable, la fecha de emisión de factura y la fecha de pago”. En segundo lugar, debe contener también “las copias debidamente diligenciadas de facturas o documentos de valor probatorio equivalente en el tráfico jurídico mercantil o con eficacia administrativa”

De otro lado, aunque no se prevé expresamente, nos parece razonable que se aplique de forma analógica, la obligación de “someterse a las actuaciones de comprobación”, que prevé el artículo 14.1 letra c) de la LGS. No parece que tenga sentido establecer un deber de justificación y una actividad de comprobación sin que se imponga la obligación del beneficiario de someterse a determinadas actuaciones necesarias para llevar a cabo una adecuada inspección.

Para concluir, el artículo 18 del RD 1306/2011, establece como plazo para cumplir con la

obligación de justificar, el treinta de junio del año siguiente al correspondiente de la subvención.

## **X. Procedimiento de concesión.**

Las subvenciones para gastos de funcionamiento y de seguridad que reciben los partidos políticos se llevan a cabo por el procedimiento de concesión directa. El artículo 22.2 letra b) de la LGS establece que “podrán concederse de forma directa (...) aquellas (subvenciones) cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa”. En nuestro caso, como ya sabemos, estas subvenciones que estudiamos vienen impuestas por el artículo 3.1 de la LOFPP<sup>120</sup>.

El artículo 3.2 de la LOFPP establece los criterios que determinan la cuantificación tanto de la subvención para gastos de funcionamiento como para gastos de seguridad, que siguen las mismas reglas para calcular el importe que corresponde a cada beneficiario.

Así, el artículo 3.2 de la LOFPP establece que “para la asignación de tales subvenciones se dividirá la correspondiente consignación presupuestaria en tres cantidades iguales.

Una de ellas se distribuirá en proporción al número de escaños obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados y las dos restantes proporcionalmente a todos los votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones”<sup>121</sup>.

---

120 Resulta interesante destacar que aunque estudiamos las subvenciones estatales, el artículo 3.3 de la LOFPP permite que las Comunidades Autónomas puedan otorgar subvenciones para gastos de funcionamiento a los partidos políticos con representación en sus respectivas Asambleas Legislativas, con cargo a sus propios Presupuestos autonómicos. En este sentido, la Comunidad Autónoma del País Vasco concede una subvención a los partidos políticos con representación en el Parlamento Vasco para atender sus gastos de funcionamiento. De acuerdo con la LOFPP, estas subvenciones se distribuyen también en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones a las indicadas Asambleas Legislativas. En el año 2012, recibieron del Gobierno Vasco la subvención para gastos de funcionamiento los siguientes partidos y cantidades (en euros): Partido Nacionalista Vasco, 2.281.942; Partido Socialista de Euskadi-EuskadikoEzkerra (PSOE), 1.844.766; Partido Popular, 885.691; Aralar, 339.520; Ezker Batua-Berdeak, 164.096; Eusko Alkartasuna, 105.907; Unión Progreso y Democracia, 48.073.

121 Puede resultar interesante conocer los importes de las subvenciones que reciben los partidos políticos. En este sentido, conviene señalar que, de acuerdo con la disposición adicional décima del Real Decreto 887/2006, de



Como vemos, la LOFPP para la determinación de las subvenciones a los partidos políticos sigue un criterio mixto escaños-votos que discrimina en cierta medida a los partidos parlamentarios minoritarios<sup>122</sup>, por lo que parece más razonable que únicamente se tuviesen en cuenta los votos obtenidos por cada formación política<sup>123</sup>.

En segundo lugar, en relación con las subvenciones para atender gastos de seguridad sorprende sobremanera que el criterio de determinación de estas subvenciones sea idéntico a las subvenciones de funcionamiento cuando los fines perseguidos son sustancialmente diferentes. En primer lugar, porque de dicho criterio parece deducirse que la seguridad de los

---

21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, el Ministerio del Interior debe publicar trimestralmente en el BOE las cantidades concedidas en cada periodo a las formaciones políticas. Cumpliendo con dicho mandato, se ha publicado una Resolución de la Dirección General de Política Interior por cada trimestre del ejercicio 2012, concretando las cuantías satisfechas a las formaciones políticas en cada periodo. Las cuantías que a continuación recogemos corresponden al cuarto trimestre del año 2012, establecidas por la Resolución de la Dirección General de Política Interior de 8 de enero de 2013 (BOE núm. 21, de 24 de enero de 2013).

Respecto de las subvenciones de funcionamiento son las siguientes (en euros): Partido Popular, 7.678.864,89; Partido Socialista Obrero Español, 4.381.357,28; Convergencia i Unió (Convergencia Democrática de Catalunya, 548.448,76 y Unió Democrática de Catalunya), 182.816,49; Partit dels Socialistes de Catalunya, 655.846,76; Partido Popular-Partido Aragonés (Partido Popular, 214.525,89 y Partido Aragonés, 71.508,61); Izquierda Unida-La izquierda plural, 739.107,07; Amaiur, 267.980,09; Unión Progreso y Democracia, 618.994,00; Partido Nacionalista Vasco, 231.789,28; Esquerra Republicana de Catalunya, 168.575,77; Iniciativa per Catalunya Verds-La izquierda plural, 179.529,82; Bloque Nacionalista Galego, 118.395,68; Coalición Canaria, 99.408,72; Unión del Pueblo Navarro-Partido Popular, 91.198,00; Bloc Iniciativa Verds Equo Coalició Compromís, 74.937,44; Foro de Ciudadanos, 62.722,35; Izquierda Unida-Chunta Aragonesista, (Izquierda Unida 15.337,27 y Chunta Aragonesista, 35.786,96); Geroia Bai, 35.743,60.

De otro lado, las cantidades recibidas por los partidos políticos en concepto de subvenciones para gastos de seguridad son las siguientes (en euros): Partido Popular, 393.870,03; Partido Socialista Obrero Español, 224.731,82; Convergencia i Unió, 37.508,58; Partit dels Socialistes de Catalunya 33.640,14; Partido Popular-Partido Aragonés (Partido Popular, 11.003,58 y Partido Aragonés, 3.667,87); Izquierda Unida-La izquierda plural, 37.910,80; Amaiur, 13.745,46; Unión Progreso y Democracia, 31.749,93; Partido Nacionalista Vasco, 11.889,10; Esquerra Republicana de Catalunya, 8.646,74; Iniciativa per Catalunya Verds-La izquierda plural, 9.208,56; Bloque Nacionalista Galego, 6.072,29; Coalición Canaria, 5.098,40; Unión del Pueblo Navarro-Partido Popular, 4.677,27; Bloc Iniciativa Verds Equo Coalició Compromís, 3.843,20; Foro de Ciudadanos, 3.217,21; Izquierda Unida-Chunta Aragonesista, (Izquierda Unida 786,72 y Chunta Aragonesista, 1.835,56); Geroia Bai, 1.833,40.

122 En este sentido, Roberto Luis BLANCO VALDÉS, “La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: régimen jurídico y propuestas de reforma”, *Revista de estudios políticos*, número 87, 1995, p. 191, sostiene que este sistema “favorece a los partidos mayoritarios a los que ya la fórmula electoral potencia a la hora de traducir votos en escaños”.

123 Algún autor como Miguel Ángel PRESNO LINERA, *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000, p. 78, señala que “no parece justificada la utilización de nuevo, del criterio de los resultados electorales para el reparto de los gastos de funcionamiento ordinario, salvo que se supriman las

partidos políticos que no tienen representación en el Congreso no es satisfactoria de un interés general y sí la de aquellos partidos con representación.

En segundo lugar, porque no parece lógico que estando afectada la subvención a sufragar gastos de seguridad, no se incluya ningún elemento valorativo de la misma para la percepción de la ayuda. Es decir, no se atiende al grado de necesidad de seguridad que precise cada formación política, lo que parece resultar ciertamente incongruente con la finalidad perseguida por la subvención.

## **XI. Actividad de control.**

El artículo 32 de la LGS establece que corresponde al órgano concedente la comprobación de “la adecuada justificación de la subvención, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención”.

En cambio, en nuestro caso esta actividad de control de la subvención no corresponde al órgano que concede la subvención sino al Tribunal de Cuentas, según se deduce de los artículos 14.3 y 16 de la LOFPP<sup>124</sup>.

subvenciones específicas por gastos electorales y se establezcan aquellos resultados como el único baremo a tener en cuenta para la financiación estatal”.

124 El artículo 16.1 de la LOFPP dispone que “corresponde en exclusiva al Tribunal de Cuentas el control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos (...)”. Recoge el apartado segundo de este artículo 16 de la LOFPP que “este control se extenderá a la fiscalización de la legalidad de los recursos públicos y privados de los partidos políticos así como la regularidad contable de las actividades económico-financieras que realicen”. Los apartados tercero y cuarto del artículo 16 de la LOFPP señalan que en el plazo de seis meses desde que el Tribunal de Cuentas recibe la documentación contable que exige el artículo 14 del mismo texto legal (referente a los libros de contabilidad que deben llevar las formaciones políticas), emite un Informe sobre la regularidad y adecuación de la contabilidad de los partidos políticos a lo dispuesto en la LOFPP, indicando en su caso, las irregularidades que se hubiesen observado. Este Informe del Tribunal de Cuentas se “elevatorá para su aprobación, si procede, a las Cortes Generales y se publicará posteriormente en el «Boletín Oficial del Estado»”.

Finamente, debemos señalar que el plazo de seis meses que señala el artículo 16 de la LOFPP se incumple groseramente, toda vez que el último Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las donaciones percibidas por las fundaciones dependientes orgánicamente es del ejercicio 2007.

Algún autor, como Borja CARBAJOSA PÉREZ, “Transparencia y financiación de los partidos políticos”, *Revista española de control externo*, número 42, 2012, p. 216, señala que la expresión «se elevatorá para su aprobación, si procede, a las Cortes Generales», “parece introducir la posibilidad de que las Cortes Generales no aprueben los informes del Tribunal, alterando su concepción constitucional como supremo órgano fiscalizador y su relación con el poder legislativo”. Añade que, en la práctica, los acuerdos de la Comisión Mixta para las Relaciones con

Además, aunque el RD 1907/1995, que regula las subvenciones de funcionamiento guarda silencio respecto a dicha cuestión, no ocurre lo mismo en relación con las subvenciones para gastos de seguridad, pues el artículo 16 del RD 1306/2011 establece que “corresponde en exclusiva al Tribunal de Cuentas el control de las subvenciones estatales anuales para sufragar los gastos de seguridad de las entidades políticas”.

Para que el Tribunal de Cuentas pueda llevar a cabo esta función de control, el artículo 19 de la LOFPP establece un deber de colaboración que afecta tanto a los partidos políticos como a aquellas entidades con las cuales hubiesen mantenido una relación económica.

Así, el artículo 19.1 obliga a los partidos políticos a remitir al Tribunal de Cuentas “cuantos documentos, antecedentes, datos y justificaciones les sean requeridos para el cumplimiento de su función fiscalizadora”. Mientras que el artículo 19.2 establece que “las entidades que hubieran mantenido relaciones de naturaleza económica con los partidos políticos estarán obligadas, si son requeridas por el Tribunal de Cuentas, a proporcionar a éste la información y justificación detallada sobre sus operaciones con ellos...”

No obstante, consideramos que las potestades del Tribunal de Cuentas para llevar a cabo esta actividad de inspección no deberían limitarse a una comprobación de la contabilidad de los partidos políticos, sino que deben extenderse a la verificación real de los gastos, de su pertinencia para cumplir con la finalidad afectada y de su cuantía teniendo en cuenta los valores del mercado<sup>125</sup>.

el Tribunal de Cuentas utilizan el término «suscribir» y no el de «aprobar» con respecto a los mencionados informes”.

125 El problema que subyace en el control de las subvenciones de funcionamiento de los partidos políticos es, fundamentalmente, de falta de definición precisa de las actividades subvencionables. El Real Decreto 1306/2011, respecto de las subvenciones para gastos de seguridad determina en los artículos 7 a 10 los gastos subvencionables, lo que permite el ejercicio completo de la actividad de control. El problema se plantea en relación con las subvenciones de funcionamiento, al no establecerse ni siquiera de manera genérica qué actividades pueden considerarse necesarias para su funcionamiento ordinario, y por lo tanto subvencionables. La consecuencia parece clara: si no existen unas actividades subvencionables mínimamente definidas resulta prácticamente imposible desplegar una efectiva actividad de control, al no poder comprobarse si la naturaleza del gasto es acorde a la finalidad de la subvención, y menos aún, si su importe resulta razonable en términos económicos.

En este sentido, afirma Emilio PAJARES MONTOLÍO, “El Tribunal de Cuentas y los límites del control de la financiación de los partidos políticos”, *Derecho constitucional para el siglo XXI*, Tomo II Aranzadi, Navarra, 2006, p. 2741, que “la principal consecuencia del carácter de estas subvenciones (...) es que los informes del Tribunal de Cuentas tan solo permiten conocer lo que consta en el «debe» de la cuenta de pérdidas y ganancias que han de presentar en su contabilidad anual”.

## **XII. Reintegro de las subvenciones.**

La LOFPP no dedica ninguno de sus artículos de forma expresa al reintegro de las subvenciones que establece, y lo mismo ocurre con el RD 1907/1995 que regula la tramitación de las subvenciones de funcionamiento. Sin embargo, el RD 1306/2011, respecto de las subvenciones por gastos de seguridad sí que establece una mínima regulación del reintegro de la subvención.

Parece que lo primero que tenemos que preguntarnos es el motivo por el que no se establece ninguna previsión sobre el reintegro de las subvenciones de funcionamiento. Esta circunstancia puede producirse por la falta de concisión en el contenido de esta subvención. Es cierto que en las subvenciones de funcionamiento, por su propia naturaleza, el elemento de la afectación se encuentra más diluido por lo que resulta de mayor dificultad apreciar en concreto en qué se materializa dicho funcionamiento. En nuestro caso, no podemos determinar en concreto qué actividades son subvencionadas. De hecho, el Tribunal de Cuentas en los Informes de fiscalización de los estados contables, no entra a valorar los gastos en que han incurrido los partidos políticos. Esto es, no enjuicia si los gastos que han realizado los partidos políticos recaen dentro de la actividad que se subvenciona o por el contrario no se encuentran relacionados con la actividad objeto de subvención.

En definitiva, el Tribunal de Cuentas, se limita únicamente a comprobar los estados contables, observando si los partidos políticos cumplen o no con las normas establecidas en la LOFPP.

De otro lado, respecto de las subvenciones para gastos de seguridad, el artículo 22 del RD 1306/2011, define de forma indirecta el reintegro cuando dice que “el beneficiario deberá cumplir todos y cada uno de los objetivos, actividades, y proyectos, adoptar los comportamientos que fundamentaron la concesión de la subvención y cumplir los

---

Por ello, afirma este autor que “pudiera plantearse si resultaría más adecuado haber determinado con algo más de precisión la finalidad a la que los partidos van a destinar las ayudas públicas que reciben (...) además ello permitiría realizar no solo un análisis de regularidad, sino también de eficacia económica”.

En una línea similar se pronuncia Gregorio CUÑADO AUSÍN, “La fiscalización de los partidos políticos: una síntesis de las actuaciones practicadas por el Tribunal de Cuentas”, *Revista española de control externo*, número 9, 2001, p. 158. Señala dicho autor que “el carácter no condicionado de estas subvenciones explican que en los Informes del Tribunal (de Cuentas) no se recoja ninguna referencia a la eficacia o a la economía de la gestión realizada, limitándose a ser unos Informes de fiscalización de regularidad, en cuanto que evalúan la representatividad de los estados contables y el cumplimiento de la normativa general o específica que es de aplicación a las formaciones políticas”.

compromisos asumidos con motivo de la misma. En otro caso, procederá el reintegro total o parcial...”.

Este artículo 22 del RD 1306/2011 se encuentra dentro del título IV que lleva por rúbrica “régimen sancionador y reintegro de la subvención”, por lo que pudiera pensarse a primera vista que el legislador parece confundir el reintegro de la subvención con una sanción.

En este sentido, tenemos que decir que el reintegro de la subvención no es una sanción sino la consecuencia derivada del incumplimiento de las obligaciones del beneficiario, que de no llevarse a cabo, produciría un enriquecimiento injusto del partido político.

Esto es, como ha señalado la jurisprudencia, el reintegro del importe de la subvención no se integra en la potestad sancionadora de la Administración, porque su naturaleza no es la de una sanción administrativa, al no imponerse la privación de un bien o derecho como consecuencia de una conducta ilegal, sino que deriva únicamente del incumplimiento de las obligaciones como beneficiario<sup>126</sup>.

De otro lado, el artículo 21 del RD 1306/2011 establece que “...en el supuesto de que un partido político no presentase, sin causa justificada, las cuentas correspondientes al ejercicio anual relacionadas con los gastos de seguridad o estas sean tan deficientes que impidan al Tribunal de Cuentas llevar a cabo su cometido fiscalizador, éste podrá proponer que no sean libradas al infractor las subvenciones anuales para sus gastos de funcionamiento”.

Como vemos, este artículo viene a establecer que si el partido político no presenta al Tribunal de Cuentas las cuentas correspondientes al ejercicio anual relacionadas con los gastos de seguridad o son insuficientes, no se va a librar la subvención para gastos de funcionamiento. Parecería lo más lógico que, al ser subvenciones distintas, si no se presentan las cuentas relativas a los gastos de seguridad haya que proceder al reintegro de esta subvención y en el caso de que no se produjese, el partido político no estaría al corriente de las obligaciones de

---

126 El Tribunal Supremo ha reiterado en varias ocasiones que la obligación de reintegro carece de naturaleza sancionadora. Entre otras, podemos señalar la STS de 8 de junio de 2005, Sala 3ª, recurso de casación 1880/2002, FJ 4 (Ponente: Manuel CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA), que resuelve un recurso de casación interpuesto por una empresa al declararse el incumplimiento de las condiciones establecidas para el disfrute de los incentivos regionales que le habían sido concedidos; STS 26 de junio de 2007, Sala 3ª, Sección 4ª, recurso de casación 10411/2004, FJ 5 (Ponente: Santiago MARTÍNEZ-VARES GARCÍA), que resuelve un recurso de casación planteado por una empresa por la revocación de ayudas de ayudas a la producción de cítricos destinados a la transformación por incumplimiento de los compromisos contraídos por el beneficiario; y STS de 24 de mayo de 2012, Sala 3ª, Sección 3, recurso de casación 1690/2011, FJ 5 (Ponente: Isabel PERELLÓ DOMÉNECH), que resuelve un recurso de casación interpuesto por una empresa a raíz del reintegro por incumplimiento de las condiciones de la subvención para la producción de aceite de oliva que recibió el recurrente.

reintegro, por lo que según nosotros hemos señalado, no podría recibir la subvención para gastos de funcionamiento.

En cambio, el artículo 21 vincula la falta de presentación o presentación insuficiente de las cuentas relativa a los gastos de seguridad con la no adjudicación de una nueva subvención por gastos de funcionamiento. Así, parece que, efectivamente, el artículo 21 del RD 1306/2011 recoge una auténtica sanción<sup>127</sup>.

Volviendo al reintegro de la subvención, tenemos que decir que, en todo caso, el Tribunal de Cuentas realiza únicamente la proposición de no adjudicación, correspondiendo la decisión última a la Dirección General de Política Interior. En efecto, aunque no se establece de forma expresa, se deduce que el órgano competente para llevar a cabo el reintegro de la subvención es la Dirección General de Política Interior<sup>128</sup>.

El sujeto contra el que se dirige el reintegro es evidentemente el partido político, pero tenemos que preguntarnos a qué órgano concreto se dirigen las actuaciones. Aunque no hay un precepto que expresamente nos lo determine, parece que el artículo 14.3 de la LOFPP puede darnos la solución cuando dice que “el órgano máximo de dirección de aquellos partidos políticos que reciban algún tipo de subvención (...) está obligado a presentar las cuentas anuales correspondientes a cada ejercicio económico...”. Como vemos no se refiere expresamente al reintegro de la subvención, que no aparece en todo el articulado de la LOFPP, pero en la medida en que el órgano máximo de dirección del partido debe presentar las cuentas anuales, parece razonable pensar que cuando deba llevarse a cabo el reintegro se dirija contra dicho órgano.

El RD 1306/2011 no establece las causas del reintegro de una manera detallada, únicamente se refiere a ellas en el artículo 22 cuando dice, en sentido contrario, que procederá el reintegro total o parcial cuando el beneficiario incumpla “objetivos, actividades, proyectos y

---

127 Los artículos 17 y 18 de la LOFPP recogen el procedimiento sancionador.

128 El Real Decreto 1306/2011 no determina qué órgano es el competente para el reintegro de la subvención, pero podemos considerar que corresponde dicha competencia al órgano concedente, en aplicación analógica del artículo 41 de la LGS. Además, con anterioridad a la promulgación de la LGS, la doctrina venía considerando al órgano concedente de la subvención como el competente para llevar a cabo el reintegro de la subvención.

Así José PASCUAL GARCÍA, *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999, p. 306, considera que la adopción de la resolución del reintegro “es competencia del órgano concedente, pues es al órgano que otorgó la subvención al que le corresponde apreciar el grado de cumplimiento de los requisitos a cuya observancia estaba condicionada la subvención o ayuda y el que, previa instrucción del correspondiente procedimiento, deberá resolver en definitiva sobre la existencia de alguna de las causas que dan lugar al reintegro”.

comportamientos que fundamentaron la concesión”.

Como el RD 1306/2011 recoge genéricamente las causas de reintegro, parece razonable que acudamos a una interpretación analógica de la Ley General de Subvenciones, y así serían causas concretas del reintegro de la subvención las mencionadas en el artículo 37 de la LGS.

Parece necesario hacer una mención especial al principio de no rentabilidad de la subvención. Los partidos políticos tienen una fuerte financiación privada, lo que puede implicar que no necesiten por completo la subvención estatal para sostener sus gastos de funcionamiento. No debemos olvidar que la subvención se concede para sufragar los gastos de funcionamiento del partido político, de tal forma que si estos gastos ya están cubiertos total o parcialmente, deberían devolverse los fondos públicos que resten. Sin embargo, en la práctica resulta ciertamente difícil que esta circunstancia pueda producirse. Los gastos de funcionamiento en los que pueden incurrir los partidos políticos tienden al infinito, esto es, los partidos van incurrir en tantos gastos de funcionamiento como recursos económicos dispongan.

Es decir, en la práctica parece dudoso mantener que el partido político *motu proprio* va a restringir sus gastos cuando conoce que va recibir una subvención en función del número de votos y escaños que tiene y que si no incurre en un determinado nivel de gastos debe proceder al reintegro del restante. Por ello, sería conveniente que la Ley fijase unos gastos mínimos que se considera que son necesarios para el funcionamiento de un partido político y un nivel máximo de gastos que se subvencionan, con independencia del número de votos y escaños del partido político. Así, si una fuerza política tiene un nivel de ingresos privados por debajo del umbral fijado por la Ley como necesario, la subvención llegará hasta completar dicha cifra. Y del mismo modo, si un partido político ya tiene cubierto con su financiación privada el nivel mínimo de gastos, obtendrá la subvención, en función de su apoyo electoral hasta el tope máximo que contemplase la Ley.

De otro lado, el artículo 23 del RD 1306/2011 recoge el procedimiento de reintegro. Veamos, por tanto, como se lleva a cabo el reintegro de la subvención. En primer lugar, el Tribunal de Cuentas como órgano encargado del control de la subvención, fija el importe que considera que no se encuentra debidamente justificado, procediendo a su comunicación al órgano competente para el reintegro, esto es, la Dirección General de Política Interior.

De acuerdo con el artículo 23.2, cuando proceda el reintegro, la Dirección General de Política Interior, “lo pondrá en conocimiento del beneficiario mediante resolución en la que se

determinará el importe neto de la deuda, concediéndole un plazo de un mes para que proceda a la cancelación de la misma en efectivo...”.

Esta resolución del procedimiento de reintegro “identificará el obligado al reintegro, las obligaciones incumplidas, la causa de reintegro y el importe de la subvención a reintegrar” (artículo 23.4 del Real Decreto 1306/2011).

El apartado quinto de este artículo 23 establece que si no se produce el reintegro de forma voluntaria por el partido político “la Dirección General de Política Interior iniciará el oportuno expediente de reintegro a través de la Delegación de Economía y Hacienda que corresponda, salvo que la entidad afectada recurra a la compensación entre subvenciones, regulada en el artículo 4 del Real Decreto 1907/1995”.

Finalmente, dispone este artículo 23 que “la Dirección General de Política Interior también podrá exigir el reintegro de las subvenciones indebidas o injustificadas instando la iniciación del correspondiente procedimiento de reintegro ante la jurisdicción contable del Tribunal de Cuentas”.

Como vemos, la regulación del reintegro que realiza el RD 1306/2011 presenta algunas deficiencias. Así, considera el reintegro de la subvención como una sanción, no detalla los sujetos que intervienen ni determina de forma expresa las causas del reintegro, aspectos que ya hemos comentado. Por lo que se refiere al procedimiento de reintegro, olvida el trámite de audiencia previsto en el artículo 41.3 de la LGS, no establece un plazo para el reintegro ni finalmente hace mención alguna a la existencia o no de intereses de demora sobre la cantidad que ha de devolverse.

Ante la falta de previsión del Real Decreto 1306/2011 en estos extremos, parece razonable que apliquemos, como en otras ocasiones, la Ley General de Subvenciones de manera analógica.



## Conclusiones

Con carácter general, podemos extraer una serie de conclusiones comunes a todas las subvenciones que analizamos en este Trabajo de Fin de Máster. En primer lugar, podemos señalar que las ayudas que hemos estudiado son auténticas subvenciones, al menos, en sentido amplio (es decir, comprensivas también de las subvenciones *ex post* o primas). Esto es, son todas ellas reconducibles al concepto general de subvención que proporcionan conjuntamente los artículos 2 y 3 de la LGS. En este sentido, podemos decir que el artículo 4 de la LGS no tiene como finalidad aclarar o matizar el concepto legal de subvención, sino que su objetivo es excluir del ámbito de aplicación de la LGS las subvenciones estudiadas. Es decir, el artículo 4 de la LGS las excluye en efecto porque son verdaderas subvenciones.

Como segunda conclusión de carácter general podemos decir que estas subvenciones tienen un régimen jurídico incompleto, con abundantes lagunas en aspectos esenciales de la subvención, especialmente en la regulación del órgano concedente, los requisitos y obligaciones de los beneficiarios, la actividad de control de la subvención o el reintegro.

La tercera conclusión común que extraemos es la aplicación analógica de la LGS. En efecto, aunque la aplicación directa de la LGS a los supuestos estudiados queda rechazada por el citado artículo 4 de la LGS, esta Ley nos ha proporcionado un modelo de inspiración para colmar las lagunas existentes en el régimen jurídico de cada una de las subvenciones. No se trata, desde luego, de aplicar sin más de manera analógica la LGS a todos aquellos aspectos no previstos expresamente por la normativa específica de cada una de las subvenciones. Esta sería una solución simple y burda que no tendría en cuenta la especialidad que caracteriza a las subvenciones objeto de estudio, razón principal por la cual el legislador rehúye de la aplicación directa de la LGS. Por ello, en este Trabajo de Fin de Máster realizamos una serie de propuestas de *lege ferenda* propias para cada una de las subvenciones, aunque nos sirvamos en varias ocasiones de la regulación establecida por la LGS.

## I. Capítulo primero. Las subvenciones a los Grupos Parlamentarios.

Como ya hemos adelantado, todas las ayudas que hemos estudiado son verdaderas subvenciones. No obstante, la calificación de subvención de las ayudas otorgadas a los Grupos Parlamentarios no está exenta de obstáculos. El principal inconveniente radica en la necesidad de que la disposición dineraria deba ser realizada por una Administración Pública. Para salvar este impedimento en aras de calificar como subvención estas ayudas hemos considerado que el Congreso de los Diputados lleva a cabo actuaciones que son materialmente administrativas, de forma independiente a su núcleo fundamental de competencias como institución donde reside el poder legislativo del Estado. En este sentido, hemos concluido que la concesión de la subvención, sin ningún género de dudas, es una actuación esencialmente administrativa.

Así, una vez estudiadas las demás notas características de la subvención que recogen los artículos 2 y 3 de la LGS, afirmamos como primera conclusión que las ayudas a los Grupos Parlamentarios son auténticas subvenciones en sentido estricto.

La regulación de las subvenciones a los Grupos Parlamentarios que ofrece el artículo 28 del Reglamento del Congreso resulta palmariamente insuficiente. Este artículo se limita a designar a los beneficiarios de la subvención, sin determinar requisito alguno para ostentar dicha condición, y estableciendo como obligación únicamente presentar la contabilidad específica de la subvención cuando la Mesa lo solicite. Además de la imperfecta regulación del beneficiario en cuanto a los requisitos y obligaciones, olvida otros aspectos esenciales de la subvención como la actividad de control y el reintegro de la subvención. Por ello, como propuesta de *lege ferenda*, hemos defendido la existencia de una serie de requisitos para que los Grupos Parlamentarios puedan ser beneficiarios de la subvención así como unas obligaciones que derivan de la concesión de la misma. Así hemos propuesto que se establezcan como requisitos los siguientes:

- 1) Hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social.
- 2) Hallarse al corriente de pago de las obligaciones por reintegro.
- 3) Haber presentado ante la Mesa la contabilidad específica de la subvención correspondiente al ejercicio anterior.

Como obligaciones de los Grupos Parlamentarios hemos considerado las siguientes:

- 9) La participación de los miembros del Grupo Parlamentario en las actividades parlamentarias.
- 10) Deber de justificación de la subvención, para lo que resulta imprescindible la contabilidad específica de la subvención.
- 11) Obligaciones de colaboración del Grupo Parlamentario en el ejercicio de la actividad de control de la subvención.

Proponemos también que la Mesa como órgano concedente de la subvención, ejerza la actividad de control inherente a esta figura jurídica. Para ello, defendemos que la Mesa ostente una serie de facultades necesarias que le permitan comprobar el efectivo cumplimiento de las obligaciones que recaen sobre los Grupos Parlamentarios. Consideramos también que esta actuación de la Mesa tiene un carácter esencialmente administrativo y debe ejercerse de oficio. No obstante, como esta actividad de inspección resulta fundamental, entendemos que si no se inicia de oficio, debería poder ser solicitada por un Grupo Parlamentario, e incluso por los ciudadanos a través del ejercicio de la acción popular.

Finalmente, hemos abordado el reintegro de la subvención, inexistente en los Reglamentos de las Cámaras. Así, teniendo como modelo la regulación del reintegro que ofrece la LGS, hemos realizado una serie de propuestas de *lege ferenda* respecto de los aspectos principales del reintegro: órgano competente, causas, sujeto del reintegro, plazo, así como la cantidad dineraria que debe procederse a su devolución.

En este sentido, hemos considerado que el órgano competente para el reintegro es la Mesa de la Cámara. Como causas del reintegro consideramos que deberían adoptarse las enumeradas a continuación:

5. Incumplimiento de la actividad que fundamenta la concesión de la subvención.
6. Incumplimiento de la obligación de justificación.
7. Resistencia u obstrucción a la actividad inspectora.
8. El principio de no rentabilidad de la subvención.

## II. **Capítulo segundo. Las subvenciones electorales.**

Decíamos al comienzo de estas Conclusiones que todas las ayudas estudiadas podían ser calificadas como subvenciones en sentido amplio, incluyendo por tanto, las denominadas subvenciones *ex post* o primas. En este sentido, podemos decir que las ayudas electorales que establece la LOREG no pueden ser calificadas como subvenciones en sentido estricto sino que en realidad tienen el carácter de primas. En efecto, podemos afirmar que no concurren en estas ayudas electorales el elemento de la afectación, que es la característica esencial de la subvención en sentido estricto.

La regulación de estas ayudas electorales resulta un tanto confusa y desordenada. Esta falta de claridad de la norma se pone de manifiesto, entre otros aspectos, en el órgano concedente. Aunque la LOREG no lo determina expresamente, el órgano concedente de las ayudas es la Dirección General de Política Interior, si bien intervienen en el procedimiento de concesión el Tribunal de Cuentas y la Comisión Mixta del Congreso y del Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas.

La LOREG, a diferencia de los Reglamentos de las Cámaras, sí recoge algunos requisitos para ser beneficiario de las ayudas. Así, exige en primer lugar, que el partido político obtenga al menos un escaño y además que el representante adquiera la condición plena y ejercite el cargo. En segundo lugar, la LOREG establece dos requisitos que tienen el claro objetivo de evitar que los partidos políticos que lleven a cabo conductas ilegales o tengan relación con elementos terroristas reciban las ayudas electorales. Finalmente, de manera implícita se exige como condición para poder obtener las ayudas electorales la presentación de la contabilidad electoral ante el Tribunal de Cuentas.

Estos requisitos aunque nos parecen adecuados resultan, en nuestra opinión, insuficientes. Por ello, consideramos que los partidos políticos para ser beneficiarios de las ayudas electorales, además de los anteriores, deberían hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social y, asimismo debería estar al corriente de pago de las obligaciones por reintegro.

Uno de los aspectos esenciales de las ayudas electores es la determinación de los gastos electorales. Por ello, hemos delimitado conceptualmente cada uno de los gastos electorales enumerados en el artículo 130 de la LOREG, proponiendo algunos límites a los mismos.

De otro lado, podemos decir que el procedimiento de concesión de las ayudas electorales puede resultar un tanto confuso, debido fundamentalmente a la falta de claridad en la determinación del órgano concedente.

A su vez, el sistema de determinación de los importes de las ayudas electorales puede resultar complejo, entre otras cosas, por la financiación especial de los envíos de sobres y papeletas. Respecto de esta financiación especial hemos manifestado la discriminación que produce entre partidos políticos según tengan o no Grupo Parlamentario, así como las actuaciones que en fraude de Ley llevan a cabo los partidos políticos para percibir dicha ayuda específica.

Finalmente, debemos señalar que en las ayudas electorales, únicamente procede el reintegro de manera excepcional dado su carácter de primas. Así, el reintegro solo se produce cuando los adelantos percibidos por los partidos políticos son superiores a los importes de las ayudas que efectivamente corresponde a las fuerzas políticas en función del número de votos y escaños obtenidos o cuando habiendo recibido dichos adelantos, no se obtenga representación o los representantes no adquieran la condición plena y ejerciten el cargo.

### **III. Capítulo tercero. Las subvenciones previstas en la Ley orgánica de Financiación de los Partidos Políticos.**

La LOFPP establece dos subvenciones distintas aunque con un régimen jurídico similar: las subvenciones para atender gastos de seguridad y la subvención para atender gastos de funcionamiento ordinario. Ambas ayudas que reciben los partidos políticos son verdaderas subvenciones a pesar de que la Ley califique a las subvenciones de funcionamiento como no condicionadas. Hemos concluido que dicha cláusula no supone una inexistencia del elemento de la afectación que nos conduciría a negar la calificación de subvención. La subvención está afectada al funcionamiento del partido político aunque consideramos que la LOFPP debería contener una regulación más precisa de las actividades subvencionables. De otro lado, la subvención para atender gastos de seguridad no plantea ningún género de dudas en cuanto a su calificación como auténtica subvención.

La regulación de estas subvenciones adolece de una cierta dispersión y de falta de sistematicidad. La LOFPP no determina de forma expresa el órgano concedente de ambas subvenciones aunque de dicha cuestión sí se ocupan los Reales Decretos que regulan la tramitación de las mismas. Estas normas reglamentarias nos permiten concluir que el órgano concedente es la Dirección General de Política Interior.

La LOFPP establece que pueden ser beneficiarios de estas subvenciones los partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores, siempre que obtengan representación en el Congreso de los Diputados. En relación con la subvención para gastos de funcionamien-

to, nos genera serias dudas que las agrupaciones de electores puedan ser beneficiarias de la misma, principalmente porque consideramos que por su propia naturaleza no tienen unos gastos de funcionamiento. Las agrupaciones de electores carecen de una organización de carácter estable y permanente, y por lo tanto, consideramos que difícilmente van a generarse aquellos gastos de funcionamiento a cuya satisfacción va dirigida la subvención.

Respecto de los requisitos que deben reunir los partidos políticos para ostentar la condición de beneficiarios, la LOFPP tampoco recoge una regulación completa, al exigir únicamente la obtención de un escaño en el Congreso de los Diputados. En este sentido, el Reglamento de la Ley General de Subvenciones añade como requisito para ser beneficiario que los partidos políticos se hallen al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y de la Seguridad Social. Aún así, consideramos insuficientes esta regulación por lo que hemos propuesto el establecimiento de dos ulteriores requisitos. El primero de ellos sería hallarse al corriente de pago de las obligaciones por reintegro. El segundo requisito tendría como finalidad evitar que reciban estas subvenciones aquellos partidos políticos que lleven a cabo actuaciones contrarias a los derechos y libertades, enaltezcan o inciten la realización de hechos delictivos o tengan entre sus dirigentes a personas condenadas por delitos de terrorismo, contra la Administración de Justicia y contra la Hacienda Pública o la Seguridad Social.

En relación con las obligaciones de los partidos políticos como beneficiarios de las subvenciones, la LOFPP establece la obligación de presentar las cuentas anuales correspondientes a cada ejercicio económico.

El Real Decreto que regula la tramitación de la subvención por gastos de seguridad sí contiene una regulación más amplia de las obligaciones, fundamentalmente tendentes a justificar la debida aplicación de la subvención. Sin embargo, el Real Decreto que regula la tramitación de la subvención para atender los gastos de funcionamiento ordinario no impone ninguna obligación. Resulta difícil establecer una serie de obligaciones concretas a los partidos políticos en lo que se refiere esta subvención para gastos de funcionamiento, fundamentalmente por la falta de un contenido concreto de las actividades que se subvencionan. Ello nos lleva a concluir que la LOFPP debería regular de manera más precisa y determinada las actividades que son objeto de subvención, como ocurre en el caso de las subvenciones de seguridad.

Respecto del procedimiento de concesión, la LOFPP sí contiene una regulación completa del mismo. Sin embargo, ponemos de manifiesto una serie de problemas que observamos. El criterio utilizado por la LOFPP perjudica a los partidos minoritarios y respecto de la subvención para gastos de seguridad adolece de falta de coherencia en cuanto no se atiende a ninguna circunstancia que valore el grado de necesidad de seguridad para la determinación de la subven-

ción. Es decir, ambas subvenciones aunque con finalidades distintas siguen el mismo sistema de cuantificación de las subvenciones: el criterio mixto de votos-escaños.

La actividad de control de estas subvenciones corresponde al Tribunal de Cuentas. No obstante, la actividad de inspección desplegada por el Tribunal de Cuentas tiene un carácter muy restringido en cuanto únicamente se limita a comprobar que los partidos políticos cumplen con las normas establecidas en la LOFPP. Es decir, no entra a valorar si los gastos en que han incurrido los partidos políticos son susceptibles de considerarse incluidos dentro de las actividades subvencionables. Esto es, los Informes del Tribunal de Cuentas tienen la única virtualidad de dar a conocer los estados contables de las formaciones políticas.

Finalmente, el reintegro de estas subvenciones también plantea algunos problemas. Respecto de la subvención por gastos de funcionamiento no se establece el reintegro, debido principalmente a la falta de obligaciones específicas de los beneficiarios. En relación con las subvenciones por gastos de seguridad, sí se establece la posibilidad de reintegro pero sin especificar las causas del mismo, por lo que podría aplicarse analógicamente lo dispuesto en la LGS.

## Índice bibliográfico

ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1990.

-“Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos”, *La financiación de los partidos políticos, Cuadernos y Debates*, núm.47, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pp. 13-36.

-*Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2011.

BLANCO VALDÉS, Roberto, “Consideraciones sobre la necesaria reforma del sistema español de financiación de los partidos políticos”, *La financiación de los partidos políticos, Cuadernos y Debates*, núm.47, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pp. 37-52.

-“La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: régimen jurídico y propuestas de reforma”, *Revista de estudios políticos*, núm. 87, 1995, pp. 163-197.

BUENO ARMIJO, Antonio, *El reintegro de subvenciones de la Unión Europea: especial referencia a las ayudas de la política agraria común*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2011.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

CANO BUESO, Juan, “El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario”, *Revista de estudios políticos*, núm. 40, 1984, pp. 85-100.

- “Grupos parlamentarios y representación política”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm.10, 2001, pp. 51-66.

CARBAJOSA PÉREZ, Borja, “Transparencia y financiación de los partidos políticos”, *Revista española de control externo*, núm. 42, 2012, pp. 199-223.

CARRERAS SERRA, Francesc, “Los partidos políticos en nuestra democracia”, *Revista española de derecho constitucional*, núm.70, 2004, pp. 91-126.

CID VILLAGRASA, Blanca, “Naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios: el grupo parlamentario como titular de derechos y obligaciones”, *Asamblea: revista parlamentaria de Madrid*, núm.1 extra 2007, pp. 179-204.

CUÑADO AUSÍN, Gregorio, “La fiscalización de los partidos políticos: una síntesis de las actuaciones practicadas por el Tribunal de Cuentas”, *Revista española de control externo*, núm. 9, 2001, pp. 151-172.



DEL BARCO FERNÁNDEZ-MOLINA, Jesús, “Del ámbito de aplicación de la ley”, *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, (Jesús DEL BARCO, Antonio PANIZO GARCÍA, et alii), Lex Nova, Valladolid, 2004, pp. 36-72.

DEL CASTILLO VERA, Pilar, “La financiación pública de los partidos en España”, *Revista de derecho político*, núm. 22, 1986, pp. 149-174.

DELGADO REBOLLO, Lucrecio, *Partidos Políticos y Democracia*, Dykinson, Madrid, 2007.

DÍAZ LEMA, José Manuel, “Concepto de subvención y ámbito de aplicación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre”, *Justicia administrativa: revista de derecho administrativo*, núm. 27, 2005, pp. 5-34.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán “El concepto de subvención y los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la Ley”, *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, (coord. Germán FERNÁNDEZ FARRERES), Civitas, Navarra, 2005, pp. 29-63.

FERNÁNDEZ VIVAS, Yolanda, *Igualdad y partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2004.

FERREIRO BAAMONDE, Xulio, *El procedimiento de disolución de partidos políticos*, Iustel, Madrid, 2008.

FORSTHOFF, Ernst, *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de derecho administrativo*, Thomson-Civitas, Madrid, 2008.

GARCÍA PELAYO, Manuel, *El Estado de Partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986.

GARCÍA ROCA, Javier, *Cargos públicos representativos: un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Navarra, 1998.

JIMÉNEZ CAMPO, Javier, “Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos”, *Revista de derecho político*, núm. 26, 1988, pp. 9-26.

KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Labor, Barcelona, 1977.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando, “Ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones”, *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

MARTÍNEZ LOPEZ-MUÑIZ en “El beneficiario de subvenciones”, *Comentario a la Ley General de Subvenciones* (coord. Germán Fernández Farreres) Thomson-Civitas, Navarra, 2005, pp. 156-223.

MARTÍNEZ SOSPREDA, Manuel, *Introducción a los partidos políticos*, Ariel, Barcelona, 1996.

PAJARES MONTOLÍO, Emilio, “El Tribunal de Cuentas y los límites del control de la financiación de los partidos políticos”, *Derecho constitucional para el siglo XXI*, Tomo II, (coord. José TEROL BECERRA, Manuel MEDINA GUERRERO, et alii) Aranzadi, Navarra, 2006, pp. 2733-2749.

PASCUAL GARCÍA, José, *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999.

-*Las subvenciones públicas. Legislación comentada, formularios y procedimientos*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2007.

PENDÁS GARCÍA, Benigno, GARCÍA ESCUDERO, Pilar, “Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos”, *Revista de administración pública*, número 115, Madrid, 1988, pp. 371-390.

PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de derecho constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2007.

PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de derecho político*, Civitas, Madrid, 1984.

PRESNO LINERA, Miguel Ángel, *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000.

REBOLLO PUIG, Manuel, “El reintegro de subvenciones”, *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, (coord. Germán FERNÁNDEZ FARRERES), Civitas, Navarra, 2005, pp. 407-527.

SAINZ ARNAIZ, Alejandro, *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2011

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, “Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas”, *Revista española de derecho político*, núm. 9, 1981, pp. 8-20.

SANZ PÉREZ, Ángel Luis, “La Junta de Portavoces como órgano parlamentario”, *Asamblea: revista parlamentaria de Madrid*, núm. 19, 2008, pp. 271-298.

SESMA SÁNCHEZ, Begoña “Disposiciones generales de la Ley General de Subvenciones y de su reglamento”, *Régimen jurídico-financiero de las subvenciones públicas*, (coord. Luis Alfonso MARTÍNEZ GINER, Amparo NAVARRO FAURE), Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 19-117.

-“El concepto de subvención y ayuda pública. Alcance de la noción de fomento y promoción”, *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas*, (coord. Mario GARCÉS SANAGUSTÍN, Alberto PALOMAR OLMEDA), Aranzadi, Navarra, 2011, pp. 245-264.

## Índice de resoluciones judiciales y administrativas

### IX. Tribunal Constitucional.

STC 3/1981, de 2 de febrero, (Ponente: Ángel LATORRE SEGURA).

STC 5/1983, de 4 de febrero, (Ponente: Rafael GÓMEZ-FERRER).

STC 10/1983, de 21 de febrero, (Ponente: Francisco RUBIO LLORENTE).

STC 16/1983, de 10 de marzo, (Ponente: Jerónimo AROZAMENA SIERRA).

STC 122/1983, de 16 de diciembre, (Ponente: Ángel LATORRE SEGURA).

STC 67/1985, de 24 de mayo, (Ponente: Rafael GÓMEZ-FERRER).

STC 75/1985, de 21 de junio, (Ponente: Ángel ESCUDERO DEL CORRAL).

STC 85/1986, de 25 de junio, (Ponente: Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO).

STC 32/1985 de 6 de marzo, (Ponente: Francisco RUBIO LLORENTE).

STC 118/1988, de 20 de Junio, (Ponente: Francisco RUBIO LLORENTE).

STC 197/1988, de 24 de octubre, (Ponente: Eugenio DÍAZ EIMIL).

STC 26/1990, de 19 de febrero, (Ponente: Luis LÓPEZ GUERRA).

STC 36/1990, de 1 de marzo, (Ponente: Vicente GIMENO SENDRA).

STC 76/1990, de 26 de abril, (Ponente: Jesús LEGUINA VILLA).

STC 119/1990, de 21 de junio, (Ponente: Francisco RUBIO LLORENTE).

STC 214/1990, de 20 de diciembre, (Ponente: Carlos DE LA VEGA BENAYAS).

STC 81/1991, de 22 de abril, (Ponente: Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO).

STC 167/1991, de 19 de julio, (Ponente: Francisco TOMÁS Y VALIENTE).

STC 93/1998, de 4 de mayo, (Ponente: Fernando GARCÍA-MON).

STC 64/2002, de 11 de marzo, (Ponente: Tomás VIVES ANTÓN).

STC 48/2003, de 12 de marzo, Ponente: Manuel JIMÉNEZ DE PARGA CABRERA).

STC 6/2004, de 16 de enero, (Ponente: Pablo Manuel CACHÓN VILLAR).

## X. Tribunal Supremo.

STS de 27 de noviembre de 1985, Sala 3ª (Ponente: Julián GARCÍA ESTARTÚS).

ATS de 18 de febrero de 1987, (Ponente: Antonio BRUGUERA MANTÉ).

STS de 23 de octubre de 1990, Sala 3ª, recurso de apelación núm. 822/1988 (Ponente: José María SÁNCHEZ-ANDRADE).

STS de 19 de febrero de 1996, Sala 3ª, Sección 6ª, recurso de apelación núm. 2010/1992 (Ponente: José Manuel SIEIRA MÍGUEZ).

STS de 1 de Marzo de 1997, Sala 3ª, Sección 6ª, recurso de apelación núm. 642/1992 (Ponente: Jesús Ernesto PECES MORATE).

STS de 13 de abril de 1998, Sala 3ª, Sección 3ª, recurso de contencioso-administrativo núm. 304/1995 (Ponente: Fernando LEDESMA BARTRET).

STS de 14 de octubre de 1998, Sala 3ª, Sección 2ª, recurso de apelación núm. 2534/1992, (Ponente: Emilio PUJALTE CLARIANA)

STS de 10 de octubre de 2000, Sala 3ª, Sección 6ª, recurso de casación núm. 3657/1999 (Ponente: Pedro Antonio MATEOS GARCÍA).

STS 6 de noviembre de 2001, Sala 3ª, Sección 3ª, recurso contencioso-administrativo núm. 1465/2000 (Ponente: Manuel CAMPOS BORDONA).

STS 6 de noviembre de 2001 Sala 3ª, Sección 3ª, recurso contencioso-administrativo núm. 1248/2000 (Ponente: Segundo MENÉNDEZ PÉREZ).

STS de 24 de mayo de 2012, Sala 3ª, Sección 3, recurso de casación núm. 1690/2011 (Ponente: Isabel PERELLÓ DOMÉNECH).

STS de 8 de junio de 2005, Sala 3ª, recurso de casación núm. 1880/2002 (Ponente: Manuel CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA).

STS de 2 de octubre de 2006, Sala 3ª, Sección 7ª, recurso contencioso-administrativo núm. 89/2004 (Ponente: Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA).

STS 26 de junio de 2007, Sala 3ª, Sección 4ª, recurso de casación núm. 10411/2004 (Ponente: Santiago MARTÍNEZ-VARES GARCÍA).

## XI. Tribunales Superiores de Justicia.

STSJ de Madrid de 25 de marzo de 2003, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, recurso contencioso-administrativo núm. 248/ 2002 (Ponente: Jesús CUDERO BLÁS).

STSJ de Canarias de 23 de abril de 2009, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, recurso contencioso-administrativo núm. 78/2007 (Ponente: María Pilar ALONSO SOTORRIO).

## XII. Audiencia Provincial.

SAP Sevilla de 4 de julio de 2003, Sección 5ª, recurso de apelación núm. 759/2001(Ponente: Conrado GALLARDO CORREA).

## XIII. Junta Electoral Central.

Acuerdo de la Junta Electoral Central de 28 de marzo de 1983.

Acuerdo de la Junta Electoral Central de 26 de noviembre de 1990.

Acuerdo de la Junta Electoral Central de 29 de abril de 1994

Acuerdo de la Junta Electoral Central de 26 de mayo de 1994

Acuerdo de la Junta Electoral Central de 13 de marzo de 1997.

Acuerdo de la Junta Electoral Central de 20 de abril de 1999.

Acuerdo de la Junta Electoral Central de 14 de septiembre de 1995.

Acuerdo de la Junta Electoral Central de 12 de marzo de 2003

Acuerdo de la Junta Electoral Central de 23 de abril de 2007.

Acuerdo de la Junta Electoral Central de 8 de marzo de 2012.

#### XIV. Tribunal de Cuentas.

Informe del Tribunal de Cuentas de fiscalización de las contabilidades de las elecciones del Parlamento Europeo celebradas el día 15 de junio de 1989.

Informe del Tribunal de Cuentas de fiscalización de la contabilidad de las elecciones locales de 27 de mayo de 2007.

Informe del Tribunal de Cuentas de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las donaciones percibidas por las fundaciones dependientes orgánicamente, ejercicio 2007.

Informe del Tribunal de Cuentas de fiscalización de las contabilidades electorales a Cortes Generales de 9 de marzo de 2008.

Informe del Tribunal de Cuentas de fiscalización de la contabilidad de las elecciones locales del 22 de mayo de 2011.

#### XV. Consejo de Estado.

Dictamen del Consejo de Estado de 21 de enero 1993 (número de expediente 1768/1992).

Dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2003 (número de expediente 1756/2003).