

Régimen jurídico de la financiación de los Grupos Parlamentarios. Las subvenciones, la cesión de locales y de medios materiales

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA FINANCIERA Y LA FINANCIACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.—III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA FINANCIACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.—IV. LAS SUBVENCIONES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.—4.1. Régimen jurídico aplicable a las subvenciones a los Grupos Parlamentarios.—4.2. Régimen jurídico aplicable a las subvenciones del Grupo Parlamentario Mixto.—4.3. La obligación de los Grupos Parlamentarios de llevar una contabilidad específica de las subvenciones: su regulación jurídica.—4.4. El control de las subvenciones a los Grupos Parlamentarios por los órganos de la Cámara: su regulación jurídica.—V. LA CESIÓN DE LOCALES Y MEDIOS MATERIALES A LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.—5.1. Regulación jurídica en los Reglamentos parlamentarios sobre la cesión de locales y medios materiales a los Grupos Parlamentarios.—5.2. Normas sobre la cesión de locales y medios materiales a los Grupos Parlamentarios.

I. INTRODUCCIÓN

Los Grupos Parlamentarios son entidades colectivas, surgidas a partir de las fuerzas electorales, especialmente de los partidos políticos, que se constituyen por el libre concurso de voluntades de sus integrantes y siempre que reúnan una serie de condiciones establecidas en el ordenamiento parlamentario de cada país. Una vez constituido el Grupo se conforma como un ente separado y recibe, a través de las normas de la Cámara un estatus que le permite realizar esenciales tareas para el desarrollo de la actividad del Parlamento.

La relativa novedad de los Grupos Parlamentarios provoca que sean escasas las referencias constitucionales a su estatuto, siendo una institución cuya regulación encaja más propiamente y se encuentra con asiduidad en las nor-

★ Letrada del Parlamento de La Rioja.

mas internas de las Cámaras. Esto mismo ocurre respecto a la financiación de los Grupos Parlamentarios, así como con las subvenciones, locales y medios materiales con los que cuentan para la realización de sus actividades, y todo ello, a pesar de la centralidad que ocupan en el desarrollo de la actividad de los Parlamentos y en el desarrollo de la vida política.

La financiación de los Grupos Parlamentarios no está exenta de problemas, sobre todo, en lo que se refiere a las subvenciones. No podemos olvidar que a pesar que las subvenciones de los Grupos Parlamentarios tienen la condición de fondos públicos, la asignación de los mismos corresponde a los distintos Parlamentos, en ejercicio de su autonomía financiera. También corresponde a los Parlamentos determinar la asignación de locales y de los medios materiales suficientes o adecuados que corresponden a los Grupos Parlamentarios para el ejercicio de las actividades parlamentarias.

Para elaborar el tema objeto de estudio se han tomado como fuentes documentales la Constitución Española de 1978, los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, y los Proyectos de Reforma de Estatuto en la publicación del *Boletín Oficial de las Cortes Generales*; los Reglamentos Parlamentarios y el Informe de fiscalización sobre la contabilidad de los Partidos Políticos del Ejercicio de 2003 del Tribunal de Cuentas. Respecto a la normativa propia de cada Parlamento con respecto a esta materia, ha sido consultada la Base de Datos APCA (Actividad parlamentaria de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía) del Senado, accesible a través de Internet, siendo muy pocas las normas publicadas respecto a la materia objeto de estudio.

El primer problema que se plantea en torno a la financiación de los Grupos Parlamentarios es la falta de publicaciones oficiales en que de forma precisa se pueda analizar cuáles son las asignaciones que cada Parlamento pone a disposición de los mismos. Pero, sin duda, es en el ámbito de los Parlamentos autonómicos donde existe una mayor opacidad al respecto, puesta de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en su último Informe del Año 2003, como tendremos ocasión de analizar más adelante.

A ello debe añadirse que los Reglamentos parlamentarios disponen, con relación a las subvenciones, que los Grupos Parlamentarios deberán llevar contabilidad separada de las mismas y que dicha contabilidad se pondrá a disposición de la Mesa de la Cámara. De este modo, el mismo órgano encargado de determinar cómo se realiza el reparto de las subvenciones y qué cantidades se atribuyen, es también el llamado a «controlar».

Asimismo, mientras que en el ámbito de las Cortes Generales tanto el Congreso de los Diputados como el Senado han optado por hacer público el régimen económico de los Diputados y Senadores y las subvenciones a recibir por los Grupos Parlamentarios, son pocos los Parlamentos autonómicos que hacen público a través de sus publicaciones oficiales, cuáles son las subvenciones con las que cuentan los Grupos Parlamentarios.

No obstante, con el presente estudio intentaremos acercarnos a la actual financiación de los Grupos Parlamentarios analizando la normativa, tanto general como la interna de los Parlamentos.

II. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA FINANCIERA Y LA FINANCIACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

La autonomía parlamentaria constituye el fundamento del Derecho Parlamentario en su concepción primigenia y tiene como fin proteger al Parlamento frente a las posibles injerencias de los demás poderes públicos, especialmente del Poder Ejecutivo; en otras palabras, se configura como una técnica para garantizar la libertad del Parlamento, de sus órganos y de sus miembros, frente a los demás poderes públicos.

El fundamento de la autonomía financiera de las Cámaras ha de verse, en rigor, en el mismo principio de separación de poderes que sustenta la autonomía parlamentaria con carácter general. Plasmada en los Reglamentos parlamentarios con mayor frecuencia que en los textos constitucionales, la finalidad que persigue este principio de autonomía financiera es lograr que las Cámaras puedan desarrollar sus funciones sin encontrarse mediatizadas por la carencia de recursos, o por la dependencia de otros órganos para obtenerlos. Una subordinación en este aspecto al Gobierno y a la Administración, teóricamente controlados por las Cámaras, haría peligrar la independencia de ese control. De ahí la veracidad de la afirmación de que la soberanía del Parlamento se mide por su autonomía financiera, y que el examen de ésta se reduzca a una serie de técnicas o de instituciones que permiten reafirmarla frente al Ejecutivo en aquellos aspectos que constituyen su contenido material: elaboración, aprobación, ejecución y control de su presupuesto.

El reconocimiento de la autonomía financiera del Parlamento se encuentra generalizado en los Estados miembros de la Unión Europea, hallándose frecuentemente proclamado en los Reglamentos internos o, incluso, en leyes especiales dictadas al efecto, como, por ejemplo, en el Reino Unido con la Ley de 1978 sobre administración de la Cámara de los Comunes, que modificó sustancialmente la tradicional dependencia económica de esa Cámara respecto del Ejecutivo. No es común en este mismo ámbito, la afirmación de dicha facultad en los textos constitucionales; por ello, son singulares las prescripciones contenidas en el artículo 72.1 de la Constitución Española de 1978, en cuya virtud tanto el Congreso de los Diputados como el Senado, aprueban autónomamente sus presupuestos. Y, siguiendo este mismo modelo, los Estatutos de las Comunidades Autónomas también han optado por incluir en sus textos esta misma referencia a la autonomía financiera de los Parlamentos.

Ahora bien, si se exceptúan algunos ingresos peculiares, como, por ejemplo, las enajenaciones patrimoniales menores, los Parlamentos no obtienen directamente recursos económicos derivados de su actividad, dependiendo básicamente su financiación de las transferencias que se efectúan desde los Presupuestos Generales del Estado con cargo a los ingresos comunes que éste percibe. Ello no obstante, a las Asambleas Legislativas sí les corresponde, por lo general, establecer la dotación económica global que les ha de ser transferida para afrontar sus propios gastos durante el ejercicio económico presu-

puestario, así como la forma de distribución de la misma. Por lo tanto, aunque las Cámaras se encuentren condicionadas por el origen de sus ingresos, derivados de transferencias estatales, determinan libremente las cantidades totales de éstas y su destino específico. Así pues, la autonomía financiera de los Parlamentos se ejerce, principalmente, a través de la elaboración y aprobación de sus respectivos presupuestos y de la ejecución de los mismos. Por ese motivo, el procedimiento de elaboración y aprobación de los presupuestos parlamentarios se desarrolla íntegramente en el seno de la Cámara correspondiente, aunque el órgano encargado de ejercer la función varía de un Parlamento a otro en el marco del Derecho comparado. Lo más usual es que el presupuesto de la Cámara sea aprobado por el Pleno, correspondiendo la propuesta inicial a los servicios administrativos como ocurre en la Dieta Federal Alemana; o por los Cuestores en el caso del Parlamento francés, o incluso por el Presidente en el caso de la Cámara de los Diputados de Grecia. Seguidamente, el proyecto es estudiado por la Mesa en el caso del Parlamento italiano o por un órgano específico, como la Comisión de Cuentas en la Cámara de Diputados de Grecia para, finalmente, ser sometido a la aprobación.

En otros casos, el presupuesto es aprobado directamente por órganos específicos de las Cámaras sin elevarse formalmente al Pleno, como ocurre, por ejemplo, en el Parlamento de Dinamarca, que se aprueba por la Comisión de Reglamento a propuesta de la Mesa, o en el Senado de España por la Comisión de Gobierno Interior hasta la reforma de 1994. En fin, no faltan ejemplos de aprobación directa del presupuesto por los órganos rectores de la Cámara, como en el caso del Congreso de los Diputados en España, en que dicha competencia se ejerce directamente por la Mesa.

Aunque el procedimiento de elaboración y aprobación de los presupuestos parlamentarios se desarrolle íntegramente en el seno de la Cámara respectiva, toda vez que dichas dotaciones presupuestarias se insertan posteriormente en el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, la verdadera autonomía financiera de las Cámaras vendrá dada por la eventual posibilidad o imposibilidad de que, desde el propio Gobierno y con ocasión de su tramitación, pueden llegar a alterarse los créditos presupuestarios inicialmente aprobados por el Parlamento. En este sentido, la autonomía financiera se caracteriza por la ausencia total de interferencia gubernamental en el procedimiento de elaboración y aprobación de los presupuestos parlamentarios y el intervencionismo máximo de dicho Ejecutivo en tal proceso.

En el Derecho comparado se distinguen distintos modelos: así, en los casos de Austria o Suiza, se asimila el presupuesto parlamentario al de un Departamento ministerial, con lo cual se debilita el principio de autonomía, aunque la práctica sea que el Gobierno no introduce modificaciones. En Alemania, el Gobierno puede enmendar el presupuesto que le remite la Cámara que a su vez acepta o no las enmiendas, y en Francia interviene un órgano ajeno, el Tribunal de Cuentas, para formar una Comisión Mixta con los Cuestores de ambas Asambleas, para el estudio conjunto del presupuesto elaborado por ellos. La mayor independencia se alcanza en países como Italia o en Grecia y en los casos del Congreso y del Senado españoles, pues son las Cámaras las que

elaboran y aprueban por sí mismas el presupuesto, determinando la cifra total de los créditos presupuestarios e inscribiendo éstos en los Presupuestos Generales del Estado a los únicos efectos de dotarles de fuerza legal vinculante, sin intervención decisoria alguna del Gobierno, que se limita así a registrar formalmente la decisión parlamentaria en el correspondiente proyecto de ley.

Por lo que se refiere al *Sistema Parlamentario Español*, su reconocimiento como una de las vertientes de la autonomía reconocida a las Cámaras se encuentra contenida en el artículo 72.1 de la Constitución Española que dice: «Las Cámaras (...) aprueban autónomamente sus presupuestos...». Dicha autonomía se reconoce, por tanto, a cada una de las Cámaras. Ahora bien, dentro de las dos Cámaras, conviene recordar que la competencia para la elaboración, aprobación, gestión y liquidación del presupuesto de las Cámaras corresponde a las respectivas Mesas, como señalan los artículos 31.1.2.º del Reglamento del Congreso de los Diputados y 35, *in fine*, del Reglamento del Senado. Asimismo, corresponde a las propias Cámaras el control de la ejecución del presupuesto.

Por su parte, los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, también recogen este principio de autonomía financiera: Estatuto de la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobado en referéndum, el día 18 de febrero de 2007¹, artículo 102.1; Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón², artículo 34; Estatuto de Autonomía de Canarias³, artículo 19.2; Estatuto de Autonomía de Cantabria, artículo 12.2; Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha⁴, artículo 27.1 y 2; Propuesta de Reforma del Estatuto de Castilla y León⁵, artículo 23.4; Estatuto de Autonomía de Cataluña⁶, artículo 58.1 y 2; Estatuto de Autonomía de Extremadura⁷, artículo 20.3; Estatuto de Autonomía de la Comunidad Foral de Navarra, artículo 16.1; Estatuto de Galicia, artículo 12.2; Estatuto de La Rioja, artículo 18.3; Estatuto del Principado de Asturias, artículo 28.1; Estatuto del País Vasco, artículo 27.1; Estatuto de la Región de Murcia, artículo 27.1 y Estatuto de la Comunidad Valenciana⁸, artículo 21.1. No hay referencia

¹ Decreto del Presidente 2/2007, de 16 de enero, por el que se somete a referéndum el Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía (BOJA, núm. 12, de 17 de enero de 2007). Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE, núm. 68, de 20 de marzo de 2007).

² Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE, núm. 97, de 23 de abril de 2007).

³ Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 22 de septiembre de 2006, Serie B, núm. 261-1.

⁴ Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 9 de febrero de 2007, Serie B, núm. 276-1.

⁵ Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 15 de diciembre de 2006, Serie B, núm. 268-1.

⁶ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE, núm. 172, de 20 de julio de 2006).

⁷ El Estatuto de Autonomía de Extremadura, en su artículo 20.3, dice: «La Mesa, que se compone del Presidente y de los Vicepresidentes y Secretarios de la Cámara, en el número que establezca el Reglamento, es el órgano de gobierno interior de la misma, ejerce las potestades administrativas para el funcionamiento de la misma y elabora y ejecuta su Presupuesto de acuerdo con la ley».

⁸ Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE, núm. 86, de 11 de abril de 2006). El artículo 21.1 dice: «... Les Corts son inviolables y gozan de autonomía».

alguna a la autonomía financiera de la Cámara en los Estatutos de Autonomía de las Illes Balears⁹, y en el Estatuto de Autonomía de Madrid. Aunque la falta de una norma expresa que se refiera a la mencionada autonomía financiera, no supone, en ningún caso, que el Parlamento de las Illes Balears o la Asamblea de Madrid, no cuenten con ella.

Ahora bien, la autonomía financiera de los Parlamentos se refiere a los gastos¹⁰, ya que los ingresos no los recibe directamente, salvo en una cantidad inapreciable, sino a través de las transferencias de recursos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, en cada caso concreto, y cuyos fondos se libran por el Ministerio o Consejería competente por razón de la materia, en el caso de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Es, respecto a los gastos, cuando se ejercita de forma plena la autonomía de las Cámaras, ya que corresponde a las mismas determinar el destino de sus recursos de forma global y la distribución de los mismos. Y es aquí donde cobra un especial relieve la financiación de los Grupos Parlamentarios a través de las subvenciones que reciben de las propias Cámaras. Además, en virtud de ese mismo principio de autonomía que corresponde a las Asambleas Legislativas, les corresponde también determinar los mecanismos de control de las subvenciones que otorgan a los Grupos Parlamentarios. De ahí, que los Reglamentos parlamentarios exijan a los Grupos Parlamentarios que lleven una contabilidad separada de las subvenciones recibidas. Ahora bien, no existe norma que obligue a realizar dicho control. Corresponde a la propia Cámara, en virtud del principio de autonomía realizar el mismo o no. Dicha opacidad, parece responder al principio de autonomía que tiene cada Grupo Parlamentario a la hora de destinar las subvenciones recibidas por la Cámara para la realización de sus actividades. Son dichos Grupos quienes deben determinar el destino de los fondos recibidos y, todo ello, a pesar de que las subvenciones, como tendremos ocasión de analizar, forman parte de lo que la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos, denomina «*recursos económicos de los partidos políticos*», cuya fiscalización externa corresponde al Tribunal de Cuentas.

El problema estriba en que, a pesar de que los Reglamentos parlamentarios exigen que los Grupos Parlamentarios lleven una contabilidad específica de las subvenciones, en la mayoría de los casos no se determinan las características que ha de revestir dicha contabilidad. En lo concerniente a dicha obligación exigible a los Grupos Parlamentarios, tampoco existe norma expresa en la mayoría de los Reglamentos parlamentarios del deber que tiene la Mesa de la Cámara de exigir y controlar las subvenciones de los Grupos Parlamentarios.

⁹ Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE, núm. 52, de 1 de marzo de 2007). Corrección de errores de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE, núm. 77, de 30 de marzo de 2007).

¹⁰ S. Montejo Velilla, «El régimen económico del Parlamento desde el punto de vista de la autonomía financiera», en A. Garrorena Morales (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990.

El Consejo de Estado tuvo ocasión de manifestarse sobre esta cuestión con referencia a *«la acomodación a derecho de las propuestas formuladas por el Interventor de las Cortes de Castilla-La Mancha, en relación ejecución Presupuestos»*¹¹. La consulta al Consejo de Estado fue elevada por el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha, en relación con el Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha, adoptado en sesión celebrada el día 22 de diciembre de 1992, por el que se acordaba: *«1.º Suspender el acuerdo de la Mesa de 18 de febrero de 1992 y el abono de cantidades a los tres Grupos Parlamentarios hasta que, previo informe del Consejo de Estado sobre el informe de Intervención, se adopte un nuevo Acuerdo...»*. La cuestión se suscitó a partir de los informes emitidos por el Interventor y el Letrado Mayor, tras el examen de la específica contabilidad que deben llevar los Grupos Parlamentarios en relación con las subvenciones que perciben de la Mesa de la Cámara. El Consejo de Estado en sus Consideraciones dice: *«IV. (...) No determina el precepto las características que ha de revestir la contabilidad exigible a los Grupos Parlamentarios con relación a las subvenciones recibidas de las Cortes, pero no hay duda de que dicha contabilidad, en cuanto tal, habrá de ser imagen fiel de la aplicación dada a las subvenciones por los Grupos en las actividades que les son propias. De otro lado, está claro en el precepto transcrito que su llevanza constituye obligación de parte de los Grupos Parlamentarios, así como deber de exigencia y control de parte de la Mesa de la Cámara...»*.

De ello se deduce, frente a la obligación de los Grupos Parlamentarios de llevar una contabilidad específica de las subvenciones que reciben, la correlativa de la Mesa de la Cámara de exigir su control. Corresponde a la Mesa de la Cámara establecer los mecanismos específicos de control de dicha contabilidad, en ejercicio de su autonomía financiera.

III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA FINANCIACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

No hay norma expresa que se refiera a la financiación de los Grupos Parlamentarios. Son los Reglamentos parlamentarios los que contienen normas referidas a las subvenciones que reciben los Grupos Parlamentarios para la realización de las actividades que le son propias. No obstante, dichas subvenciones concedidas a los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales o de los Parlamentos Autónomos son, a su vez una de las fuentes de financiación de los partidos políticos, como dice la Ley de Financiación de Partidos Políticos. En efecto, la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, de Financiación de Partidos Políticos, en el artículo 2.1.b) dice: *«b) Las subvenciones estatales 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 y las subven-*

¹¹ Dictámenes del Consejo de Estado, número de expediente 1768/1992 (Junta de Castilla-La Mancha), Asunto: Expte. s/la acomodación a derecho de las propuestas formuladas por el Interventor de las Cortes de Castilla-La Mancha, en relación ejecución de Presupuestos, de 21 de enero de 1993. Recogido de la Base de Datos correspondiente en Internet (www.boe.es).

ciones a los Grupos Parlamentarios de las Asambleas Autonómicas, según establezca su propia normativa».

De este precepto se deduce que es la normativa parlamentaria y, en particular, los Reglamentos de las Cámaras, los que deben regular la materia referida a la financiación de los Grupos Parlamentarios. No obstante, dichos Reglamentos, como tendremos ocasión de analizar a continuación, sólo se refieren a las subvenciones de los Grupos Parlamentarios.

Sin embargo, llama la atención que en este precepto exista una cierta identificación entre Grupo Parlamentario y partido político. Lo que sí supone este precepto, como dice M. A. Mirón Ortega¹², es un reconocimiento legal a la capacidad de los Parlamentos para conceder estas ayudas a los Grupos Parlamentarios. En efecto, existe un reconocimiento legal a favor de los Parlamentos; no obstante, las referencias que encontramos respecto a la financiación de los Grupos Parlamentarios conciernen a las subvenciones que se conceden a los Grupos.

Ahora bien, aunque las subvenciones que reciben del Parlamento son, en principio, la fuente de financiación de los Grupos Parlamentarios, el Tribunal de Cuentas en su *Informe de fiscalización sobre la contabilidad de los Partidos Políticos (Ejercicio 2003)*, no sólo se refiere a las subvenciones, y a este respecto dice:

«En cuanto a las Asambleas legislativas, hay que destacar la concesión de asignaciones extraordinarias que viene otorgando el Parlamento de Cataluña por cuantías crecientes. En el ejercicio 2003, la asignación extraordinaria concedida a los Grupos Parlamentarios con representación en dicha Cámara se ha incrementado en un 33 por 100, alcanzando la cifra de 6.010.121 euros. Al igual que para los ejercicios anteriores, se ha solicitado información al Parlamento de Cataluña y al Gobierno de la Generalidad de Cataluña sobre el fundamento, finalidad y tratamiento presupuestario dado a las aportaciones extraordinarias otorgadas en este ejercicio, y que alguna formación política ha registrado como subvenciones para funcionamiento ordinario.

Por lo que se refiere a la respuesta del Parlamento de Cataluña, al igual que en ejercicios anteriores, se ha puesto en conocimiento de este Tribunal que dichas asignaciones son consecuencia de las transferencias de crédito del presupuesto de la Generalidad al presupuesto del Parlamento, acordadas por el Gobierno de la Generalidad, y que una vez incorporadas al presupuesto y recibidas en la tesorería del Parlamento fueron transferidas a los Grupos Parlamentarios de forma inmediata.

Respecto al Gobierno de la Generalidad, se ha recibido escrito del Departament de Governació i Administracions Públiques en el que se significa que la cantidad transferida tiene su origen en la aprobación en la Ley de Presupuestos del año 2003 de la Generalidad de Catalunya de una partida nominativa a nombre del Parlamento de Catalunya, con destino a los Grupos Parlamentarios. Del análisis de la documentación presupuestaria remitida se observa que la partida transferida figura imputada al capítulo de transferencias de la Sección 32 “Despenses diversos departaments” en concepto de “Aportació al Parlament”, sin que quede determinado que su destino sea subvencionar a los partidos políticos

¹² M. A. Mirón Ortega, «Subvenciones y contabilidad de los Grupos Parlamentarios», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10 extraordinario, 2001, pp. 189-204.

sus gastos de funcionamiento ordinario, como se ha constatado en la fiscalización de la contabilidad de determinados partidos políticos.

Con independencia de la adecuación de estas transferencias de crédito en relación con las competencias atribuidas en la normativa presupuestaria autonómica y los requisitos contemplados en la misma, es preciso destacar la singularidad de esta operación de financiación del Parlamento de Cataluña procedente de Secciones presupuestarias del Gobierno de la Generalidad, dadas las prerrogativas de autonomía reglamentaria, organizativa y presupuestaria que garantizan la independencia de aquél, sin que de la documentación remitida se deduzca los motivos que la justifican ni el fundamento jurídico que la ampara. Por otra parte, la aplicación de esta financiación para funcionamiento ordinario, como se ha podido constatar en alguna formación política, no se ajusta a lo previsto en el citado artículo 2 de la Ley Orgánica 3/1987, en cuanto a las fuentes de recursos públicos para su actividad ordinaria. Ha de destacarse el carácter extraordinario que, por alguna circunstancia, pudiera haber impulsado esta singular financiación del Parlamento, no puede presentarse como causa justificativa ya que este mismo procedimiento ha sido aplicado en sucesivos ejercicios».

Creo que es importante el juicio que emite el Tribunal de Cuentas respecto a la financiación de las formaciones políticas, puesto que se pone de manifiesto cómo la financiación de los Grupos Parlamentarios y la de los partidos políticos están íntimamente imbricadas y, además, que el principio de autonomía parlamentaria dificulta su delimitación. Y este juicio que realiza el Tribunal de Cuentas es necesario tenerlo en cuenta antes de analizar las subvenciones de los Grupos Parlamentarios.

IV. LAS SUBVENCIONES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

El artículo 2.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, dice:

«1. Se entiende por subvención, a los efectos de esta Ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta Ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

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

Y, en su artículo 4 dice: «Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley: (...) 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 establezca su propia normativa».

Las subvenciones que reciben los Grupos Parlamentarios las podríamos definir como: «*la disposición dineraria, de carácter gratuito, a favor de los Grupos Parlamentarios, para el cumplimiento de las funciones que les atribuyen los Reglamentos de las Cámaras».* En efecto, los Parlamentos entregan con cargo a sus presupuestos unos fondos públicos, consistentes en disposiciones dinerarias y sin contraprestación alguna para los Grupos Parlamentarios. Pero, además, dicha entrega está sujeta al cumplimiento de los fines o tareas¹³ que atribuyen los Reglamentos parlamentarios a los Grupos Parlamentarios.

4.1. Régimen jurídico aplicable a las subvenciones a los Grupos Parlamentarios

El artículo 28.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados señala lo siguiente:

«1. El Congreso pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios, locales y medios materiales suficientes y les asignará, con cargo a su Presupuesto una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la Mesa de la Cámara dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria».

En aplicación de dicha norma, la Cámara ha fijado las subvenciones para los Grupos Parlamentarios durante el ejercicio 2007¹⁴:

<i>Grupo Parlamentario</i>	<i>Número Diputados</i>	<i>Subvención</i>	<i>Ratio por Diputado</i>
G. Socialista	164	3.525.834,60	21.498,99
G. Popular	148	3.214.809,96	21.721,69
G. Catalán (CiU)	10	532.222,44	53.222,24
Ezquierda Republicana (ERC)	8	493.344,36	61.668,05
Vasco (EAJ-PNV)	7	473.905,32	67.700,76
Coalición Canaria-Nueva Canarias	3	396.149,16	132.049,72
Mixto	5	435.027,24	87.005,45

¹³ El Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre la *finalidad de las subvenciones* que reciben los Grupos Parlamentarios, en la STC 214/1990, de 20 de diciembre de 1990 (RTC 1990/214), con relación al recurso de amparo que interpuso un Diputado de la Asamblea de Madrid. El Tribunal Constitucional, en su fundamento jurídico séptimo dice: «*En efecto, 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».*

¹⁴ Datos obtenidos en: www.congreso.es/Diputados/regimen_economico_Diputados.pdf

Por su parte, el artículo 34 del Reglamento del Senado dispone que:

«El Senado facilitará a los Grupos Parlamentarios una subvención cuya cuantía se fijará en función del número de sus componentes y, además, un complemento fijo igual para todos».

En aplicación de dicha norma, el Senado ha fijado las subvenciones para los Grupos Parlamentarios durante el ejercicio 2007¹⁵ (que pueden sufrir alguna variación, si se producen cambios en la composición de los mismos):

Grupo Parlamentario	Número Senadores	Subvención	Ratio por Senador
Popular	125	2.804.430,36	22.435,44
Socialista	97	2.213.345,88	22.818,00
Entesa Catalana de Progrés	16	500.401,88	31.275,12
Senadores Nacionalistas Vascos	7	323.299,48	46.272,81
Catalán en el Senado de CiU	6	304.299,48	50.716,58
Senadores de Coalición Canaria	4	265.079,16	66.269,79
Mixto	4	265.079,16	66.269,79

Tanto el Congreso de los Diputados como el Senado, han optado por publicar en sus páginas «web»¹⁶ a través de Internet, el «régimen económico y ayudas», de los Diputados y Senadores, respectivamente. No obstante, el tratamiento que ambas Cámaras realizan de las subvenciones a percibir por los Grupos Parlamentarios es distinto:

- En el caso del *Congreso de los Diputados* se prevén dos tipos de subvenciones: Una *subvención fija* que es idéntica para todos los Grupos Parlamentarios y otra *subvención variable* en función del número de Diputados.
- Por su parte, el *Senado* prevé un único tipo de *subvención variable* en función del número de componentes, y un *complemento fijo* igual para todos los Grupos Parlamentarios¹⁷.

Por su parte, los Parlamentos Autónomos, contemplan la obligación de dotar a los Grupos Parlamentarios de una subvención fija idéntica para todos,

¹⁵ Datos obtenidos en: www.senado.es/legis8/Senadores/regimen_economico.pdf.

¹⁶ Respectivamente, www.congreso.es y www.senado.es.

¹⁷ Acuerdo de la Mesa de la Cámara, en su reunión de 19 de septiembre de 2006, por la que se crea, a partir del 1 de enero de 2007, una subvención finalista para el asesoramiento de los Grupos Parlamentarios sobre la base de una cifra fija para cada Grupo Parlamentario y otra variable en función del número de Senadores que integra cada uno de ellos.

y otra variable en función del número de componentes que integran cada Grupo.

No obstante, los Reglamentos parlamentarios regulan esta cuestión de forma distinta. Así, el Reglamento del Parlamento de Andalucía en su artículo 25.1¹⁸ no distingue entre tipos de subvenciones; sólo respecto al Grupo Parlamentario Mixto en el apartado segundo del mismo artículo dice que la subvención se fijará atendiendo al número de miembros que lo compongan. El Reglamento de las Cortes de Aragón en su artículo 26.2¹⁹ se refiere a una subvención fija y otra variable, disponiendo en su apartado tercero con relación al Grupo Parlamentario Mixto que la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá disponer que la subvención fija sea proporcional al número de Diputados que lo integren. El Reglamento del Parlamento de Canarias, en su artículo 25.1²⁰ se refiere a una subvención fija e idéntica para todos los Grupos y una variable en función del número de Diputados. El Reglamento del Parlamento de Cantabria, en su artículo 27.2²¹ se refiere a una subvención fija idéntica para todos los Grupos y otra variable en función del número de Diputados.

El Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, es el que tiene una regulación más completa. En el artículo 29²² del Reglamento, no sólo

¹⁸ Reglamento del Parlamento de Andalucía, artículo 25.1: «1. El Parlamento pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios locales y medios materiales suficientes y les asignará, con cargo a su presupuesto, las subvenciones necesarias para cubrir sus gastos de funcionamiento. Las cuantías se fijarán por la Comisión de Gobierno Interior y Derechos Humanos, a propuesta de la Mesa de la Cámara y oídos los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria».

¹⁹ Reglamento de las Cortes de Aragón, artículo 26.2: «2. Asimismo, y con cargo al Presupuesto de las Cortes, asignará a los Grupos Parlamentarios, con carácter anual, una subvención fija, idéntica para todos, y otra variable, que fijará y, en su caso, revisará en función del número de Diputados».

²⁰ Reglamento del Parlamento de Canarias, artículo 25.1: «1. El Parlamento pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios locales y medios materiales suficientes, y les concederá, con cargo a su presupuesto:

a) Una subvención económica suficiente, distribuida entre aquéllos de manera proporcional, y destinada específicamente a la contratación de personal adscrito a los Grupos Parlamentarios, sin que esta última circunstancia pueda, en ningún caso, generar una vinculación laboral de dicho personal con el Parlamento.

b) Una subvención fija, idéntica para todos los Grupos Parlamentarios, y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos.

Las cuantías de ambos tipos de subvenciones se fijarán por la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria».

²¹ Reforma del Reglamento del Parlamento de Cantabria, aprobada por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada el 26 de marzo de 2007 (BOPCA, núm. 580, de 2 de mayo de 2007. Corrección de errores en BOPCA, núm. 581, de 4 de mayo de 2007. Dice el artículo 27.2: «Con cargo a su Presupuesto, el Parlamento asignará a los Grupos Parlamentarios una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados y Diputadas de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria».

²² Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, artículo 29: «1. Las Cortes facilitarán a los Grupos Parlamentarios los locales adecuados para el cumplimiento de sus funciones y una subvención para gastos de personal en la cuantía que la Mesa, oída la Junta de Portavoces, señale anualmente.

2. A cada Grupo Parlamentario le corresponderá anualmente, con cargo al presupuesto de las Cortes, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados que lo integre. Las cuantías serán establecidas cada año por la Mesa, oída la Junta de Portavoces.

3. Los Grupos Parlamentarios llevarán una contabilidad específica de todas las subvenciones a que se refiere el presente artículo. La contabilidad se ajustará a lo dispuesto por la Mesa de las Cortes.

4. Para tener derecho a las subvenciones reguladas en el apartado 2 del presente artículo, será condición indispensable el cumplimiento de los requisitos siguientes:

se hace referencia a las subvenciones que reciben los Grupos, que será una fija, idéntica para todos, y otra variable, en función del número de Diputados, sino que se añaden en el propio precepto, las condiciones que deben cumplir los Grupos Parlamentarios para recibir las mismas. Así, el artículo 29 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, en su apartado 4 respecto a los requisitos básicos para tener derecho a las subvenciones dice:

«4. Para tener derecho a las subvenciones reguladas en el apartado 2 del presente artículo, será condición indispensable el cumplimiento de los requisitos siguientes:

a) Presentar ante la Mesa de las Cortes la contabilidad específica señalada, correspondiente al último ejercicio, acompañando los documentos originales que justifiquen todos los asientos contables. La documentación, una vez compulsada por los Servicios de la Cámara, será devuelta a los Grupos respectivos.

b) Encontrarse al corriente de pago de las obligaciones con la Hacienda Pública y la Seguridad Social».

El Reglamento de las Cortes de Castilla y León, en su artículo 24.1 y 2²³, se refiere a una subvención fija idéntica para todos los Grupos, que podrá ser proporcional en el caso del Grupo Parlamentario Mixto cuando no alcance el número mínimo de cinco miembros, y de una subvención variable en función del número de Procuradores. El Reglamento del Parlamento de Cataluña, se refiere a una subvención fija y otra variable en el

a) Presentar ante la Mesa de las Cortes la contabilidad específica señalada, correspondiente al último ejercicio, acompañando los documentos originales que justifiquen todos los asientos contables. La documentación, una vez compulsada por los Servicios de la Cámara, será devuelta a los Grupos respectivos.

b) Encontrarse al corriente de pago de las obligaciones con la Hacienda Pública y la Seguridad Social.

5. Las subvenciones del apartado 2 no se harán efectivas en los siguientes casos:

a) Cuando la contabilidad a que hace referencia el apartado 4.a) del presente artículo sea insuficiente, o la justificación documental no sea adecuada a la naturaleza del gasto.

b) Cuando no se facilitara la información complementaria que la Mesa hubiera requerido.

c) Cuando existan cantidades pendientes de reintegro a las Cortes de Castilla-La Mancha por parte del Grupo Parlamentario que pretende recibir la subvención.

6. 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.

7. Los Grupos Parlamentarios requerirán de los partidos políticos a los que se encuentren vinculados la justificación documental del destino dado a los fondos que aquéllos, en su caso, le hubieren transferido. Tales documentos se integrarán en los justificantes que deban acompañar a la contabilidad específica a presentar ante la Mesa de las Cortes.

8. La obligación de presentar la contabilidad específica a que se refiere el presente artículo no podrá ser sustituida por el cumplimiento de cualesquiera otros deberes contables que el ordenamiento jurídico vigente imponga a los Grupos Parlamentarios, partidos políticos o coaliciones electorales».

²³ Reglamento de las Cortes de Castilla y León, artículo 24.1 y 2: *«1. Las Cortes pondrán a disposición de los Grupos Parlamentarios locales y medios materiales suficientes y les asignarán, con cargo a su presupuesto, una subvención fija idéntica para todos, sin perjuicio de lo establecido en el apartado siguiente, y otra variable en función del número de Procuradores de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la Mesa de las Cortes dentro de los límites de la consignación presupuestaria.*

2. Cuando el Grupo Mixto no alcance el número mínimo de cinco Procuradores su subvención fija será proporcional a su importancia numérica, según acuerdo de la Mesa».

artículo 25.1²⁴, teniendo en cuenta la importancia numérica de los Grupos y el importe global del presupuesto del Parlamento. El Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en el artículo 24.1²⁵, también se refiere a una subvención fija y otra variable en función del número de Diputados. El Reglamento del Parlamento de Galicia en el artículo 27.1²⁶, hace referencia a una subvención fija e idéntica para todos los Grupos y otra variable. El Reglamento del Parlamento de las Illes Balears en su artículo 27.1²⁷, hace referencia a dos tipos de subvenciones una fija e idéntica para todos los Grupos y una variable en función del número de componentes, salvo en el caso del Grupo Mixto en que se aplicará un criterio proporcional para la asignación de dichas subvenciones.

El Reglamento del Parlamento de La Rioja en su artículo 25.1²⁸, se refiere a una subvención fija por cada Grupo y otra variable en función del número de Diputados. Ahora bien, la *Resolución de la Presidencia sobre funcionamiento del Grupo Mixto*²⁹, de 11 de mayo de 2001, dispone respecto a los derechos económicos del citado Grupo que, al estar constituido por dos Diputados, la *subvención fija* será de las dos terceras partes y la *subvención variable* será idéntica para cada uno de los Diputados. Llama la atención que, mediante dicha Resolución se ha optado por el establecimiento de una subvención fija proporcional y por una subvención variable idéntica, siendo *a priori* un argumento *a contrario* respecto a lo que dispone el Reglamento de la Cámara. A las subvenciones al Grupo Parlamentario Mixto nos volveremos a referir más adelante.

El Reglamento de la Asamblea de Madrid, en su artículo 46.1³⁰, hace referencia a una subvención fija e idéntica para todos los Grupos y una de

²⁴ Reglamento del Parlamento de Cataluña, artículo 25.1: «... Asimismo, debe asignarles, a cargo de su presupuesto, una subvención fija y otra variable, que deben ser determinadas por la Mesa ampliada, teniendo en cuenta la importancia numérica de cada uno de ellos y el importe global del presupuesto».

²⁵ Reglamento de la Asamblea de Extremadura, artículo 24.1: «1. La Asamblea pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios, locales y medios materiales suficientes, asignándoles, con cargo a su Presupuesto, una subvención fija, idéntica para todos, suficiente para cubrir las necesidades mínimas de funcionamiento, y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria».

²⁶ Reglamento del Parlamento de Galicia, artículo 27.1: «1. El Parlamento pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios locales y medios materiales suficientes y les asignará, con cargo a su Presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la Mesa de la Cámara dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria».

²⁷ Reglamento del Parlamento de las Illes Balears, artículo 27.1: «1. El Parlamento pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios locales y medios materiales suficientes, y les asignará, con cargo a su presupuesto, una subvención fija, idéntica para todos, y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos, salvo que existan Diputados que formen el Grupo Mixto, en cuyo caso la asignación fija será proporcional, por cuartas partes, al número de sus miembros, siempre que sea inferior a cuatro. Las cuantías se fijarán por la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria».

²⁸ Reglamento del Parlamento de La Rioja, artículo 25.1: «1. El Parlamento pondrá a disposición de los Grupos medios materiales suficientes y les asignará una subvención fija por cada Grupo y otra variable en función del número de Diputados del mismo, cuya cuantía determinará la Mesa, oída la Junta de Portavoces, dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria».

²⁹ Resolución de la Presidencia sobre funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto (BOPR, Serie A, núm. 102, de 14 de mayo de 2001), *vid.* apartado 7.1 y 2.

³⁰ Reglamento de la Asamblea de Madrid, artículo 46.2: «2. Asimismo, la Asamblea asignará a los Grupos Parlamentarios, a cargo del Presupuesto de la Cámara, una subvención fija, idéntica para todos, y otra variable,

carácter variable. El Reglamento del Parlamento de Navarra, en su artículo 35.1³¹, hace referencia a las subvenciones que serán una fija para todos los Grupos y otra variable en proporción al número de parlamentarios. A excepción de lo que ocurre al respecto en el resto de Parlamentos Autónomos, el Parlamento de Navarra publica anualmente las *Asignaciones económicas de los Parlamentarios Forales y Grupos Parlamentarios* en el *Boletín Oficial del Parlamento de Navarra*³². El Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias en su artículo 34.1³³ no diferencia entre subvención fija y variable, sino que hace referencia a la asignación de una subvención a los Grupos Parlamentarios, atendiendo eso sí, a su composición e importancia numérica. El Reglamento del Parlamento Vasco en su artículo 21.1³⁴, hace referencia a una subvención teniendo en cuenta la importancia numérica de los Grupos y un complemento fijo para todos Grupos Parlamentarios. La dicción de este precepto es parecida a la regulación jurídica de las subvenciones a los Grupos Parlamentarios del Reglamento del Senado, que se refiere a una subvención variable y un complemento fijo para todos los Grupos³⁵. El Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia en su artículo 38.1³⁶, hace referencia a una única subvención, sin que se establezca, ningún tipo de criterio para su asignación. Por último, el Reglamento de las Cortes Valencianas (aprobado en el Pleno de las Cortes, en sesión celebrada el día 18 de diciembre de 2006,

en función del número de Diputados de cada uno de ellos. La Mesa fijará cada año la cuantía y modalidades de las subvenciones de los Grupos Parlamentarios, dentro de las correspondientes consignaciones presupuestarias».

³¹ Reglamento del Parlamento de Navarra, artículo 35.1 y 3: «1. El Parlamento, a fin de que los Grupos Parlamentarios puedan desarrollar sus funciones, pondrá a su disposición locales y medios suficientes y les asignará, con cargo a su Presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en proporción al número de Parlamentarios de cada uno de ellos. (...)»

3. La Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, determinará la cuantía, modalidad y requisitos para la percepción de las referidas asignaciones entre los que deberá figurar el deber de asistencia a que se refiere el artículo 29.4 del presente Reglamento».

³² *Asignaciones económicas de los Parlamentarios Forales y Grupos Parlamentarios para el ejercicio económico de 2007* (BO del Parlamento de Navarra, VI Legislatura, núm. 4, de 2 de febrero de 2007). Respecto a las asignaciones a Grupos Parlamentarios se dispone:

- a) Subvención fija: 7.524,00 euros/mes/Grupo.
- b) Subvención variable: Resultado de la suma que corresponda por los siguientes conceptos:
 - Gastos de funcionamiento: 1.359,00 euros/mes/Parlamentario.
 - Gastos de organización: 1.039,00 euros/mes/Parlamentario.
 - Gastos de personal y actividad: 3.880,00 euros/mes/por cada cinco Parlamentarios del Grupo o fracción.

³³ Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, artículo 34.1: «1. El Parlamento dispondrá a disposición de los Grupos locales y medios suficientes y les asignará una subvención, que determinará la Mesa, oída la Junta de Portavoces, teniendo en cuenta su composición e importancia numérica y dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria».

³⁴ Reglamento del Parlamento Vasco, artículo 21.1: «1. El Parlamento facilitará a los Grupos Parlamentarios locales y medios materiales suficientes y les asignará, con cargo a su presupuesto, una subvención cuya cuantía se fijará teniendo en cuenta la importancia numérica de los Grupos, y, además un complemento fijo igual para todos los Grupos Parlamentarios».

³⁵ Vid. artículo 34 del Reglamento del Senado.

³⁶ Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, artículo 38.1: «1. La Asamblea facilitará a los Grupos Parlamentarios locales y medios suficientes y les asignará, con cargo a su presupuesto, una subvención cuya cuantía y modalidad se fijarán por la Mesa, conforme a los criterios establecidos por una norma específica dictada por el Presidente de la Cámara, tras oír a la Junta de Portavoces. Esa norma será revisable en cada nuevo ejercicio siempre que así lo solicite un Grupo Parlamentario».

BOCI, núm. 248, de 29 de diciembre de 2006) hace referencia en el artículo 28.1³⁷ a una subvención de carácter fija, e idéntica para todos los Grupos, y otra variable en función del número de Diputados. Asimismo, se prevé, con relación al Grupo Mixto, que la subvención fija podrá ser proporcional al número de Diputados que lo integren.

4.2. Régimen jurídico aplicable a las subvenciones del Grupo Parlamentario Mixto

Los Parlamentos autonómicos suelen contar, en materia de subvenciones, con una regulación jurídica específica respecto a las asignaciones que a estos efectos percibe el Grupo Parlamentario Mixto. Se trata, en la mayoría de los casos de introducir un criterio de proporcionalidad a la subvención que reciben.

Respecto a la graduación de dichas subvenciones el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la cuestión, en el recurso de amparo presentado por un Diputado de la Asamblea de Madrid. A este respecto, el Alto Tribunal³⁸ considera 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»*. Sin embargo, respecto al recurso de amparo presentado por los Diputados integrantes del Grupo Parlamentario Mixto de la Asamblea Regional de Cantabria, contra la Resolución de la Cámara por la que se suspendía la subvención fija que venían recibiendo, el Tribunal Constitucional³⁹ concede el amparo y considera que *«dichas razones no justifican, pues, el hecho de que al Grupo Mixto se le haya dejado de aplicar (aunque fuese transitoriamente) la norma establecida de modo general para todos los Grupos Parlamentarios sin fundamento razonable, vulnerando así claramente sus derechos a un trato igual y al desempeño de sus funciones institucionales en plano de igualdad, pues si la subvención se otorga a cada Grupo para facilitar las funciones institucionales de la Cámara, al ser éste privado de ella hubo de cumplirlas en condiciones desfavorables respecto de los demás»*.

³⁷ Reglamento de las Cortes Valencianas, artículo 28.1: *«1. Les Corts, por acuerdo de la Mesa y la Junta de Síndics, pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios los espacios físicos y medios humanos y materiales suficientes para que puedan cumplir su función parlamentaria, y se les asignará, con cargo a los presupuestos, una subvención fija, idéntica para todos, suficiente para cubrir las necesidades de funcionamiento, y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la Mesa de la Cámara, oída la Comisión de Gobierno Interior, dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria...»*.

³⁸ STC 214/1990, de 20 de diciembre, FJ 7.

³⁹ STC 15/1992, de 10 de febrero, FJ 5. En esta Sentencia el Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico quinto vuelve a recordar la **finalidad de las subvenciones parlamentarias**, a las que ya se refiriera en la STC 214/1990, de 20 de diciembre, y dice: *«no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo legal, han de integrarse de los recursos económicos necesarios»*.

Esta previsión de introducir un sistema proporcional en la subvención que recibe el Grupo Parlamentario Mixto, ha sido autorizada, en los términos expuestos por el Tribunal Constitucional y recogida en los Reglamentos de las distintas Cámaras Legislativas. Se trata de atribuir a los Grupos Parlamentarios, una subvención fija y otra variable en función del número de miembros del Grupo. Respecto a la subvención fija, y que en principio, tiene carácter igualitario para todos los Grupos, el Tribunal Constitucional, tras la STC 214/1990, ha autorizado que se pueda establecer un criterio de proporcionalidad respecto al Grupo Parlamentario Mixto. P. Cortés Bureta⁴⁰, pone de manifiesto el carácter contradictorio de dicho argumento, pues algo fijo no puede ser proporcional en principio.

Los Reglamentos de las distintas Cámaras Legislativas se refieren a estos dos tipos de subvenciones: una fija y una proporcional, o a subvenciones sin especificar su tipología. Lo que sí contienen todos los Reglamentos parlamentarios son disposiciones referidas al Grupo Parlamentario Mixto y a las subvenciones a recibir⁴¹.

No obstante, algunos Reglamentos han optado por introducir dicho carácter proporcional respecto a la subvención fija a percibir por el Grupo Parlamentario Mixto. Así lo recogen los artículos 26.3 del Reglamento de las Cortes de Aragón (subvención fija proporcional al número de Diputados que lo integren); 24.2 de las Cortes de Castilla y León (subvención fija proporcional atendiendo a su importancia numérica, cuando no alcance el número mínimo de cinco Procuradores); 21.3 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura (con carácter general, los derechos económicos del Grupo Mixto serán proporcionales a su importancia numérica, cuando no se alcance el número de Diputados mínimo exigido); 27.1 del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears (la asignación fija tendrá carácter proporcional, por cuartas partes al número de miembros, siempre que sea inferior a cuatro); el Reglamento del Parlamento de La Rioja nada dice al respecto; no obstante, la *Resolución de la Presidencia sobre funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto* (BOPR, Serie A, núm. 102, de 14 de mayo de 2001), en su apartado 7.1, que dice «Derechos económicos», dispone que el Grupo Mixto percibirá una subvención fija que será de las dos terceras partes al resto de los

⁴⁰ P. Cortés Bureta, «El carácter proporcional de la subvención fija del Grupo Mixto: comentario a la STC 214/1990, de 20 de diciembre», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 13, 2002, pp. 209-215.

⁴¹ Reglamento del Congreso de los Diputados, artículo 28.1; Reglamento del Senado, artículo 34; Reglamento del Parlamento de Andalucía, artículo 25. 1 y 2; Reglamento de las Cortes de Aragón, artículo 26. 2 y 3; Reglamento del Parlamento de Canarias, artículo 25.1; Reglamento del Parlamento de Cantabria, artículo 27.3; Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, artículo 29.2; Reglamento de las Cortes de Castilla y León, artículo 24.1 y 2; Reglamento del Parlamento de Cataluña, artículo 25.1; Reglamento de la Asamblea de Extremadura, artículo 24.1; Reglamento del Parlamento de Galicia, artículo 27.1; Reglamento de las Illes Balears, artículo 27.1; Reglamento del Parlamento de La Rioja, artículo 25.1; Reglamento de la Asamblea de Madrid, artículo 46.2; Reglamento del Parlamento de Navarra, artículo 35.1 y 2; Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, artículos 34.1 y 35; Reglamento del Parlamento Vasco, artículo 21; Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, artículo 38.1, 2 y 3; Reglamento de las Cortes Valencianas, artículo 28.1 y 2.

Grupos que cuentan con el número mínimo de miembros⁴², si bien, como señala el apartado 7.4, no será aplicable la reducción personal hasta que no finalice la tramitación de dos de los Proyectos que se estaban tramitando a la entrada en vigor del Reglamento (Proyectos de Ley de Turismo de La Rioja y del Consejo Consultivo); 35.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra (prevé que las subvenciones de los Parlamentarios Forales que se incorporen al Grupo Mixto durante la Legislatura, una vez constituidos los Grupos, alcanzará única y exclusivamente la parte variable y no la fija); 35.2 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias (la asignación de las subvenciones será en proporción a su importancia numérica, de no alcanzar el mínimo exigido para formar Grupo); 38.2 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia (la asignación de la subvención será proporcional al número de Diputados que formen el Grupo Mixto, si se constituye con posterioridad a la constitución de la Asamblea), y 28.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas (la subvención fija podrá ser proporcional al número de miembros que lo integren).

La aplicación de un criterio de proporcionalidad a la subvención fija que se le asigna al Grupo Parlamentario Mixto, recogida en la normativa parlamentaria, no plantea dudas; ahora bien, la inexistencia de normas al respecto introduce un factor de inseguridad jurídica en los actores parlamentarios.

⁴² La *Resolución de la Presidencia sobre funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto*, podría llevar a dos interpretaciones contradictorias: O bien, se aplica un carácter proporcional a la subvención fija al Grupo Parlamentario Mixto; o bien, sólo será aplicable dicho carácter proporcional cuando el Grupo Parlamentario Mixto no alcance el número mínimo de Diputados que se exige en el artículo 22.1 para constituir Grupo Parlamentario Mixto (un mínimo de tres Diputados). Siendo esta última interpretación la que parece más adecuada. No obstante, llama la atención que la *justificación* de dicha Resolución se fundamenta, en la reforma del Reglamento del Parlamento de La Rioja que modificó el número de Diputados necesarios para formar Grupo Parlamentario. Ello conllevó, ya iniciada la legislatura, la disolución del Grupo Parlamentario Riojano. Esta situación llevó a la presentación de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, hoy, pendiente de resolución, de los dos Diputados que pertenecían al Grupo Parlamentario Riojano, y que hoy forman el Grupo Parlamentario Mixto. Así dice: «Tras la aprobación por el Pleno de fecha 10 de abril de 2001 del nuevo Reglamento del Parlamento y una vez éste en vigor, la Mesa de la Cámara, en reunión de fecha 19 del mismo mes y año, de conformidad con lo establecido en el artículo 22.1 de dicha norma, declaró disuelto el Grupo Parlamentario del Partido Riojano, concediendo un plazo de ocho días a los Diputados que hasta entonces lo integraban con la posibilidad de asociarse a alguno de los Grupos Parlamentarios que integraban la Cámara. Finalizado dicho plazo sin formalizarse la citada asociación, la Mesa de la Cámara, en reunión celebrada el día 2 de los corrientes, acordó la incorporación al Grupo Parlamentario Mixto de los Diputados que con anterioridad integraban aquel Grupo Parlamentario. En consecuencia, resulta necesario regular el Grupo Parlamentario Mixto y las repercusiones de su existencia en la vida de la Cámara, por lo cual esta Presidencia, en ejercicio de las funciones que le atribuye el artículo 29.2 del vigente Reglamento, previo el parecer de la Mesa y la Junta de Portavoces expresado en su reunión de fecha 9 de mayo de 2001, adopta la siguiente Resolución sobre funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto...».

4.3. La obligación de los Grupos Parlamentarios de llevar una contabilidad específica de las subvenciones: su regulación jurídica

Los Reglamentos de las Asambleas Legislativas, en líneas generales, hacen referencia a la obligación de los Grupos Parlamentarios de llevar una contabilidad específica de las subvenciones fijas y variables recibidas. Dicha contabilidad específica habrá de ponerse a disposición de la Mesa siempre que ésta lo solicite.

La inmensa mayoría de los Reglamentos se refieren a la *obligación de llevar una contabilidad específica*, aunque no se recoge en el caso del Senado. La diferencia fundamental entre dichas disposiciones normativas, la encontramos en la menor o mayor intensidad de dicha obligación. El Reglamento del Senado y del Parlamento de Navarra no hacen referencia alguna a dicha obligación con relación a la contabilidad que deben llevar los Grupos. Sí la recogen, con carácter general, los artículos 25.2 del Parlamento de Canarias; 27.4 del Reglamento del Parlamento de Cantabria; 24.3 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León; 25.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; 24.2 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; 27.2 del Reglamento del Parlamento de Galicia; 27.2 del Parlamento de las Illes Balears; 25.2 del Reglamento del Parlamento de La Rioja; 46.3 del Reglamento de la Asamblea de Madrid; 34.2 del Reglamento de la Asamblea General de la Junta del Principado de Asturias; 21.2 del Reglamento del Parlamento Vasco, y 38.4 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia.

Sólo en algunos Reglamentos parlamentarios encontramos una regulación más específica en la materia:

El **Parlamento de Andalucía**, en el artículo 25.3 y 4⁴³ de su Reglamento, dispone la obligación de los Grupos de poner a disposición de la Mesa, cuando ésta lo requiera y, en todo caso anualmente antes del 1 de agosto, dicha contabilidad para su publicación en el *BOPA (Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía)*⁴⁴. Esto mismo se prevé, respecto a las cantidades que se abonen a los Parlamentarios que también serán objeto de publicación, y que deberá comunicarse anualmente a la Mesa, antes del 1 de febrero del año siguiente.

⁴³ Con anterioridad a la concreción en el Reglamento del Parlamento de Andalucía, del principio de publicidad, la Resolución de la Presidencia de 25 de mayo de 1993 (*BOPA*, núm. 280, de 18 de junio de 1993), ya disponía la publicidad de las indemnizaciones de los Ilustrísimos Señores Diputados y de las Subvenciones de los Grupos Parlamentarios. Pero será la Resolución de la Presidencia de 29 de junio de 1993, la que establecerá los criterios de presentación de la contabilidad específica, que incluye balance y cuenta de resultados.

⁴⁴ De conformidad con la el artículo 25.3 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, que establece la obligación de dar publicidad a la contabilidad específica de las subvenciones recibidas por los Grupos Parlamentarios, el *BOPA*, núm. 536, de 26 de octubre de 2006, publica la *Contabilidad específica de las subvenciones parlamentarias recibidas por los Grupos Parlamentarios durante el año 2005*.

Las **Cortes de Aragón**, en la *Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, de 6 de junio de 1984, sobre control de subvenciones a los Grupos Parlamentarios* (*Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, núm. 29, de 18 de junio de 1984), señala la obligación de los Grupos Parlamentarios de poner a disposición de la Mesa de las Cortes, antes del 30 de enero de cada año y sin necesidad de requerimiento, la contabilidad a fin de que pueda comprobarse la correcta utilización de las cantidades.

Las **Cortes de Castilla-La Mancha** en su Reglamento, cuentan con la regulación más exhaustiva en la materia. Así, se dispone que la contabilidad específica se ajustará a lo dispuesto por la Mesa, aunque el propio artículo 29 exige que vaya acompañada de los documentos originales que justifiquen los asientos contables y estar al corriente de pago de las obligaciones con la Hacienda Pública y la Seguridad Social. En todo caso, la falta de presentación de los documentos que acreditan el pago, o su presentación insuficiente o la justificación documental que no sea adecuada a la naturaleza del gasto, tendrá como consecuencia que las subvenciones no sean efectivas. Esto mismo ocurre cuando no se facilita la información complementaria que se hubiera requerido o cuando existen cantidades pendientes de reintegro.

La **Junta General del Principado de Asturias**, en el artículo 34.2 de su Reglamento, establece la obligación de los Grupos de poner a disposición de la Mesa la contabilidad específica de las subvenciones recibidas anualmente antes de que ésta rinda al Pleno el informe sobre el cumplimiento del presupuesto. Se trata, por tanto, del establecimiento de una concreción temporal respecto a la presentación de la contabilidad.

Al igual que en el caso anterior, las **Cortes Valencianas**, en el artículo 28.3 de su Reglamento establecen la obligación temporal de los Grupos Parlamentarios de poner a disposición de la Mesa la contabilidad específica de las subvenciones específicas, cuando sean requeridos, y al finalizar el período de sesiones.

4.4. El control de las subvenciones a los Grupos Parlamentarios por los órganos de la Cámara: su regulación jurídica

El mandato contenido en los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de llevar una contabilidad específica, y ponerla a disposición de los órganos de la Cámara, resulta ineficaz, si no se establece una obligación de control, por parte de la Cámara, de las subvenciones entregadas a los Grupos Parlamentarios. Como hemos visto anteriormente, algunos Reglamentos prevén la obligación de entregar la contabilidad en un plazo determinado. No obstante, no basta con el establecimiento de un plazo para la presentación de dicha contabilidad, sino que debería ser exigible a los órganos de la Cámara el establecimiento de los mecanismos de control oportunos para verificar que las subvenciones se encuentran justificadas documentalmente, y que han sido utilizadas para los fines que se han concedido.

A esta obligación de control de los órganos de la Cámara, se ha referido el Consejo de Estado ⁴⁵, con relación al Dictamen elaborado a instancia de las Cortes de Castilla-La Mancha, que en sus *Consideraciones* dice: «IV (...) De otro lado, está claro en el precepto transcrito que su llevanza constituye obligación de parte de los Grupos Parlamentarios, así como deber de exigencia y control de parte de la Mesa de la Cámara...». Respecto a cómo debe presentarse dicha contabilidad dice: «IV (...) No determina el precepto las características que ha de revestir la contabilidad exigible a los Grupos Parlamentarios con relación a las subvenciones recibidas de las Cortes, pero no hay duda de que dicha contabilidad, en cuanto tal, habrá de ser imagen fiel de la aplicación dada a las subvenciones por los Grupos en las actividades que les son propias. (...) Finalmente es de esencia 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...».

La exigencia de que los órganos de la Cámara realicen un auténtico control de las subvenciones a los Grupos, es también exigible dado el principio de autonomía presupuestaria que caracteriza a las Cámaras. Este principio de autonomía presupuestaria dificulta en ocasiones el propio control externo que realiza el Tribunal de Cuentas, como hemos tenido ocasión de analizar anteriormente en referencia al *Informe de fiscalización sobre la contabilidad de los Partidos Políticos (Ejercicio 2003)*, con relación al Parlamento de Cataluña. Esto dificulta también determinar si las propias subvenciones que reciben los Grupos sirven en ocasiones para financiar a los partidos políticos.

Respecto a esta última cuestión (traspaso de las subvenciones parlamentarias a los partidos políticos), el Tribunal de Cuentas en la *Moción relativa a la modificación de la normativa sobre fiscalización de los Partidos Políticos* ⁴⁶, aprobada en su sesión de 30 de octubre de 2001, y elevada a las Cortes Generales, con relación a la financiación de los Grupos Parlamentarios, manifiesta:

«El artículo dos de la Ley Orgánica 3/1987, al citar las subvenciones a los Grupos parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales y de las Asambleas Autonómicas, remite a su propia normativa para la cuantificación de la dotación presupuestaria y los criterios aplicables en su distribución. Debe señalarse, en primer lugar, que en la regulación vigente de la actividad económico-financiera de los partidos únicamente están obligados a rendir cuentas al Tribunal las formaciones políticas que reciben subvenciones públicas por tener representación parlamentaria en el Congreso de los Diputados, no contemplándose ningún procedimiento de fiscalización externa para los partidos políticos que percibieran subvenciones públicas por tener representación política únicamente en el Senado o en alguna de las Asambleas Legislativas autonómicas.»

⁴⁵ Dictámenes del Consejo de Estado, número de expediente 1768/1992 (Junta de Castilla-La Mancha), Asunto: Expte. s/la acomodación a derecho de las propuestas formuladas por el Interventor de las Cortes de Castilla-La Mancha, en relación ejecución de Presupuestos, de 21 de enero de 1993. Recogido de la Bases de Datos correspondiente en Internet (www.boe.es).

⁴⁶ Moción del Tribunal de Cuentas relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los Partidos Políticos (Suplemento del BOE, núm. 200, de 21 de agosto de 2002).

Por otra parte, cualesquiera que sean los criterios previstos en la normativa de los distintos Parlamentos, en el ejercicio de la función fiscalizadora el Tribunal de Cuentas ha venido observando el frecuente traspaso a la actividad ordinaria de las formaciones políticas de importes significativos de recursos provenientes de las subvenciones percibidas para el desarrollo de la actividad parlamentaria. Aun reconociendo que las subvenciones a los Grupos Parlamentarios están amparadas en su propio régimen normativo y que los traspasos pudieran responder, como contrapartida, a la asistencia técnica recibida de los servicios de la correspondiente formación política, se considera conveniente que cada subvención se aplique estrictamente a la finalidad para la que ha sido concedida y que su presupuestación responda a una evaluación de todos los costes de la actividad a subvencionar.

Por otra parte, se estima necesario que la normativa incluya, de forma expresa, dentro de las vías de financiación pública, los recursos percibidos por la representación de cada formación política en el Parlamento Europeo».

Sobre los problemas derivados del control de las subvenciones percibidas por los Grupos Parlamentarios, también tuvo ocasión de pronunciarse la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid⁴⁷, tras la consulta elevada por la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid. Se trataba de determinar los mecanismos de control del Grupo Parlamentario Mixto, que contaba con dos Diputados que no pertenecían a partido político, y, por tanto, no estaban sujetos a los mecanismos de control previstos para los partidos políticos. El Consejo de la Cámara de Cuentas, en su sesión de 28 de julio, emitió un Informe, conforme al cual, manifestaba que: «... con independencia de los mecanismos y procedimientos que el Reglamento de la Asamblea prevé en su artículo 46, que podría dar lugar a posteriores iniciativas fiscalizadoras por dicha Asamblea y, concretamente —a una fiscalización específica a petición de la Asamblea— corresponde, a la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, la fiscalización de las subvenciones percibidas por el Grupo Parlamentario Mixto, de conformidad con el artículo 5.a) de la Ley 11/1999, de 29 de abril, dentro de la fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Madrid». Para adoptar dicha decisión, la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, tiene presentes los sucesivos informes del Tribunal de Cuentas, así como la moción anteriormente citada por la que se pone de manifiesto que los partidos políticos, desde la eficacia del control, deben concebirse como «una única realidad económica», no quedando excluida del alcance fiscalizador ninguna actuación que pudieran realizar en materia económico-financiera.

A pesar de todo, la regulación jurídica sobre el control de las subvenciones de las Cámaras Legislativas es escasa, por ello nos limitaremos a señalar a aquellas que cuentan con normas para fiscalizar la contabilidad de los Grupos Parlamentarios.

⁴⁷ Informes sobre subvenciones y apoyos institucionales al Grupo Mixto de la Asamblea de Madrid. En, www.camaradecuentasmadrid.org/camaradecuentas/m_informe_asesoramiento.htm (Acuerdo de 28 de julio de 2003).

Las **Cortes de Aragón** han establecido un sistema de control sobre las subvenciones que se encuentra regulado en la *Resolución de Presidencia de las Cortes de Aragón, de 6 de junio de 1984*⁴⁸. Dicha Resolución dispone que corresponda a la Intervención de las Cortes de Aragón emitir el informe técnico sobre la documentación aportada. Dicho informe será posteriormente examinado, junto con la documentación presentada por los Grupos por los dos Secretarios de la Mesa que deberán presentar su informe antes del 1 de marzo, con la propuesta de resolución. En caso de que la Resolución de la Mesa fuere disconforme con el uso de alguna cantidad por un Grupo Parlamentario, se dará audiencia a la Junta de Portavoces, antes de adoptar una resolución definitiva. En el caso de que se considere algún gasto injustificado, se deberá restituir la cuantía.

Las **Cortes de Castilla-La Mancha**, disponen en su artículo 29, la obligación de los Grupos de presentar todos los documentos originales que justifiquen todos los asientos contables, así como encontrarse al corriente de pago con las obligaciones de la Hacienda Pública y la Seguridad Social. Asimismo, se exige que los Grupos Parlamentarios requieran a los partidos políticos a los que se encuentren vinculados, la justificación documental del destino de los fondos que aquéllos, en su caso, les hubieren transferido. Dicha documentación se integrará en los justificantes que deben acompañar los Grupos Parlamentarios a la contabilidad específica a presentar ante la Mesa de la Cámara. También prevé dicho precepto, que se perderá el derecho a las subvenciones, cuando los documentos que justifiquen los asientos contables sean insuficientes o la justificación no sea adecuada a la naturaleza del gasto; cuando no se facilite la información complementaria requerida por la Mesa y cuando existan cantidades pendientes de reintegro.

V. LA CESIÓN DE LOCALES Y MEDIOS MATERIALES A LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los Reglamentos de las Cámaras Legislativas disponen entre sus preceptos, que los Grupos Parlamentarios contarán con locales y medios materiales suficientes. Se trata, de disposiciones de carácter general cuyo desarrollo no suele ser objeto de publicidad, salvo en algunos casos.

Efectivamente, son pocos los Parlamentos Autónomos que dan publicidad al desarrollo de esta norma de carácter general. La mayoría de dichos Parlamentos sólo cuentan con meras declaraciones de carácter general, siendo escasos los que concretan dicha norma, y aún resulta más escasa la publicación de los Acuerdos de los órganos rectores de las Cámaras que concreten qué locales son cedidos a los Grupos Parlamentarios y qué debe entenderse por medios materiales suficientes. Consultada la Base de Datos APCA (Actividad parlamentaria de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatu-

⁴⁸ BOCA, núm. 29, de 18 de junio de 1984.

to de Autonomía) del Senado, accesible a través de Internet, son muy pocas las normas publicadas respecto a la materia. Por esta razón, nos limitaremos a analizar las previsiones reglamentarias y aquellos Acuerdos publicados que desarrollan el derecho de los Grupos Parlamentarios a contar con locales y medios materiales suficientes.

5.1. Regulación jurídica en los Reglamentos parlamentarios sobre la cesión de locales y medios materiales a los Grupos Parlamentarios

Dice el artículo 28.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados: «1. El Congreso pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios locales y medios materiales suficientes...». Así, se recoge también en los artículos 25.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; 26.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón; 25.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias; 27.1 del Reglamento del Parlamento de Cantabria; 29.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha; 24.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León; 25.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; 24.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; 27.1 del Reglamento del Parlamento de Galicia; 27.1 del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears; 25.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja; 46.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid; 35.1 del Reglamento del Parlamento de Navarra; 34.1 de la Junta General del Principado de Asturias; 21.1 del Reglamento del Parlamento Vasco; 38.1 del Reglamento de la Asamblea de la Región de Murcia, y 28.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

El Reglamento del Senado, no contiene ninguna norma similar, no obstante, respecto a la *cesión de locales*, dice el artículo 27.5: «5. Los distintos Grupos Parlamentarios constituidos en el Senado gozarán de total autonomía en cuanto a su organización interna. Podrán utilizar para sus reuniones las salas del Palacio del Senado que la Presidencia de éste asigne para su uso».

No obstante, algunos Reglamentos de las Cámaras Legislativas, cuentan con alguna norma más específica en la materia. El artículo 29.1 del Reglamento de las **Cortes de Castilla-La Mancha** señala que las Cortes facilitarán a los Grupos Parlamentarios los locales adecuados para el cumplimiento de sus funciones y, además, contarán con una subvención para gastos de personal. No se hace referencia a medios materiales, pero sí a recursos humanos. El artículo 25.1 del Reglamento del **Parlamento de Cataluña** se refiere a la puesta a disposición de los Grupos Parlamentarios de locales y medios materiales, así como de los recursos humanos necesarios para ejercer con eficacia y eficiencia sus funciones. Así, se prevé que el Parlamento podrá firmar acuerdos y convenios con otras Administraciones en materia de personal. Por su parte, el artículo 28.1 del Reglamento de las **Cortes Valencianas** ya no se refiere a cesión de locales, sino a la puesta a disposición de los Grupos Parlamentarios de los espacios físicos y medios humanos y materiales suficientes. Y, en la misma medida, prevé en su apartado 28.2 que los espacios físicos

y medios materiales serán proporcionales en el caso del Grupo Mixto atendiendo al número de componentes que lo integran.

En la práctica, lo habitual es que los Grupos Parlamentarios, para la celebración de sus reuniones, soliciten a los órganos rectores de la Cámara, la cesión de una de las salas. Cosa distinta es la atribución permanente a los Grupos Parlamentarios de locales y su distribución. Cuestión que no está exenta de dificultades en aquellos Parlamentos autónomos cuyos parlamentarios no cuentan con despachos propios, y cuya dedicación no es exclusiva a las actividades parlamentarias. No puede olvidarse que el ejercicio exclusivo por parte de los parlamentarios conlleva, en la práctica, que la Cámara Legislativa cuente con locales, medios materiales y recursos humanos suficientes para que aquéllos realicen sus actividades. No hay que olvidar que todavía hay Cámaras Legislativas cuyos parlamentarios no tienen una dedicación exclusiva y, por tanto, sus funciones no se realizan de forma continuada.

5.2. Normas sobre la cesión de locales y medios materiales a los Grupos Parlamentarios

Algunos Parlamentos autónomos cuentan con normas que desarrollan los derechos de los Grupos Parlamentarios, respecto a locales y medios materiales. Nos referiremos en concreto al Parlamento de Galicia, el Parlamento de La Rioja, el Parlamento de Navarra y a las Cortes Valencianas.

El **Parlamento de La Rioja** no tiene ninguna norma específica en la materia; no obstante, sí encontramos normas al respecto en la *Resolución de la Presidencia sobre funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto*⁴⁹. El apartado 9 de dicha Resolución, denominado «Medios materiales», dispone: «2. A estos efectos, el Grupo Parlamentario Mixto ocupará la dependencia sita en la entreplanta del “hall” del edificio que se encuentra más cercana de la puerta de entrada, junto a la escalera de acceso a la sala de reprografía. Así mismo, dispondrá de los bienes muebles y consumibles que corresponden a los Grupos Parlamentarios según el acuerdo de la Mesa de fecha 18 de septiembre de 1995 y sus posteriores actualizaciones». No existe, ninguna otra norma respecto al resto de los Grupos Parlamentarios y los locales que se les asignan. Nada se puede decir respecto al contenido del Acuerdo de la Mesa de 18 de septiembre de 1995, al no haber sido objeto de publicación.

El **Parlamento de Navarra** desarrolló lo previsto en esta materia en el artículo 35 del Reglamento, mediante las *Normas de desarrollo del artículo 35 del Reglamento*⁵⁰. De conformidad con las mismas, se prevé que los Grupos Parlamentarios contarán con un despacho de utilización propia, así como una sala de reunión y, en caso de necesidad, podrán utilizar la Sala de Comisiones. Asimismo, contarán con una persona de nivel administrativo, con carácter eventual. Contarán con equipos informáticos, teléfonos y otros medios materiales (como carpetas, bolígrafos, notas, lápices, grapadoras, etc.) que

⁴⁹ BOPR, Serie A, núm. 102, de 14 de mayo de 2001.

⁵⁰ BO del Parlamento de Navarra, IV Legislatura, Serie H, núm. 28, de 22 de diciembre de 1995.

podrán solicitar mediante el modelo de petición que se establezca. Podrán también hacer uso de los servicios del Parlamento, entre los que se citan el correo o las fotocopias, sólo en los casos que se refieran estrictamente a su actividad parlamentaria. Asimismo, se recogen disposiciones sobre la acreditación de las personas al servicio de los Grupos y respecto a las personas que visiten los Grupos Parlamentarios.

Las **Cortes Valencianas** han regulado lo concerniente al «*uso de la sala de usos múltiples*» y el «*uso del parque móvil de las Cortes Valencianas*». El *Acuerdo sobre la utilización de la sala de usos múltiples de Les Corts*⁵¹, prevé que su solicitud de utilización para las actividades desarrolladas por los Grupos Parlamentarios o aquellas de carácter institucional. La tramitación de las solicitudes se realizará por la Secretaría General de la Cámara y por los síndicos o portavoces mediante el modelo aprobado, siendo atendidas por orden de recepción. Asimismo, respecto a los Grupos Parlamentarios, se prevé que podrán hacer uso de la *sala de prensa*, después de cada reunión de la Junta del Síndic, y con un orden de intervención inverso al de su representación.

Las *Normas reguladoras del uso del parque móvil de las Cortes Valencianas*⁵² tienen por objeto determinar el régimen aplicable al conjunto de los vehículos del parque móvil de las Cortes Valencianas. En la clasificación de vehículos prevista en el artículo 3, con relación a los de la Clase C, el régimen de utilización será el que determine el Grupo Parlamentario. También se hace referencia a los Grupos Parlamentarios y a la capacidad de éstos respecto a los conductores y su jornada laboral; la determinación de las dietas de los conductores de los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista y los criterios generales y régimen de utilización de los vehículos del parque móvil.

Por último, haremos referencia al **Parlamento de Galicia**, por tratarse de una regulación referente a los recursos humanos a disposición de los Grupos Parlamentarios. El *Acordo da Mesa do Parlamento de 15 de marzo de 2006 sobre o réxime económico dos/as Deputados/as e Grupos Parlamentarios do Parlamento de Galicia* dispone que el Parlamento sufrague a cada Grupo los costes del salario de un técnico por un importe máximo anual de 39.322,69 euros, de un auxiliar por un importe máximo anual de 21.847,56 euros, así como los costes de la Seguridad Social. El importe mensual por Grupo Parlamentario será de 6.627,77 euros, que se devengará desde la contratación de las personas citadas, mediante la entrega a los servicios de la Cámara de las copias de los contratos de trabajo.

⁵¹ BOCV, núm. 217, de 4 de agosto de 2006.

⁵² BOCV, núm. 185, de 7 de abril de 2006.