

Manuel Antonio Mirón Ortega
LETRADO DE LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA
PROFESOR ASOCIADO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

SUBVENCIONES Y CONTABILIDAD DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

SUMARIO

- 1 INTRODUCCIÓN.
- 2 APROXIMACIÓN A LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.
- 3 SUBVENCIONES A LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.
- 4 CONTABILIDAD DE LAS SUBVENCIONES.
- 5 SUBVENCIONES Y CONTABILIDAD EN LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA.

1 INTRODUCCIÓN

El tema objeto de este estudio no es quizás una cuestión suficientemente debatida en el ámbito parlamentario, probablemente por la “sensibilidad” que encierra en sí mismo. No obstante, aunque excepcionalmente, no está exento de problemas que se han reflejado con mayor intensidad en cuestiones relacionadas con el transfuguismo, la falta de participación en la vida parlamentaria o la aplicación de la normativa en términos uniformes a los Grupos Mixtos existentes.

Sin embargo, no podemos olvidar que las subvenciones a los Grupos Parlamentarios tienen la condición de fondos públicos que los diferentes Parlamentos les asignan para el cumplimiento de sus funciones, y dado ese carácter de fondos públicos, las operaciones efectuadas con los mismos deben estar acompañadas de transparencia y claridad. La exigencia de justificación de las subvenciones es obligada por el vigente ordenamiento jurídico, pero además no sería razonable exigir a los ciudadanos particulares más requisitos que a sus representantes cuando ambos están sometidos a las mismas normas.

Las Asambleas sólo tendrán garantizada su independencia frente al Ejecutivo si disponen de recursos financieros adecuados. Por ello el artículo 72 de nuestra Constitución vigente reconoce la autonomía de las Cámaras para elaborar sus presupuestos. Ahora bien esta autonomía se

refleja exclusivamente, como nos dice Montejo ¹, en la gestión de los gastos, ya que con respecto a los ingresos el único sistema de financiación son los recursos que provienen de los Presupuestos Generales del Estado.

Es precisamente en la gestión de los gastos, en la libertad no sólo de distribuir su presupuesto, sino también de determinar las cantidades globales que lo componen, donde se pone de relieve en primer término la autonomía financiera del Parlamento. Esta autonomía no impide en ningún caso el respeto a las obligaciones presupuestarias impuestas por la normativa reglamentaria, entre las que se incluirían las subvenciones a los Grupos Parlamentarios que, como veremos más adelante, contemplan tanto las Cámaras de las Cortes Generales como la totalidad de los reglamentos de los Parlamentos autonómicos, teniendo estas subvenciones como finalidad última asegurar la autonomía organizativa de los Grupos Parlamentarios.

2 APROXIMACIÓN A LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Con carácter previo al análisis de la situación existente en nuestro ordenamiento en relación con las subvenciones a los Grupos Parlamentarios, es preciso referirnos, siquiera sea someramente dado que en ningún caso es ésta la finalidad última de nuestro trabajo, a la controvertida naturaleza jurídica de los Grupos.

Como es bien conocido, a pesar de la trascendente actuación de los Grupos en la vida parlamentaria, nuestra Constitución, siguiendo el ejemplo de la Constitución de 1931 ², ha sido enormemente parca en su regulación, pues solamente el artículo 78.1 se refiere a los mismos al mandar que la Diputación Permanente de Congreso y Senado representen a los Grupos Parlamentarios en proporción a su importancia numérica ³. En este sentido la Constitución

1 S. MONTEJO VELILLA, "El régimen económico del Parlamento desde el punto de vista de la autonomía financiera", *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, A. Garroena Morales (ed.), Tecnos, Madrid, 1990. "Las Cámaras no pueden inclinarse por uno u otro sistema de financiación, sino que el único posible es la transferencia de recursos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado".

2 El artículo 62 de la Constitución de la República española dice que "El Congreso designará de su seno una Diputación Permanente de Cortes, compuesta, como máximo, de 21 representantes de las distintas fracciones políticas, en proporción a su fuerza numérica".

portuguesa no ha ejercido la influencia que muestra en otros campos sobre la Constitución española.

Los Estatutos de Autonomía, en general ⁴, dedican una mayor atención a los Grupos Parlamentarios, puesto que no sólo se refieren a su participación proporcional en la Diputación Permanente o las Comisiones de las Asambleas, sino que obligan a los Reglamentos de las Cámaras a regular su composición e intervención en el proceso legislativo, además de contemplar como órgano necesario la Junta de Portavoces o Presidentes de los Grupos o exigir que la designación de Senadores representantes de la Comunidad Autónoma se realice en proporción a la importancia numérica de cada Grupo Parlamentario. Incluso podemos encontrar otras menciones singulares como la concesión del protagonismo en la iniciativa parlamentaria ⁵, su intervención en el control de la legislación delegada ⁶, e incluso el mandato de que los presupuestos de la Cámara contemplen dotaciones y recursos suficientes para el funcionamiento de los Grupos Parlamentarios ⁷.

Son los autores italianos y alemanes los que dedican una especial atención a la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios ⁸. Las diferentes teorías, todas ellas susceptibles de críticas y matizaciones, se agrupan en aquellas que otorgan a los Grupos una consideración orgánica o las que entienden que tienen un carácter asociativo.

Entre las primeras nos encontramos a quienes defienden que los Grupos Parlamentarios son órganos bien de las Cámaras parlamentarias, bien de los partidos, e incluso a aquéllos que estiman que realmente son órganos con dependencia mixta de la Cámara y del partido.

³ A pesar de que algunos autores equiparan las expresiones del artículo 99.1 CE ("Grupos políticos con representación parlamentaria") y 20.3 ("grupos sociales y políticos significativos"), a mi juicio, estos conceptos son más amplios y no necesariamente coincidentes con el de Grupos Parlamentarios.

⁴ No obstante, los Estatutos del País Vasco, La Rioja y Navarra no mencionan a los Grupos Parlamentarios. El Estatuto de la Rioja se limita a referirse a los grupos políticos con representación en el Parlamento al objeto de la designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma, y en el caso de Navarra, la misma referencia se realiza para la designación de candidato a la Presidencia de la Diputación Foral.

⁵ Artículos 15.1 y 12.1 de los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha, respectivamente.

⁶ Artículo 19.2, apartado j.2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

⁷ Artículo 13.4 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

⁸ Podemos encontrar una completa exposición de la mano de N. PÉREZ SERRANO JÁUREGUI, en *Los Grupos Parlamentarios*. Ed Tecnos, Madrid, 1989, pp. 143 y ss.

En el segundo grupo estarían aquéllos que propugnan la consideración de los Grupos Parlamentarios desde personas jurídicas de derecho público hasta asociaciones privadas, con o sin personalidad jurídica, que realizan funciones públicas.

La doctrina española dista asimismo de ser unánime en la determinación de la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios⁹. Probablemente el criterio más extendido considera a los Grupos Parlamentarios como asociaciones de derecho privado investidas de funciones públicas, si bien en este caso nos encontramos con problemas, especialmente con los derivados de su carácter temporal y de la obligatoriedad de adscripción de los parlamentarios a los diferentes Grupos de la Cámara. Por ello, tras esta calificación se realizan diversas matizaciones que facilitan la comprensión. Así Santaolalla, tras afirmar que se trata de asociaciones privadas que ejercitan funciones públicas, aclara que se trata de “asociaciones o uniones de hecho, sin personalidad propia y de carácter transitorio”¹⁰.

Más trascendencia al objeto de nuestro estudio tiene la determinación de si los Grupos Parlamentarios gozan o no de personalidad jurídica. La generalidad de los autores que han profundizado en esta cuestión, con la excepción de Pérez-Serrano¹¹, estiman que los Grupos carecen de personalidad jurídica propia¹². Este criterio es apoyado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo¹³ quien considera que de los Reglamentos parlamentarios no se puede deducir “que los Grupos Parlamentarios están dotados de personalidad jurídica independiente de la de las personas que los componen, siendo únicamente uniones de parlamentarios a los efectos del mejor funcionamiento de las actividades propias de las Cámaras”¹⁴.

Debemos insistir en este momento en la nota de transitoriedad o temporalidad que caracteriza a los Grupos Parlamentarios. La vida del Grupo Parlamentario concluye al término de la legislatura, independientemente de que en la nueva legislatura se constituya un Grupo con idéntica denominación e incluso coincidencia en algunos de sus miembros, por ello las posibles respon-

9 Véase a este respecto el artículo de M. RAZQUÍN y A. SÁIZ: “Notas sobre la calificación jurídica de los Grupos Parlamentarios como asociaciones de derecho privado” en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, 3, vol. II, Madrid, 1984, pp. 1.053 y ss.

10 F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario Español*. Ed. Nacional, Madrid, 1984, p. 106.

11 N. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Op.cit.*, p. 157.

12 En un Dictamen de los servicios jurídicos del Congreso de los Diputados sobre la posibilidad de embargar las asignaciones económicas de los Diputados y las subvenciones de los grupos Parlamentarios, publicado en el nº1 de la *Revista de las Cortes Generales* se mantiene que “es un hecho que nadie les atribuye personalidad jurídica “ad extra” ni competencias en el tráfico jurídico externo”, para concluir que se trata de “entes – u órganos si se acepta esta calificación— que integran la estructura interna de cada una de las Cámaras de las Cortes Generales”.

13 STS (Sala 4ª) de 27 de noviembre de 1985.

14 En el mismo sentido, si bien en este caso la referencia no es a los Grupos Parlamentarios, sino a los Grupos políticos municipales, la STC 32/1985, de 6 de marzo, estima que los derechos garantizados por los artículos 14 y 23.2 CE “los ostentan sólo las personas físicas o jurídicas, no los grupos políticos carentes de personalidad, como son las fracciones políticas presentes en un órgano colegiado”.

sabilidades que pudiera contraer aquél Grupo en su actuación no serían imputables al Grupo constituido en la nueva legislatura, a no ser que, como dice Sáiz Arnáiz ¹⁵, “existieran datos inequívocos que certificasen la asunción de las obligaciones del anterior GP por el nuevo”.

3 SUBVENCIONES A LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

El artículo 1.2 del Reglamento de procedimiento para la concesión de subvenciones públicas ¹⁶ nos define las subvenciones, en un tono eminentemente práctico, como “toda disposición gratuita de fondos públicos realizada a favor de personas o entidades públicas, para fomentar una actividad de utilidad pública o interés social o para promover la consecución de un fin público”.

Una definición más precisa nos ofrece Fernández Farreres al decir que la subvención es una “atribución patrimonial a fondo perdido, normalmente una suma dineraria, sin obligación de devolver por el beneficiario, que una Administración Pública realiza a favor de otra Administración territorial distinta o, más frecuentemente, a favor de particulares, afectada o vinculada a un fin que se otorga ¹⁷. Por su parte, y con una concepción más restringida, Pascual García entiende que la subvención es “el otorgamiento de una cantidad de dinero por una Administración Pública a un tercero con una finalidad concreta de interés público y sin contrapartida del beneficiario” ¹⁸.

Cualquiera que sea la definición que adoptemos la subvención implica tres notas características:

¹⁵ A. SÁIZ ARNÁIZ: *Los Grupos Parlamentarios*, Servicio de Publicaciones del Congreso de los Diputados, monografías, n.º16, Madrid, 1989, p. 347.

¹⁶ R.D. 2225/1993, de 17 de diciembre.

¹⁷ G. FERNÁNDEZ FARRERES: *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983.

¹⁸ J. PASCUAL GARCÍA: *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, «Boletín Oficial del Estado», Colección de Estudios Jurídicos, Madrid, 1996.

- La subvención consiste en la entrega de fondos públicos por una Administración Pública, considerada ésta en sentido amplio.
- Carácter gratuito, por lo que el beneficiario no estará obligado a su devolución.
- Finalidad por la que se concede la subvención, que en el caso que nos ocupa estará constituida por el cumplimiento de las funciones que los reglamentos parlamentarios encomiendan a los Grupos ¹⁹.

La normativa estatal en materia de subvenciones tiene como principal exponente los artículos 81 y 82 de la Ley General Presupuestaria ²⁰. El procedimiento para la concesión de subvenciones estatales se encuentra regulado por el R.D. 2225/1993, de 17 de diciembre. Sin perjuicio del carácter supletorio de esta normativa, las Comunidades Autónomas han dictado sus propias normas regulando los procedimientos subvencionadores ²¹.

No obstante, cuando hablamos de las subvenciones concedidas por los órganos parlamentarios, consignadas en sus respectivos presupuestos, con la finalidad de facilitar las tareas que los Grupos tienen encomendadas, no podemos hacer abstracción de la autonomía parlamentaria en su vertiente económico-presupuestaria, y, consecuentemente, sin perjuicio del carácter supletorio que, en su caso, corresponda a la legislación autonómica o estatal, debemos analizar la normativa propia de la Cámara respectiva.

La Ley de financiación de los partidos políticos al enumerar las fuentes de financiación pública de los mismos incluye las subvenciones concedidas a los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales o Parlamentos Autónomos ²². Si bien esta consideración puede ser incorrecta, por la específica finalidad de tales subvenciones y la imposibilidad de identificar en todo caso Grupo Parlamentario y partido político, lo cierto es que supone un reconocimiento legal a la capaci-

19 En palabras del TC (STC 214/1990, de 20 de diciembre) la finalidad de las subvenciones parlamentarias “no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo legal han de integrarse, de los recursos económicos necesarios”.

20 En la redacción dada por Ley 31/1990, de 27 de diciembre, y las modificaciones al párrafo segundo del artículo 81.3 y artículo 81.5 efectuadas, respectivamente, por las leyes presupuestarias 31/1991 y 41/1994.

21 A título de ejemplo, la Ley 6/1997, de 10 de julio, de Hacienda de Castilla-La Mancha dedica el capítulo IV de su título II (artículos 69 a 81) a las ayudas y subvenciones públicas, y, en cuanto no se opongan a su vigencia, son de aplicación en la Comunidad Autónoma el Decreto 2/1991, de 15 de enero, de Régimen General de concesión de subvenciones y la Orden de 13 de junio de 1995 sobre acreditación del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social para los beneficiarios de subvenciones de la Junta de Comunidades.

22 Artículo 2.1.b) de la Ley Orgánica 3/1987 de Financiación de los Partidos Políticos.

dad de los Parlamentos para conceder estas ayudas a los Grupos Parlamentarios.

Todos los reglamentos parlamentarios ²³ contemplan la obligación de dotar a los Grupos de locales y medios materiales suficientes. Entre estos medios tienen un especial relieve las subvenciones que, siguiendo el ejemplo del Congreso de los Diputados, se concretan, generalmente, en una subvención fija idéntica para todos, y otra variable cuya cuantía se fijará proporcionalmente, atendiendo al número de Diputados que componen cada Grupo.

No obstante, y con el fin de dar adecuada respuesta a situaciones conflictivas que en ocasiones han excedido del ámbito parlamentario ²⁴, algunos reglamentos regulan estos aspectos de modo diferenciado. Así, los Reglamentos de Murcia y Asturias no distinguen entre asignación fija y variable, y mientras el primero confía la cuantía y modalidad de la subvención a la decisión de la Mesa, que deberá tener en cuenta la normativa específica dictada por el Presidente de la Cámara, el segundo condiciona dicha cuantía a la composición e importancia numérica de los Grupos. El reglamento del Parlamento balear, al igual que el de las Cortes de Aragón, mantiene las subvenciones fijas y variables, excepto para el Grupo Mixto que percibirá una subvención fija proporcional al número de miembros que lo componen. Por último, y como medio para dificultar el transfuguismo, el reglamento del Parlamento de Navarra limita a la parte variable la subvención que corresponde a los Diputados Forales del Grupo Mixto que se incorporen al mismo durante la legislatura.

Aunque no absolutamente equiparable al supuesto que nos ocupa, a nivel local recientemente se ha dado cobertura legal a la generalizada práctica de financiar a los grupos políticos municipales con un sistema muy similar al existente a nivel parlamentario ²⁵.

23 Véase a este respecto los siguientes artículos reglamentarios: Congreso, artículo 28; Senado, artículo 34; Andalucía, artículo 22; Aragón, artículo 26; Asturias, artículo 34; Baleares, artículo 27; Canarias, artículo 26; Cantabria, artículo 26; Castilla-La Mancha, artículo 29; Castilla-León, artículo 24; Cataluña, artículo 22; Extremadura, artículo 24; Galicia, artículo 27; Madrid, artículo 46; Murcia, artículo 27; Navarra, artículo 35; País Vasco, artículo 21; La Rioja, artículo 20; Valencia, artículo 27.

24 El TC, en su STC 214/1990, como consecuencia del recurso de amparo interpuesto por un Diputado perteneciente al Grupo Mixto de la Asamblea de Madrid, 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 designadas a este objetivo sufra las correcciones que se estimen precisas para garantizar el funcionamiento adecuado de los Grupos más pequeños". La STC 15/1992 ampara a los Diputados integrantes del Grupo Parlamentario Mixto de la Asamblea Regional de Cantabria que habían recurrido la Resolución de la Presidencia de la Cámara por la que se suspendía al citado Grupo provisionalmente la percepción de la subvención fija.

4 CONTABILIDAD DE LAS SUBVENCIONES

La gestión de las subvenciones comprende diversas fases que, a juicio del Tribunal Constitucional²⁶, son las siguientes: recepción de solicitudes, verificación de sus datos, tramitación, liquidación o pago de las ayudas y actividades de inspección o control del cumplimiento de los compromisos adquiridos por los beneficiarios. A todo ello deberíamos añadir el reintegro, en su caso, de las subvenciones concedidas. A efectos de nuestro análisis merecen especial atención las actividades de inspección y control del cumplimiento formal y material de las obligaciones que corresponden al beneficiario de la ayuda, así como la determinación de cuáles sean estas obligaciones.

El reglamento del Congreso de los Diputados de 1982 contempla por vez primera la obligación de los Grupos Parlamentarios de llevar una contabilidad específica de las subvenciones, fijas y variables percibidas con cargo al presupuesto de la Cámara. Dicha contabilidad ha de ponerse a disposición de la Mesa siempre que ésta lo solicite. La inmensa mayoría de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas recogen en sus propios reglamentos²⁷ una disposición similar a la del Congreso. Sin embargo encontramos diferencias, de mayor o menor consideración, en algunos casos. Así, los Parlamentos del País Vasco y Cataluña confían las actividades de control, no a las Mesas respectivas, sino a las Comisiones de Gobierno Interior. El reglamento del Parlamento navarro no contiene una norma similar a la del artículo 28.2 del reglamento del Congreso, pero permite a la Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, determinar los requisitos para la recepción de las asignaciones²⁸. Por su parte, los reglamentos del Senado y el Parlamento andaluz no incluyen la obligación de llevanza de contabilidad, mientras que las Cortes de Castilla-La Mancha regulan detalladamente la misma como analizaremos posteriormente.

25 El apartado 3 del artículo 73 de la Ley 7/1985, en la redacción dada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, dispone que "El Pleno de la Corporación, con cargo a los Presupuestos anuales de la misma, podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos los grupos, y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos...Los grupos políticos deberán llevar una contabilidad específica de la dotación a la que se refiere el párrafo anterior, que pondrán a disposición del Pleno de la Corporación siempre que éste lo pida."

26 STC 79/1992, de 28 de mayo.

27 Véanse los artículos citados en la nota 23.

Sin embargo, la Presidencia del Parlamento andaluz a través de una Resolución de 25 de mayo de 1993 dispone la publicidad de las subvenciones de los Grupos Parlamentarios, concretando, por Resolución de 29 de junio de 1993, los criterios de presentación de la contabilidad específica, que incluye balance y cuenta de resultados²⁹.

El mandato de poner la contabilidad específica a disposición de los órganos de la Cámara competentes puede verse privado de efectividad al no establecerse al tiempo una delimitación temporal, pues de este modo la inactividad de la Mesa en esta materia conlleva la ausencia de control de la contabilidad de las subvenciones. Solamente los reglamentos de la Junta General del Principado de Asturias y de las Cortes valencianas imponen una concreción temporal a esta obligación³⁰.

Una vez que se ha dado traslado de la contabilidad específica al órgano competente, bien porque éste así lo ha solicitado, o bien por imperativo reglamentario, sería conveniente establecer un procedimiento detallado de control e inspección de dicha contabilidad, pues no podemos olvidar que se trata de fondos públicos y si bien la autonomía financiera del Parlamento permite un procedimiento propio de gestión de las subvenciones, no exime del control del cumplimiento de la finalidad y de la adecuada contabilización de tales subvenciones. Carecería de sentido que por vía reglamentaria se contemple la obligación de los Grupos Parlamentarios de presentar la contabilidad específica y que su no presentación o su presentación insuficiente carezca de efectos jurídicos.

Condición previa necesaria para cumplir el deber de rendición de cuentas es establecer cuáles sean éstas. A tal fin es preciso determinar el grado de detalle exigible en la presentación de la contabilidad, puesto que para transmitir un reflejo fiel de la realidad contabilizada sería conve-

28 Por acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra en desarrollo del artículo 34.2 del Reglamento, se dictan normas sobre asignaciones económicas de los Grupos Parlamentarios, condicionando la percepción de subvenciones a la asistencia ordinaria a las sesiones parlamentarias y a la participación habitual en los trabajos y actividades de la Cámara.

29 El detalle de la presentación será el correspondiente al nivel cuatro del Plan General de Contabilidad, y a efectos de su publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento*, las cuentas se presentarán en el nivel dos del Plan General de Contabilidad.

30 Mientras el reglamento del Parlamento asturiano, artículo 34.2, exige que la contabilidad específica se ponga a disposición de la Mesa "anualmente antes de que ésta rinda ante el Pleno el informe sobre el cumplimiento del Presupuesto", para el reglamento de las Cortes valencianas, artículo 27.4, esta obligación se llevará a cabo "en todo caso al finalizar el periodo de sesiones".

niente no sólo disponer de los asientos contables sino de la documentación que los soportan, pues como dice el Consejo de Estado ³¹ “es de esencia que todo asiento contable se encuentre documentalment respaldado de modo suficiente y adecuado a la naturaleza del gasto y al carácter de fondos públicos que las subvenciones revisten”. Sin embargo, y dado que no se trata de acreditar una inversión o gasto específico, sino de una subvención destinada a financiar la actividad genérica de los Grupos Parlamentarios, acompañar facturas o documentos justificativos hasta el importe de la ayuda recibida podría incluso dificultar la tarea de control. En estos supuestos, dice el Tribunal de Cuentas ³², lo procedente sería que las cuentas, con su correspondiente desarrollo en partidas, y la Memoria viniesen acompañadas de certificación, bajo la responsabilidad del cuentadante, de que los justificantes se encuentran a disposición del órgano fiscalizador.

Es preciso asimismo determinar el órgano responsable de inspeccionar la contabilidad de los Grupos Parlamentarios que, por su carácter eminentemente técnico, no debería corresponder a la Mesa del Parlamento o a su Comisión de Gobierno Interior, sin perjuicio de que sean estos órganos los que deban adoptar las oportunas decisiones.

Por último, es obligado que, por una elemental aplicación del principio de seguridad jurídica, los beneficiarios de las ayudas conozcan con claridad y detalle los efectos de las posibles infracciones en esta materia.

Con respecto al control externo de la contabilidad específica de las subvenciones percibidas por los Grupos Parlamentarios algunos autores ³³, en el caso de las Cortes Generales, niegan rotundamente la facultad de revisión de la misma por parte del Tribunal de Cuentas, dada la autonomía presupuestaria que caracteriza a las Cámaras. El mismo criterio sería de aplicación a las subvenciones otorgadas por los Parlamentos autonómicos con respecto a los órganos comunitarios de fiscalización externa, aunque no sea un criterio unánime ³⁴, en virtud de esa misma autonomía presupuestaria. De otro lado debemos hacer constar que, al menos

31 Dictamen de 21 de enero de 1993, elaborado a instancias de las Cortes de Castilla-La Mancha.

32 Moción de 29 de julio de 1993 del Tribunal de Cuentas, derivada de la actividad fiscalizadora sobre justificación y control de subvenciones concedidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Boletín de las Cortes Generales. Serie A, nº13, de 13 de enero de 1994.

33 N. PÉREZ-SERRANO JÁ UREGUI, *op.cit.*, pág. 202. F. SANTAOLALLA LÓ PEZ, *op.cit.*, pág. 43. Los servicios jurídicos de la Secretaría General del Congreso en el Dictamen anteriormente citado consideran que, tanto la cuantía de las subvenciones, como el empleo de esos fondos públicos, forman parte de la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales.

parcialmente, estas subvenciones son objeto de control externo por el Tribunal de Cuentas, en la medida que contribuyan a la financiación de los partidos políticos.

5 SUBVENCIONES Y CONTABILIDAD EN LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA

He considerado conveniente analizar de manera independiente la situación existente en las Cortes de Castilla-La Mancha en esta materia, puesto que su regulación difiere absolutamente de la contemplada en los restantes Parlamentos.

Ciertamente esta especificidad tiene su razón de ser en la situación creada en el Parlamento regional durante los años 1993-1995 respecto a la justificación contable de las subvenciones percibidas por los Grupos Parlamentarios, y en especial el Grupo Parlamentario Popular. A continuación expondré de modo resumido los antecedentes de la regulación actual contenida en el artículo 29 del Reglamento de la Cámara.

A finales del año 1992 el Presidente de las Cortes solicita de la Intervención un informe sobre el estado de ejecución del presupuesto de la Cámara, a fin de adoptar soluciones transparentes y adecuadas en materia de administración de fondos públicos. Tras los informes de la Intervención y de los Servicios Jurídicos, la Mesa acuerda elevar consulta al Consejo de Estado y dejar en suspenso los acuerdos sobre asignaciones a Diputados y subvenciones a Grupos Parlamentarios³⁵.

El Consejo de Estado emite Dictamen³⁶ en el que, entre otras consideraciones, manifiesta que “la no presentación o la presentación defectuosa de las cuentas o la falta de justificación de los asientos contables, por parte de los Grupos Parlamentarios, contraviene la exigencia contenida en el artículo 26 del Reglamento de la Cámara y justifica la adopción de medidas adecuadas

³⁴ El artículo 11 de la Ley 5/1993, reguladora de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha dispone que corresponde a la Sindicatura “La fiscalización externa de la actividad económico-financiera del sector público de Castilla-La Mancha, velando por la legalidad y eficiencia de cuantos actos den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, así como de los ingresos y pagos que de ellos se derivan...” En su artículo 8.1.a) incluye de manera expresa a las Cortes Regionales como uno de los órganos que, a efectos de esta Ley, integran el sector público de la Comunidad Autónoma.

³⁵ Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha de 22 de diciembre de 1992.

³⁶ Dictamen del Consejo de Estado de 21 de enero de 1993.

para reconducir a Derecho esta materia”.

Como consecuencia del citado Dictamen la Mesa adopta un nuevo acuerdo ³⁷ por el que requiere a los Grupos Parlamentarios la presentación urgente de la contabilidad específica de las subvenciones percibidas, así como su soporte documental desde 1988, advirtiendo que “la no presentación de la contabilidad, la presentación insuficiente de las cuentas o la falta de justificación documental de los asientos contables por parte de los Grupos, llevará consigo la exigencia del reintegro o pago de las cantidades no contabilizadas o no justificadas documentalmente”.

Este acuerdo exigía la concreción de la documentación que era preciso aportar para justificar las subvenciones percibidas. Por ello la Mesa ³⁸ aprueba unas normas generales, pudiéndose destacar los siguientes aspectos:

- Los gastos de personal habrán de presentarse con justificación documental de las nóminas, retribuciones y de los ingresos pertinentes a los organismos de Hacienda y Seguridad Social.
- A los gastos de adquisición de bienes y servicios se adjuntará su correspondiente factura, con los requisitos del Real Decreto 2402/1985.
- Todo pago efectuado a personas físicas deberá acompañarse de su recibo que habrá de contener la cuantía satisfecha, gastos de desplazamiento, firma con antefirma legible del receptor y su NIF, así como las retenciones efectuadas en concepto de IRPF y justificante de su ingreso a la Hacienda Pública.
- En general, cualquier pago realizado con cargo a la subvención de las Cortes Regionales deberá ser documentado con el detalle que permita conocer su destinatario de modo individualizado y el concepto y motivo que dio lugar a su devengo.

³⁷ Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha de 11 de marzo de 1993.

³⁸ Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha de 24 de marzo de 1993.

Los acuerdos adoptados por la Mesa de la Cámara nos obligan a realizar dos objeciones, y ambas con relación al carácter retroactivo de los mismos. La primera se refiere al aspecto anteriormente comentado al tratar la naturaleza de los Grupos Parlamentarios sobre las dudas que nos puede plantear la asunción de responsabilidades por parte de un Grupo Parlamentario respecto a las actuaciones llevadas a cabo por otro Grupo, con idéntica o similar denominación, durante una legislatura anterior, dada la nota de transitoriedad que caracteriza a los Grupos Parlamentarios. La segunda objeción obedece a la circunstancia de que se exija la presentación de la documentación contable de conformidad con unos requisitos establecidos con posterioridad al momento en que se debieron producir las anotaciones contables.

Tras diversas vicisitudes la Mesa de las Cortes acuerda ³⁹ requerir al Grupo Parlamentario Popular el reintegro inmediato de la cantidad que estima no justificada o justificada insuficientemente, y, en caso contrario, adoptar las medidas pertinentes para la exigencia de las responsabilidades que pudieran derivarse. En tanto no se efectuara dicho reintegro no se podría proceder al pago de cantidad alguna al citado Grupo en concepto de subvención.

Contra este acuerdo el Presidente del Grupo Parlamentario Popular interpone recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha por la vía de la Ley 62/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona. El Tribunal Superior acuerda la inadmisión del recurso por incompetencia de jurisdicción ⁴⁰. La representación del Grupo Parlamentario Popular recurre en casación el Auto del Tribunal Superior, declarando el Tribunal Supremo ⁴¹ la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para conocer del recurso interpuesto. El Tribunal Superior dicta un nuevo Auto ⁴² disponiendo la suspensión del acuerdo de la Mesa de las Cortes de 28 de septiembre de 1993.

³⁹ Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha de 28 de septiembre de 1993.

⁴⁰ Auto de 2 de noviembre de 1993 de la Sección Segunda de la Sala de lo contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, confirmado por Auto de 17 de noviembre de 1993.

⁴¹ El Tribunal Supremo en Sentencia de 10 de febrero de 1995 manifiesta que el acto enjuiciado se encuadra sustantiva o materialmente en la categoría de actividad administrativa de fiscalización o control presupuestario y "merece ser calificado como acto de administración derivado de una actuación materialmente administrativa de un órgano de gobierno de una Asamblea Legislativa, residenciable jurisdiccionalmente ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa". Simultáneamente se había recurrido por el Grupo Parlamentario Popular en amparo ante el Tribunal Constitucional, acordando el Alto Tribunal inadmitir a trámite el recurso por no haberse agotado la vía judicial previa.

⁴² Auto de 21 de marzo de 1995 de la Sección Segunda de la Sala de lo contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, confirmado por Auto de 6 de abril de 1995.

Finalmente, el Tribunal Superior ⁴³ estima el recurso contencioso administrativo interpuesto, anulando el acuerdo adoptado por la Mesa de las Cortes Regionales el 28 de septiembre de 1993, y declarando que dicho acuerdo vulneró el derecho fundamental establecido en el artículo 23.2 de la Constitución Española.

Al tiempo que se producían los hechos reseñados en vía jurisdiccional, el Parlamento acordaba la modificación del artículo 26 de su Reglamento ⁴⁴ en términos muy similares a los que ofrece el vigente artículo 28 cuyo análisis realizamos a continuación.

Se establece la obligación de las Cortes de facilitar a los Grupos Parlamentarios locales adecuados para el cumplimiento de sus funciones, y tres tipos de subvenciones: subvención para gastos de personal, subvención fija idéntica para todos los Grupos y subvención variable en función del número de Diputados de cada Grupo, cuyas cuantías determina anualmente la Mesa de las Cortes, oída la Junta de Portavoces.

Para tener derecho a las subvenciones, a excepción de la subvención por gastos de personal que se percibirá en todo caso, se establece como condición indispensable el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Presentar la contabilidad específica de las subvenciones correspondientes al último ejercicio, de conformidad con los criterios dispuestos por la Mesa, y acompañada de los documentos originales que justifiquen todos los asientos contables.
- Encontrarse al corriente de pago de las obligaciones con la Hacienda Pública y la Seguridad Social.

El citado artículo 28 determina asimismo los supuestos en que las subvenciones, con la excepción también de la derivada de gastos de personal, no se harán efectivas:

- Cuando la contabilidad específica sea insuficiente, o la justificación documental no sea adecuada a la naturaleza del gasto.

⁴³ Sentencia de 19 de julio de 1995 de la Sección Segunda de la Sala de lo contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha.

⁴⁴ *Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha*, nº129 de 25 de mayo de 1994.

- Cuando, requerido un Grupo por la Mesa, no facilite información complementaria.
- Cuando el Grupo que solicita la subvención tenga cantidades pendientes de reintegro a la Cámara. La exigencia de reintegro se puede producir por la no presentación de la contabilidad, la presentación insuficiente de las cuentas, o la falta de justificación adecuada de los asientos contables.

Dada la posibilidad de financiación de los partidos políticos a través de estas subvenciones, el apartado 7 del artículo 28 del Reglamento, dispone la obligación de los Grupos Parlamentarios de requerir a los partidos a que se encuentren vinculados la justificación documental del destino dado a los fondos que, en su caso, le hubieran transferido.

Consecuentemente, en cada ejercicio económico, los Grupos Parlamentarios en las Cortes de Castilla-La Mancha han de presentar la contabilidad específica y justificación documental que será objeto de un informe de la Intervención en el que se fijará como objetivos la comprobación tanto del grado de cumplimiento de las normas establecidas por la Mesa de las Cortes el día 24 de abril de 1993, como de la adecuación de las cuentas examinadas a los principios contables que le sean de aplicación, así como la verificación de la fiabilidad de los registros y estados contables mediante el análisis de los documentos justificativos de los mismos. Dicho informe se eleva a la Mesa que adoptará los acuerdos que procedan.