

Las subvenciones a los grupos políticos en las asambleas legislativas españolas

ÁLVARO GONZÁLEZ-JULIANA MUÑOZ¹

RESUMEN

El presente trabajo analiza, desde la perspectiva del Derecho Administrativo, una de las formas de financiación pública de los partidos políticos en España: las subvenciones a los grupos políticos en las asambleas legislativas. El artículo aborda el estudio del régimen jurídico de estas subvenciones que, pese a su importancia y escaso desarrollo normativo, han recibido poca atención doctrinal. La primera parte del trabajo analiza la naturaleza jurídica de estas ayudas, concluyendo que son auténticas subvenciones. A partir de dicha conclusión, se estudian los aspectos fundamentales de la subvención: los requisitos y obligaciones de los grupos políticos, el procedimiento de concesión, la actividad de control y el reintegro de la subvención. Como resultado de dicho análisis, se ponen de manifiesto las limitaciones de la exigua regulación contenida en los reglamentos parlamentarios, a la vez que se proponen diversas soluciones, teniendo como punto de referencia a la Ley General de Subvenciones.

Palabras clave: Partidos políticos; Subvenciones; Financiación pública; Derecho Administrativo; Asambleas legislativas; Parlamento; Ley General de Subvenciones.

1 Licenciado en Derecho. Máster en Derecho Autonómico y Local, Universidad de Córdoba (España). Correo-e: alvarojuliana@hotmail.es, Fecha de recepción: 13 de enero de 2014, Fecha de modificación: 22 de marzo de 2014, Fecha de aceptación: 13 de abril de 2014. Para citar el artículo: GONZÁLEZ-JULIANA MUÑOZ, ÁLVARO (2014). "Las subvenciones a los grupos políticos en las asambleas legislativas españolas", en *Revista Digital de Derecho Administrativo* n.º 11. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. pp. 77-113.

Grants to Political Groups in the Spanish Legislative Assemblies

ABSTRACT

This paper analyzes, from the perspective of Administrative Law, one of the sources of public funding of political parties in Spain: the grants to Political Groups in the Legislative Assemblies. This paper focuses on the study of the legal status of those grants, which have received little attention from the legal literature, despite its importance and despite the fact that they are poorly regulated. In this regard, this paper analyzes the legal nature of those grants and it concludes that they are authentic public subsidies. On the basis of this conclusion, the fundamental aspects of those grants become the subject of the study: the requirements and obligations of Political Groups, the procedure for the award of the grants, the control activity and the refund of the grant. As a result, this analysis makes clear the limits and errors of the meager regulation contained in parliamentary Regulations. Last, but not least, several solutions are proposed, taking the General Subsidies Act as a reference.

Keywords: Political Parties; Grants; Public funding; Administrative Law; Legislative Assemblies; Parliament; General Subsidies Act.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se enmarca en un estudio más amplio sobre la financiación pública de los partidos políticos en España. Su objetivo no consiste en un análisis constitucional o politológico sobre el sistema de financiación, sino administrativo, es decir, un estudio del régimen jurídico de las ayudas públicas que reciben los partidos políticos en España.

Estas ayudas públicas pueden adoptar tres modalidades, fundamentalmente: ayudas directas al funcionamiento de los partidos, ayudas electorales y ayudas a los grupos políticos presentes en las cámaras legislativas².

En este trabajo se analiza el último de los tres tipos de ayudas enumerados: las ayudas que reciben los grupos parlamentarios. Sin perjuicio de lo que más adelante se expondrá, es necesario indicar que los grupos parlamentarios son uniones de parlamentarios, constituidos por imperativo de los reglamentos de

2 Artículo 2.1 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.

las cámaras³, con el objetivo de facilitar el funcionamiento de las actividades propias del parlamento⁴.

El Reglamento del Congreso (en adelante, RC) y el Reglamento del Senado (en adelante, RS) otorgan a los grupos parlamentarios unas funciones vitales para el desarrollo de las actividades parlamentarias: participan en la iniciativa legislativa⁵ y determinan la composición de las comisiones y de la Diputación Permanente⁶.

Esta importancia de los grupos se manifiesta también en la Junta de Portavoces, que se compone de los portavoces de los distintos grupos parlamentarios⁷. Aunque es la Mesa el órgano rector de la Cámara⁸, la Junta de Portavoces es, *de facto*, el órgano de dirección política. Es en ella donde se establece la conexión con el gobierno y donde se decide lo que va a ser políticamente la vida de la Cámara: la fijación del orden del día⁹.

- 3 El Tribunal Constitucional ha señalado que “los Reglamentos de las Cámaras se encuentran directamente incardinados a la Constitución [...] siendo el contenido propio de tales normas el de regular, con sujeción a la Constitución, su propia organización y funcionamiento, en el que ha de incluirse lógicamente la constitución del órgano como tal” (Sentencia del Tribunal Constitucional 101/1983). Esta Sentencia resuelve un recurso de amparo interpuesto por los diputados del partido Herri Batasuna que, al no haber prestado promesa o juramento de acatamiento a la Constitución Española, según establecía el Reglamento de la Cámara, no podían ejercer sus derechos y prerrogativas parlamentarias.
- 4 Dada la estructura cuasi-federal de España, el poder legislativo, entendido como la capacidad de aprobar leyes en sentido estricto, es ejercido tanto por las cortes generales (Congreso de los Diputados y Senado) para todo el territorio nacional, como por las asambleas legislativas de las diecisiete Comunidades Autónomas para sus respectivos territorios. El funcionamiento de estas asambleas legislativas regionales también descansa en la existencia obligatoria de los grupos parlamentarios formados por sus miembros electos.
- 5 El artículo 126 RC dispone que las proposiciones de ley del Congreso podrán ser adoptadas a iniciativa de un diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara o por un grupo parlamentario con la sola firma de su portavoz. El artículo 108 RS exige que las proposiciones de ley deban ser suscritas por un grupo parlamentario o por 25 senadores. Señala GARRIDO (2007: 268), que “pocos son los derechos que pertenecen ya a los parlamentarios individualmente considerados. En el ámbito de la función legislativa, el derecho de enmienda al articulado permanece en casi todos los Reglamentos en manos del parlamentario, pero solo teóricamente. En la práctica es ejercido por el Grupo Parlamentario”.
- 6 Artículos 40 y 56 RC y 51 y 45 RS.
- 7 El artículo 39.1 RC dispone que “los portavoces de los Grupos Parlamentarios constituyen la Junta de Portavoces, que se reunirá bajo la presidencia del Presidente del Congreso. Este la convocará a iniciativa propia o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara”.
- 8 Artículo 30 RC y 35 RS.
- 9 En efecto, la Junta de Portavoces es el órgano parlamentario que pone en contacto a los grupos parlamentarios con el gobierno. En el mismo sentido se pronuncia SANZ PÉREZ, A. L. (2008: 273), que afirma que “la Junta de Portavoces es el órgano que designan los Reglamentos para juridificar la voluntad de los Grupos Parlamentarios, sirviendo además de enlace del Parlamento con el Gobierno, lo cual se antoja fundamental en un sistema parlamentario”.

Son los grupos, por tanto, fundamentales para conseguir el buen funcionamiento de las asambleas legislativas. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional al afirmar que "los Grupos Parlamentarios son entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara" (Sentencia del Tribunal Constitucional 64, 2002)¹⁰.

En definitiva, este protagonismo de los grupos en la vida parlamentaria determina que "su existencia y viabilidad se considere beneficiosa para la satisfacción de los intereses generales" (BUENO, 2013: 85).

En atención a la relevancia de sus funciones, los reglamentos parlamentarios prevén la concesión de una subvención a los grupos parlamentarios de cada una de las cámaras. Así, el artículo 28 RC establece que "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. Los Grupos Parlamentarios deberán llevar una contabilidad específica de la subvención a que se refiere el apartado anterior, que pondrán a disposición de la Mesa del Congreso siempre que ésta lo pida"¹¹.

Esta subvención tiene como finalidad conseguir el buen funcionamiento de las cortes generales. Esto es, que se ejerzan de modo adecuado las funciones constitucionales establecidas en el artículo 66 de la Constitución española de 1978 y de manera especial, la potestad legislativa del Estado y el control de la acción del gobierno¹². Sin embargo, los reglamentos de las cámaras no desarrollan el régimen jurídico de estas ayudas, por lo que resulta necesario acudir a otras normas del ordenamiento jurídico.

La norma más importante a este respecto es la Ley 38/2003, de 27 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS), en la que se regulan los aspectos esenciales e inherentes de la subvención como institución típicamente administrativa. Es decir, esta ley lleva a cabo una regulación general de

En este sentido, el artículo 39.2 RC dispone que "de las reuniones de la Junta se dará cuenta al Gobierno para que envíe, si lo estima oportuno, un representante, que podrá estar acompañado, en su caso, por persona que le asista".

- 10 Esta Sentencia tiene su origen en un recurso de amparo presentado por varios diputados contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 17 de abril de 2000, desestimatorio de otro anterior que denegó la constitución del Grupo Parlamentario Gallego. El Tribunal Constitucional desestimó el amparo.
- 11 El artículo 34 RS 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".
- 12 El artículo 66.2 de la Constitución española establece que "las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución".

los elementos que configuran y definen a la subvención como figura jurídica y que, por lo tanto, son comunes a todas las subvenciones.

Sin embargo, no es posible aplicar directamente esta norma a las ayudas que perciben los partidos políticos en España, debido a que el artículo 4 LGS las excluye del ámbito de aplicación de la Ley¹³.

No obstante, esta ley puede tomarse como modelo, inspiración o como norma que contiene principios generales del Derecho Administrativo comunes a todas las ayudas públicas. Por ello, la aplicación analógica de la LGS a las subvenciones que reciben los partidos políticos resulta insoslayable y así parece razonable que sea, en cuanto la LGS regula elementos básicos de la figura de la subvención, entre ellos, una serie de principios que son consustanciales a la subvención y sin los cuales la institución de la subvención quedaría desfigurada, irreconocible como tal.

II. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS AYUDAS

El examen de la naturaleza jurídica de las ayudas a los grupos parlamentarios exige necesariamente partir del concepto legal de subvención que nos proporciona fundamentalmente el artículo 2 LGS de tal forma que, de su estudio, podremos concluir si las disposiciones dinerarias que realizan las cámaras a los grupos tienen, en realidad, el carácter de subvenciones.

El artículo 2 LGS dispone que "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 ley¹⁴, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

13 El artículo 4 d) LGS dispone que "quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley las subvenciones a los grupos parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, en los términos previstos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, así como las subvenciones a los grupos parlamentarios de las Asambleas autonómicas y a los grupos políticos de las corporaciones locales, según se establezca en su propia normativa". La exclusión de estas ayudas del ámbito de aplicación de la LGS parece fundamentarse en su especialidad o particularidad, tanto por los sujetos que intervienen en la relación subvencional (las cámaras legislativas y los grupos parlamentarios) como por la propia actividad subvencionada (facilitar la participación de los parlamentarios en las funciones de las Cámaras).

Algunos autores consideran que esta exclusión se debe únicamente a una razón "de simple oportunidad" (DÍAZ, 2005: 20) o "a puras razones de política legislativa" (PASCUAL, 2005: 55).

Sin embargo, también hay autores que consideran que estas ayudas no son verdaderas subvenciones (FERNÁNDEZ, 2005: 44).

14 El artículo 3 LGS regula el ámbito de aplicación subjetivo de la Ley, limitado a las administraciones públicas: la administración general del Estado, la administración de las Comunidades Autónomas, etc.

- "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".

1. DISPOSICIÓN DINERARIA REALIZADA POR UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La doctrina, tradicionalmente, ha entendido que el rasgo identificativo más evidente de la subvención es que consista materialmente en la entrega de una suma de dinero (BUENO, 2013: 50). Parece claro que esta primera característica definitoria de la subvención la cumple a la perfección el artículo 28 RC, puesto que cuando habla de cuantías parece lógico pensar que lo hace respecto de cantidades de dinero. Es más, el propio precepto reglamentario excluye de la subvención "la disposición de locales y medios materiales", que se ceden para su uso pero que no forman parte de la subvención. Se sigue así el criterio del artículo 2 LGS que configura a la subvención como una disposición dineraria a fondo perdido, excluyendo las entregas cuyo contenido consista en bienes o servicios.

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

Ocurre aquí que ni el Congreso ni el Senado son administraciones públicas, sino órganos constitucionales en los que reside la soberanía nacional, que forman el poder legislativo. En cambio, la administración pública se identifica tradicionalmente con el poder ejecutivo (GARCÍA DE ENTERRÍA, 2008: 30). Así, el Derecho Administrativo es el Derecho propio y específico de las administraciones públicas y se aplica, como norma general, a aquellas relaciones jurídicas en las que, al menos, una de las partes es una administración pública¹⁵,

15 Tanto la doctrina como el legislador español han evitado tradicionalmente formular un concepto general de administración pública. El legislador español define qué se entiende por administración pública, enumerando las distintas administraciones, y lo hace además de manera relativa, es decir, únicamente a los efectos de la ley que en cada caso promulga. La doctrina, tradicionalmente, tampoco nos proporciona un concepto claro de ad-

mientras que correspondería al Derecho Constitucional, entre otras cosas, la regulación de los órganos constitucionales. Pero estas afirmaciones son ciertas solo de manera parcial, puesto que sucede que el Congreso de los Diputados y el Senado, además de llevar a cabo las funciones que les son propias y que podemos denominar *constitucionales*, ejercen también otras funciones que son *materialmente administrativas*. Pensemos que el Congreso y el Senado tienen personal funcionario y mantienen relaciones jurídicas con terceros (por ejemplo, celebran contratos de suministro, de obra, etcétera). Por ello, decimos que son funciones *administrativas* aquellas actividades que, no formando parte del núcleo competencial del órgano, son imprescindibles para su correcto funcionamiento.

Parece claro que, respecto de estas actuaciones materialmente administrativas de los órganos constitucionales, el Derecho Constitucional tiene poco que decir. Por ello, estos órganos, cuando llevan a cabo estas funciones administrativas, aplican las normas y principios del Derecho Administrativo. Solo llevando a cabo esta interpretación parece lógica la previsión que realiza el apartado tercero letra a) del artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa cuando dice que los juzgados y tribunales del orden contencioso-administrativo "conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado [...]".

Este precepto supone que, aunque tales órganos no son administración pública, por realizar actividades materialmente administrativas se someten instrumentalmente al régimen jurídico propio de la administración (SÁNCHEZ, 2011: 68).

ministración pública. Como señala FORSTHOFF (1958: 11), "Desde antiguo se encuentra la ciencia del Derecho Administrativo ante el problema de una definición de su objeto, la Administración. La razón de esto no se debe a una formación deficiente de la ciencia; desde luego, no se trata de un error superable de la teoría. Más bien radica en la misma índole peculiar de la Administración que se deja describir, pero no definir". En nuestro Derecho, algunos autores, como GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2008: 23), consideran a la administración pública como una auténtica persona jurídica, siendo el Estado únicamente un sujeto de Derecho internacional. Sin embargo, esta solución no es totalmente convincente, toda vez que hay algunos supuestos en los que se imputa al Estado en su conjunto un derecho o acto (como por ejemplo, la responsabilidad del Estado por error judicial –art. 121 de la Constitución española– o la representación y defensa del Estado en juicio –art. 551 Ley Orgánica del Poder Judicial–). Además, reconocer la personalidad jurídica a la administración y negársela al Estado implica, necesariamente, que existan en el ordenamiento jurídico español algunos órganos, como las cortes generales o el poder judicial, a los que no se les reconoce personalidad jurídica y "que no formarían parte de ninguna persona jurídica", como así ha señalado ÁLVAREZ (1990: 107). En cambio, SANTAMARÍA (1981: 14) afirma que las cortes generales tienen personalidad jurídica. Finalmente, otros autores, como GARRIDO FALLA o MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, consideran que la administración pública es aquella parte del poder ejecutivo distinta del gobierno y dirigida a la ejecución de las leyes.

En definitiva, las cortes generales no son una administración pública pero sí tienen su *propia administración* que les permite llevar a cabo sus funciones, es decir, que podemos concluir que no solo *administra* la administración pública sino también otros órganos constitucionales puesto que "hay en el legislativo actos de administración ajenos al contenido específico de sus soberanas funciones legislativas" (Auto del Tribunal Supremo, 1987)¹⁶.

Dicho esto, entendiendo que la subvención es una forma de actuación administrativa (BUENO, 2013: 168) consideramos que las subvenciones que conceden las cámaras a los grupos encajan dentro del ámbito de las funciones administrativas que hemos delimitado. Por ello, consideramos que aunque el Congreso no es una administración pública, por llevar a cabo una función esencialmente administrativa debe ser considerada como tal a estos efectos.

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

2. SIN CONTRAPRESTACIÓN DIRECTA

La figura de la subvención exige que la entrega dineraria que realiza la administración sea sin contraprestación directa, es decir, que la disposición dineraria sea gratuita para el beneficiario. Como resulta evidente, el cumplimiento del objetivo o la realización de la actividad que es objeto de subvención supone un cierto beneficio para el concedente, en la medida en que el cumplimiento del objetivo, proyecto o actividad que realiza el beneficiario debe implicar la satisfacción de un interés general. Es decir, que la subvención conlleva una cierta contraprestación indirecta para la administración. Por ello, la doctrina señala que "el dato de la ausencia de contraprestación debe interpretarse teniendo presente que lo que se pretende con esta previsión normativa es ne-

16 Se añade, además, en el mismo fundamento jurídico tercero, que estos actos de administración del poder legislativo "pueden y deben ser objeto también de control de la jurisdicción por mandato directo del artículo 153 c) de la Constitución, que no ha necesitado nunca de ulterior desarrollo legislativo para su aplicación inmediata". Este Auto del Tribunal Supremo tiene su origen en el recurso que planteó el vicepresidente segundo de la Mesa de las Cortes de Castilla y León (asamblea legislativa de carácter regional) ante la Audiencia Provincial de Burgos contra el acto de la Mesa por el que se decidía ubicar la sede provisional de dichas cortes en el Castillo de Fuensaldaña (Valladolid). La Audiencia Provincial de Burgos inadmitió el recurso al considerar que el acuerdo de la Mesa no podía ser objeto de revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa, al no existir atribución legal para ello. No obstante, el Tribunal Supremo sí admitió el recurso de apelación presentado por el vicepresidente segundo de la Mesa de las Cortes de Castilla y León en virtud de los argumentos transcritos.

gar el carácter sinalagmático de la subvención, esto es, negar que su causa se encuentra en una prestación procedente del beneficiario" (BUENO, 2013: 57).

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

3. LA AFECTACIÓN

La afectación es un elemento esencial de la subvención que implica una necesaria vinculación de los fondos públicos recibidos a la consecución de los fines u objetivos que motivaron la entrega dineraria de la administración al beneficiario. En este sentido, ya indicamos que el art. 2.1.a) LGS exige "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".

Como ya hemos apuntado, la finalidad que persigue esta subvención es lograr un correcto funcionamiento de las cámaras. Los grupos son indispensables para el ejercicio de las funciones del parlamento, puesto que a ellos les corresponde determinar la composición de las comisiones y de la Diputación Permanente, además de ejercer la iniciativa legislativa.

En este sentido, ha dicho el Tribunal Constitucional que "resulta evidente que la finalidad de las diversas clases de subvenciones establecidas en beneficio de los Grupos Parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los diputados por imperativo reglamentario, han de integrarse, de los recursos económicos necesarios" (Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1990)¹⁷.

17 Esta sentencia resuelve un recurso de amparo presentado por un diputado del Grupo Parlamentario de Alianza Popular en la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Madrid (asamblea legislativa de carácter regional), que decide abandonar su grupo de origen e integrarse en el grupo mixto (en el que se integran todos aquellos diputados que no pertenecen a ningún otro grupo), que no contaba con ningún miembro. La controversia jurídica se produce, al margen de otras cuestiones como la participación del recurrente en las diversas comisiones, fundamentalmente por la subvención fija que recibe cada grupo. La Mesa de la Asamblea de Madrid acuerda que al exigirse un mínimo de cinco diputados para constituir grupo parlamentario, cuando el grupo mixto tenga un número de diputados inferior, la subvención se fije en proporción al número de sus miembros. Por ello, en el presente caso, el grupo mixto formado únicamente por el recurrente recibiría una quinta parte de la subvención. El diputado alega que se infringen los preceptos del Reglamento de la Asamblea que establecen que todos los grupos tienen idénticos derechos, además de vulnerarse su derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos. El Tribunal Constitucional desestimó el amparo.

Es decir, la esencia misma de la subvención radica, por tanto, en ayudar o posibilitar a través de la dotación de recursos económicos la actividad parlamentaria que desempeñan los grupos.

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

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

Así las cosas, podemos señalar que en las subvenciones que reciben los grupos está presente la nota característica de la afectación, de tal modo que los grupos deben dedicar las sumas de dinero recibidas a sufragar los gastos derivados de su funcionamiento. El problema radica en que los reglamentos no recogen un listado de los gastos en los que puedan incurrir los grupos, sin perjuicio de que hayamos podido señalar algunos lógicos, como podrían ser la realización de estudios o la contratación de personal. A falta de límites a la actuación de los grupos parlamentarios respecto de los fondos públicos recibidos, nosotros vamos a señalar algunos que nos parecen adecuados y razonables.

En primer lugar, entendemos que los grupos no pueden adquirir bienes inmuebles puesto que son innecesarios para su funcionamiento, toda vez que las cámaras ponen a su disposición "locales y medios materiales suficientes" (art. 28 RC). Tampoco parece razonable la adquisición de vehículos en cuanto las cámaras abonan a los parlamentarios todos los gastos derivados de sus desplazamientos¹⁸.

En relación con la contratación de personal asesor podemos señalar que parece sensato que su salario sea igual o similar al que le correspondería al asesor según su formación académica en la administración pública, y en todo caso, nunca superior a las asignaciones que reciben los parlamentarios, pues no tiene sentido que tenga mayor remuneración aquel que únicamente asesora respecto de quien toma finalmente la decisión, añadiéndose aquí la circunstancia de que es parlamentario el elegido por el electorado y no el asesor. Es

18 En el Congreso, todos los diputados tienen despacho propio, y la Cámara cubre los gastos de transporte en medio público (avión, tren, automóvil o barco). Además, los diputados disponen de una tarjeta que permite pagar el servicio de taxi en la ciudad de Madrid con un límite de 3.000 euros anuales.

decir, para la fijación de las remuneraciones de este personal se debería tener en cuenta su inclusión en alguno de los grupos en los que se divide el personal al servicio de las administraciones públicas¹⁹.

Parece razonable también que, siendo fondos públicos los que sufragan dichos gastos, se imponga una serie de límites de carácter subjetivo. Así, sería lógico que los grupos no pudiesen contratar con el dinero de la subvención a personas que por sentencia firme estuviesen inhabilitadas para el ejercicio de cargo público o hubiesen sido condenadas por actos terroristas²⁰. Finalmente, teniendo en cuenta que su trabajo tiene una incidencia en el interés general, parece lógico que este personal se dedique en exclusiva a dichas tareas de asesoramiento, no pudiendo, por tanto, compatibilizar estas funciones con ningún otro cargo público ni privado²¹.

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

20 El artículo 13.3 LGS señala que "en ningún caso podrán obtener la condición de beneficiario [...] asociaciones incurso en las causas de prohibición previstas en los apartados 5 y 6 del artículo 4 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación". El artículo 4.6 de la Ley Orgánica reguladora del derecho de asociación establece que "los poderes públicos no facilitarán ayuda alguna, económica o de cualquier otro tipo, a aquellas asociaciones que con su actividad promuevan o justifiquen el odio o la violencia contra personas físicas o jurídicas, o enaltezcan o justifiquen por cualquier medio los delitos de terrorismo o de quienes hayan participado en su ejecución [...]".

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

Los grupos no son corporaciones de derecho público, fundaciones ni consorcios ni tampoco *entidades*, como señala genéricamente el artículo 2.1 letra g) de la citada ley orgánica, pues como apunta MARTÍNEZ (2005: 167), "no es usual hablar de entidades para organizaciones sin personalidad". Resultaría, en nuestra opinión, más adecuado que los reglamentos de las cámaras realizaran una regulación más extensa de las subvenciones que reciben los grupos, recogiendo expresamente la incompatibilidad del personal asesor con cualquier actividad pública o privada.

En último lugar, resulta criticable la posibilidad, permitida por el artículo 2.1 de la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos (en adelante, LOFPP), de que los grupos puedan realizar aportaciones dinerarias a los partidos políticos, por dos básicas razones. La primera y fundamental, porque con esta posibilidad se desnaturaliza la afectación de la subvención, puesto que se permite que los fondos públicos no se dediquen íntegramente al fin perseguido por la subvención, y en segundo lugar, porque el legislador parece desconocer que el grupo parlamentario y el partido político, aunque puedan existir entre ellos una conexión política o ideológica, son entidades distintas con un origen y unas funciones sustancialmente diferentes.

4. LA SATISFACCIÓN DE UN INTERÉS GENERAL

El último de los requisitos que señala la LGS para que la atribución patrimonial que realiza la administración pueda ser considerada como subvención, consiste en que "la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o de interés social o de promoción de una finalidad pública" [art. 2.1.c) LGS]. En definitiva, que el objeto o actividad subvencionada satisfaga un interés general. Es decir, la administración, a través de la subvención, favorece o posibilita la realización de una determinada actividad porque hay un interés general en que la misma se realice con determinadas garantías. Esto es, la subvención es un medio que tiene el concedente para la satisfacción de sus propios fines, que no son otros que los intereses generales. En nuestro caso, las subvenciones que reciben los grupos tienen, como ya dijimos, la finalidad de "facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara" (Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1990).

Siendo los grupos parlamentarios fundamentales en la vida parlamentaria y resultando indudable el interés general que subyace en que las cámaras funcionen con la mayor eficiencia posible, podemos afirmar que se cumple con el último de los requisitos previstos por el artículo 2 LGS.

III. BENEFICIARIOS

1. EL GRUPO PARLAMENTARIO COMO BENEFICIARIO. SU NATURALEZA JURÍDICA

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

La LGS define al beneficiario en el artículo 11.1 al decir que "tendrá la consideración de beneficiario de subvenciones la persona que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentre en la situación

que legitima su concesión". En nuestro caso, el artículo 28 RC designa claramente a los grupos como los beneficiarios.

La naturaleza jurídica de los grupos es una cuestión controvertida en la doctrina española. Hay posturas que defienden que los grupos son órganos de los partidos políticos, o que son órganos de las cámaras, si bien entendemos que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, no puede defenderse ninguna de las tesis anteriores. Basta, en primer lugar, para rechazar la tesis del grupo como órgano de las cámaras legislativas, con señalar la imposibilidad de imputar al parlamento los actos realizados por los grupos (CID, 2007: 189)²².

Mayores problemas plantea la calificación de los grupos como órganos de los partidos políticos, puesto que la línea que separa ambas realidades no está totalmente clara. Aunque entre el grupo parlamentario y el partido político existe una efectiva conexión política (salvo en el caso del grupo mixto), ambas realidades tienen un origen distinto. Los partidos políticos se crean voluntariamente por los ciudadanos en el ejercicio del derecho fundamental de asociación, mientras que los grupos lo son únicamente por los parlamentarios en el ejercicio del derecho de participación y además de forma obligatoria, puesto que la constitución de grupos parlamentarios viene exigida por los reglamentos de las cámaras, de tal forma que no es posible que un parlamentario no esté adscrito a ningún grupo²³.

No obstante, aunque decimos que los partidos políticos y los grupos parlamentarios son entidades distintas, no se puede negar la influencia de los primeros respecto de los segundos, influencia, además, que viene reforzada por los propios reglamentos en cuanto que los parlamentarios que han sido elegidos por un mismo partido político deben integrarse en el mismo grupo.

Esta regla tiene como única excepción el grupo mixto, que se concibe como un grupo parlamentario residual en el que se integran los parlamentarios de los distintos partidos políticos que no han conseguido el número mínimo de miembros electos que exige la norma reglamentaria para constituir un grupo propio.

22 En el mismo sentido, SAINZ (1989: 305).

23 La constitución de los grupos parlamentarios en el Congreso está regulada en los artículos 23 a 27 RC. En concreto, el artículo 25.1 RC señala que "los Diputados que [...] no quedaran integrados en un Grupo Parlamentario, en los plazos señalados, quedarán incorporados al Grupo Mixto".

La Sentencia del Tribunal Constitucional 64/2002 señaló que "las facultades que a la Mesa de la Cámara le corresponden en orden a la constitución de los Grupos Parlamentarios son de carácter reglado, debiendo circunscribirse a constatar si la constitución del Grupo Parlamentario reúne los requisitos reglamentariamente establecidos, debiendo rechazar, en caso de incumplimiento de aquellos requisitos, salvo que resulten subsanables, la pretensión de constituir el Grupo Parlamentario". Esta sentencia resuelve el recurso de amparo solicitado por varios diputados contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso que desestimó la constitución del Grupo Parlamentario Gallego.

Pues bien, la autonomía de la que gozan los grupos, establecida en los reglamentos parlamentarios, junto con la existencia del grupo mixto, son argumentos suficientes que permiten negar su calificación como órganos de los partidos²⁴.

La configuración reglamentaria del grupo mixto impide, además, calificar a los grupos como asociaciones de parlamentarios, puesto que al impedirse que existan parlamentarios que no pertenezcan a ningún grupo, no se respeta el derecho negativo a no asociarse²⁵, que supone que "nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación" (Sentencia del Tribunal Constitucional 67/1985)²⁶.

Así las cosas, hemos descartado que los grupos sean órganos de las cámaras y de los partidos políticos, pero no hemos dicho aún qué son. El Tribunal Supremo nos ofrece la solución, al afirmar que los grupos son "uniones de parlamentarios a los efectos del mejor funcionamiento de las actividades propias de las Cámaras", sin que pueda atribuirse a los mismos "una personalidad

24 La Sentencia del Tribunal Constitucional 36/1990 rechaza la identidad entre grupo parlamentario y partido político cuando dice: "resulta indudable la relativa disociación conceptual y de personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos, de forma que no tienen por qué coincidir sus voluntades". Esta sentencia resuelve un recurso de amparo solicitado por el partido Unión del Pueblo Navarro contra los Acuerdos de la Mesa y de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra (asamblea legislativa de carácter regional) por los que se distribuyen los miembros de las comisiones en proporción a la importancia numérica de los distintos grupos parlamentarios.

Además, algunos autores entienden que si consideramos a los grupos como meros órganos de los partidos se estaría en cierta medida vulnerando la prohibición del mandato imperativo que recoge el artículo 67.2 de la Constitución española. Se trata, sin duda, de una cuestión debatida en la doctrina. Así, algún autor, como CAAMAÑO (1991: 54), manifiesta que "los preceptos constitucionales encargados de sancionar la prohibición del mandato imperativo carecen de efectividad jurídica real y han devenido en opinión de algunos autores en un auténtico fósil constitucional".

En contra se posiciona DELGADO (2007: 176), quien sostiene que "un Parlamento sin la prohibición del mandato imperativo lo convertiría en una mera caja de resonancia de los partidos". En un sentido similar, se pronuncia GARCÍA PELAYO (1986: 96), quien considera que el mandato imperativo constituye "un límite jurídico a la tendencia politológica a convertir el Parlamento en una Cámara de Partidos".

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

26 Esta sentencia tiene su origen en una cuestión de inconstitucionalidad formulada por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el seno de un proceso en el que los demandantes recurren los acuerdos del Consejo Superior de deportes que desestiman la creación de la Federación de Fútbol-sala.

jurídica independiente de las personas que los componen" (Sentencia del Tribunal Supremo, 1985)²⁷.

El Tribunal Constitucional niega también la personalidad jurídica de los grupos parlamentarios (Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1985)²⁸, si bien les atribuye "una representación institucional de los miembros que los integran, que les otorga capacidad procesal ante cualquier orden jurisdiccional para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros, que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo" (Sentencia del Tribunal Constitucional 81/1991)²⁹.

Pero no solo le atribuye capacidad procesal para defender los derechos de los parlamentarios que lo integran, sino que el Tribunal Constitucional también entiende que pueden vulnerarse derechos propios del grupo, al aceptar que los parlamentarios presenten un recurso de amparo en defensa de facultades atribuidas al grupo parlamentario como tal (Sentencia del Tribunal Constitucional 93/1998)³⁰.

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

27 El supuesto de hecho que da lugar a esta sentencia es el siguiente. El Ayuntamiento de Langreo (Asturias) y el Grupo Parlamentario Popular en la Junta General del Principado de Asturias (asamblea legislativa de carácter regional) impugnan la resolución del Consejo de Gobierno del Principado que desestima los recursos de reposición contra un anterior Acuerdo del Consejo de Gobierno, que fijaba los criterios de reparto de los ingresos procedentes del canon de energía eléctrica. Tanto el ayuntamiento como el Grupo Parlamentario Popular interpusieron sendos recursos contencioso-administrativos ante la Audiencia Territorial de Oviedo, que desestimó el primero e inadmitió el segundo. Por ello, tanto el Ayuntamiento de Langreo como el Grupo Parlamentario Popular apelaron al Tribunal Supremo, que dictó la presente sentencia negando la personalidad jurídica del grupo.

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

28 El Tribunal Constitucional en esta Sentencia se refiere a los grupos políticos de las corporaciones locales, si bien por analogía debe entenderse que es aplicable a los grupos parlamentarios. El supuesto de hecho de la sentencia es la impugnación por los concejales del Ayuntamiento de la Guardia (Pontevedra), del Acuerdo del Pleno sobre la constitución y composición de las Comisiones Informativas Municipales.

29 La sentencia resuelve un recurso de amparo formulado por el Grupo Parlamentario de Iniciativa per Catalunya en el Parlamento de Cataluña (asamblea legislativa de carácter regional), contra un Acuerdo de la Presidencia de dicha Asamblea Legislativa. Este acuerdo denegaba la solicitud de convocatoria de sesión extraordinaria del pleno que había de pronunciarse sobre la interposición de un recurso de inconstitucionalidad.

30 Esta sentencia tiene su origen en un recurso de amparo promovido por varios diputados del Parlamento de las Islas Baleares (asamblea legislativa de carácter regional) contra un Acuerdo de la Mesa de dicha asamblea legislativa, relativo a la composición de las distintas Comisiones del Parlamento.

De hecho, en el ordenamiento jurídico español existen diversas figuras que, careciendo de personalidad jurídica, son titulares de derechos y obligaciones, como por ejemplo las comunidades de bienes o las herencias yacentes³¹.

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

Así, el artículo 11.3 LGS permite que puedan ser beneficiarios de la subvención las agrupaciones de personas físicas que carezcan de personalidad jurídica siempre que puedan llevar a cabo las actividades que motiva la concesión de la misma. Eso sí, dicho precepto recoge una serie de requisitos que estas agrupaciones deben cumplir, por lo que necesariamente debemos preguntarnos si los requisitos previstos por el artículo 11.3 LGS son de razonable aplicación a los grupos parlamentarios.

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

En efecto, de acuerdo con el artículo 24 RC, cuando se constituye el grupo dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva de la cámara, debe señalarse quién es el portavoz del grupo, así como los diputados que eventualmente puedan sustituirle. Además, una vez constituido el grupo parlamentario, para que un parlamentario pueda incorporarse al grupo es necesaria la aceptación del portavoz³².

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

Además, el portavoz ejerce esa función de representación del grupo no solo dentro de la Cámara sino también extramuros, por ejemplo, cuando el grupo opera en el tráfico jurídico³³.

31 Artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

32 Artículos 26 RC y 29 RS.

33 Parece razonable que corresponda a los portavoces la función de representación del grupo parlamentario también respecto de terceros ajenos a las cámaras. No obstante, debemos señalar que ni el RC ni el RS se pronuncian sobre esta cuestión. En cambio, algunos reglamentos de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas sí que parecen apuntar en esta dirección. Así, el artículo 24.3 del Reglamento del Parlamento de Cantabria establece que "los portavoces ostentarán la condición de representantes legales de los Grupos Parlamentarios". En el mismo sentido se manifiesta el Reglamento de la Asamblea

Mayor problema plantea la exigencia de que el representante (el portavoz, en nuestro caso) tenga poderes bastantes para cumplir las obligaciones que como beneficiario corresponda a la agrupación (esto es, al grupo). Estas obligaciones que deben cumplir los grupos como beneficiarios las analizaremos con detalle más adelante, si bien adelantamos que son fundamentalmente dos.

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

Pues bien, entendemos que respecto de la primera obligación, el portavoz, como representante del grupo parlamentario, puede inducir, persuadir o instigar a que los parlamentarios de su grupo cumplan con las actividades para las que han sido elegidos, pero no goza de un poder de coacción sobre los mismos para obligarlos si, finalmente, aquellos no tienen una voluntad de participación³⁴.

de Extremadura, que en su artículo 35.2 dispone que "el portavoz ostenta la representación política y jurídica del Grupo Parlamentario ante los órganos de la Cámara y ante terceros".

34 En este sentido, ni el portavoz del grupo parlamentario ni, en su caso, el partido político al que pertenezca el diputado o senador pueden destituir o privar al parlamentario de su escaño. Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1983 considera que "el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos; que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos, y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos, sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas". Esta sentencia resuelve un recurso de amparo solicitado por el alcalde de Andújar (Jaén) a quien, tras ser expulsado del Partido Socialista Obrero Español, formación política por la que se había presentado a las elecciones, el Pleno del Ayuntamiento cesa del cargo de alcalde y como miembro de la corporación local. El Tribunal Constitucional concede parcialmente el amparo, reconociendo el derecho del recurrente a desempeñar el cargo de concejal pero no el de alcalde. Téngase en cuenta que los concejales son elegidos directamente por los electores, mientras que la elección del alcalde es de segundo grado, al elegirse por los propios concejales. En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Constitucional 10/1983, que resuelve un recurso de amparo sobre un asunto similar. En este caso, unos concejales del Partido Comunista de España, al ser expulsados de dicha formación política, habían sido cesados en sus cargos de concejales en el Ayuntamiento de Madrid.

Por concluir, la Sentencia del Tribunal Constitucional 167/1991 consolida la tesis mantenida al afirmar que "la elección es de personas (...) y cualquier otra concepción pugna con la Constitución y con la misma dignidad de posición de electores y elegibles, porque ni los primeros prestan al votar una adhesión incondicional a determinadas siglas partidarias ni los segundos pierden su individualidad al recabar el voto desde listas de partido". Esta sentencia tiene su origen en un recurso de amparo formulado por la coalición electoral de Izquierda Unida de Murcia al declararse como válidos por la Junta Electoral de Zona una serie de votos en las elecciones locales del municipio murciano de Molina de Segura, efectuados con papeletas correspondientes al mismo partido político pero de otras circunscripciones.

Cuestión distinta sería que el portavoz pueda expulsar del grupo a un parlamentario aunque este conserve su escaño. Los reglamentos del Congreso y del Senado no se pronun-

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

En segundo lugar, dice el artículo 11.3 LGS que deben constar "los compromisos de ejecución asumidos por cada miembro de la agrupación, así como el importe de la subvención a aplicar por cada uno de ellos...". En este sentido, parece razonable pensar que esta previsión del citado artículo 11.3 LGS resulta aplicable solo en aquellos casos en que la actividad subvencionada sea divisible, por lo que resulta de difícil aplicación a la subvención que reciben los grupos.

Por último, establece el artículo 11.3 LGS que no puede disolverse la agrupación, esto es, el grupo, hasta que no haya transcurrido el plazo de prescripción de la responsabilidad por reintegro y de la responsabilidad sancionadora que establecen los artículos 39 y 65 LGS, respectivamente. Este último requisito resulta de imposible cumplimiento, puesto que los grupos parlamentarios tienen una naturaleza transitoria o temporal directamente vinculada a la duración de cada legislatura, que como norma general es de 4 años (en virtud de los artículos 68.4 y 69.6 de la Constitución española).

Cuestión distinta es que una vez disuelto el grupo parlamentario, sus miembros puedan responder personal y solidariamente durante los plazos de prescripción señalados en los artículos 39 y 65 LGS.

2. REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS PARA SER BENEFICIARIOS DE LA SUBVENCIÓN

Los reglamentos parlamentarios no recogen ningún requisito para ser beneficiario de la subvención. En cambio, nosotros defendemos la existencia de al menos tres requisitos.

Los grupos, con los fondos recibidos de las cámaras, actúan en el tráfico jurídico, por ejemplo contratando personal a su servicio, y como tales emplea-

cian de forma directa sobre esta cuestión. Únicamente, el artículo 30.3 del Reglamento del Senado dispone que "los senadores que por cualquier causa dejen de pertenecer a un Grupo Parlamentario de denominación específica quedarán automáticamente incorporados al Grupo mixto". Sin embargo, no ocurre lo mismo con algunos reglamentos de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, que sí que se refieren a esta cuestión de forma expresa. No obstante, aunque se prevé la posibilidad de expulsión de un diputado del grupo parlamentario, dicha decisión no corresponde al portavoz como tal sino al grupo en sí mismo considerado sin especificar más al respecto (*ad exemplum*, art. 28.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla la Mancha, art. 43 del Reglamento de la Asamblea de Madrid o art. 35.1 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia) o a un número mínimo de miembros del grupo, generalmente por mayoría absoluta (art. 23.2 del Parlamento de Canarias o art. 38.3 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura). Esto es, los reglamentos de los parlamentos regionales no confieren al portavoz la potestad de expulsión de un diputado del grupo, sino únicamente su notificación a la Mesa (art. 23.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León).

dores tendrán que abonar las correspondientes cuotas a la seguridad social. Parece razonable que si se incumple con estas obligaciones, el grupo no pueda recibir subvenciones.

A la misma solución debemos llegar cuando el grupo no atiende sus obligaciones con la Hacienda Pública. Por ello, entendemos que se aplicaría a los grupos parlamentarios, de manera analógica, el artículo 13.2 e) LGS, de tal forma que para ser beneficiarios de la subvención sería indispensable "hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la seguridad social impuestas por las disposiciones vigentes, en la forma que se determine reglamentariamente"³⁵.

En segundo lugar, y en línea con lo dispuesto en el art. 13.2.g) LGS, parece lógico que se establezca como requisito que los grupos parlamentarios estén al corriente del pago de obligaciones por reintegro de subvenciones anteriores cuando se haya dado tal circunstancia³⁶. Aunque se estudiará más adelante, podemos avanzar que, generalmente, el reintegro es la consecuencia lógica del incumplimiento de algunas de las obligaciones establecidas a cargo del beneficiario, en este caso, del grupo parlamentario.

Parece razonable que nos preguntemos si estos dos requisitos señalados tienen que reunirlos no solo el grupo como tal sino también cada uno de los parlamentarios de forma particular. Si sostenemos que no es necesario que tales requisitos deban ser cumplidos por los parlamentarios de forma personal se estaría en cierto modo burlando la norma que en su caso los impusiera, puesto que la subvención tiene como finalidad facilitar la participación de sus miembros en las funciones de la cámara y, por tanto, también la del parlamentario incumplidor.

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

En efecto, la cuantía de la subvención que analizamos consta de dos partes: una fija e igual para todos los grupos y otra variable en función del número de parlamentarios que tenga el grupo. Por lo tanto, podría ser razonable suprimir

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

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

la cuantía variable que corresponde al parlamentario incumplidor, de tal forma que el grupo recibiría la cuantía fija y la variable respecto del resto de sus miembros. Con ello, se asegura que el grupo pueda llevar a cabo sus funciones y, de otro lado, que no se vulneren los mencionados requisitos.

Por último, el tercer requisito que debería exigirse a los grupos en conexión con lo dispuesto en el artículo 28.2 RC, sería haber presentado ante la Mesa de la Cámara la contabilidad específica de la subvención correspondiente al ejercicio anterior³⁷.

3. OBLIGACIONES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DERIVADAS DE LA SUBVENCIÓN

La primera obligación lógica que tiene el grupo parlamentario es realizar la actividad que fundamenta la concesión.

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

La participación del parlamentario en la cámara conlleva necesariamente unas previas actividades, por ejemplo, de estudio o documentación sobre la materia a tratar en la sesión correspondiente. Sobre esas actividades, que lógicamente son necesarias para el buen desempeño de la función representativa, no puede establecerse un control de su cumplimiento.

37 En este sentido, no debemos perder de vista que las subvenciones que reciben los grupos parlamentarios tienen un carácter anual aunque se abonen mensualmente a los beneficiarios. De otro lado, debemos señalar que este requisito que proponemos, relativo a la presentación ante la Mesa de la contabilidad específica de la subvención, se encuentra regulado en similares términos por algunos reglamentos de los parlamentos regionales. Así, podemos citar el artículo 25.3 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, que dispone que los grupos pondrán la contabilidad "a disposición de la Mesa del Parlamento a requerimiento de esta y, en todo caso, anualmente, antes del 1 de agosto del año siguiente al que la declaración se refiera". Asimismo, el artículo 29.4 letra a) del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha exige para tener derecho a la subvención presentar ante la Mesa la contabilidad de la subvención correspondiente al ejercicio anterior. Finalmente, el artículo 34.2 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, establece que "los Grupos Parlamentarios deberán llevar una contabilidad específica de las subvenciones recibidas con cargo al Presupuesto del Parlamento, que pondrán a disposición de la Mesa anualmente antes de que esta rinda ante el Pleno el informe sobre el cumplimiento del Presupuesto [...]".

Lo que sí puede exigirse es una mínima presencia de los representantes en las cortes. Así, la ausencia reiterada e injustificada de los representantes a las distintas actividades parlamentarias (votaciones, sesiones de control al gobierno...) dificultan la justificación de la percepción de la subvención.

Sería conveniente, por tanto, la adopción de alguna fórmula que permita conocer la implicación de los representantes en la vida parlamentaria (atendiendo a distintos criterios, por ejemplo, presencia en los debates, preguntas o interpelaciones presentadas, etcétera)³⁸. Por ello, entendemos que la primera obligación que tiene el grupo parlamentario es la efectiva participación de sus miembros en las actividades ordinarias de las cámaras.

La segunda obligación principal que tienen los grupos viene establecida en el artículo 28.2 RC que dice que "los Grupos Parlamentarios deberán llevar una contabilidad específica de la subvención a que se refiere el apartado anterior, que pondrán a disposición de la Mesa del Congreso siempre que esta lo pida"³⁹.

Entendemos que resulta criticable que se conceda esta discrecionalidad a la Mesa a la hora de solicitar o no dicha contabilidad de los grupos. Sin una contabilidad específica de la subvención no es posible un control efectivo sobre el destino de los fondos públicos que reciben los grupos con la subvención.

En conclusión, los grupos parlamentarios tienen un deber de justificación que hace referencia a dos facetas o vertientes: la primera comprende la justificación de la realización de las actividades subvencionadas, esto es, la acreditación por parte del grupo de su efectiva participación en las funciones constitucionalmente encomendadas a cada una de las cámaras legislativas. Asimismo, este deber de justificación afecta, en una segunda vertiente, a la justificación de los gastos realizados para la consecución de la actividad subvencionada. Es decir, que los fondos públicos recibidos por los grupos se hayan destinado efectivamente a la consecución de los fines subvencionados.

En la medida en que esta obligación de justificar tiene como objetivo que el concedente de la subvención tenga conocimiento del cumplimiento de la actividad subvencionada, la LGS recoge una serie de obligaciones del beneficiario que resultan imprescindibles para que la administración pueda llevar a cabo las actuaciones de control. No tiene sentido hablar de una obligación de

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

39 La gran mayoría de los reglamentos de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas reproducen este artículo 28.2 RC (*ad exemplum*, arts. 27.2 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, 27.4 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, etcétera).

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

En este sentido, entendemos que las obligaciones que recoge la LGS en los artículos 14.1 letra c) "someterse a las actuaciones de comprobación a efectuar por el órgano concedente [...]" y en el artículo 14.1 letra g) "conservar los documentos justificativos de la aplicación de los fondos recibidos, incluidos los documentos electrónicos, en tanto puedan ser objeto de las actuaciones de comprobación y control", resultarían de aplicación no por estar contenidas en la LGS, cuya aplicación directa se excluye de las subvenciones que estudiamos, sino porque son inherentes a la obligación de justificación de toda subvención.

IV. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE LA SUBVENCIÓN

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

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

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

Una vez conocidos los dos procedimientos de concesión, resulta claro que las subvenciones a los grupos parlamentarios se llevan a cabo en régimen de concesión directa. Así, la subvención viene impuesta a las cámaras por sus propios reglamentos que también imponen que solo pueden ser beneficiarios los grupos parlamentarios.

En concreto, las subvenciones a los grupos se incardinarían en el segundo de los supuestos que recoge el artículo 22 LGS, esto es, aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la administración por una norma de rango legal. A primera vista, se nos plantea un problema debido a que el precepto se refiere a una norma con rango legal, y en nuestro caso, las subvenciones que reciben los grupos vienen impuestas por los reglamentos parlamentarios. Por tanto, la pregunta que necesariamente nos tenemos que plantear es si los reglamentos tienen o no rango de Ley. Sin entrar a realizar un análisis de la naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios, podemos decir que dichos reglamentos tienen rango legal acudiendo a una interpretación analógica del artículo 27.2 letras d) y f) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que establece que los reglamentos del Congreso, del Senado, de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad por este tribunal (Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1988)⁴⁰.

Aunque resulta una cuestión menor, de la lectura del artículo 28.1 RC podría deducirse que estamos ante dos subvenciones distintas, una fija idéntica para todos los grupos y otra variable en función de los diputados de los que conste el grupo. Pero no estamos ante dos subvenciones distintas sino ante una única subvención cuya cuantía se compone de la suma de dos complementos, uno fijo e igual para todos los grupos y otro variable, en función del número de miembros del grupo parlamentario en cuestión. Así se deduce, además, de una interpretación analógica del artículo 34 RS.

El órgano concedente de la subvención es la Mesa de la Cámara. Así se deduce no solo del artículo 28 RC sino también de su carácter de órgano rector de la Cámara. Corresponden a la Mesa, en relación con la concesión de la subvención, dos funciones fundamentales: en primer lugar, la comprobación del cumplimiento de los requisitos exigidos a los grupos y, en segundo lugar, cuando tengan derecho a la misma, la distribución de las cuantías de la subvención entre los grupos.

40 Confirmó que la "asimilación de los reglamentos parlamentarios a las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley permite su impugnación directa y completa y un control pleno de su constitucionalidad a través del recurso de inconstitucionalidad". Esta sentencia resuelve un recurso de amparo presentado por 66 diputados del Congreso contra la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre acceso a materias clasificadas.

De otro lado, la doctrina generalmente entiende que los reglamentos parlamentarios son normas con fuerza de ley. Así, señala PÉREZ (1984: 773) que "es cierto que han sido considerados, en ocasiones, formalmente de rango inferior a la ley, cuando es la verdad que en la práctica su posición podría considerarse superior, pues las leyes se tramitan y se aprueban, precisamente, de acuerdo con lo previsto en estos reglamentos".

Otros autores, como CANO (1984: 13) o ÁLVAREZ (2011: 564), consideran también que los reglamentos tienen fuerza normativa equivalente a la Ley.

La cuantía fija, que es igual para todos los grupos, tiene como objetivo otorgar un trato igualitario a todos ellos, sin tener en cuenta, por tanto, el número de parlamentarios que los integran. Esta cuantía fija de la subvención determinaría aquellos recursos mínimos que considera la Cámara que son necesarios para que los grupos parlamentarios puedan desarrollar sus actividades⁴¹. De otro lado, se asigna una cuantía variable en función del número de representantes que tenga el grupo parlamentario.

Respecto de esta cuantía variable, el Tribunal Constitucional ha considerado que "la graduación de la cuantía de las subvenciones exclusivamente en atención al carácter más o menos numeroso de los Grupos constituye una exigencia de equidad, si bien cabe que la proporcionalidad del reparto de las cantidades destinadas a este objeto sufra las correcciones que se estimen precisas para garantizar el funcionamiento adecuado de los Grupos más pequeños" (Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1990).

Es decir que esta cuantía variable de la subvención se justificaría atendiendo al argumento en virtud del cual a mayor número de representantes hay un mayor gasto de funcionamiento⁴².

No obstante, en nuestra opinión, no vemos de forma clara que a mayor número de representantes tengan que corresponder, necesariamente, mayores gastos de funcionamiento. Más bien, lo que puede producirse es un mayor trasvase de fondos del grupo al partido político con el que se identifique ideológicamente. Circunstancia esta permitida por la LOFPP y que ya hemos criticado al entender que con ello se desvirtúa la afectación de la subvención.

Contrario al argumento generalmente aceptado de que a mayor número de diputados corresponde una mayor cantidad de gasto, podría señalarse que un grupo parlamentario con más representantes podrá llevar a cabo una mejor distribución del trabajo parlamentario inherente a las actividades propias de la

41 La cuantía fija puede considerarse derivada del principio de igualdad de todos los grupos (art. 29 RC), que permite que todos los grupos con independencia del número de sus miembros puedan desarrollar adecuadamente sus funciones. Al igual que, de modo análogo para la financiación de los partidos políticos, se considera "la igualdad de oportunidades para todas las fuerzas políticas como un principio básico de la democracia" (PIZARRO, 1998: 28).

42 Puede resultar interesante conocer los importes de la subvención que reciben los grupos. La subvención que concede el Congreso es de 28.597,08 euros de cuota fija para cada grupo y de 1.645,49 euros de cuota variable, ambas con carácter mensual. Así, las cuantías que reciben los grupos por la subvención del Congreso anualmente son las siguientes (en euros): Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, con 185 diputados, 3.996.152,76 €; Grupo Parlamentario Socialista, con 110 diputados, 2.515.211,76 €; Grupo Parlamentario Catalán, con 16 diputados, 659.099,04 €; Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, Izquierda per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa y Chunta Aragonesista (La Izquierda Plural), con 11 diputados, 560.369,64 €; Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia, con 5 diputados, 441.894,36 €; Grupo Parlamentario Vasco, con 5 diputados, 441.894,36 €; y finalmente, el Grupo mixto, con 18 diputados, 698.590,80 €.

función representativa, al contar con mayores recursos humanos que un grupo integrado por menos parlamentarios. Por ejemplo, necesitaría de un menor número de personal asesor. En consecuencia, la cuantía de la subvención percibida en atención al número de integrantes del grupo parlamentario debería seguir un criterio de proporcionalidad decreciente.

V. ACTIVIDAD DE CONTROL

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

Pues bien, consecuentemente con la existencia de estas obligaciones, parece razonable que exista una actividad de comprobación o inspección que determine su efectiva realización. Esta actividad de control no viene expresamente reconocida en los reglamentos parlamentarios pero podemos afirmar que es inherente a la propia institución de la subvención⁴³.

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

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

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

43 Así lo considera la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, 2009: "partiendo de que la naturaleza misma de la subvención lleva inserta la obligación de ser justificada por parte del beneficiario, así como el sometimiento de este último a las facultades de comprobación del órgano concedente [...]". Esta sentencia tiene su origen en la impugnación del reintegro parcial de una subvención concedida por la Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias a un colegio de abogados.

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

El tercer paso lógico que debería realizar la Mesa sería comprobar la adecuación del gasto satisfecho a la actividad subvencionada, esto es, determinar si el gasto en el que ha incurrido el grupo puede ser considerado como necesario para llevar a cabo una fructífera participación de los parlamentarios en las actividades de las cámaras. Es decir, que el gasto esté relacionado o vinculado directamente con el ejercicio de la actividad representativa.

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

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

Así las cosas, parece lógico que nos preguntemos dos cuestiones fundamentales: en primer lugar, si la Mesa tiene los recursos técnicos, materiales y humanos necesarios para realizar esta tarea; esto es, si tiene la capacidad para desempeñar por sí misma dicha actividad de control. En segundo lugar, si la Mesa tiene la imparcialidad suficiente para el correcto desempeño de esta actividad de inspección. Parece poco discutible que la respuesta a estos dos interrogantes resulta negativa.

Por un lado, la actividad de control de la subvención es una tarea eminentemente técnica que necesita unos conocimientos precisos de carácter jurídico y contable, además de una determinada dedicación que la Mesa, por las funciones que le atribuyen los reglamentos de las cámaras no puede desempeñar. Por otro lado, la composición de la Mesa, cuyos miembros son elegidos de entre los mismos parlamentarios, puede plantear serias dudas acerca de su imparcialidad. Por ello, la solución a estos dos problemas sería que se encargase la actividad de inspección al Tribunal de Cuentas, al ser un órgano especializado en la materia y dependiente orgánicamente de las cortes generales⁴⁴. De esta forma, aunque formalmente la actividad de control correspondería a la Mesa, materialmente sería ejercida por el Tribunal de Cuentas.

El RC no determina qué características debe tener la contabilidad de los grupos más allá de que debe ser "específica de la subvención", pero parece

44 El artículo 136.1 de la Constitución española dispone que "el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales [...]".

lógico pensar que debe suponer una "imagen fiel de la aplicación dada a las subvenciones por los grupos en las actividades que les son propias", de tal forma que "todo asiento contable se encuentre documentalmente respaldado de modo suficiente y adecuado a la naturaleza del gasto y al carácter de fondos públicos que las subvenciones revisten" (Dictamen del Consejo de Estado, 1993, exp. 1768/1992)⁴⁵.

El artículo 28 RC señala que los grupos solo tienen que presentar su contabilidad cuando la Mesa lo solicite. Esta discrecionalidad de la Mesa permite en cierto modo que las cámaras se conviertan en una muralla que rodea un ámbito en el que los fondos públicos se encuentran exentos de control.

No obstante, podría destruirse la discrecionalidad de la Mesa si consideráramos que la actividad de control es una facultad inherente a la subvención y que la Mesa, cuando concede la subvención, realiza una actuación esencialmente administrativa. De tal forma, podríamos aplicar de manera analógica el artículo 12 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, que viene a decir que la competencia administrativa es irrenunciable, así como el artículo 103 de la Constitución española que establece que la administración actúa con pleno sometimiento a la ley y al Derecho.

Así las cosas, podríamos concluir que la Mesa se encuentra obligada a realizar la actividad inspectora. Si la Mesa no actuase de oficio podría atribuirse a los grupos la posibilidad de solicitar que se inicie la actividad de control. Así, en el supuesto de inactividad de la Mesa, podría impugnarse ante los juzgados y tribunales de lo contencioso-administrativo de acuerdo con el artículo 1.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que dispone que los citados juzgados y tribunales "conocerán de los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados [...]".

No obstante, conceder solo a los grupos la posibilidad de que se realice esta actividad de comprobación no resultaría totalmente satisfactorio, toda vez que son los propios grupos los sometidos a control.

La solución pasaría entonces por conceder la posibilidad de que cualquier ciudadano pudiera exigir a la Mesa el ejercicio de la actividad de control, cuando ni de oficio ni a instancia de ningún grupo se hubiese iniciado. Por ello, sería conveniente reconocer la acción popular⁴⁶ en este ámbito, pues de nada

45 IV Consideración, a solicitud del presidente de las Cortes de Castilla la Mancha en relación, entre otros asuntos, al régimen jurídico de la actividad económica de la Cámara y en especial, los aspectos relativos al control y fiscalización de asignaciones a los grupos parlamentarios.

46 La acción popular reconoce que todas las personas son titulares de un interés jurídicamente tutelable, "aun cuando de la anulación o el mantenimiento de los actos recurridos no llegara a derivarse para quien recurre ninguna ventaja o perjuicio jurídico individualizable",

serviría que un ciudadano pudiera solicitar a la Mesa que ejerciera la actividad inspectora, si el órgano rector de la cámara pudiera rehusar el despliegue de dicha actividad sin consecuencia jurídica alguna.

Así, si se produjese dicha circunstancia, los ciudadanos podrían acudir a los tribunales de lo contencioso-administrativo⁴⁷.

VI. REINTEGRO DE LAS SUBVENCIONES A LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

1. EL REINTEGRO EN LOS REGLAMENTOS DE LAS CÁMARAS

Los reglamentos de las cámaras no contienen ninguna previsión relativa al reintegro de las subvenciones que reciben los grupos, por lo que lo que a continuación desarrollamos responde a una construcción teórica, aplicando por analogía cuando así proceda la LGS⁴⁸.

El órgano competente para el reintegro, por coherencia y aplicación analógica de los artículos 42 y 51 LGS, debe ser el órgano que concede la subvención, esto es, la Mesa de cada una de las cámaras.

(Sentencia del Tribunal Superior de Cantabria, 2001). Esta sentencia tiene su origen en la impugnación de una licencia urbanística, ámbito en el que el ordenamiento jurídico español reconoce la acción popular.

Señala REGO (2005: 52) que "cuando la Ley reconoce una acción pública se está afirmando que ningún ciudadano carece de suficiente legitimación en relación con la materia de que se trate, porque la observancia de la legalidad en ese ámbito a nadie puede resultar indiferente, o dicho en positivo, porque dicha defensa concierne a toda persona".

En nuestro caso, la inactividad de la Mesa a la hora de ejercer el control de la subvención no provocaría un perjuicio directo en el ciudadano que la recurriese ni tampoco la estimación de su petición ante los tribunales de lo contencioso-administrativo le reportaría una especial ventaja, sino que sería beneficiado el interés general de la comunidad.

47 El artículo 19.1 letra h) Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, establece que está legitimado ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, entre otros, "cualquier ciudadano en ejercicio de la acción popular en los casos expresamente previstos en las leyes".

48 Lo mismo sucede en los reglamentos de los parlamentos regionales, a excepción del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha. El artículo 29.5 letra c) del Reglamento de la citada Asamblea Legislativa establece que no se harán efectivas las subvenciones "cuando existan cantidades pendientes de reintegro a las Cortes de Castilla-La Mancha por parte del Grupo Parlamentario que pretende recibir la subvención". En línea con lo anterior, el artículo 29.6 dispone que "la no presentación de la contabilidad, la presentación insuficiente de las cuentas o la falta de justificación adecuada de los asientos contables, llevará consigo la exigencia de reintegro de las cantidades no contabilizadas o no justificadas documentalmente".

2. CAUSAS DEL REINTEGRO

Generalmente, podemos decir que procede la devolución o reintegro de la subvención cuando el grupo incumple alguna de las obligaciones a las que se encuentra sujeto como beneficiario. De igual forma, parece razonable pensar que si los gastos satisfechos son inferiores a la subvención percibida, el grupo también deba proceder a la devolución de los fondos restantes.

El artículo 37 LGS regula las causas de reintegro. De las recogidas en dicho artículo, resultarían aplicables a las subvenciones a los grupos parlamentarios las que estudiamos a continuación.

A) Incumplimiento de la actividad que fundamenta la concesión de la subvención [ex art. 37.1b) LGS]

Parece obvio sostener que si los grupos parlamentarios no cumplen con la actividad que fundamenta o motiva la concesión de la subvención se deba proceder al reintegro de la misma. De lo contrario, las cámaras entregarían unos fondos públicos sin causa legítima que lo motive. El problema que se plantea aquí, como ya se adelantó, radica en la dificultad de comprobar la efectiva participación de los representantes en la vida parlamentaria, al no contemplar los reglamentos ninguna fórmula o criterio para su determinación.

B) Incumplimiento de la obligación de justificación [ex art. 37.1.c) LGS]

La afectación a la que está sujeta la subvención no se agota en la realización de las actividades parlamentarias por los grupos sino que exige además que los fondos públicos recibidos se destinen a sufragar gastos relacionados con la actividad que se subvenciona. Por ello, parece lógico sostener que si el grupo parlamentario no justifica o lo hace parcial o defectuosamente, deba proceder a la devolución de aquellos fondos cuyo destino no está acreditado.

En conclusión, procederá esta causa de reintegro cuando los grupos no justifiquen fehacientemente que el importe de la subvención se ha destinado a satisfacer gastos en los que el grupo ha incurrido para participar de forma adecuada en las funciones constitucionales de las cámaras.

C) Resistencia u obstrucción a la actividad inspectora [ex art. 37.1.e) LGS]

Como hemos visto, corresponde al grupo el deber de justificar los gastos satisfechos con el importe de la subvención, pero ello no obsta a que el órgano concedente controle "la realidad, veracidad y regularidad de dicha justificación" (BUENO, 2011: 375).

Esto es, el órgano concedente no tiene necesariamente que limitarse a un examen de los documentos justificativos de la subvención que proporciona el

grupo, sino que puede estimar pertinente realizar otras actuaciones tendentes a un adecuado control de la subvención.

Estas actuaciones necesitan para su realización una mínima actitud colaboradora del grupo parlamentario o, dicho de otro modo, exigen que los grupos no lleven a cabo actuaciones que impidan u obstruyan la actividad de inspección del órgano. En la medida en que esta negativa u obstrucción impediría conocer si la subvención ha sido correctamente empleada, procederá el reintegro cuando los grupos impidan o dificulten la actividad de control.

D) El principio de no rentabilidad de la subvención como causa de reintegro [ex arts. 37.3 y 19.3 LGS]

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

En la práctica no se va a producir esta circunstancia porque el artículo 2.1 e) LOFPP permite que los partidos políticos se financien con las aportaciones que realicen los grupos parlamentarios, lo que ya hemos criticado. Pero, al margen de este artículo 2.1 e) LOFPP, parece lógico el establecimiento como causa de reintegro de la existencia de un remanente de dinero en el momento de la disolución de las cámaras. De no ser así, al ser el grupo una agrupación de parlamentarios sin personalidad jurídica que se extingue al fin de la legislatura, los parlamentarios se repartirían de modo proporcional el sobrante de la subvención, lo que sería, sin ningún género de dudas, contrario a la finalidad perseguida por la subvención.

3. PLAZO

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

En este sentido, la LGS establece en el artículo 39.1 un plazo de prescripción de cuatro años, que podríamos aplicar de manera analógica. Eso sí, debemos preguntarnos necesariamente a partir de qué momento comienza a correr el plazo que tiene el órgano concedente para reconocer y liquidar el reintegro de la subvención.

En nuestro caso, parece razonable que el cómputo del plazo debe comenzar el día de la última sesión de la cámara en el correspondiente año o bien el día en que se produzca la disolución de la misma.

4. EL GRUPO PARLAMENTARIO COMO SUJETO DEL REINTEGRO

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

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

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

En primer lugar, parece razonable que responda el grupo mismo con sus fondos propios. Pero habrá ocasiones en las que estos fondos no existan, bien porque ya se han aplicado a determinados gastos bien porque el grupo ya se haya disuelto. En estos casos debemos preguntarnos si los parlamentarios a título personal deben responder del reintegro. Parece razonable sostener que los parlamentarios deben responder subsidiaria y solidariamente, puesto que la subvención tenía como objetivo facilitar la participación de los mismos en las funciones de las cámaras, y porque a tenor de lo dispuesto en el artículo 11.3 LGS, tendrían "igualmente la consideración de beneficiarios".

Además, habría que preguntarse si deben responder todos los miembros del grupo, hayan o no influido negativamente en el incumplimiento de las obligaciones del grupo. Parece lógico que solo tuvieran que responder aquellos que por su actitud negligente hubieran provocado que el grupo como tal no cumpliera con las obligaciones inherentes a la subvención. Así parece deducirse de lo establecido en el artículo 40.2 LGS, que dice que "los miembros [...] responderán solidariamente de la obligación de reintegro del beneficiario en relación a las actividades subvencionadas que se hubieran comprometido a efectuar".

Parece que lo que la Ley quiere decir es que solo serán responsables solidarios si son ellos los que han incumplido la parte que les incumbía (REBOLLO, 2005: 478). Aunque lo cierto es que solo es posible establecer diferencias entre los parlamentarios respecto de la causa de reintegro derivada del incumplimiento de la actividad subvencionada, entendiendo que en el resto de causas del reintegro, el incumplimiento de la obligación que origina el mismo es imputable por igual a todos los miembros que integran el grupo.

Parece coherente sostener, por último, que el partido político que hubiera recibido aportaciones de un grupo parlamentario debería responder también del posible reintegro.

5. LA CANTIDAD DEL REINTEGRO. REINTEGRO PARCIAL E INTERESES DE DEMORA

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

El artículo 37.2 LGS permite la posibilidad de un reintegro parcial de la subvención "cuando el cumplimiento por el beneficiario [...] se aproxime de modo significativo al cumplimiento total y se acredite por estos una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos". Ahora bien, debemos estudiar si las subvenciones a los grupos son susceptibles de un reintegro parcial.

Así, respecto a la primera causa de reintegro, resulta ciertamente complicado sostener que una participación parcial de los diputados en las funciones parlamentarias logre la finalidad perseguida por la subvención. Pero además debemos añadir que el artículo 37.2 LGS exige que se acredite por parte de los beneficiarios "una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos".

A la vista de este artículo, resultaría complicado mantener que quien no participa en las funciones parlamentarias puede demostrar inequívocamente que quiere cumplir con los compromisos aceptados. No debemos olvidar que la subvención exige participar, que requiere únicamente una voluntad del parlamentario, no un determinado resultado que pese a la actuación diligente del beneficiario no se haya podido obtener. Por ello, quedarían a salvo aquellos supuestos en los que el parlamentario no participa en las funciones de las cámaras por causas justificadas, como podrían ser enfermedad o accidente.

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

En relación con la segunda causa de reintegro, parece adecuado considerar que debe procederse a la devolución de aquellos gastos que no se hayan acreditado o que tengan una justificación endeble o incompleta, que no permita conocer con suficiencia su naturaleza e importe. Esto es, la existencia de gastos indebidamente justificados debe llevar aparejada su devolución, pero no parece apropiado que se extienda esta consecuencia a aquellos otros gastos que se

han documentado de manera fehaciente. Por ello, entendemos que respecto de esta causa, cabría un reintegro parcial.

En relación con la tercera causa de reintegro, resulta evidente que cuando se obstaculiza conscientemente la actividad de control por el órgano concedente no se puede afirmar que exista "una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos".

Pero como ya se ha comentado, parece excesivo que el grupo tenga que proceder al reintegro total cuando la resistencia y obstrucción a la actividad de control se lleve a cabo por una parte no significativa del grupo. La solución más acorde con el principio de proporcionalidad tiende a reconocer un reintegro parcial de la subvención, atendiendo al número de parlamentarios que entorpecen la actividad de control y al montante económico que no ha podido comprobarse adecuadamente por el órgano concedente debido a la obstaculización de los beneficiarios.

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

Podemos decir que los intereses de demora tratarían de reparar el agravio económico que se generaría a las cámaras por la disposición indebida de fondos dinerarios al incurrir el grupo en algunas de las causas del reintegro. Es decir, los intereses de demora, como así lo ha señalado la jurisprudencia, tienen una naturaleza resarcitoria (Sentencia del Tribunal Supremo, 1998)⁴⁹.

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

Así las cosas, parece lógico que la cantidad que deba reintegrarse sea el principal más el interés legal del dinero. En cambio, el incremento del 25% sobre el interés legal del dinero que establece el artículo 38.2 LGS puede resultar discutible, ya que dicho aumento parece acercar los intereses de demora a una sanción, aun cuando el Tribunal Constitucional no los considere como tal (Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990)⁵⁰. Por ello, podría sostenerse

49 Esta sentencia tiene su origen en un recurso de apelación interpuesto por un contribuyente, siendo el objeto de la controversia jurídica la liquidación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

50 Establece el Tribunal Constitucional que "su sola finalidad consiste en disuadir a los contribuyentes de su morosidad en el pago de las deudas tributarias y compensar al era-

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

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CONDE, E. (1990). *El régimen político español*. Madrid: Tecnos.
- ÁLVAREZ CONDE, E. (2011). *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos.
- BUENO ARMIJO, A. (2011). *El reintegro de subvenciones de la Unión Europea*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- BUENO ARMIJO, A. (2013). *El concepto de subvención en el ordenamiento jurídico español*, Serie de Derecho Administrativo, n.º 18. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (1991). *El mandato parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- CANO BUESO, J. (1984). "El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario", en *Revista de estudios políticos*, n.º 40.
- CID VILLAGRASA, B. (2007). "Naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios: el grupo parlamentario como titular de derechos y obligaciones", en *Asamblea: revista parlamentaria de Madrid*, n.º 1 extra.
- DELGADO REBOLLO, L. (2007). *Partidos Políticos y Democracia*. Madrid: Dykinson.
- DÍAZ LEMA, J. M. (2005). "Concepto de subvención y ámbito de aplicación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre", en *Justicia administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, n.º 27.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2005). "El concepto de subvención y los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la Ley", en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, (coord. FERNÁNDEZ FARRERES, G.). Navarra: Thomson-Civitas.

rio público por el perjuicio que a este supone la no disposición tempestiva de todos los fondos necesarios para atender a los gastos públicos. Los intereses de demora no tienen naturaleza sancionadora, sino exclusivamente compensatoria o reparadora del perjuicio causado por el retraso en el pago de la deuda tributaria [...]. Esta sentencia tiene su origen en un recurso de constitucionalidad planteado por 59 senadores, y en dos cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia y por la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, frente a determinados preceptos de la Ley 10/1985, de 26 de abril, de modificación parcial de la Ley General Tributaria.

- FORSTHOFF, E. (1958). *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R. (2008). *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Thomson-Civitas.
- GARCÍA Pelayo, M. (1986). *El Estado de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- GARRIDO CRIADO, C. (2007). "Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales y en la Asamblea de Madrid y la función legislativa", en *Asamblea: revista parlamentaria de Madrid*, n.º 1 extra.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, J. L. (2005). "El beneficiario de subvenciones", *Comentario a la Ley General de Subvenciones* (coord. FERNÁNDEZ FARRERES, G.). Navarra: Thomson-Civitas.
- PASCUAL GARCÍA, J. (2005). *Las subvenciones públicas. Legislación comentada, formularios y procedimientos*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- PÉREZ SERRANO, N. (1984). *Tratado de derecho político*. Madrid: Civitas.
- PIZARRO LEONGÓMEZ, E. (1998). "El financiamiento de las campañas electorales en Colombia", en *Revista de Derecho Público*, n.º 9.
- REBOLLO PUIG, M. (2005). "El reintegro de subvenciones", en *Comentario a la Ley General de Subvenciones* (coord. FERNÁNDEZ FARRERES, G.). Navarra: Thomson-Civitas.
- REGO BLANCO, M. D (2005). *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, el urbanístico*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2011). *Derecho Administrativo*. Madrid: Tecnos.
- SAINZ ARNAIZ, A. (1989). *Los grupos parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A (1981). "Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas", en *Revista española de derecho político*, n.º 9.
- SANZ PÉREZ, A. L. (2008). "La Junta de Portavoces como órgano parlamentario", en *Asamblea: revista parlamentaria de Madrid*, n.º 19.

JURISPRUDENCIA Y RESOLUCIONES CITADAS

Tribunal Constitucional

STC 101/1983, de 18 de noviembre (Ponente: RAFAEL GÓMEZ-FERRER MORANT).

STC 32/1985 de 6 de marzo (Ponente: FRANCISCO RUBIO LLORENTE)

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

STC 118/1988, de 20 de junio (Ponente: FRANCISCO RUBIO LLORENTE).

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

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

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

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

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

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

STC 63/2002, de 11 de marzo (Ponente: TOMÁS VIVES ANTÓN).

STC 6/2004, de 16 de enero (Ponente: PABLO MANUEL CACHÓN VILLAR).

Tribunal Supremo

STS de 27 de noviembre de 1985, Sala 3ª (Ponente: JULIÁN GARCÍA ESTARTÚS).

ATS de 18 de febrero de 1987 (Ponente: ANTONIO BRUGUERA MANTÉ).

STS de 14 de octubre de 1998, Sala 3ª, Sección 2ª, recurso de apelación n.º 2534/1992
(Ponente: EMILIO PUJALTE CLARIANA)

Tribunales Superiores de Justicia

STSJ de Cantabria de 19 de febrero de 2001 Sala de lo Contencioso-Administrativo,
Sección única, recurso contencioso-administrativo n.º 1995/1998 (Ponente: MARÍA
JOSEFA ARTAZA BILBAO).

STSJ de Canarias de 23 de abril de 2009, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, recurso contencioso-administrativo n.º 78/2007 (Ponente: MARÍA PILAR ALONSO SOTORRIO).

Consejo de Estado

Dictamen del Consejo de Estado de 21 de enero 1993 (n.º de expediente 1768/1992).