

Subvenciones a grupos parlamentarios y rendición de cuentas. Reflexiones en torno al alcance de la Ley de Transparencia

*Subsidies to parliamentary groups and accountability.
Reflections regarding the reach of the transparency law*

Álvaro González-Juliana

 <https://orcid.org/0000-0001-5048-5710>

Universitat Abat Oliba CEU. España

Correo: a.gonzalezjuliana@gmail.com

Recepción: 14 de diciembre de 2023

Aceptación: 29 de febrero de 2024

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2024.18.18808>

Resumen: El escaso desarrollo normativo de las subvenciones a los grupos parlamentarios junto con la ausencia de una actividad de control por parte de las cámaras parlamentarias enfatizan el interés del público en conocer y controlar cómo se gastan dichos fondos públicos. En este artículo se analiza la aplicabilidad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a estas subvenciones, destacándose la insuficiencia de la publicidad activa en esta materia y las dificultades que presenta el acceso a esta información, lo que impide una verdadera rendición de cuentas.

Palabras clave: grupos parlamentarios, subvenciones, financiación pública, transparencia, acceso a la información.

Abstract: The scarce regulation of subsidies to parliamentary groups, together with the absence of their control by the Chambers, accentuate the public's interest in knowing and controlling how these public funds are spent. This article analyses the applicability of Law 19/2013, of 9 December, on transparency, access to public information and good governance to these subsidies, highlighting the insufficiency of active publicity in this area and the difficulties in accessing this information, which prevents true accountability.

Keywords: parliamentary groups, subsidies, public funding, transparency, access to information.

Sumario: I. Introducción. II. Las subvenciones a los grupos parlamentarios. III. El (inexistente) control sobre el destino de las subvenciones a los grupos parlamentarios por parte de las cámaras. IV. La posibilidad de control sobre el destino de las subvenciones a los grupos parlamentarios por parte de la ciudadanía. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

I. Introducción

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTE) tiene como principal finalidad establecer un nuevo marco de relación entre los ciudadanos y los poderes públicos basado en el conocimiento público de su actuación y de la gestión de los recursos públicos que permita una rendición de cuentas a la ciudadanía. Así lo pone de relieve el propio preámbulo de la LTE al señalar que la norma pretende garantizar que los ciudadanos puedan conocer cómo se toman las decisiones, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

Aunque la transparencia cumple diferentes funciones, la LTE la concibe fundamentalmente como un instrumento de control y fiscalización ciudadana que posibilita la rendición de cuentas de los responsables públicos.¹ Así lo entiende el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) que en varias de sus resoluciones afirma que la finalidad de la LTE es el “control de la actuación y de las decisiones de los poderes públicos por parte de los ciudadanos”,² “saber cómo actúan los poderes públicos y cómo se gastan los fondos públicos”,³ o, en definitiva, permitir “la rendición de cuentas de las decisiones públicas”,⁴ finalidad de control y fiscalización que está también presente en las normas autonómicas de transparencia,⁵ al igual que en el derecho comparado.⁶

¹ Con anterioridad a la LTE, el Tribunal Supremo ya sostuvo que el artículo 105.b) de la Constitución, precepto que desarrolla la LTE, “refleja una concepción de la información que obra en manos del poder público acorde con los principios inherentes al Estado democrático (en cuanto el acceso a los archivos y registros públicos implica una potestad de participación del ciudadano y *facilita el ejercicio de la crítica del poder* [...])” (STS de 30 de marzo de 1999, FJ 3 (ECLI:ES:TS:1999:2206)).

² Resolución CTBG 825/2020, de 1 de marzo de 2021.

³ Resolución CTBG 204/2020, de 9 de julio de 2020.

⁴ Resolución CTBG 728/2018, de 1 de marzo de 2019.

⁵ A título de ejemplo, Resolución de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información de Cataluña (GAIP) 575/2020, de 22 de octubre de 2020, o Resolución del Comisionado de Transparencia de Canarias 15/2016, de 19 de junio de 2016.

⁶ Así, por ejemplo, en Estados Unidos, la jurisprudencia sostiene que “the basic purpose of

Junto con esta finalidad de control, la transparencia cumple también otras funciones íntimamente relacionadas con la democracia:⁷ por un lado, previene o, al menos, desalienta la corrupción,⁸ y, por otro lado, favorece o contribuye a recuperar la confianza ciudadana en las instituciones.⁹

Pues bien, la transparencia asume una especial relevancia en el caso de las subvenciones que reciben los grupos parlamentarios por varias razones. Entre ellas, (i) porque se trata de una de las fuentes de financiación de los partidos políticos, (ii) por la propia actividad subvencionada —facilitar la participación de los parlamentarios en las actividades de las Cámaras— directamente relacionada con el sistema democrático, (iii) por sus importes elevados, cuya determinación depende, en cierto modo, de los propios beneficiarios, y (iv) por su exigua regulación prevista en los reglamentos parlamentarios del Congreso de los Diputados (RC) y del Senado (RS) que, como veremos más adelante, no determina los gastos subvencionables ni prevé una efectiva actividad de control sobre el destino de los fondos públicos recibidos.

Las subvenciones a los grupos parlamentarios han sido objeto de estudio por varios autores.¹⁰ Por ello, a lo largo de este trabajo estudiaremos los aspectos esenciales del régimen jurídico de dichas subvenciones, incidiendo, especialmente, en la actividad de control sobre la utilización de los fondos públicos que reciben los grupos parlamentarios.

Como veremos, la escasa actividad de control de tales subvenciones por parte de las cámaras parlamentarias sirve de base —o de excusa— para mantener fuera del escrutinio público la gestión de estos recursos públicos. Ello pone de relieve la importancia de la transparencia en estos casos, necesaria para que la ciudadanía pueda formar una opinión crítica informada sobre la utilización de los recursos públicos por parte de los grupos parlamentarios. Supervisión ciudadana que no se debe limitara un control de legalidad, sino

FOIA (Freedom of Information Act) was to ensure that the government's activities be opened to the sharp eye of public scrutiny" [United States Department of Justice v. Reporters Committee for Freedom of the Press, 489 U. S. 749 (1989)], o que "FOIA is often explained as a means for citizens to know what the Government is up to" [National Archives and Records Administration v. Favish, 541 U. S. 157 (2004)].

⁷ Sobre la vinculación de la transparencia con el sistema democrático, véanse, Grimme-likhuijsen y Welch (2012, p. 562), Corso (2008, p. 277), Sáinz (2004, p. 165), Castellà (2001, p. 262), Bermejo (1988, p. 17), Barile (1987, pp. 29 y ss).

⁸ Véase Cerrillo (2011, p. 279), Bugaric (2004, p. 494).

⁹ Véase Bovens (2005, p. 193), Brown, Vandekerckhove y Dreyfuss (2014, pp. 30 y ss.).

¹⁰ Manuel Antonio Mirón Ortega (2001), Esther Serrano Ruiz (2007), Ignacio Navarro Méndez (2017), Joan Ridao (2022).

que también se debe abarcar la oportunidad y eficiencia en la gestión de los asuntos públicos.¹¹

II. Las subvenciones a los grupos parlamentarios

1. Los grupos parlamentarios y la finalidad de la subvención

De sobra es conocido que, en la actualidad, los grupos parlamentarios,¹² como trasunto de los partidos políticos en las asambleas legislativas, son los auténticos protagonistas de la vida parlamentaria.¹³

Los reglamentos parlamentarios otorgan a los grupos parlamentarios unas funciones vitales para el desarrollo de las actividades parlamentarias, ya que participan en la iniciativa legislativa,¹⁴ determinan la composición de las comisiones y de la diputación permanente,¹⁵ y a través de sus portavoces, forman parte de uno de los órganos más importantes de la cámaras parlamentarias: la Junta de Portavoces. Aunque es la Mesa el órgano rector de la Cámara,¹⁶ la Junta de Portavoces es, de facto, el órgano de dirección política. Es en ella donde se establece la conexión con el gobierno y donde se decide lo que va a ser políticamente la vida de la Cámara: la fijación del orden del día.¹⁷

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. Aunque los reglamentos no especifican la finalidad que persiguen, el Tribunal Constitucional ha sostenido 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

¹¹ Como sostiene la Resolución GAIP 51/2016, de 14 de septiembre, “el nuevo régimen de transparencia y acceso a la información pública tiene, precisamente, esta finalidad: la de garantizar no solo la legalidad sino la idoneidad y oportunidad de las actuaciones públicas”.

¹² Sobre la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, véase Sainz (1989), Pérez-Serrano (1989), Morales (1990), Sanz (2001), Cid Villagrasa (2007).

¹³ Véase Santaolalla (2019, p. 161), Pauner (2010, p. 219), Arévalo (2007, p. 487).

¹⁴ Artículos 126 RC y 108 RS.

¹⁵ Artículos 40 y 56 RC y 51 y 45 RS.

¹⁶ Artículos 30 RC y 35 RS.

¹⁷ Artículos 67 RC y 44 RS.

Grupos en que los diputados por imperativo reglamentario, han de integrarse, de los recursos económicos necesarios.¹⁸

2. Marco normativo de la subvención

Las subvenciones que reciben los grupos parlamentarios están previstas en los reglamentos de las cámaras parlamentarias.

El artículo 34 del Reglamento del Senado (RS) establece 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.

Por su parte, el artículo 28.1 del Reglamento del Congreso (RC) regula con un poco más de detalle estas ayudas a los grupos parlamentarios al disponer 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. Además, el artículo 28.2 RC añade una obligación a los grupos parlamentarios no prevista en el RS: el deber de llevar una contabilidad específica de la subvención, que pondrán a disposición de la Mesa del Congreso siempre que ésta lo pida.

Como se observa, el régimen jurídico de estas ayudas previsto en los reglamentos parlamentarios es bastante parco. Y esta falta de regulación se agudiza debido a que el artículo 4.d) de la Ley General de Subvenciones (LGS)¹⁹ excluye de su ámbito de aplicación a las subvenciones que reciben los grupos parlamentarios.

Para un sector doctrinal, la exclusión del artículo 4.d) LGS se fundamenta en la consideración de que las ayudas a los grupos parlamentarios no son verdaderas subvenciones (Fernández Farreres, 2005, p. 44), mientras que otros autores sostienen que esta exclusión se debe únicamente a puras razones de oportunidad o de política legislativa (Díaz, 2005, p. 20 y Pascual García, p. 55).

Sin embargo, en nuestra opinión, las subvenciones a los grupos parlamentarios son auténticas subvenciones al concurrir las notas características de la

¹⁸ STC 214/1990, de 20 de diciembre, FJ 7 (ECLI:ES:TC:1990:214); STC 15/1992, de 10 de febrero, FJ 5 (ECLI:ES:TC:1992:15).

¹⁹ Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

subvención que recoge el artículo 2.1 LGS.²⁰ El artículo 4.d) LGS las excluye de su ámbito de aplicación porque, en efecto, las considera subvenciones, a diferencia del artículo 2.4 LGS que recoge una serie de supuestos que “no tienen el carácter de subvención”, en el que no se encuentran, lógicamente, las subvenciones a los grupos parlamentarios. Reconocer el carácter de subvención de estas ayudas abre la puerta a una aplicación analógica de la LGS en aquellos aspectos esenciales que no están regulados por los reglamentos parlamentarios, al contener esta norma los principios generales del derecho administrativo comunes a todas las ayudas públicas.

3. Las cuantías de la subvención

De acuerdo con los artículos 28.1 RC y 34 RS, la subvención a los grupos parlamentarios se compone de dos elementos: uno variable, en función del número de miembros, y otro fijo, igual para todos los grupos. Las cuantías de ambos elementos se fijan por la Mesa de la Cámara, que es el órgano concedente, dentro de los límites de la correspondiente asignación presupuestaria.²¹

El establecimiento de un componente fijo puede considerarse que deriva del principio de igualdad de todos los grupos parlamentarios que recoge el artículo 29 RC, de tal modo que constituye los recursos mínimos que la Cámara considera necesarios para que todos los grupos, con independencia de su tamaño, puedan desarrollar sus actividades parlamentarias.

Si la subvención a los grupos parlamentarios se concede para facilitar la participación de sus miembros en las actividades parlamentarias, el componente variable se justifica, al menos en términos teóricos, en la idea de que el funcionamiento de un grupo parlamentario que tiene más diputados o senadores incurre en mayores gastos que otro grupo parlamentario que cuenta con menos representantes.

No obstante, no vemos de forma clara que a mayor número de representantes correspondan necesariamente mayores gastos de funcionamiento. Al contrario, podrá sostenerse que un grupo parlamentario que tiene más miembros puede llevar a cabo una mejor distribución del trabajo parlamentario y, por ello, incurriría en menores gastos, por ejemplo, porque necesitaría un menor número de personal asesor y de apoyo.

²⁰ Véase González-Juliana (2014, 77-113).

²¹ En la actualidad, en el Congreso de los Diputados, la cuantía fija para cada grupo parlamentario es de 30.346,72 euros mensuales, y la variable es de 1.746,16 euros mensuales por cada parlamentario. En el caso del Senado, cada grupo parlamentario recibe como parte fija 15.732,00 euros mensuales, mientras que la cuantía variable por cada senador asciende a 1.966,50 euros por mes.

Así, si atendemos a la finalidad de la subvención, el componente variable debería seguir un criterio de proporcionalidad decreciente, a diferencia del criterio actual, en virtud del cual los grupos parlamentarios que tienen más miembros reciben una mayor financiación.

III. El (inexistente) control sobre el destino de las subvenciones a los grupos parlamentarios por parte de las cámaras

La finalidad de la subvención es facilitar la participación de los diputados y senadores en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, de tal modo que los fondos públicos deberían destinarse a financiar gastos directamente relacionados con el funcionamiento del grupo parlamentario, como pueden ser, por ejemplo, los gastos en material de oficina, la contratación de personal asesor y de apoyo, o algunos gastos de representación.

Dado el carácter finalista de la subvención, cada Cámara parlamentaria debería llevar a cabo una actividad de control sobre el destino dado a los fondos públicos recibidos, de tal modo que si no se emplean para sufragar gastos relacionados con la actividad parlamentaria se proceda a su devolución. Esta actividad de control puede inferirse del artículo 28.1 RC cuando establece que los grupos parlamentarios deben llevar una contabilidad específica de la subvención, que pondrán a disposición de la Mesa del Congreso siempre que ésta lo pida. En todo caso, aunque no esté prevista expresamente en los reglamentos parlamentarios, como así ocurre en el caso del Senado, debemos entender que la actividad de control es inherente a la propia institución de la subvención.²²

Sin embargo, la realidad demuestra que el Congreso de los Diputados y el Senado no efectúan un control sobre estas subvenciones. En todo caso, el control de estas subvenciones presenta algunas dificultades. En primer lugar, debido a que los artículos 28 RC y 34 RS no hacen ninguna mención a las actividades que pueden satisfacerse con la subvención que reciben, lo que exige que la Cámara valore caso por caso si el gasto en el que ha incurrido el grupo parlamentario puede considerarse como necesario para llevar a cabo la actividad que se subvenciona.

²² Véase STSJ de Canarias de 23 de abril de 2009 (ECLI:ES:TSJICAN:2009:1581), “partiendo de que la naturaleza misma de la subvención lleva inserta la obligación de ser justificada por parte del beneficiario [...]”.

En segundo lugar, debe destacarse que el artículo 2.1.e) Ley de financiación de partidos políticos²³ permite que los grupos parlamentarios puedan realizar aportaciones al partido político con el que se identifican ideológicamente. Esta posibilidad resulta criticable fundamentalmente porque desnaturaliza la afectación de la subvención, ya que permite que los fondos públicos no se dediquen íntegramente al fin perseguido por la subvención.²⁴

De hecho, el Tribunal de Cuentas, hace ya unos años, sostuvo que pese a que las aportaciones de los grupos parlamentarios a los partidos políticos puedan responder como contrapartida a una asistencia técnica recibida de los servicios de la correspondiente formación política, “se considera conveniente que cada subvención se aplique estrictamente a la finalidad para la que ha sido concedida y que su presupuestación responda a una evaluación de todos los costes de la actividad a subvencionar”.²⁵ Recientemente, en el informe de fiscalización de las cuentas anuales de los partidos políticos de los ejercicios 2018 y 2019, publicado este año, el Tribunal de Cuentas recomienda que los reglamentos parlamentarios establezcan las condiciones y requisitos para que los grupos parlamentarios puedan efectuar aportaciones a los partidos políticos que, en todo caso, deben responder a la finalidad de la dotación económica que reciben. Además, el Tribunal de Cuentas sugiere que las relaciones de colaboración entre las formaciones políticas y los grupos parlamentarios se formalicen mediante convenios en los que se recojan los servicios que la formación política se compromete a prestar, incluyendo una valoración económica de los mismos.²⁶

Finalmente, debe notarse que el 28.2 RC no determina qué características debe tener la contabilidad de los grupos más allá de que deba ser “específica de la subvención”. Como sostuvo el Consejo de Estado hace ya unos años, la contabilidad de los grupos parlamentarios debe reflejar 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”.²⁷

²³ Ley orgánica 8/2007, sobre financiación de partidos políticos.

²⁴ Véase Presno (2004, p. 2).

²⁵ Moción aprobada por el Tribunal de Cuentas el 30 de octubre de 2001 relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos, p. 8.

²⁶ Informe del Tribunal de Cuentas de fiscalización de las cuentas anuales de los partidos políticos de los ejercicios 2018 y 2019, p. 527.

²⁷ Dictamen del Consejo de Estado de 21 de enero de 1993, número de expediente 1768/1992.

Como establece el artículo 28.2 RC los grupos parlamentarios deben entregar la contabilidad específica de la subvención únicamente cuando la Mesa de la Cámara la solicite. Esta discrecionalidad que posibilita el artículo 28.2 RC para solicitar o no la contabilidad de la subvención a los grupos parlamentarios ha permitido que, al menos en las legislaturas más recientes, la Mesa del Congreso no haya cursado dicha solicitud, como así hemos comprobado.

En el Senado, el artículo 34 RS no prevé que los grupos parlamentarios deban presentar la contabilidad de la subvención a la Mesa de la Cámara o ante otro órgano del Senado.

Ante la falta de previsión reglamentaria, los portavoces de los grupos parlamentarios del Senado adoptaron en 2018 un acuerdo unánime que presentaron a la Mesa del Senado por el que se comprometían, en virtud del principio de transparencia, a publicar los aspectos organizativos y la actividad económico-financiera de los grupos parlamentarios. La parte más relevante del acuerdo se refiere a la publicidad de las cuentas anuales que, según el propio texto, tienen por finalidad ofrecer una imagen fiel de la actividad económico-financiera desarrollada por los grupos parlamentarios en el ejercicio al que se refieran y de la situación financiera y patrimonial al final del ejercicio en cuestión. Además, el acuerdo establece que, junto con las cuentas anuales, se acompañará un anexo de información complementaria según el modelo que recoge el propio acuerdo, y que permite un cierto desglose, aunque bastante genérico, sobre el destino dado a los fondos públicos recibidos. En todo caso, debe notarse que se trata de un acuerdo voluntario firmado por los portavoces de los grupos parlamentarios, de modo que el Senado, como institución, únicamente se limita a facilitar la publicidad de las referidas cuentas anuales a través de su publicación en la página web de la Cámara. Se trata, por lo tanto, de una información voluntaria.²⁸

Así pues, los grupos parlamentarios elaboran sus cuentas anuales que facilitan al Senado a los únicos efectos de su publicación en la página web de la Cámara, es decir, sin que en ese proceso sean sometidas a control o fiscalización de ningún tipo ni por la Mesa ni por la Intervención de la Secretaría General de la Cámara.

El examen del anexo de información complementaria que acompaña a las cuentas anuales permite extraer algunos datos de interés. La información que contiene puede clasificarse en tres grandes apartados, que hacen referencia a 1) los gastos de personal, que incluye los sueldos y salarios del personal contratado por el grupo parlamentario, los gastos de Seguridad Social, así como

²⁸ *Informe de evaluación sobre el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa año del Senado*, CTBG, Madrid, 2021, p. 8.

indemnizaciones y otros gastos sociales (formación, acción social, etc.); 2) los gastos de la actividad que no están incluidos en el gasto de personal, que comprenden, entre otros, los servicios de profesionales, transportes, servicios bancarios, publicidad, periódicos y libros, y gastos de material de oficina, y 3) las aportaciones de los grupos parlamentarios a los partidos políticos, que difícilmente pueden considerarse un gasto, pese a que algunos grupos parlamentarios justifiquen el trasvase de fondos al partido político como contraprestación genérica por un servicio de asesoría técnica.

Debe tenerse en cuenta que tanto en el grupo mixto como en otros grupos parlamentarios que tienen miembros procedentes de diferentes partidos, cada uno de ellos presenta su propio anexo de información complementaria. Así, por ejemplo, con relación a las cuentas anuales del ejercicio 2022, en el Grupo Parlamentario Democrático, Ciudadanos, la Agrupación de electores Teruel Existe y el Partido Regionalista de Cantabria presentaron cada uno de ellos, de forma independiente, su propio documento de información complementaria respecto de la parte que les corresponde de la subvención que recibe el grupo parlamentario, al igual que ha ocurrido con el Grupo Parlamentario Mixto, que conformaban senadores de Vox, Partido Aragonés y Unión del Pueblo Navarro.

Pues bien, como decíamos, el primer apartado del anexo informativo hace referencia a los gastos del personal. Algunos grupos parlamentarios dedican una buena parte de la subvención a satisfacer estos gastos, como es el caso del Grupo Parlamentario Popular, que ha gastado en esta partida más de un millón y medio de euros, lo que supone poco más del sesenta por ciento de la subvención, o el Grupo Parlamentario Socialista con unos gastos alrededor de los novecientos mil euros, más de un treinta por ciento del importe recibido.

Esta partida incluye los sueldos y salarios, así como los gastos de seguridad social, de los asesores políticos de los grupos parlamentarios. La utilización de la subvención para la contratación del personal asesor, siempre que su remuneración y número sea razonable, es acorde la con la finalidad de la ayuda. En cambio, resulta criticable que se utilice parte de la subvención para complementar la retribución de los diputados y senadores. Así, ocurre, en algunos casos, especialmente, con los parlamentarios que forman parte de las cúpulas directivas de las formaciones políticas, tal y como demuestran las propias declaraciones sobre actividades y bienes que los diputados y senadores están obligados a presentar ante la Cámara respectiva.²⁹ De hecho, en el

²⁹ Artículos 18 RC, 26 RS y 167.1 y 167.2 de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

ámbito local, el artículo 73.3 de la Ley de Bases del Régimen Local³⁰ prohíbe que los fondos de la dotación económica que reciben los grupos políticos locales, que tienen igualmente como finalidad la de subvenir a sus gastos de funcionamiento,³¹ se destinen al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la corporación, entre los que se encuentran los propios concejales, como así ya confirmó el Tribunal Supremo.³² Debe decirse, no obstante, que, en la práctica, la posibilidad de trasvasar los fondos de la subvención al partido político permite fácilmente burlar la prohibición de complementar la remuneración de los ediles con la dotación económica de los grupos políticos.

En el lado opuesto, se sitúan los grupos parlamentarios que no presentan ningún gasto de personal en sus cuentas anuales, al no contar con personal contratado, como es el caso del Grupo Parlamentario Vasco (PNV), el Grupo Parlamentario Esquerra Republicana-Euskal Herria Bildu, o el Grupo Parlamentario Democrático (Ciudadanos, Agrupación de electores Teruel Existe y Partido Regionalista de Cantabria).

Debe notarse que en los grupos parlamentarios que no cuentan con personal contratado, la aportación que realizan los grupos parlamentarios a los partidos políticos es especialmente alta, alcanzando la práctica totalidad de la subvención recibida. Entre ellos, destaca el Grupo Parlamentario Esquerra Republicana-Euskal Herria Bildu que aportó a las formaciones políticas el 99.98 % de la subvención, al contabilizar un único gasto de 129.12 euros por servicios bancarios. En una situación similar se encuentra el Grupo Parlamentario Vasco que aportó al partido el 99.13 % de la subvención, dedicando el restante 0.87 % a gastos de prensa, relaciones públicas y material de oficina. Lo mismo ocurre dentro del Grupo Parlamentario Democrático, ya que las cuentas anuales de Ciudadanos y Teruel Existe apenas contabilizan gastos, a excepción de amortizaciones y comisiones bancarias, aportando a las formaciones políticas prácticamente la totalidad de la parte que les corresponde de la subvención percibida por el grupo parlamentario (el 99.75 %, en el caso de Ciudadanos, y el 99.88 % en el caso de Teruel Existe).

En todo caso, los dos grupos parlamentarios más numerosos —Popular y Socialista— también trasvasan una importante cantidad de fondos al partido político, que alcanza los 850,000 euros en el caso del Grupo Parlamentario Popular (en torno al 33 % de la subvención) y más de millón y medio de euros (cerca del 60 % de la subvención) en el caso del Grupo Parlamentario Socialista.

³⁰ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

³¹ Sentencia del Tribunal de Cuentas 18/2011, de 19 de diciembre, FD 10.

³² STS de 3 de julio de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:5493).

En resumen, los grupos parlamentarios reciben una importante financiación pública que deben emplear en atender sus gastos de funcionamiento. Sin embargo, ni el Congreso de los Diputados ni el Senado —a través de las Mesas o de la Intervención de la Secretaría General de cada Cámara— realiza ninguna actuación de control o fiscalización sobre el destino dado a los fondos públicos recibidos.

IV. La posibilidad de control sobre el destino de las subvenciones a los grupos parlamentarios por parte de la ciudadanía

Ante la ausencia de una actividad de control por parte de las cámaras sobre el destino de las subvenciones que reciben los grupos parlamentarios, cabe preguntarse si la ciudadanía, a través de la LTE, puede llevar a cabo un control social sobre estas subvenciones.

Los grupos parlamentarios, a diferencia de los partidos políticos, no están incluidos dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la LTE, lo que determina que no tienen obligaciones de transparencia para con la ciudadanía: ni están obligados por las reglas de publicidad activa ni son sujetos pasivos del derecho de acceso a la información pública.

Por el contrario, el artículo 2.1.f) LTE sí que incluye como sujetos obligados por la norma al Congreso de los Diputados y al Senado, pero únicamente con relación a sus actividades sujetas a Derecho administrativo. Así, las Cámaras parlamentarias están sujetas tanto a las reglas de publicidad activa previstas en el capítulo II de la norma —salvo aquellas expresamente dirigidas a las administraciones públicas— como a las disposiciones reguladoras del derecho de acceso a la información pública, en ambos casos, limitado a la actividad administrativa que desarrollan.

Cabe, pues, averiguar si, y en qué medida, la LTE posibilita que la ciudadanía pueda conocer —y, por ende, controlar— el destino dado a las subvenciones percibidas por los grupos parlamentarios.

1. Publicidad activa

Dentro de las obligaciones de publicidad activa, el artículo 8.1.c) LTE impone al Congreso de los Diputados y al Senado la obligación de publicar en la página web de la institución “las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios”.

Podría plantearse la duda de si este artículo 8.1.c) LTE afecta a las subvenciones a los grupos parlamentarios en la medida en que estas ayudas es-

tán excluidas del ámbito de aplicación de la LGS. La respuesta es claramente afirmativa, por dos razones.

En primer lugar, porque las ayudas que reciben los grupos parlamentarios son auténticas subvenciones al estar presentes las notas características del concepto legal de subvención que recoge el artículo 2.1 LGS, pese a que el artículo 4.d) LGS las excluya del ámbito de aplicación de la norma.

En segundo lugar, porque la noción de subvenciones y ayudas públicas del artículo 8.c) LTE no tiene necesariamente que coincidir con el concepto legal de subvención previsto en la LGS. De hecho, en el anteproyecto de la LTE, el artículo 7.c) establecía que se entendían incluidas en el precepto las subvenciones y ayudas reguladas en la LGS, referencia que finalmente desapareció tras la aprobación de una enmienda propuesta por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia que, precisamente, justificaba su supresión para evitar los problemas de interpretación acerca de si las subvenciones a las que se refería el precepto eran únicamente las reguladas en la LGS o, por el contrario, cualesquiera otras ayudas públicas, incluidas las subvenciones a los grupos parlamentarios.³³ Así pues, no cabe duda de que el artículo 8.c) LTE obliga a las Cámaras parlamentarias a publicar las subvenciones que reciben los grupos parlamentarios.³⁴

Sin embargo, la mera publicación por el Congreso de los Diputados y por el Senado de los importes de la subvención que conceden a los grupos parlamentarios es insuficiente para lograr la finalidad perseguida por la transparencia: el control sobre la gestión de los recursos públicos y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

2. Derecho de acceso a la información

Dado que la publicación de las subvenciones que reciben los grupos parlamentarios no permite conocer el destino dado a los fondos públicos recibidos, la cuestión que se plantea es si a través del derecho de acceso a la información puede conocerse los gastos financiados con la subvención que permita una rendición de cuentas.

La aplicación de la LTE al Congreso de los Diputados y al Senado presenta algunas particulares, que inciden en el acceso a esta información, y que se concreta en dos aspectos principales: 1) las obligaciones de transparencia afectan únicamente a las actividades que las cámaras parlamentarias llevan a cabo con sujeción al derecho administrativo, y 2) contra las resoluciones dic-

³³ Enmienda núm. 324, Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 19-3, p. 170.

³⁴ Véase Villoria (2014, p. 35).

tadas por las cámaras parlamentarias en materia de acceso a la información no cabe interponer reclamación ante el CTBG.

En realidad, el régimen de transparencia del Congreso de los Diputados y del Senado se completa con una tercera nota característica (*iii*), pues la concreta aplicación de la LTE a las instituciones parlamentarias se regula en las normas de adaptación dictadas por cada cámara, pero que no afecta directamente a la posibilidad de acceso a la información sobre la subvención de los grupos parlamentarios. Es cierto que estas normas de adaptación podrían recoger expresamente la accesibilidad de esta información, aunque este supuesto es tan innecesario como improbable. Como veremos a continuación, el acceso a la información sobre la subvención no requiere de tal reconocimiento, situándose la dificultad en el acceso en el plano de la interpretación del concepto de información pública.

A. Las actividades sujetas a derecho administrativo

El artículo 2.1 LTE recoge el ámbito subjetivo de aplicación de la norma, enumerando a los parlamentos en la letra f). En efecto, este precepto establece que las disposiciones del Título I de la LTE se aplican a

La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho administrativo.

La LTE sigue el criterio previsto en el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, que incluye dentro de su ámbito de aplicación “a los organismos legislativos y autoridades judiciales, en cuanto realizan funciones administrativas según la normativa nacional propia”, si bien el propio Convenio permite que se extienda su aplicación “en lo que concierne al resto de sus actividades”.³⁵

A tenor del artículo 2.1.f) LTE, la aplicación de la LTE al Congreso de los Diputados, al Senado y a las instituciones autonómicas análogas, no afecta a

³⁵ Artículos 1.2.a).i).2 y 1.2.a).ii).1 del del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø, el 18 de junio de 2009. Este Convenio entró en vigor el 1 de diciembre de 2020. La firma del Convenio por parte de España se produjo el 23 de noviembre de 2021, previa autorización del Consejo de Ministros de 6 de julio de 2021, y se ha ratificado el 27 de setiembre de 2023.

toda la información que tienen en su poder, sino que se limita únicamente a aquellas actividades que llevan a cabo con sujeción al derecho administrativo.

Esta referencia a las “actividades sujetas a Derecho administrativo” para delimitar la sujeción del Congreso y del Senado a la LTE parte, lógicamente, de la base de que las Cámaras parlamentarias, además de las funciones parlamentarias derivadas de su naturaleza constitucional, ejercen también funciones materialmente administrativas sujetas a Derecho administrativo.

Por lo tanto, el criterio legal utilizado por el artículo 2.1.f) LTE para someter al Congreso de los Diputados y al Senado a la normativa de transparencia nos obliga a definir el ámbito concreto de las funciones administrativas que desarrollan las cámaras parlamentarias.

A este respecto cabe señalar que, ni la LTE, ni las normas de adaptación de la LTE dictadas por el Congreso de los Diputados y por el Senado delimitan el ámbito concreto de las actividades que los órganos parlamentarios realizan con sujeción al derecho administrativo. Tampoco podemos acudir a la doctrina del CTBG para dilucidar cuáles son esas actividades administrativas ya que, como hemos avanzado, no cabe interponer reclamación ante el órgano de garantía de la transparencia contra las resoluciones dictadas por Congreso de los Diputados y por el Senado en materia de acceso a la información.

Lo que no cabe duda es de la existencia de una actividad administrativa en las Cámaras parlamentarias,³⁶ pues como ya afirmó el Tribunal Supremo, “hay en el (poder) legislativo actos de administración ajenos al contenido específico de sus soberanas funciones legislativas”.³⁷

En efecto, para el desarrollo de las funciones constitucionales encomendadas, el Congreso de los Diputados y el Senado, al igual que los parlamentos autonómicos, necesitan realizar una serie de actividades de carácter instrumental, como son la selección de personal, la celebración de contratos o la gestión de su propio patrimonio. Estas actividades auxiliares de las cámaras parlamentarias comportan “una propia y genuina actividad administrativa”,³⁸ que se rige por el derecho administrativo y cuyo control se atribuye a la jurisdicción contencioso-administrativa, al no existir, en el ejercicio de estas funciones instrumentales, diferencias substanciales con la actividad que desarrolla la administración pública (Moreu, 2021, p. 97).

Así, la expresión “actividades sujetas a Derecho administrativo” que emplea el artículo 2.1.f) LTE debe conectarse necesariamente con el artículo 1.3.a) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que

³⁶ Véase Pascua (2014, pp. 145-147).

³⁷ ATS de 18 de febrero de 1987, FJ 2 (ECLI:ES:TS:1987:147A).

³⁸ STS de 27 de noviembre de 2009, FJ 2 (ECLI:ES:TS:2009:7515).

reconoce la competencia del orden contencioso-administrativo para conocer 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 y del Senado. Así lo reconoce, de hecho, la Mesa del Congreso al resolver sobre distintas solicitudes de información,³⁹ postura que ha confirmado el Tribunal Supremo.⁴⁰

De este modo, el artículo 2.1.f) LTE tiene como propósito limitar la transparencia de las cámaras parlamentarias a las actividades instrumentales que desarrollan en materia de personal, contratación y gestión patrimonial, dejando al margen las actividades típicas del Congreso de los Diputados y del Senado, que son propias del derecho parlamentario. La función legislativa y el control al gobierno permanecerían, por lo tanto, al margen de la transparencia.

Debe notarse que tanto el artículo 2.1.f) LTE alude a “actividades” y no a “órganos”, es decir, que lo relevante a efectos del derecho de acceso es que la actividad sea administrativa con independencia de la naturaleza del órgano a quien se solicite la información. Así, esta actividad administrativa sobre la que debe versar el derecho de acceso puede haber sido adoptada tanto por órganos de naturaleza administrativa de la Cámara, como puede ser cualquier unidad de la Secretaría General, como por órganos de naturaleza parlamentaria, como la Mesa de la Cámara, por ejemplo, cuando aprueba un expediente de contratación.⁴¹

Pues bien, la cuestión que se plantea es si el acceso a la documentación aportada por los grupos parlamentarios a la Cámara para justificar la subvención recibida es una actividad sujeta a derecho administrativo. La respuesta no es del todo clara.

Algunos autores sostienen que la información relativa a la concesión de las subvenciones a los grupos parlamentarios no encaja dentro de las actividades de las cámaras parlamentarias sujetas a derecho administrativo (Ridao, 2022, p. 236 y Navarro, 2017, p. 159). El fundamento que sustentaría esta posición doctrinal parte de que estas subvenciones, reguladas por los reglamentos parlamentarios, están excluidas del ámbito de aplicación de la LGS, lo que supone “desplazar su ámbito de sujeción a la esfera propia del Derecho parlamentario” (Navarro, 2017, p. 159). La sujeción al derecho parlamentario daría lugar a que las cámaras parlamentarias no estén obligadas a facilitar la

³⁹ Entre otras, Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 3 de noviembre de 2020.

⁴⁰ STS de 21 de abril de 2023, FJ 4 (ECLI:ES:TS:2023:1648).

⁴¹ Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados de 28 de junio de 2016.

documentación que eventualmente los grupos parlamentarios hayan aportado para justificar la subvención.

En nuestra opinión, la actividad subvencional de las cámaras parlamentarias es una actividad administrativa, tanto cuando conceden subvenciones a otras entidades para fines diversos,⁴² como cuando se conceden a los grupos parlamentarios, con independencia de que la regulación principal de estas ayudas se encuentre en los reglamentos parlamentarios. La exclusión del ámbito de aplicación de la LGS no impide que las ayudas a los grupos parlamentarios sean auténticas subvenciones y que, por lo tanto, deba aplicarse la LGS con carácter analógico dada la limitada regulación contenida en los reglamentos parlamentarios.

De hecho, a la hora de resolver las solicitudes de acceso a la información que hemos formulado, las cámaras parlamentarias reconocen que la concesión de las subvenciones a los grupos parlamentarios es una actividad sujeta a derecho administrativo.

Así ha ocurrido de forma implícita en el caso del Congreso de los Diputados que, al responder a nuestra solicitud de información que interesaba el acceso a la documentación justificativa de la subvención aportada por los grupos parlamentarios, no ha objetado que se trate de una solicitud que recaiga fuera del ámbito del derecho de acceso a la información reconocido en la Cámara parlamentaria, como sí que ha manifestado en otras ocasiones ante solicitudes de contenido parlamentario.⁴³

En algunos parlamentos autonómicos, como la Asamblea de Madrid o las Cortes de Valencia, el reconocimiento es explícito, al calificar como administrativa —y no parlamentaria— la solicitud de acceso a la contabilidad de los grupos parlamentarios,⁴⁴ o el acceso a los acuerdos de la Mesa que reducen las

⁴² Como, por ejemplo, la Asociación de exdiputados y exsenadores de las Cortes Generales, que recibe del Congreso de los Diputados una subvención para atender sus gastos de secretariado, o la Fundación contra el Terrorismo y la Violencia Alberto Jiménez-Becerril y la Fundación Mujeres, que reciben subvenciones del Senado.

⁴³ A título de ejemplo, Resolución de la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo del Congreso de los Diputados de 1 de abril de 2016 (acceso al informe de la Secretaría General sobre la capacidad legislativa del Parlamento cuando el Gobierno se encuentra en funciones); Resolución de la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo del Congreso de los Diputados de 1 de marzo de 2016 (acceso a los informes de la Secretaría General sobre la formación de un grupo parlamentario); o Resolución de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de 30 de abril de 2015 (acceso a los documentos de un grupo de trabajo y de una comisión del Congreso de los Diputados).

⁴⁴ Resoluciones de la Secretaría General de la Asamblea de Madrid de 22 de junio de 2022 y de 28 de febrero de 2020.

subvenciones a los grupos parlamentarios con motivo de la salida de algunos diputados a la situación de no adscritos.⁴⁵

Sin embargo, que la información sobre la subvención a los grupos parlamentarios encaje dentro de las actividades sujetas a derecho administrativo no ha permitido acceder a la información justificativa de la subvención ya que el Congreso de los Diputados y el Senado argumentan que no disponen de la información solicitada.⁴⁶

En efecto, el derecho de acceso exige que la información que se solicita esté en poder del sujeto obligado. Así lo establece el artículo 13 LTE que define la información pública como

los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

De este modo, del artículo 13 LTE se desprende que la información solicitada debe encontrarse en poder del sujeto obligado —el Congreso de los Diputados y el Senado— con anterioridad a la solicitud. Es decir, el concepto de información pública del artículo 13 LTE requiere que, en el momento de la solicitud, la información exista y se encuentre en poder del sujeto obligado.⁴⁷ La existencia previa de la información solicitada resulta así, un elemento esencial para la efectividad del derecho de acceso, de tal modo que, en principio, la LTE no ampara el derecho a obtener un documento expresamente elaborado para responder a la solicitud.⁴⁸

Ahora bien, debe notarse que el artículo 13 LTE no alude a la posesión de la información por el sujeto obligado, sino que se refiere a la que “obra en

⁴⁵ Resolución de 8 de julio de 2021, de la Presidente de la Oficina de Información de las Cortes Valencianas ejercida en virtud de la delegación conferida por el Letrado Mayor.

⁴⁶ Resoluciones de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2023 y de la Secretaría General del Senado de 17 de octubre de 2023.

⁴⁷ Resoluciones CTBG 356/2022, de 13 de octubre de 2022; 290/2022, de 16 de septiembre de 2022; 279/2022, de 14 de septiembre de 2022; 178/2022, de 17 de agosto de 2022, entre otras muchas.

⁴⁸ Resoluciones CTBG 276/2018, de 17 de julio de 2018; 277/2022, de 13 de septiembre de 2022, entre otras. La jurisprudencia, también sostiene que “el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular” (SAN de 24 de enero de 2017, FJ 4, ECLI:ES:AN:2017:75; SAN de 11 de septiembre de 2017, FJ 4, ECLI:ES:AN:2017:3559; y SJJCA número 9, de 25 de abril de 2016, FJ 4, ECLI:ES:AN:2016:5121).

su poder”. El matiz es sustancial ya que poseer y obrar en poder no son sinónimos.

La posesión es una noción que hace referencia a la disponibilidad material de la información: en nuestro caso se trata, pues, de aquella información que se encuentra en manos de las cámaras parlamentarias. En cambio, el “obrar en poder” tiene un ámbito más amplio: alcanza a aquella información que, aunque no se posea materialmente, las cámaras parlamentarias tienen la potestad o el poder jurídico para exigir que le sea entregada. Así lo ha interpretado, respecto de la Administración pública catalana, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (GAIP) que, en varias de sus resoluciones, ha sostenido que “la información en poder de la Administración “es un concepto más amplio que la posesión real, ya que incluye también la potencial, es decir, la información que la Administración tiene el poder de tener en sus manos [...] o la capacidad jurídica de requerirla a otras entidades obligadas jurídicamente a facilitarla”.⁴⁹

De esta forma, debe entenderse que la información sobre el destino dado a la subvención obra en poder del Congreso de los Diputados y del Senado en la medida de que disponen del poder jurídico para requerir su entrega. Así lo establece expresamente el artículo 28.1 RC cuando establece que los grupos parlamentarios deben poner a disposición de la Mesa del Congreso la contabilidad específica de la subvención siempre que ésta lo pida.

De hecho, en alguna resolución el Congreso de los Diputados reconoce el carácter obligatorio de realizar la contabilidad específica de la subvención, la competencia de la Mesa para reclamarla y la correlativa obligación de los grupos de ponérsela a disposición.⁵⁰ El RS no contiene una previsión similar, pero igualmente debe entenderse que la Mesa del Senado, como órgano concedente, tiene el poder de requerir esta información a los grupos parlamentarios como parte indispensable de la actividad de control. Por ello, las obligaciones que recoge la LGS en los artículos 14.1.c) “someterse a las actuaciones de comprobación a efectuar por el órgano concedente [...]” y 14.1.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”, deberían aplicarse a los grupos parlamentarios, no por estar contenidas en la LGS, que no resulta de aplicación directa, sino porque son inherentes a la obligación de justificación de toda subvención.

⁴⁹ Resolución GAIP 51/2018, de 23 de marzo de 2018, entre otras.

⁵⁰ Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados de 20 de junio de 2017.

En todo caso, no parece razonable que la falta de fiscalización de la subvención por las Mesas de las Cámaras impida a la ciudadanía acceder a esta información. Al contrario, precisamente la ausencia de control por parte de las Cámaras parlamentarias enfatiza, aún más, la necesidad de transparencia de estas subvenciones con la finalidad de que la ciudadanía pueda controlar la legalidad y oportunidad del destino dado a los fondos públicos recibidos.

Sin embargo, como decíamos, en la práctica, cuando hemos pedido el acceso a la información sobre la gestión de la subvención por los grupos parlamentarios tanto el Congreso de los Diputados como el Senado arguyen que no disponen de la información solicitada. Una falta de transparencia de la que adolecen, no solo estas subvenciones, sino también otro tipo de ayudas que conceden las Cámaras parlamentarias, como la contratación de asistentes para los grupos parlamentarios⁵¹ o la financiación de los desplazamientos de los diputados y senadores,⁵² ya que en ambos casos las cámaras parlamentarias facilitan datos globales que no permiten una verdadera rendición de cuentas.

A continuación, analizamos las posibilidades de recurso contra estas resoluciones de las cámaras parlamentarias.

B. La imposibilidad de reclamar ante el CTBG

Una de las principales características del derecho de acceso a la información que reconoce la LTE es la creación del CTBG como una autoridad administrativa independiente que actúa como garante de este derecho, permitiendo a los ciudadanos interponer ante este órgano una reclamación gratuita, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa (artículo 24 LTE).

Sin embargo, contra las resoluciones que dictan los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado en materia de derecho de acceso a la información no cabe la presentación de la correspondiente reclamación ante el CTBG. Así lo establece el artículo 23.2 LTE al disponer que contra las resoluciones dictadas por los órganos previstos en el artículo 2.1.f) LTE, entre los que se encuentran las cámaras parlamentarias, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo, como ha recordado el CTBG al inadmitir las reclamaciones presentadas.⁵³

⁵¹ Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados de 28 de junio de 2016.

⁵² Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados de 20 de junio de 2017.

⁵³ Por ejemplo, en las Resoluciones CTBG 412/2018, de 19 de julio de 2018 (Senado); 713/2018, de 8 de enero de 2019 (Congreso de los Diputados), 318/2021, de 13 de julio de 2021 (Congreso de los Diputados).

La razón de esta previsión debe buscarse en la autonomía parlamentaria que reconoce el artículo 72 de la Constitución, que impide que las cámaras parlamentarias puedan estar vinculadas o subordinadas a un órgano externo de control administrativo como es el CTBG.⁵⁴ Ésta es la posición que defendió el Consejo de Estado en su dictamen sobre el anteproyecto de la LTE,⁵⁵ y que un sector doctrinal considera razonable (Palomar, 2014, p. 511), aunque otros autores sostienen que la posibilidad de interponer la reclamación ante el CTBG no pone en riesgo la autonomía institucional de las cámaras, debido a que el artículo 2.1.f) LTE únicamente reconoce el acceso a la información sobre las actividades materialmente administrativas, dejando al margen la referida a sus funciones constitucionales (Sánchez, 2014, p. 285 y Fernández Salmerón, 2014, p. 320).⁵⁶

Pues bien, ante la imposibilidad de acudir al CTBG, las normas de adaptación de la LTE del Congreso de los Diputados y del Senado,⁵⁷ cuyas disposiciones son las que ordenan el ejercicio del derecho de acceso a la información en el ámbito parlamentario, han establecido un recurso potestativo, previo a la vía contencioso-administrativa, que resuelve la Mesa de cada una de las cámaras parlamentarias.

Aunque la idea presente sea la de evitar que el solicitante de la información tenga que acudir a los tribunales del orden contencioso-administrativo para la satisfacción de su derecho de acceso a la información, con los gastos económicos que conlleva,⁵⁸ este recurso no puede equipararse a la reclamación ante el CTBG, al estar ausentes las notas de independencia y especialización que caracterizan al órgano de garantía (Salamero, 2019, p. 4).

La realidad pone de manifiesto que los solicitantes de información que pretendan lograr la satisfacción jurídica de su derecho de acceso a través de los recursos potestativos ante las Mesas de las cámaras tienen pocas probabilidades de éxito. Así lo demuestra un análisis de las resoluciones de las Mesas

⁵⁴ Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados de 20 de junio de 2017.

⁵⁵ Dictamen del Consejo de Estado de 19 de julio de 2012 (número de expediente 707/2012). Véase también, Meseguer (2014, pp. 30-31).

⁵⁶ Véase también, Fernández Ramos (2017, p. 9).

⁵⁷ Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, número 595, de 23 de enero de 2015; y Norma reguladora del derecho de acceso a la información pública del Senado, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, número 451, de 9 de diciembre de 2014.

⁵⁸ Véase Rams (2016, p. 45).

del Congreso de los Diputados y del Senado que, salvo alguna excepción, desestiman prácticamente la totalidad de los recursos planteados.

En efecto, la imposibilidad de acudir al CTBG, cuya reclamación es rápida y gratuita, perjudica gravemente el derecho de acceso a la información de las cámaras parlamentarias. Este perjuicio se agrava, especialmente, cuando se utiliza derecho de acceso a la información con una finalidad estrictamente pública, es decir, como instrumento de control del poder público en aquellos casos en que la obtención de la información no concurra también un interés privado. El acceso a la documentación justificativa de la subvención de los grupos parlamentarios es un ejemplo claro de estos casos.

Así pues, ante la respuesta del Congreso de los Diputados y del Senado de que no disponen de la información, cabe interponer recurso potestativo ante las Mesas de las cámaras. Dada la casuística en la resolución de los recursos podemos aventurar que, en tal caso, el fallo probablemente será desestimatorio, obligando al solicitante a acudir a la vía contencioso-administrativa, lo que previsiblemente no ocurrirá. Al ciudadano común podemos pedirle que utilice su tiempo y su esfuerzo en controlar a las instituciones, pero difícilmente podemos exigirle que, además, lo haga a costa de sus propios recursos económicos, que resultan necesarios para la interposición del recurso contencioso-administrativo.

V. Conclusiones

Para facilitar la participación de los parlamentarios en las actividades institucionales de las cámaras, los grupos parlamentarios reciben del Congreso de los Diputados y del Senado una subvención que manejan con cierta discrecionalidad, ya que ni los reglamentos parlamentarios determinan los gastos que pueden financiarse con arreglo a la subvención ni las cámaras ejercen ninguna actuación de control o fiscalización sobre el destino dado a los fondos públicos.

La falta de control sobre la utilización de la subvención intensifica la necesidad de transparencia de la financiación de los grupos parlamentarios, ya de por sí especialmente relevante por razones obvias. Así, el acceso a la información relacionada con el destino dado a la subvención por los grupos parlamentarios permite que la ciudadanía pueda controlar no solo la legalidad de los usos dados a los recursos públicos, sino también la oportunidad de los gastos realizados con cargo a la subvención, lo que posibilita que pueda formarse una opinión crítica de cómo actúan los representantes públicos.

Sin embargo, el Congreso de los Diputados y el Senado deniegan el acceso a la información relacionada con la subvención argumentando que no disponen de la misma. Las cámaras no disponen de la información de forma directa porque no han realizado ninguna actuación de control sobre la subvención, aunque como se ha analizado, en realidad, sí que la tienen en su poder, en la medida en que tiene la facultad para pedirla a los grupos parlamentarios.

La peculiar aplicación de la LTE a las Cámaras parlamentarias que, entre otros aspectos, impide al solicitante acudir al CTBG ante la negativa a la entrega de la información mantiene el estatus de opacidad de la gestión de la subvención por los grupos parlamentarios. Difícilmente el ciudadano común acudirá a la vía contencioso-administrativa para defender el acceso a una información que, en términos particulares, no le reporta beneficio alguno.

VI. Bibliografía

- Arévalo, A. (2007). La configuración estructural de los Grupos Parlamentarios a tenor de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 1.
- Barile, P. (1987). Democrazia e segreto. *Quaderni costituzionali*, 1.
- Bermejo, J. (1988). El secreto en las Administraciones públicas: principios básicos y regulaciones específicas del ordenamiento jurídico español. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 57.
- Bovens, M. (2005). Public accountability. En F. Ewan, L. Lynn y C. Pollitt (Eds.), *The Oxford handbook of public management*. Oxford University Press.
- Brown, A., Vandekerckhove, W. y Dreyfuss, S. (2014). The Relationship between Transparency, Whistleblowing and Public Trust. En P. Ala'I y R. G. Vaughn (Eds.), *Research Handbook on Transparency*. Cheltenham/Northampton.
- Bugaric, B. (2004). Openness and transparency in public administration: challenges for public law. *Wisconsin International Law Journal*, 22.
- Castellà, J. (2001). *Los derechos constitucionales de participación política en la administración pública: un estudio del artículo 105 de la Constitución*. Cedecs.
- Cerrillo i Martínez, A. (2011), Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la administración local. *Anuario del Gobierno Local*, 1.

- Cid Villagrasa, B. (2007). Naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios: el grupo parlamentario como titular de derechos y obligaciones. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 1.
- Corso, G. (2008). Potere politico e segreto. En F. Merloni (Ed.), *La trasparenza amministrativa*. Giuffrè.
- Díaz, J. (2005). Concepto de subvención y ámbito de aplicación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre. *Justicia Administrativa*, 27.
- Fernández Farreres, G. (2005). El concepto de subvención y los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la Ley. En G. Fernández (Coord.), *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*. Civitas.
- Fernández Ramos, S. (2017). La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública. *Revista General de Derecho Administrativo*, 45.
- Fernández Salmerón, M. (2014). Procedimiento administrativo e información del sector público. En J. Valero y M. Torrijos, Julián; Fernández (Dir.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*. Aranzadi, Cizur Menor.
- González-Juliana, Á. (2014). Las subvenciones a los grupos políticos en las asambleas legislativas españolas. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 11.
- Grimmelikhuijsen, S. y Welch, E. (2012). Developing and Testing a Theoretical Framework for Computer-Mediated Transparency of Local Governments. *Public Administration Review*, 72.
- Meseguer Yebra, J. (2014). El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33.
- Mirón Ortega, M. (2001). Subvenciones y contabilidad de los grupos parlamentarios. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 10.
- Morales, J. (1990). *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*. CEPC.
- Moreu, E. (2021). Artículo 1. En A. Ezquerro y J. Oliván (Dir.), *Comentarios a la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*. Tirant Lo Blanch.
- Navarro, I. (2017). El control de las subvenciones concedidas por las cámaras legislativas a los grupos parlamentarios. En F. Pau i Vall y L. Ordoki (Coords.), *El Parlamento y los Tribunales de Justicia*. Tecnos.
- Palomar, A. (2014). El control judicial de las decisiones en materia de transparencia administrativa. En J. Valero y M. Fernández (Dir.), *Régimen*

- jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información.* Aranzadi, Cizur Menor.
- Pascua Mateo, F. (2014). *Fuentes y control del derecho parlamentario y de la administración parlamentaria.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pascual García, J. (2005). *Las subvenciones públicas.* Boletín Oficial del Estado.
- Pauner, C. (2010). El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos. *Revista de Derecho Político*, 78.
- Pérez-Serrano, N. (1989). *Los grupos parlamentarios.* Tecnos.
- Presno, M. (2004). Supresión, como recursos de los partidos políticos, de las subvenciones recibidas por los grupos parlamentarios. *Debates constitucionales*, 6.
- Rams Ramos, L. (2016). El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública. *Revista General de Derecho Administrativo*, 41.
- Ridao, J. (2022). La financiación de los grupos parlamentarios y su adecuación a los actuales requerimientos de transparencia y rendición de cuentas. En *Los grupos parlamentarios: evolución y perspectivas de futuro. Seminario celebrado en Seminario celebrado en Vitoria-Gasteiz los días 24 y 25 de enero de 2022*, Parlamento Vasco, Vitoria.
- Sainz Arnaiz, A. (1989). *Los grupos parlamentarios.* Congreso de los Diputados.
- Sáinz Moreno, F. (2004). Decreto y transparencia. En F. Sáinz (Dir.), *Estudios para la reforma de la administración pública.* Instituto Nacional de Administración Pública.
- Salamero, L. (2019). De la publicidad a la transparencia en las cámaras legislativas: análisis crítico. *Actualidad Administrativa*, 1.
- Sánchez, M. (2014). Nuevas garantías del derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 194.
- Santaolalla, F. (2019). *Derecho parlamentario español.* Dykinson.
- Sanz Pérez, Á. (2001). La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios: una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 10.
- Serrano, E. (2007). Régimen jurídico de la financiación de los Grupos Parlamentarios. Las subvenciones, la cesión de locales y de medios materiales. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 1.

Villoria, M. (2014). *La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias*. Generalitat de Catalunya.

Cómo citar

Sistema IJ

González-Juliana, Álvaro, “Subvenciones a grupos parlamentarios y rendición de cuentas. Reflexiones en torno al alcance de la Ley de Transparencia”, *Estudios en derecho a la información*, México, vol. 9, núm. 18, julio-diciembre de 2024, pp. 209-234. <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2024.18.18808>

APA

González-Juliana, Á. (2024). Subvenciones a grupos parlamentarios y rendición de cuentas. Reflexiones en torno al alcance de la Ley de Transparencia. *Estudios en derecho a la información*, 9(18), 209-234. <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2024.18.18808>