
PILAR CORTÉS
(Universidad de Zaragoza)

*Aproximación al concepto de subvención
y su adecuación en la Ley 3/1987, de 2 de julio,
de financiación de partidos políticos*

Con la aprobación de la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, hoy derogada por la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, se legalizaba la obligación de la Administración del Estado de financiar las actividades de los partidos. Sin embargo, se trataba de una previsión muy genérica cuya concreción no llegaría hasta 1987, momento en el que se promulga la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos. En ese texto, vigente todavía en la actualidad, se recogía la previsión de la antigua Ley de Partidos, y se pormenorizaba el sistema de financiación de las fuerzas políticas, tanto pública como privada, sus obligaciones contables y su régimen de fiscalización y control.

La Ley de Financiación de los Partidos Políticos prevé que éstos reciban unas ayudas económicas por parte del Estado, ya sea con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, ya sea con cargo al Presupuesto de las Cortes Generales o de las distintas Asambleas Autonómicas, a las cuales se ha calificado como “subvenciones”, sin plantearse la exactitud en la utilización de tal término. Pues bien: eso es, precisamente, lo que pretendemos abordar en las líneas que siguen: la adecuación del término “subvenciones” para denominar las fuentes de financiación pública de los partidos políticos.

La cuestión es si la utilización que de dicho término hace la vigente Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos se encuadra dentro de la definición que de tal figura hace la doctrina administrativista o si, por el contrario, no se ajusta a los límites estrictamente jurídico-administrativos que perfila la misma.

La Ley, al enumerar las fuentes de financiación pública de los partidos, incluye las cantidades económicas que los partidos políticos reciben de manos del Estado, unas veces con cargo directo a los Presupuestos Generales del Estado, y otras con cargo al presupuesto de las Cortes Generales o a los presupuestos de las distintas Asambleas Autonómicas, y lo hace calificando a ambas ayudas como “subvenciones estatales”. Y lo que nosotros nos planteamos es si, en términos estrictamente jurídicos, esas ayudas económicas son subvenciones, y en el caso de que no lo sean, bajo qué concepto deberíamos encuadrarlas.

Para ello es preciso no perder de vista el debate doctrinal, no del todo pacífico, en torno a las características que definen cada una de las figuras en las que cabe clasificar las distintas modalidades de ayuda pública que el Estado otorga ¹.

Comencemos por las subvenciones a los partidos políticos reguladas en el art. 3 de la Ley de Financiación. Según la Ley, estas subvenciones las otorga el Estado con cargo a sus Presupuestos Generales, siendo unas subvenciones anuales no condicionadas que los partidos perciben para cubrir sus gastos de funcionamiento ordinario. Además, los partidos que reciban esta subvención deberán llevar una contabilidad detallada y documentada de sus ingresos y gastos, y estarán sometidos a la fiscalización y control del Tribunal de Cuentas.

Pero la cuestión que ahora nos ocupa es la de determinar si estamos o no ante una subvención.

Por una parte, en la concesión de una subvención la titularidad activa ha de corresponder a una persona de Derecho público, y en este caso, es el Estado el que realiza la concesión, con cargo a su Presupuesto. Por otra, el beneficiario de la subvención ha de ser un tercero ², es decir, una persona física o jurídica ajena a la Administración; y en este caso se trata de una persona de Derecho privado como es un partido político, y la recibe afectada a un fin concreto, el de atender los gastos que ocasione su funcionamiento ordinario, debiendo destinarla obligatoriamente al cumplimiento de esa finalidad para la que ha sido otorgada.

Hasta aquí, podríamos afirmar que estamos ante una auténtica subvención porque la ayuda que reciben los partidos, así descrita, cumple los rasgos característicos de dicha figura.

Lo que ocurre es que nos falta una nota fundamental de las que definen el concepto de subvención, y es el carácter discrecional de su otorgamiento, siendo el resultado del ejercicio de una potestad discrecional por parte de la Administración. La Administración es libre de conceder subvenciones o no, y en el caso de que las conceda es libre para determinar el *quantum* de la subvención.

Es aquí donde se nos plantea el interrogante de si la decisión de conceder las cantidades de dinero que reciben los partidos para hacer frente a sus gastos de funcionamiento ordinario tiene carácter discrecional, de manera que estaríamos ante una auténtica subvención, o si –por el contrario– tiene un carácter reglado, en cuyo caso, se trataría de una figura distinta: sería una prima ³, ya que en el caso de las primas el acto administrativo por el cual se concede la cantidad no es un acto constitutivo sino que la Administración se limita a cumplir con un acto debido, con una previsión legal ⁴.

¹ Distintas figuras que algún autor, como es el caso de Díaz Lema, ha englobado dentro de un concepto amplio de subvención, sin aceptar la diferenciación de ayudas económicas que la doctrina mayoritaria establece. Vid. José Manuel DÍAZ LEMA: *Subvenciones y crédito oficial en España*, IEF-ICO, Madrid, 1985, pág. 23.

² Sobre el concepto de administrado y otras figuras afines, ver por todos, Antonio EMBID IRUJO: *El ciudadano y la Administración*, MAP, Madrid, 1994.

³ El carácter discrecional de las subvenciones y el carácter reglado de las primas es el criterio de distinción de ambas figuras según recoge José M^a GIMENO FELIÚ en “Legalidad, transparencia, control y discrecionalidad en las medidas de fomento del desarrollo económico (Ayudas y subvenciones)”, *Revista de Administración Pública* n^o 137 (1995), pág. 171.

⁴ José Luis VILLAR PALASÍ: “Las técnicas de fomento y de apoyo al precio público”, *Revista de Administración Pública* n^o 14 (1954), pág. 100.

Hay algún autor –como es el caso de Fernández Farreres– que, admitiendo la distinción entre subvención y prima, rechaza que sea el rasgo de la discrecionalidad el que nos permita distinguirlas, ya que si las primas tienen en todo caso carácter reglado, las subvenciones no son siempre discrecionales. El citado autor basa la diferencia entre ambas en que las primas “no exigen acto administrativo determinando y concretando la atribución, y las cargas correspondientes que asume el beneficiario, ya que tales cargas, y también la cuantía de la atribución, vienen predeterminadas por la norma jurídica que las prevé”⁵.

La pregunta podemos plantearla en los siguientes términos: la ayuda económica que ahora nos ocupa ¿tiene carácter discrecional o tiene carácter reglado?. O lo que es lo mismo: ¿la Administración decide discrecionalmente concederla o no? y, en caso afirmativo, ¿decide también discrecionalmente la cuantía de la ayuda o, por el contrario, la Administración se limita a cumplir una previsión legal, en el sentido de ayudar económicamente a todos los partidos que cumplan unos determinados requisitos, concediendo unas ayudas cuya cuantía resultará de aplicar unos criterios igualmente previstos legalmente? Del sentido que demos a estos interrogantes va a depender que estemos ante una subvención o ante una prima.

Para responder a ello basta con acudir a la Ley, porque en este punto es muy clara, cuando en su artículo 3.1 dice: “el Estado otorgará a los partidos políticos...”. No parece que, según esa expresión, la Administración del Estado pueda decidir si concede o no la ayuda económica, sino que debe concederla, está obligada a concederla a los partidos que hayan obtenido “representación en el Congreso de los Diputados conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General” (LOREG, a partir de ahora).

Por el contrario, cabe una cierta discrecionalidad a la hora de concretar el montante de la ayuda, ya que, a pesar de que en el apartado 2 del mismo artículo, vienen fijados los criterios objetivos para su cálculo, la determinación de las cantidades concretas para cubrir anualmente esta partida presupuestaria corresponde al Estado.

Estos argumentos serían suficientes para afirmar que no estamos ante una subvención propiamente dicha, sino ante una prima, puesto que para que podamos hablar de ésta última figura, no es necesario que concurra la nota de la discrecionalidad.

Si a pesar de la falta de discrecionalidad en la concesión todavía pudiera quedar alguna duda sobre si la figura que estamos perfilando es una subvención o una prima, siguiendo al ya citado profesor Fernández Farreres, podemos añadir, a mayor abundamiento, que al no precisar un acto administrativo previo que determine y concrete la atribución económica, porque la Ley lo recoge explícitamente, ni las cargas que asume el beneficiario de la atribución, en este caso el partido político, puesto que también vienen recogidas en la Ley, debemos concluir que se trata de una prima puesto que es la no exigencia de ese acto administrativo previo la nota que –para el citado autor–, identifica a la prima y la diferencia de la subvención.

No obstante, se podría alegar que sí hace falta acto previo determinando la cantidad, determinando la cifra definitiva de la ayuda económica, pero es un simple cálculo aritmético. Para lo que no se necesita ese acto administrativo previo es para determinar las cargas de los beneficiarios, porque en la Ley se recogen las obligaciones contables.

⁵ Germán FERNÁNDEZ FARRERES: *La subvención: concepto y régimen jurídico*, IEF, Madrid, 1983, págs. 277 y 278.

Por lo tanto, no sería desacertado decir que, los partidos políticos que cumplan los requisitos que establece la Ley, recibirían una prima para hacer frente a sus gastos de funcionamiento ordinario. Y otro tanto se podría decir de las sumas de dinero que los partidos reciben para cubrir sus gastos electorales, gastos que ya han realizado con ocasión de la realización de una campaña electoral. Y es que también en este caso se dan algunas de las notas características de las subvenciones, ya que el Estado es el que concede una ayuda económica, y la reciben unas organizaciones políticas que tienen la condición de terceros independientes de la Administración. Una ayuda que está afectada a un fin concreto, cual es hacer frente a unos gastos realizados en la campaña electoral.

Pero también falta la nota de la discrecionalidad, puesto que la concesión de la ayuda no es discrecional para la Administración, sino reglada, pues es la LOREG la que regula tanto su concesión como los criterios para su cálculo, en función de los resultados electorales. De esa manera, de lo descrito se deduce que también aquí estaríamos ante una prima y no ante una subvención⁶. Y si, al igual que ocurría con las ayudas para cubrir los gastos de funcionamiento ordinario, no fuera suficiente con el carácter reglado de su concesión, tampoco necesitan de un acto previo administrativo donde se fije su cuantía ni las cargas que asume el beneficiario de la concesión⁷.

Por lo tanto, en ambos casos –el de las ayudas para cubrir los gastos de funcionamiento ordinario y el de los gastos electorales–, podemos descartar la denominación de subvenciones, pareciendo más acertada su consideración como primas.

Esto en lo que hace referencia a la ayudas económicas a los partidos reguladas en los arts. 2.1.a) y 3 de la Ley de Financiación. Pero nos queda por analizar la adecuación del mismo término “subvención”, para denominar las ayudas económicas estatales que reciben los grupos parlamentarios, tanto en las Cortes Generales como en las asambleas autonómicas.

La Ley, que las denomina subvenciones estatales, remite su regulación a los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado y a la normativa de cada Comunidad Autónoma. Pues bien, en los citados Reglamentos se vuelve a hablar de “subvención” para calificar las cantidades que los grupos parlamentarios reciben con cargo al presupuesto de cada cámara. Y lo mismo ocurre en los reglamentos de las diferentes asambleas autonómicas, donde vuelve a aparecer, con el mismo sentido, el término “subvención”.

El interrogante vuelve a ser el mismo que en el caso anterior, ¿estamos ante verdaderas subvenciones?

La ayuda económica que ahora nos ocupa, la que reciben los grupos parlamentarios, consta de dos partes: una fija, igual para todos los grupos, y otra variable, en función del número de diputados que integre el grupo, aunque la cantidad que se asignará por cada diputado es también fija. Además, la ayuda económica aparece establecida junto con otras prestaciones que las cámaras ofrecen a sus grupos para el desempeño de sus funciones, como es la cesión de locales y medios materiales. Por otra parte, también se exige la carga de llevar una contabilidad específica de la subvención, con obligación de ponerla a disposición bien de la Mesa de la Cámara o de la Comisión

⁶ Distinción basada en la nota de la discrecionalidad, siguiendo a José M^a GIMENO FELIÚ en “Legalidad, transparencia, control y discrecionalidad...”, cit., pág. 171.

⁷ Germán FERNÁNDEZ FARRERES: *La subvención...*, cit., págs. 277 y 278.

correspondiente, en caso de que así lo solicite. En este caso, la ayuda económica no va cargada a los Presupuestos Generales del Estado, sino al presupuesto de cada cámara ⁸.

En esas mismas condiciones aparece regulada esta ayuda en los Reglamentos de todas las Cámaras Autonómicas, de forma prácticamente idéntica en todos ellos.

Para simplificar, podemos empezar examinando si la actual ayuda cumple con la nota de la discrecionalidad para saber si estamos ante una posible subvención, si se trata de una prima, como en el caso anterior, o si se trata de una ayuda económica no encuadrable en ninguno de esos conceptos.

No parece que, según los distintos reglamentos, las cámaras o las distintas asambleas puedan decidir discrecionalmente si conceden o no parte de su presupuesto a los grupos parlamentarios, pues tanto la Ley como los textos reglamentarios son bastante explícitos en ese sentido. La Ley da por hecho que las subvenciones que reciben los grupos parlamentarios forman parte de las fuentes de financiación pública de los partidos, sin dejar ningún resquicio para que sean las cámaras o las asambleas las que decidan si los grupos van a recibir o no ese dinero.

Y los reglamentos, por su parte –y nos referimos a todos los Reglamentos, tanto los del Congreso y el Senado como los de las asambleas autonómicas–, recogen todos ellos la existencia de la ayuda económica a los grupos, aunque en algunos casos dejan que sea la Mesa de cada cámara la que determine las cuantías en función de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria.

De manera que, de nuevo, falta la discrecionalidad en la concesión de la ayuda, pero se necesita un acto previo concretando el *quantum* de la ayuda.

Por otra parte, no se necesita un acto previo para determinar la carga de los beneficiarios de la ayuda, porque en los distintos reglamentos se contemplan las obligaciones contables de los grupos que las reciban.

Pues bien, hasta ahora, si concluimos que no hay discrecionalidad estaríamos ante una prima. Pero veamos el resto de requisitos.

La concesión la realiza, no cabe duda, una persona de Derecho público, con lo cual cumpliría el requisito que la figura de la subvención exige respecto a la titularidad activa.

Pero nos faltaría por analizar la titularidad pasiva, es decir, el beneficiario de la ayuda. Para poder hablar de subvención, el beneficiario debe ser un tercero, independientemente de que sea una persona física o jurídica o una persona de Derecho público o privado. Lo que debe tener es la condición de tercero; es decir: que no podremos hablar de subvención cuando estemos ante una especie de transferencia presupuestaria entre entes públicos vinculados por una especial relación de dependencia ⁹. El beneficiario “debe tener personalidad propia en Derecho, y tener la necesaria independencia como para no estar ligado de una manera directa e inmediata al organismo

⁸ Sobre la autonomía financiera del Parlamento para la elaboración y ejecución de su presupuesto ver, en general, véase Salvador MONTEJO VELILLA: “La autonomía financiera de las Cámaras, en especial, el caso español”, en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985 y, del mismo autor, “El régimen económico del Parlamento desde el punto de vista de la autonomía financiera”, en Ángel GARRORENA MORALES (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990.

⁹ Germán FERNÁNDEZ FARRERES: *La subvención...*, cit., pág. 273.

subvencionante, de tal modo que sea parte integrante de la entraña administrativa de aquél”¹⁰.

Es en esta misma línea que algunos autores excluyen del concepto de subvención, todos aquellos supuestos en los que la pretendida “subvención” no es sino una mera transferencia presupuestaria para el mantenimiento y funcionamiento de los entes administrativos o de los entes instrumentales de la gestión administrativa, tratándose simplemente de una provisión de medios financieros a los entes institucionales¹¹.

Y aquí nos preguntamos: ¿los grupos parlamentarios tienen esa condición de terceros? ¿Gozan de esa relación de independencia respecto de la cámara?

Si bien es verdad que la doctrina no es unánime a la hora de determinar la naturaleza jurídica del grupo parlamentario, la discusión se torna pacífica para aceptar que no poseen personalidad jurídica propia, que no se trata de un tercero independiente de la cámara¹². Con lo cual, no parece que se cumpla otro de los requisitos exigidos para poder hablar de subvención, que es que el titular pasivo posea personalidad propia en Derecho.

Pero todavía podemos plantear otro problema con respecto a las ayudas a los grupos. En este caso, la partida económica destinada a “subvencionar” a los grupos parlamentarios no viene asignada con cargo al Presupuesto General del Estado, sino que se trata del presupuesto de un órgano, bien sea del Congreso, del Senado o de una asamblea autonómica, que en el ámbito interno deberá repartirlo entre las distintas partidas necesarias para que ese órgano funcione. Por eso, en ese segundo paso en el que aparecerían consignadas las ayudas económicas a los grupos, se trataría más bien de un reparto presupuestario, de una distribución interna del Presupuesto General de la cámara que se trate, posiblemente por razones de funcionalidad interna.

Es decir, al igual que se ponen al servicio de los grupos, los locales y los medios materiales suficientes para que desarrollen sus funciones, también es necesario concederles unos medios económicos adecuados para que sufraguen los gastos que el desempeño de sus tareas parlamentarias les acarrea.

En este sentido se pronunciaba un dictamen elaborado en su día por los Servicios Jurídicos de la Secretaría General del Congreso al decir:

“Tanto la fijación de la cuantía de las subvenciones que se conceden a los Grupos, como el empleo de sus fondos, forman parte de la autonomía presupuestaria que la Constitución garantiza a las Cortes Generales. Son fondos que se utilizan por las Cámaras para su propio funcionamiento [...] La afectación de los fondos al fin público al que sirven los grupos entraña la obligación de responder ante la Mesa del uso hecho con tales fondos [...]”¹³

¹⁰ Julio NIEVES BORREGO: “Estudio sistemático y consideración jurídico-administrativa sobre la subvención”, *Revista de Administración Pública* nº 42 (1963), págs. 81 y ss.

¹¹ Giuseppe PERICU: *La sovvenzione come strumento di azione amministrativa*, vol. I, Giuffrè, Milán, 1967, págs. 107 y ss.

¹² Respecto a la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios ver, entre otros, Manuel RAMÍREZ JIMÉNEZ: “Grupos parlamentarios y sistema de partidos”, en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985 y Alejandro SAIZ ARNÁIZ: *Los Grupos Parlamentarios*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.

¹³ “Dictamen sobre la posibilidad de embargar las asignaciones económicas de los diputados y las subvenciones de los grupos parlamentarios”, *Revista de las Cortes Generales* nº 1 (1984), cit. en Alejandro SAIZ ARNÁIZ: *Los Grupos Parlamentarios*, cit., pág. 184.

Por todo ello, es mejor hablar de asignación presupuestaria sin más. No hace falta denominarla ni subvención ni prima, ni merece la pena buscar otra figura donde enmarcar esa partida presupuestaria, integrada por dinero público, que los grupos reciben.

Como hemos podido apreciar a lo largo de este apartado, el uso que del término “subvención” hace nuestra vigente Ley de Financiación no parece el más adecuado desde la perspectiva jurídico-administrativa que nosotros hemos abordado. No estamos ante subvenciones propiamente dichas, porque no cumplen los requisitos que la definen, de manera que podría plantearse la posibilidad de utilizar figuras distintas, dentro de las legalmente previstas, en las que se enmarcaran las ayudas económicas que venimos analizando, las que reciben los partidos políticos y las que reciben los grupos parlamentarios ¹⁴.

¹⁴ Dichas ayudas tampoco aparecen calificadas como subvenciones en una clasificación que de tales entregas de dinero público realiza José PASCUAL GARCÍA en *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, BOE, Madrid, 1998.