



Parlamento de Navarra  
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos  
Zerbitzu Juridikoak

Informe sobre la solicitud de reintegro y finalización del expediente económico administrativo relativo a las subvenciones asignadas al G.P. Podemos Ahal Dugu correspondientes a la IX Legislatura.

---

Pamplona, 20 de enero de 2020

Los Servicios Jurídicos de la Cámara, en cumplimiento del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 7 de enero de 2020, tienen el honor de elevar a la misma el siguiente

## **INFORME**

### **SOBRE LA SOLICITUD DE REINTEGRO Y FINALIZACIÓN DEL EXPEDIENTE ECONÓMICO ADMINISTRATIVO RELATIVO A LAS SUBVENCIONES ASIGNADAS AL G.P. PODEMOS AHAL DUGU CORRESPONDIENTES A LA IX LEGISLATURA.**

#### **ANTECEDENTES DEL INFORME**

- Con fecha 16 de julio de 2019 por el Jefe del Servicio de Intervención y Asuntos Económicos del Parlamento de Navarra, en relación con la finalización de la IX Legislatura y del expediente correspondiente a las subvenciones asignadas al Grupo Parlamentario Podemos Ahal Dugu-Orain Bai y pendientes de pago, se emitió informe, en el que tras referirse al procedimiento económico administrativo seguido en la tramitación de la subvención parlamentaria en cuestión indicaba que “Concluida la IX Legislatura sin que se haya cumplido en tiempo y forma dicho requisito y una vez que el Grupo Parlamentario Podemos- Ahal Dugu- Orain Bai ha dejado de existir, procede que la Mesa de la Cámara, previo informe jurídico, declare fallida la subvención asignada y se proceda de acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional Primera de la Ley Foral 13/2007, de la Ley Foral de la Hacienda Pública de Navarra”.

- Con fecha 27 de diciembre de 2019 se registró escrito del Secretario General de Podemos Navarra y de la parlamentaria y parlamentario de la A.P.F. de Podemos Ahal Dugu Navarra, en el que tras esgrimir diversas argumentaciones, solicitaban la finalización del expediente económico administrativo relativo a las subvenciones asignadas al G.P. Podemos Ahal Dugu correspondientes a la IX Legislatura, así como su reintegro.

Como consecuencia de los antecedentes sucintamente expuestos se solicita a los Servicios Jurídicos de la Cámara la emisión del presente informe.

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **I. Del carácter temporal de los Grupos Parlamentarios.**

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

En cuanto a su naturaleza jurídica son variadas las explicaciones, si bien es conocida la expuesta por Santaolalla quien considera “preferible afirmar que los grupos parlamentarios son asociaciones privadas que ejercitan funciones públicas, pero, hoy por hoy, asociaciones o uniones de hecho, sin personalidad propia expresamente reconocida y de carácter transitorio. Así en relación a este último punto, merece recordarse que los Grupos no pueden constituirse por plazo indefinido, pues su exigencia tiene como límite máximo la duración de la legislatura. En cuanto asociaciones de hecho, pueden ser responsables por sus actos y obligaciones contraídos con terceras personas, y siempre, claro está, dentro de los condicionamientos que implica tal tipo de uniones. (Cuestión diferente es que las obligaciones y relaciones jurídicas que de facto corresponden a los Grupos estén por otros títulos atribuidas o sostenidas por los partidos políticos, en cuyo caso es evidente la responsabilidad de éstos). Pero, al no ser órganos parlamentarios, esta responsabilidad no trasciende a las Cámaras, y, al mismo tiempo, su carácter temporal impide esta misma transferencia a los Grupos parlamentarios que en sucesivas legislaturas puedan crearse”.

En este sentido conviene traer a colación lo dicho al respecto por el Tribunal Constitucional, quien considera que los grupos parlamentarios “no son sino agrupaciones temporales de Diputados para la más ordenada organización y desarrollo de la actividad parlamentaria; en definitiva, para el ejercicio del cargo del que son titulares sus integrantes” (ATC 193/2010, de 1 de diciembre, FJ 3).

De lo expuesto queremos enfatizar el carácter temporal de los grupos parlamentarios, que como sabemos se constituyen mediante un

procedimiento similar en todos los Reglamentos Parlamentarios, previa acreditación del cumplimiento de una serie de requisitos, pero en todo caso constituyéndose por un plazo determinado y teniendo como límite máximo la duración de la legislatura.

## **II. De la disolución de los Grupos Parlamentarias al término de la legislatura.**

Además de su carácter temporal, debemos resaltar que los grupos parlamentarios se disuelven al término de la legislatura en la que se constituyeron.

Como señala Izu Beloso, y aunque el RPN no lo dice expresamente, resulta obvio que los grupos parlamentarios además de por otras causas, también quedan disueltos cuando finaliza el mandato del Parlamento y sus miembros pierden la condición de tales (artículo 28.4), incluso aunque continúen en la Comisión Permanente el portavoz y sus suplentes y se supere el mínimo de tres miembros.

## **III. La finalidad de las subvenciones de los Grupos Parlamentarios: facilitar el desarrollo de sus funciones.**

Una manifestación de la reconocida autonomía parlamentaria, con la que se pretende evitar injerencias de otros poderes públicos en el funcionamiento de la Cámara, de sus órganos y de sus miembros, es la autonomía financiera, con la que se dota a los Parlamentos para aprobar sus propios presupuestos. Consecuencia de esta autonomía, tanto normativa como la aludida financiera, es que los Reglamentos parlamentarios son los que contemplan las normas referidas a las subvenciones que reciben los Grupos Parlamentarios para que puedan desarrollar sus funciones (art.16 de la LORAFNA).

El Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre la finalidad de las subvenciones que reciben los Grupos Parlamentarios, en la STC 214/1990, de 20 de diciembre de 1990 (RTC 1990/214). El Tribunal Constitucional, en su fundamento jurídico séptimo dice: “En efecto, resulta evidente que la finalidad de las diversas clases de subvenciones, establecidas en beneficio de los Grupos Parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los

Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario, han de integrarse, de los recursos económicos necesarios”.

#### **IV. Las Subvenciones de los Grupos Parlamentarios en el Parlamento de Navarra. Breve referencia al marco normativo.**

El art. 35 del Reglamento dispone que el Parlamento, a fin de que los Grupos Parlamentarios puedan desarrollar sus funciones, les asignará, con cargo a su Presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en proporción al número de Parlamentarios de cada uno de ellos.

A su vez, el citado artículo, en su apartado 3, establece que la Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, determinará para cada ejercicio económico la cuantía, modalidad y requisitos para la percepción de dichas asignaciones económicas de los Grupos Parlamentarios entre los que deberá figurar el deber de asistencia a que se refiere el artículo 29.4 del Reglamento (BOPN nº 4, de 17 de enero de 2019).

En aplicación de este precepto reglamentario y con el fin de facilitar a los grupos parlamentarios el desarrollo de sus funciones, la Mesa del Parlamento aprobó las Normas sobre asignaciones económicas de los Grupos Parlamentarios (BOPN número 40, de 19 de mayo de 1989) que han estado vigentes hasta la presente legislatura, en la que ha entrado en vigor unas nuevas Normas que fueron aprobadas por la Mesa de la Cámara, previa audiencia de la Junta de Portavoces en su sesión celebrada el día 2 de septiembre de 2019 y que destacan, en lo que ahora interesa, por reconocer expresamente que los Grupos Parlamentarios tendrán derecho a las subvenciones que les correspondan, hasta la constitución de la siguiente Cámara (art. 2), además se contempla que anualmente los Grupos Parlamentarios pongan a disposición de la Mesa la contabilidad específica de las subvenciones recibidas (Art.12) y que la Mesa exija el reintegro de las cantidades no contabilizadas o no justificadas debidamente (Artículo 18).

#### **V. Recapitulación.**

Pues bien, de lo expuesto hasta ahora debemos concluir que las subvenciones que el Parlamento otorga en el ejercicio de su autonomía parlamentaria a los Grupos Parlamentarios constituidos conforme al Reglamento, son subvenciones de carácter finalista, y por tanto se destinan a facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara y que deben ceñirse lógicamente al periodo en

el que se constituyen dichos Grupos Parlamentarios y ejercen sus funciones, y tal como hemos visto, en nuestras primeras consideraciones, se circunscriben a la legislatura, sin que debido a su carácter temporal se puedan transferir a los grupos parlamentarios que en sucesivas legislaturas puedan crearse.

## **VI. Sobre la concreta solicitud de reintegro y finalización del expediente económico administrativo.**

Tras exponer concisamente el marco normativo de referencia no podemos más que concluir la imposibilidad de atender a la solicitud realizada con fecha 27 de diciembre de 2019 referida en los antecedentes.

En relación con la finalización del expediente económico administrativo resulta indudable su denegación atendiendo al informe emitido por el Jefe del Servicio de Intervención y Asuntos Económicos que se acompaña al presente, y en el que tras referirse al procedimiento económico administrativo seguido en la tramitación de la subvención parlamentaria a lo largo de anterior legislatura, indicaba que para que el Grupo *“hubiera podido cobrar las subvenciones devengadas era condición indispensable que todos y cada uno de los miembros de dicho Grupo otorgasen su consentimiento expreso mediante la firma de un documento en el que constase la entidad, el número de cuenta y el NIF a ella vinculada o que la Mesa de la Cámara hubiera aprobado otro procedimiento”* y en consecuencia, terminaba considerando que *“Concluida la IX Legislatura sin que se haya cumplido en tiempo y forma dicho requisito y una vez que el Grupo Parlamentario Podemos- Ahal Dugu- Orain Bai ha dejado de existir, procede que la Mesa de la Cámara, previo informe jurídico, declare fallida la subvención asignada y se proceda de acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional Primera de la Ley Foral 13/2007, de la Ley Foral de la Hacienda Pública de Navarra.*

Respecto a las argumentaciones esgrimidas por el Secretario General de Podemos Navarra y de la parlamentaria y parlamentario de la A.P.F. de Podemos Ahal Dugu Navarra en su escrito, debemos hacer unas matizaciones.

En cuanto a la aludida sucesión natural del grupo parlamentario de la legislatura anterior con la actual, al ser idéntica la formación política que se ha presentado en ambas convocatorias electorales (PODEMOS NAVARRA AHAL DUGU), debemos remitirnos a lo expuesto en nuestra dos primeras

consideraciones en las que indicábamos que los grupos parlamentarios se constituyen por un plazo determinado, teniendo como límite máximo la duración de la legislatura, disolviéndose a su término, sin que sea posible, debido precisamente a ese carácter temporal, la transferencia a los grupos parlamentarios que en sucesivas legislaturas puedan crearse y ello con independencia de que procedan de la misma formación política, puesto que al término de la legislatura, se disuelven los grupos parlamentarios, al perder sus miembros la condición de parlamentarios forales y en consecuencia no es posible proceder al reintegro de la subvención en los términos solicitados.

De igual modo, frente a la argumentación esgrimida del perjuicio económico que supuso para la formación política la retención de las subvenciones parlamentarias, no basta para soslayar lo expuesto en nuestras consideraciones anteriores respecto a la finalidad de las subvenciones que se destinan a facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara y que se circunscriben al periodo en el que se constituyen dichos Grupos Parlamentarios y ejercen sus funciones sin que pueda trasladarse a legislaturas posteriores. Es más, con la nueva normativa reguladora de las subvenciones parlamentarias referida con anterioridad, se regula un control anual del destino de dichas subvenciones y en su defecto procederá el reintegro.

Finalmente respecto a la alegación de atender por su formación política las obligaciones de fiscalización y transparencia ante la Cámara de Comptos de Navarra y ante el Tribunal de Cuentas, tanto en la pasada como en la presente legislatura, debemos señalar que como bien se expone en dicho escrito dichas obligaciones derivan de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, y de la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad financiera de los Partidos Políticos, obligaciones que distinguen claramente entre grupo parlamentario y partido político, y en este sentido también se distingue en nuestra vigente normativa que al efecto dispone:

**“Artículo 19.** Las aportaciones de los Grupos Parlamentarios a los partidos políticos, federación de partidos o coaliciones electorales, previstas en la letra e), apartado Uno, del artículo 2 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, serán considerados gastos congruentes a los efectos de justificación de las asignaciones al

Grupo Parlamentario y serán objeto de fiscalización exclusiva del Tribunal de Cuentas.

El Grupo Parlamentario reflejará cada aportación en su contabilidad con un asiento contable.”

Y en consecuencia las aportaciones de los grupos parlamentarios a los partidos políticos serán objeto de fiscalización exclusiva por el Tribunal de Cuentas. De tal modo que el grupo parlamentario reflejará cada aportación al partido político en su contabilidad con un asiento contable, con lo que completará el control del Parlamento y quedando sujeta en lo demás al control del Tribunal de Cuentas.

## **VII. De la actuación reglada de la Mesa de la Cámara**

Resta indicar que nos encontramos ante un asunto competencia de la Mesa en aplicación de los artículos 35 y 37.1.1ª, y sin perjuicio de que sea conocido también por la Junta de Portavoces, pero que al igual que indicábamos en anteriores informes, la competencia de la Mesa es reglada, en la medida que, tras verificar el incumplimiento de los requisitos establecidos en el procedimiento económico administrativo así como la constatación del término de la legislatura y por tanto la disolución del grupo parlamentario, la Mesa, debidamente asesorada tanto por el servicio de intervención y asuntos económicos como por los servicios jurídicos de la Cámara, debe dar debido cumplimiento sin otros trámites y en consecuencia declare fallida la subvención asignada, se anule la obligación reconocida y se proceda de acuerdo con lo establecido en el apartado 3 de la Disposición Adicional Primera de la Ley Foral 13/2007, de la Ley Foral de la Hacienda Pública de Navarra según la cual se reintegrarán a la tesorería de la Comunidad Foral los fondos no afectos al cumplimiento de obligaciones reconocidas en el ejercicio como ocurre en el presente caso.

Este es mi informe que se somete a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Pamplona, 20 de enero de 2020

LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA CÁMARA